



ASIA **Viranomaisen menettelynjohto ja asian viipyminen**

KANTELU

Kantelija on arvostellut 8.12.2017 oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa Valtiokonttorin menettelyä maksuvapautushakemuksensa käsittelyssä. Valtiokonttori oli vasta 4.12.2017 antanut ratkaisunsa kantelijan 18.11.2014 vireille tulleeseen maksuvapautushakemukseen. Kantelija on pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan, oliko Valtiokonttori ratkaissut asian kohtuullisessa ajassa.

SELVITYS

Valtiokonttorilta on hankittu selvitys liitteinen. Jäljennös selvityksestä oheistetaan tähän päätökseeni kantelijalle tiedoksi.

RATKAISU

Tietoja asian käsittelystä

Kantelija on 14.11.2014 päivätyllä hakemuksellaan hakenut Valtiokonttorilta maksuvapautuslaissa (529/1980) tarkoitettua maksuvapautusta ”Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston määräämien maksujen suorittamisvelvollisuudesta”. Hakemuksen perustelujen mukaan aluehallintovirasto oli määrännyt kyseiset maksut päätöksistään, jotka se oli antanut kantelijan eräisiin hakemuksiin. Maksuvapautushakemuksen yhtenä liitteenä on ollut aluehallintoviraston lasku 29.10.2014.

Asia on Valtiokonttorissa kirjattu vireille tulleeeksi 18.11.2014. Valtiokonttori on 18.11.2014 päivätyllä lausuntopyynnöllään pyytänyt edellä mainitulta aluehallintovirastolta lausuntoa asiasta.

Aluehallintovirasto on 16.12.2014 päivätyssä, Valtiokonttoriin 22.12.2014 saapuneeksi kirjatussa lausunnossaan muun ohella tehnyt selkoa kantelijan hakemuksessa tarkoitettujen maksujen perusteesta ja niiden tarkemmasta määräytymisestä 21.7., 15.8., 15.9. ja 28.10.2014 annetuilla aluehallintoviraston päätöksillä hakijan tehtyä kesä-, heinä-, elo- ja syyskuun 2014 aikana yhteensä 87 erillistä samaa tarkoittavaa hakemusta. Lisäksi lausunnossa on muun ohella todettu kantelijan tehneen jo 27.6.2014 Valtiokonttorille vastaavanlaisen maksuvapautushakemuksen, samoin kuin aluehallintovirastolle itselleen oikaisuvaatimuksia sen maksupäätöksistä ja edelleen oikaisuvaatimukset hylänneistä aluehallintoviraston päätöksistä valituksia Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen, jossa niiden käsittely oli vielä lausunnon antamishetkellä ollut kesken. Lausunnon mukaan kantelija oli tehnyt aluehallintovirastolle oikaisuvaatimuksen myös niiden samojen maksujen määräämisestä, joita uusi maksuvapautushakemus koski. Aluehallintoviraston lausunnon mukaan kyseinen oikaisuvaatimusasia on juuri tuolloin (”juuri nyt”) ollut siellä päätettävänä.

Aluehallintovirasto on 18.12.2014 antamallaan päätöksellä hylännyt kantelijan oikaisuvaatimuksen.

Valtiokonttori on 7.1.2014 (pitäisi olla 7.1.2015) päivätyllä kirjeellään lähettänyt aluehallintoviraston 16.12.2014 päivätyyn lausunnon kantelijalle tiedoksi ja varannut hänelle mahdollisuuden tulla kuulluksi samasta lausunnosta. Samalla Valtiokonttori on todennut, että lausunnon mukaan maksuvapautushakemuksen kohteena olevien maksujen osalta on tehty oikaisuvaatimus ja että koska kyseinen muutoksenhaku liittyy maksun perusteeseen, samaa maksuvelvollisuutta koskevan maksuvapautushakemuksen käsittelyä jatketaan vasta sen jälkeen, kun oikaisuvaatimusasia on ratkaistu. Valtiokonttori on pyytänyt kantelijaa toimittamaan tiedon kyseisestä ratkaisusta sitten, kun oikaisuvaatimusasia on ratkaistu. Kirjeessä on erikseen todettu, että mahdollisen lausuman voi toimittaa yhdessä pyydetyn ilmoituksen kanssa.

