

24.4.2024

EOAK/2631/2023

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Terhi Arjola-Sarja

REKLAMAATION KÄSITTELY YM.

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ylitarkastajan X:n ja hänen esimiehensä ryhmäpäällikkö Y:n menettelyä reklamaationsa käsittelyssä.

Kantelija kertoi puhelinkeskustelusta ylitarkastaja X:n kanssa. Kantelijan kertoman mukaan X oli puhelimesta korottanut ääntään ja puhelu oli mennyt asiattomaksi. Kantelija oli tehnyt asiasta reklamaation. Reklamaatio oli päätynyt käsittelyyn X:lle itselleen. X oli ilmoittanut ohjaavansa reklamaation eteenpäin, mutta jonkin ajan päästä oli kuitenkin itse antanut asiassa vastikkeen. X ei ollut vastannut reklamaatioon, vaan kantelijan mukaan kääntänyt asian "meidän" osaamattomuuteen ja vaatinut selvitystä sähkötoiden johtajalta. Kantelija piti vaatimusta aiheettomana. Kantelijan mukaan ylitarkastaja X:n esimiehen olisi tullut ottaa asia pois X:lta ja vastata reklamaatioon. Edelleen kantelija kertoi yhteydenotostaan viraston johtajaan, ja että asiaan oli nyt vastannut X:n esimies Y puhelimitse. Kantelijan mielestä vastineen antaminen puhelimitse oli huonoa käytäntöä, koska puheluita ei tallenneta. Kantelija kertoi puhelinkeskustelusta Y:n kanssa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (jälj. Tukes) toimitti selvityksen ja lausunnon. Lisäksi asiassa hankittiin X:n ja ryhmäpäällikkö Y:n selvitykset. Saadut selvitykset oheistetaan tähän kantelijalle tiedoksi.

3 RATKAISU

3.1 Reklamaation käsittely

3.1.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksen 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallinnon oikeusperiaatteita koskevan hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia.

Hallintolain 53 a §:n 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.

Säännöksen perusteluissa todetusti hallintokantelu on laillisuusvalvonnan keino, jolla tarkoitetaan ylemmälle tai muulle valvovalle viranomaiselle osoitettua ilmoitusta tai ilmiäntoita virkatoimen virheellisyydestä taikka viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä. Perustelujen mukaan lainvastaisuutta voitaisiin yleisemmin arvioida myös perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta. Kantelu voisi siten koskea esimerkiksi menettelyvirhettä, harkintavallan väärinkäyttöä, virkamiehen epäasianmukaista käyttäytymistä tai muuta hyvän hallinnon vastaista menettelyä. Valvovalla viranomaisella tarkoitettaisiin kaikkia sellaisia viranomaisia, virkamiehiä tai viranhaltijoita, joiden toimivaltaan kantelun kohteena olevan toiminnan valvonta kuuluu. Toimivalta tutkia hallintokanteluita voisi perustua esimerkiksi ministeriön tai keskusviraston hallintohierarkkisesti ylempään asemaan kantelun kohteena olevaan virastoon nähden, viranomaiselle säädettyyn tehtävään valvoa kantelun kohteena olevaa toimintaa tai toimijaa tai tietyn lain noudattamista taikka virkamiehen asemaan kantelun kohteena olevan virkamiehen esimiehenä. (HE 50/2013 vp, s. 22–23.)

Hallintolain 53 b §:n 2 momentin mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.

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. Perustelujen mukaan näihin liittyvät läheisesti muun muassa 27 ja 28 §:n säännökset virkamiehen esteellisyydestä ja 23 §:n säännökset käsittelyn viivytyksettömyydestä.

Vaatus kantelun välittömänä kohteena olevien henkilöiden oikeuksien turvaamisesta edellyttäisi, että hallintokantelun käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuvat virkamiehet huolehtivat ratkaisun perusteeksi tarvittavien oikeudellisten ja tosiseikkojen riittävästä selvittämisestä. Kantelun välittömänä kohteena olevalle olisi hallintolain 34 §:n mukaisesti varattava tilaisuus tulla kantelun johdosta kuulluksi, jos on syytä olettaa, että asia saattaa johtaa tämän arvostelemiseen. Kuulemisen laajuus olisi ratkaistava tapauskohtaisesti ottaen huomioon kohteen oikeusturva ja kantelun johdosta mahdollisesti annettavan hallinnollisen ohjauksen sisältö. (HE 50/2013 vp, s. 25–26.)