Kantelija on antanut Valtiokonttorille 9.1.2015 päivätyyn lausuman, joka on kirjattu Valtiokonttoriin saapuneeksi 13.1.2015. Lausumassa ei ole ollut tietoa oikaisuvaatimuksen tilanteesta, eikä kantelija myöskään myöhemmin ole toimittanut siitä tietoa Valtiokonttoriin.

Valtiokonttori on 19.2.2016 tiedustellut sähköpostitse kyseisestä aluehallintovirastosta, onko kantelijan maksuvapautusasian perusteeseen liittyvä muutoksenhaku jo ratkaistu, jotta kantelijan tässä tarkoitettuun maksuvapautushakemukseen voitaisiin antaa ratkaisu.

Valtiokonttori on pyrkinyt myös puhelimitse selvittämään Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta, olisiko kantelijan tässä tarkoitettuun maksuvapautushakemukseen liittyvä muutoksenhaku vireillä siellä. Hallinto-oikeudesta ei ole tuolloin osattu varmasti sanoa, onko aluehallintoviraston 16.12.2014 annetussa lausunnossa mainittua maksuvelvollisuutta koskeva asia edelleen vireillä siellä. Hallinto-oikeudesta saadun tiedon mukaan siellä oli vireillä kantelijan valitusasia, jossa oli haettu muutosta aluehallintoviraston 18.12.2014 antamaan päätökseen. Sen sijaan kantelijan varhemman maksuvapautushakemuksen kannalta merkitykselliset ratkaisutiedot on saatu hallinto-oikeudesta Valtiokonttoriin.

Valtiokonttori on 7.4.2016 tiedustellut sähköpostitse aluehallintovirastosta, oliko edellä mainitussa Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa vireillä olevassa valitusasiassa kysymys samasta asiasta, josta aluehallintovirasto oli 16.12.2014 antanut Valtiokonttorille lausuntonsa.

Valtiokonttori on 19.4.2016 sähköpostitse saanut aluehallintovirastosta tiedon sen 18.12.2014 antamasta päätöksestä, jolla on hylätty kantelijan oikaisuvaatimus, samoin kuin tiedon siitä, että kyseinen päätös oli saatu annettua tiedoksi kantelijalle vasta 30.1.2016 haastemiestiedoksi-antona, ja että kantelija on valittanut tuosta päätöksestä hallinto-oikeuteen. Aluehallintoviraston vastauksen mukaan hallinto-oikeudessa vireillä olevassa asiassa on kysymys samasta asiasta, jossa se on 16.12.2014 antanut lausunnon Valtiokonttorille.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on 25.8.2016 antamallaan päätöksellä hylännyt kantelijan valituksen.

Valtiokonttori on lokakuun 2017 alussa tiedustellut Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta kantelijan valitusasian etenemistä. Valtiokonttori on 4.10.2017 saanut tiedon hallinto-oikeuden 25.8.2016 antamasta päätöksestä.

Lähtökohtia ja säännöksiä

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee muun ohella valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Oikeuskanslerin toimivaltaan ei kuulu puuttua viranomaisten lainmukaisen toimi- ja harkintavallan rajoissa tapahtuvaan päätöksentekoon. Sen sijaan oikeuskansleri voi puuttua selkeisiin menettelyvirheisiin, harkintavallan ylitykseen tai sen muuhun väärinkäyttöön sekä perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavaan menettelyyn.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hallintolain (434/2003) 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Pykälän 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Hallintolain 32 §:n mukaan lausuntoa tai muuta selvitystä koskevassa pyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä.

Hallintolain 33 §:n 1 momentin mukaan asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Pykälän 2 momentin mukaan asianosaiselle on ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä

asian ratkaisemista. Määräaika voidaan asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Maksuvapautuslain (529/1980) 1 §:n mukaan valtiokonttori voi vapauttaa maksu- tai korvausvelvollisen valtiolle tulevan maksun tai korvauksen suorittamisesta osaksi tai kokonaan, jos vapautus ei loukkaa valtion etua taikka jos maksun tai korvauksen periminen olisi ilmeisen kohtuutonta. Samoin edellytyksin Valtiokonttori voi myöntää helpotusta maksun tai korvauksen suorittamisessa.

Maksuvapautusasetuksen (530/1980) 1 §:n mukaan vapautuksen tai helpotuksen saamista valtiolle tulevan maksun tai korvauksen suorittamisessa tarkoittava hakemus on Valtiokonttorille osoitettuna toimitettava sille virastolle tai laitokselle, joka valvoo valtion etua kyseisen maksun tai korvauksen suorittamisessa. Asetuksen 2 §:n mukaan hakemukseen on liitettävä selvitys niistä seikoista, joilla hakemusta perustellaan, oikeaksi todistetut jäljennökset asiakirjoista, joihin maksu- tai korvausvelvollisuus perustuu tai, jos korvausvelvollisuutta ei ole vahvistettu, selvitys vahingon suuruudesta, sekä tarvittaessa selvitys maksu- tai korvausvelvollisen taloudellisesta asemasta. Asetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan edellä 1 §:ssä tarkoitetun viranomaisen on toimitettava hakemus liitteineen sekä oma lausuntonsa sen johdosta Valtiokonttorille.

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 22 §:n 1 momentin mukaan aluehallintoviraston suoritteiden maksullisuudesta ja maksujen suuruudesta on voimassa, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan aluehallintoviraston suoritteiden maksuista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Valtion maksuperustelain 11 b §:n (951/2015) 1 momentin mukaan lain 6 §:ssä tarkoitetun maksun määräämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä siten kuin hallintolaisissa (434/2003) säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Kantelijan maksuvapautushakemuksessa tarkoitettujen maksujen määräämiseen on sovellettu aluehallintovirastojen maksuista vuosina 2014 ja 2015 annetun valtioneuvoston asetuksen (1092/2013) säännöksiä.

Arviointi

Valtiokonttori on selvityksessään todennut muun ohella: ”Koska Valtiokonttori ei voi käsitellä maksuvelvollisuuden perusteeseen liittyviä kysymyksiä, vakiintuneen käytännön mukaan on katsottu, että jos maksuvelvollisuuden perusteeseen liittyen on vireillä muutoksenhaku, maksuvapautushakemusta ei voida vielä siinä vaiheessa käsitellä.”

Tulkitsen, että Valtiokonttori on tarkoittanut edellä mainitulla toteamuksellaan, että se ei voi ratkaista sille tehtyä maksuvapautushakemusta ennen kuin maksun määrännyt viranomainen on

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

ratkaissut maksuvelvollisuuden perustetta koskevan mahdollisen oikaisuvaatimuksen ja edelleen hallinto-oikeus on ratkaissut mainitun viranomaisen oikaisuvaatimukseen antamaa päätöstä koskevan mahdollisen valituksen. Pidän nimittäin selvänä, että Valtiokonttori on ryhtynyt käsillä olevassa tapauksessa käsittelmään kantelijan maksuvapautushakemusta.

Kantelijan tekemä hakemus on johtanut maksuvapautusasian sekä muodolliseen että asialliseen vireilletuloon Valtiokonttorissa. Valtiokonttori on ryhtynyt asian sisällöllistä selvittämistä tarkoitaviin toimiin pyytämällä ensin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolta lausuntoa kantelijan maksuvapautushakemuksesta. Maksuvapautusasetuksen edellä selostetussa 3 §:n 1 momentissa on säädetty nimenomaisesti tällaisesta viranomaisen lausunnosta.