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Perustelujen mukaan käytetyt ilmaisut käsittelyyn osallistumisesta ja läsnäolosta asiaa käsiteltäessä ovat sisällöltään laajoja. Niillä ei tarkoiteta pelkästään ratkaisun tekemistä vaan myös toimia, jotka välittömästi edeltävät asian ratkaisemista. Näitä ovat asian esittely ja valmistelu. Esteellinen virkamies ei saisi millään tavalla osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun. Tällaisia ovat esimerkiksi lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen. Tavanomainen toimistotyö ja siihen verrattavat toimet eivät sen sijaan ole esteellisyyden kannalta merkityksellisiä. (HE 72/2002 vp, s. 86.)

Hallintolain 28 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän on asianosainen ja 7 kohdan mukaan, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään.

3.1.2 Selvitykset ja Tukesin lausunto

Ylitarkastaja X:n selvityksen mukaan kantelija oli selvityksessä kerrotun puhelinkeskustelun jälkeen laittanut palautteen Tukesin ns. kysymys – vastauspalstalle X:n epäammattimaisesta käyttäytymisestä. Yksi X:n tehtävistä on käsitellä palautekanavalle tulleita kysymyksiä. X oli vastannut kantelijalle, että asia oli välitetty X:n esimiehelle sähkölaitteistoryhmän ryhmäpäällikölle Y:lle ja asia oli kirjattu viraston diaariin. Selvityksessään X kertoo, että, "Käsittelimme asian esimieheni [Y:]n kanssa ja sovimme, että laadin kirjallisen selvityksen hänelle ja vastaukseksi" kantelijalle. Kun vastaus oli käsitelty, X oli toimittanut sen ehdotuksestaan kantelijalle. X oli tehnyt asiasta kirjallisen selvityksen myös Tukesin teollisuusyksikön johtajalle.

Viitaten Tukesin lausuntoon oikeusasiamiehelle X toteaa, että asian käsittelyssä olisi tullut menetellä toisin. X:n mukaan oli huonosti harkittua, että hän toimitti vastineen kantelijalle asiassa, joka koski hänen omaa toimintaansa viranomaisena. Näin toimittaessa pyrkimys oli yksinomaan asian sujuvaan käsittelyyn.

Ryhmäpäällikkö Y:n selvityksen mukaan kantelija oli ollut tyytymätön ylitarkastaja X:n toimintaan neuvontatilanteessa ja oli tehnyt siitä 26.3.2023 viraston asiointisivujen "Kysy tai anna palautetta" kautta reklamaation. Reklamaatio oli tullut asiointikanavalle käsiteltäväksi ja X oli vastannut kantelijalle, että asia oli viety tiedoksi ryhmäpäällikkö Y:lle. Y:n saatua asian tietoonsa, hän oli käynyt keskustelun X:n kanssa. Y oli pyytänyt X:aa laatimaan asiasta kirjallisen selvityksen, jonka he olivat käyneet yhdessä läpi. X oli toimittanut selvityksen vastauksena kantelijalle ja Y:lle. Selvityksessään Y toteaa, että hänen olisi itse pitänyt toimittaa vastaus reklamaatioon omasta sähköpostistaan. X:n viestin johdosta kantelija oli 31.3.2023 ottanut yhteyttä puhelimitse ja sähköpostitse Tukesin pääjohtajaan ja ilmaissut viestissään halunsa edelleen selvittää asiaa, vaikka suoraan puhelimitse. Y oli 12.4.2023 ollut kantelijaan puhelimitse yhteydessä. Selvityksessä Y kertoo tarkemmin puhelinkeskustelun sisällöstä.