Hallintolain edellä selostettu 32 § sisältää lausunnon pyytämistä koskevan yleissäännöksen. Aluehallintoviraston lausunnon saatuaan Valtiokonttori on edelleen varannut maksuvapautushakemuksen tehneelle kantelijalle tilaisuuden tulla kuulluksi edellä kerrotuin tavoin hankitusta viranomaisen lausunnosta. Tämän kuulemistilaisuuden varaamiseen Valtiokonttorin on velvoittanut muun ohella hallintolain edellä selostettu 34 §:n 1 momentin säännös.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella arvioituna Valtiokonttorin toimet eivät ole rajoittuneet esimerkiksi pelkästään maksuvapautusasian tutkimisen edellytysten selvittämiseen. Selvää on, että Valtiokonttori on saanut jo aluehallintoviraston 16.12.2014 päivätystä lausunnosta tiedon, että kantelija on tehnyt aluehallintovirastolle valtion maksuperustelain edellä selostetussa 11 b §:ssä tarkoitetun oikaisuvaatimuksen niiden samojen maksujen määräämisestä, joiden osalta hän on hakenut maksuvapautusta Valtiokonttorilta. Näin saatu tieto ei ole kuitenkaan johtanut Valtiokonttorissa esimerkiksi kantelijan maksuvapautushakemuksen tutkimatta jättämiseen. Sen sijaan Valtiokonttori on samassa kirjeessä, jossa se on varannut kantelijalle tilaisuuden lausua aluehallintoviraston lausunnosta, pyytänyt kantelijaa toimittamaan Valtiokonttorille tiedon tuossa lausunnossa mainitun oikaisuvaatimusasian ratkaisusta. Samalla Valtiokonttori on ilmoittanut jatkavansa maksuvapautushakemuksen käsittelyä vasta sen jälkeen, kun kyseinen oikaisuvaatimusasia on ratkaistu.

Minulla ei ole aihetta epäillä Valtiokonttorin ylittäneen harkintavaltaansa tai menetelleen muutenkaan virheellisesti, kun se on ryhtynyt tutkimaan ja sisällöllisesti selvittämään maksuvapautusasiaa kantelijan samoista maksuista tekemää oikaisuvaatimusta koskevan menettelyn vireillä ollessa.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella jää kuitenkin täsmentymättä, mitä tarkoituseriä Valtiokonttorin edellä selostettu menettelytapa palvelee. Nähdäkseni oikeudellisesti perusteltavissa olisi ollut myös sellainen menettelytapa, jossa Valtiokonttori olisi jättänyt kantelijan maksuvapautushakemuksen tutkimatta tai peräti hylännyt sen ennenaikaisena viittaamalla kantelijan vireillepanemaan oikaisuvaatimusmenettelyyn. Tällöin kantelija olisi siis joutunut tekemään uuden maksuvapautushakemuksen, mikäli hän olisi ollut tyytymätön myös oikaisuvaatimukseensa ja sen jälkeen mahdolliseen valitukseensa saamaansa ratkaisuun.

Sinällään sekä maksuvapautusta koskevassa menettelyssä että maksupäätökseen kohdistuvassa oikaisuvaatimusmenettelyssä on kysymys hakijan vireille panemasta menettelystä, jolla hän tähtää etunsa mukaiseen lopputulokseen hänen ja hallinnon välisessä suhteessa. Määrääjassa tapahtuvaan vireillepanoon sidottu oikaisuvaatimusmenettely, joka tapahtuu maksupäätökseen tehneessä viranomaisessa, on osa säännönmukaista muutoksenhakua. Sen sijaan määrääjään sitomattomalla maksuvapautusta koskevalla menettelyllä, joka tapahtuu Valtiokonttorissa maksun perintävaiheessa, pyritään vapautumaan päätöksestä johtuvasta maksuvelvollisuudesta tai sopeuttamaan se maksuvelvollisen maksukykyyn ilmeisissä kohtuuttomuustapauksissa. Mak-

suvapautuslain esitöissä kohtuuttomuus liitetään joko maksuvelvollisuuden syntyyn liittyviin erityisiin syihin tai maksuvelvollisen taloudellisen aseman heikkouteen (ks. HE 69/1980 vp, s. 1).