Tukesin selvityksen mukaan kantelija oli ollut tyytymätön ylitarkastaja X:n toimintaan tilanteessa, jossa kantelija oli kysynyt Tukesilta neuvoa. Tämän johdosta kantelija oli 26.3.2023 tehnyt reklamaation viraston asiointisivujen kautta. Kantelija oli pyytänyt asiaan selvitystä X:n esimieheltä. X oli vastannut välittävänsä pyynnön esimiehelleen ryhmäpäällikkö Y:lle. Tämän jälkeen X oli kuitenkin 27.3.2023 vastannut reklamaatioon sähköpostitse. X ja Y olivat laatineet vastauksen yhdessä. X:lla oli ollut viestin sisältöön ja lähettämiseen Y:n hyväksyntä. Y oli myös ollut sähköpostiviestin jakelussa ja toisena vastaanottajana.

Ylitarkastaja X:n viestin johdosta kantelija oli 31.3.2023 ottanut yhteyttä puhelimitse ja sähköpostitse Tukesin pääjohtajaan. Hän oli tuonut sähköpostiviestissään esiin mm., että ”Tukesin reklamaatio menee outoa (väärää) reittiä itse asianomaiselle ja henkilökohtaisesti asiassa kiinni ollut henkilö antaa itse vastineen asialle”. Pääjohtaja oli vastannut välittävänä viestin Y:lle ja tämän esimiehelle.

Tukesin mukaan, kun asiakasreklamaatio koskee Tukesin virkamiehen menettelyä, käsittelyvastuu on kyseisen virkamiehen esimiehellä. Virkamiehelle annetaan mahdollisuus kertoa oma käsityksensä tapahtumien kulusta. Tämän jälkeen virkamiehen esimies tekee johtopäätökset reklamaation johdosta.

Lausunnossa todetun mukaan näin oli toimittu myös tässä tapauksessa. X ja Y olivat käyneet tapauksen yhdessä läpi ja keskustelleet siitä. Tukes ilmoittaa katsovansa, että sen jälkeen, kun reklamaatio oli tullut Y:n tietoon ja hän oli keskustellut siitä X:n kanssa, Y:n olisi tullut itse vastata kantelijalle. X oli esteellinen käsittelemään itseensä kohdistuvaa reklamaatiota.

Yhteenvedossa Tukes esittää tältä osin, että virastossa noudatetaan hallintolain mukaista menettelytapaa, jonka mukaisesti asiakasreklamaation kohteena oleva virkamies ei itse vastaa reklamaatioon. Virkamies ei osallistu asian käsittelyyn muuten, kuin antamalla oman selvityksensä asiasta. Kantelun kohteena olevassa tapauksessa oli vastauksen osalta poikkeuksellisesti menetelty toisin.

Siltä osin kuin kantelussa on kysymys asian selvittämisestä puhelimitse, Tukes tuo esiin, että kantelija oli itse todennut sähköpostiviestissään pääjohtajalle: ”Tahtoisin edelleen selvittää asiaa ja minulle saa vaikka soittaa suoraan puhelimitse”. Tukesissa on lähtökohtana, että asiakkaan kirjallisiin viesteihin vastataan kirjallisesti. Tässä tapauksessa Y oli katsonut, että asian selvittäminen suullisesti oli tarpeen, jotta epäselvyydet saataisiin selvitettyksi eikä asiassa syntyisi lisäepäselvyyksiä. Suullinen selvittäminen oli tarpeen sen varmistamiseksi, että asiassa olisi mahdollisuus saavuttaa yhteisymmärrys Tukesin ja asiakkaan kesken. Lisäksi kantelija oli itse nimenomaisesti ilmaissut, että puhelinkeskustelu sopii hänelle.

3.1.3 Arviointi ja kannanotto

Ensinnäkin totean, että minulla ei ole ollut käytettävissäni kantelun tarkoittamaa, kantelijan Tukesin asiointisivujen kautta 26.3.2023 tekemää reklamaatiota. Näin ollen reklamaation tarkka sisältö jää selvittämättä. Saamani selvityksen perusteella on kuitenkin selvää, että reklamaatio on koskenut ylitarkastaja X:n menettelyä kantelijan ja X:n välillä käydyssä puhelinkeskustelussa, ja että reklamaatiosta on ilmennyt kantelijan tyytymättömyys X:n menettelyyn. Näkemykseni mukaan voidaan katsoa, että reklamaatio on sisältänyt X:n menettelyä koskeneen hallintokantelun.