Maksuvapautusta koskevassa menettelyssä on siten jo lähtökohtaisesti kysymys sinällään poikkeukselliseksi luonnehdittavasta menettelystä. Lisäksi varsinkin maksuvapautuslain esitöissä mainitut maksuvelvollisuuden syntyolosuhteet ovat sellaisia, jotka väistämättä tullevat arvioitavaksi myös vireillepannussa säännönmukaista muutoksenhakua koskevassa menettelyssä. Ainakaan näistä näkökulmista arvioituna puoltamani menettelytavan ja Valtiokonttorin omaksuman menettelytavan välillä ei ole tehtävissä eroa jälkimmäisen menettelytavan hyväksi.

Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain (706/2007) 4 §:n 1 momentin mukaan julkinen saatava saadaan periä ulosotossa, vaikkei saatavan määrääminen tai maksuunpano ole tullut lainvoimaiseksi. Maksupäätökseen kohdistuvalla säännönmukaisella muutoksenhaulla ei siten ole täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Kun myöskään maksuvapautuksen hakemisella ei maksuvapautuslain mukaan ole tuollaista vaikutusta, tästäkään näkökulmasta arvioituna puoltamani menettelytavan ja Valtiokonttorin omaksuman menettelytavan välillä ei ole tehtävissä eroa jälkimmäisen menettelytavan hyväksi.

Sen sijaan Valtiokonttorin menettely on nähdäkseni tässä johtanut siihen, ettei se ole hallinnut asiaa menettelyjohdollisesti, ja samalla kantelijan maksuvapautusasian osin perusteettomaan viipymiseen.

Edellä selostetuina tavoin kantelijan maksuvapautusasiassa on lopulta tehty ratkaisu sen oltua vireillä ja käsiteltävänä Valtiokonttorissa yli kolme vuotta. Saadun selvityksen perusteella asian käsittelyn keston on vaikuttanut muun ohella se seikka, että aluehallintoviraston kantelijan edellä mainittuun oikaisuvaatimukseen 18.12.2014 antamaa päätöstä ei ole onnistuttu antamaan todisteellisesti tiedoksi kantelijalle kuin vasta 30.1.2016. Nähdäkseni pelkästään tämä seikka selittää noin 13 kuukautta kantelijan maksuvapautusasian käsittelyn kokonaiskestosta Valtiokonttorissa. Ryhtymättä enemmälti selvittämään ja arvioimaan muiden viranomaisten toimintaa tiedoksiannosta huolehtimisessa ja sen toimittamisessa tai kantelijan käyttäytymistä tiedoksiannotoyritysten epäonnistumisessa totean, että tämä osa käsittelyn kestosta ei ole ollut Valtiokonttorin vastuulla.

Nähdäkseni ratkaisun antaminen kantelijan maksuvapautusasiassa on kuitenkin pitkittynyt Valtiokonttorissa muistakin syistä johtuen.

Valtiokonttori on selvityksessään katsonut, että se on tehnyt päätöksen kantelijan maksuvapautushakemukseen ilman aiheetonta viivytyksiä. Tätä näkemystään Valtiokonttori on perustellut muun ohella selvitysvastuun jakautumisella viranomaisen ja hakijan kesken. Asiassa on siten oikeudellisesti olennaisilta osin kysymys siitä, onko selvitysvastuu asiassa jakautunut Valtiokonttorin näkemyksen mukaisesti vai jotenkin muuten ja onko asian ratkaisun viipyminen siten johtunut kuitenkin Valtiokonttorin menettelystä.

Hallintolain edellä selostettu 31 § on yleissäännös viranomaisen selvittämismääräyksiä ja selvittämismääräyksiä jakautumisesta viranomaisen ja asianosaisen kesken. Tätä yleissäännöstä täydentää käsillä olevassa asiassa muun muassa maksuvapautusasetuksen edellä selostettu 2 §:n säännös, jonka mukaan maksuvapautusta koskevaan hakemukseen on liitettävä muun ohella selvitys niistä seikoista, joilla hakemusta perustellaan, sekä oikeaksi todistetut jäljennökset asiakirjoista, joihin maksu- tai korvausvelvollisuus perustuu. Näiden säännösten mukaan lähtökohta on sinällään selvä: sisällöllinen selvittämisselvitys kuuluu ensisijaisesti asianosaiselle, joka

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

vaatii tai hakee viranomaiselta maksuvapautusta tai jotakin muuta (ks. esim. Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Edita 2016, s. 234). Sen sijaan menettelyjohtoa koskeva vastuu kuuluu virallisperiaatteen mukaisesti viranomaiselle. Viranomaisen menettelyjohdovelvollisuuteen kuuluu tarpeen mukaan muun muassa ohjata asianosaista asian ratkaisemiseksi tarvittavien tietojen esittämiseen. Hallintolain edellä selostetun 8 §:n 1 momentin sisältämä viranomaisen neuvontavelvollisuus vaikuttaa samansuuntaisesti. (Ks. esim. HE 72/2002 vp, s. 93)

Valtiokonttori on kantelijalle 7.1.2014 (pitäisi olla 7.1.2015) osoittamallaan kirjeellä muun ohella pyytänyt häntä toimittamaan Valtiokonttorille tiedon aluehallintoviraston ratkaisusta oikaisuvaatimusasiassa. Nähdäkseni Valtiokonttori on viranomaisena konkretisoinut tällä pyynnöllään maksuvapautusta hakeneelle kantelijalle sen, mitä hänen asianosaisen selvittämismääräyksensä piiriin on kuulunut käsillä olevassa asiassa.

Minulla ei ole aihetta epäillä Valtiokonttorin ylittäneen harkintavaltaansa tai menetelleen muutenkaan sinällään virheellisesti, kun se on edellä kerrotuin tavoin pyytänyt kantelijaa toimittamaan tiedon aluehallintoviraston ratkaisusta siinä oikaisuvaatimusasiassa, jonka kantelija itse oli pannut vireille. Se ei ole kuitenkaan samalla asettanut kantelijalle määräaika, mihin mennessä hänen olisi pitänyt ilmoittaa Valtiokonttorille oikaisuvaatimusasian ratkaisusta, eikä myöskään ilmoittanut kantelijalle, että määräajan noudattamatta jättäminen ei estä asian ratkaisemista ja että määräaika voidaan hänen pyynnöstään pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Näin menetellessään Valtiokonttori on laiminlyönyt hallintolain edellä selostetun 33 §:n sille asettamat velvollisuudet. Tästä on seurannut, että Valtiokonttorilla ei ole kantelijan maksuvapautusasian käsittelyä jatkaessaan ollut käytettävissään kaikkia niitä menettelyjohdollisia keinoja, joilla viranomainen voi omalta osaltaan hallita asian käsittelyn kestoa.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella arvioituna myöskään Valtiokonttorin kantelijalle osoittama pyyntö ei ole edes sen laatimishetkellä 7.1.2015 ollut enää oikeudellisesti merkityksellinen ja ajantasainen, kun aluehallintovirasto oli jo 18.12.2014 hylännyt kantelijan oikaisuvaatimuksen. Nähdäkseni Valtiokonttori on jo aluehallintoviraston 16.12.2014 päivätystä lausunnosta saanut tiedon, että oikaisuvaatimusasia oli juuri tuolloin (”juuri nyt”) ollut siellä päätettävänä. Valtiokonttori ei ole kuitenkaan tätä tiedossaan ollutta oikaisuvaatimusasian joutuisaa etenemistä enää tarkistanut ennen kantelijalle osoitetun kirjeen lähettämistä eikä ole siten pyyntöään muotoillessaan huomannut, että Valtiokonttorin itsensä ilmoittaman lähtökohdan mukaan asian käsittelyn jatkuminen ei riippuisi oikaisuvaatimusasian ratkaisemisesta, vaan siitä, tekeekö kantelija oikaisuvaatimuksen hylkäävästä aluehallintoviraston päätöksestä valituksen hallinto-oikeudelle ja milloin hallinto-oikeus antaa valitusasiassa ratkaisunsa. Valtion maksuperustelain edellä selostetun 11 b §:n 2 momentin mukaan asiassa annettavaan hallinto-oikeuden päätökseen ei nimittäin saa enää hakea muutosta valittamalla.