Ylitarkastaja X on vastannut reklamaatioon 27.3.2023 lähettämällään sähköpostilla. Sähköposti, joka oli oheistettu kanteluun, on otsikoitu ”REKLAMAATIONNE TUKESIN YLITARKASTAJA [X:]STA” ja siinä on käsitelty paitsi puhelinkeskustelussa 26.3.2023 käsiteltyä asiaa myös keskustelussa annettua neuvontaa ja keskustelun kulkua sekä sen luonnetta. Vastauksessa on myös kerrottu, että Tukes tulee pyytämään vastauksessa nimetyn yhtiön sähkötöiden johtajalta selvitystä vastauksessa kerrotusti ja siinä ilmoitetuista syistä. Vastaus on ylitarkastaja X:n allekirjoittama.

Totean, että X:n vastaus 27.3.2023 on vastaus kantelijan reklamaatioon 26.3.2023. Näin vaikka siinä on muun muassa ilmoitettu Tukesin tulevasta selvityspyynnöstä. Selvityksen perusteella kantelijalle lähetetty vastaus on ilmeisesti ollut pitkälti X:n laatima ja hänen esimiehensä ryhmäpäällikkö Y:n hyväksymä.

Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranhaltija tai virkamies on ollut hallintolain yleislausekejäävyyden perusteella esteellinen osallistumaan häneen kohdistuvan hallintokantelun tai toiselle viranomaiselle annettavan lausunnon käsittelyyn, kun lausuntoa on pyydetty sellaisen kantelun johdosta, jossa hänen menettelyään arvosteltiin. On myös korostettu sitä, että kantelun kohteena olevan kuuleminen asian selvittämisen tarkoituksessa on eri asia kuin pyydetyn, kantelun kohteena olevan menettelyn laillisuutta ja hyvän hallinnon mukaisuutta koskevan arvion sisältävän lausunnon laatiminen (esim. Dnro:t [4582/4/09](#), [2261/4/06](#) ja [EOAK/4616/2021](#) sekä [AOK 569/1/02](#)).

Tukesin asiassa antaman lausunnon mukaan X on ollut esteellinen käsittelemään itseensä kohdistunutta reklamaatiota. Voin yhtyä tähän Tukesin käsitykseen. Koska hallintokantelun sisältävä reklamaatio on kohdistunut X:n menettelyyn hänen olisi tullut pitää itseään esteellisenä osallistumaan siihen annettavan vastauksen laatimiseen ja vastaamiseen omissa nimissään. Selvyyden vuoksi totean, että X:lla on kuitenkin ollut oikeus tulla asiassa kuulluksi.

Selvityksen mukaan ryhmäpäällikkö Y:n on ennalta tiennyt edellä tarkoitettusta X:n menettelystä reklamaatioon vastaamisessa ja on sen hyväksynyt.

Reklamaation käsittelyn osalta kantelu kohdistuu erityisesti kysymykseen X:n esteellisyydestä. Näin ollen en katso aiheelliseksi muilta osin arvioida Tukesin menettelyä reklamaation käsittelyssä ja siihen vastaamisessa. Yleisellä tasolla kuitenkin viitataan asiassa [EOAK/4616/2021](#) annetussa päätöksessä esitettyyn, jonka mukaan kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun sovelletaan hallintolain säännöksiä. Päätöksessä esitetyn mukaan ratkaisusta on siten selvästi käytävä ilmi muun muassa päätöksen tehnyt viranomainen sekä päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, miten asia on ratkaistu. Kantelijalle tulee myös ilmoittaa, jos kantelun johdosta ei ole aihetta ryhtyä toimenpiteisiin.

3.2 Muut kantelussa esitetyt asiat

Tältä osin kantelu ei anna puoleltani aihetta toimenpiteisiin.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.3 esittämäni käsityksen Tukesin ylitarkastajan X:n esteellisyydestä X:n tietoon. Samalla kiinnitän ryhmäpäällikkö Y:n huomiota kohdassa esteellisyydestä esittämäni.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Tukesille ja sen kautta ylitarkastaja X:n ja ryhmäpäällikkö Y:n tietoon saatattavaksi.