Valtiokonttori ei siis ole kantelijalle osoittamansa pyynnön sanamuodonkaan mukaan edellyttänyt kantelijalta mitään oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeiseen mahdolliseen valitusmenettelyyn liittyen. Kantelijan valitettua aluehallintoviraston päätöksestä hallinto-oikeuteen edes se, että kantelija olisi pyynnön mukaisesti ilmoittanut Valtiokonttorille oikaisuvaatimusasian tulleen ratkaistuksi, ei olisi Valtiokonttorin itsensä ilmoittaman lähtökohdan mukaan vielä mahdollistanut maksuvapautusasian käsittelyn jatkumista ja ratkaisun antamista. Sen sijaan Valtiokonttori olisi kantelijan ilmoituksen saatuaan mahdollisesti huomannut, että sen pitäisi konkretisoida kantelijan selvittämismääräys uudelleen valitusmenettelyä silmällä pitäen ja että sen pitäisi asettaa kantelijalle hallintolain 33 §:n edellyttämä määräaika hallinto-oikeuden ratkaisusta ilmoittamista varten ja tehdä kantelijalle saman lainkohdat edellyttämät ilmoitukset.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella Valtiokonttori on lisäksi viimeistään huhtikuussa 2016 saanut varman tiedon siitä, että kantelija oli valittanut oikaisuvaatimuksen hylkäävästä aluehallintoviraston päätöksestä hallinto-oikeuteen. Valtiokonttori ei ole kuitenkaan tällöinkään huomannut, että sen kantelijalle osoittamaan kirjeeseen sisältynyt pyyntö ei ole ollut sitä lähetettäessä ajantasainen ja että se siten pyytää edelleen kantelijaa toimittamaan sellaista, joka tarkalleen ottaen on jo menettänyt oikeudellisen merkityksensä asian käsittelyn jatkamisen ja sen ratkaisemisen kannalta. Käsitykseni mukaan Valtiokonttorin olisikin viimeistään edellä kerrotun varmistuksen saatuaan pitänyt erikseen pyytää kantelijaa toimittamaan sille tiedon ratkaisusta, jonka hallinto-oikeus tulee antamaan tuossa valitusasiassa, ja asettaa kantelijalle hallintolain 33 §:n edellyttämän määräajan hallinto-oikeuden ratkaisusta ilmoittamista varten ja tehdä kantelijalle myös saman lainkohdat edellyttämät ilmoitukset. Kun Valtiokonttori ei ole näin menetellyt, se ei ole asianmukaisesti konkretisoinut kantelijalle, mitä hänen asianosaisen selvittämisvastuunsa piiriin on kuulunut käsillä olevassa asiassa. Näissä oloissa selvittämisvastuu hallinto-oikeuden ratkaisun antamisesta ja sen sisällöstä on nähdäkseni jäänyt Valtiokonttorille itselleen eikä se voi vedota enää siihen, että kantelija ei missään vaiheessa toimittanut sille tietoa oikaisuvaatimusasian ratkaisusta. Yksinkertaisimmillaan Valtiokonttori olisi voinut pyytää hallinto-oikeutta toimittamaan sille tiedon ratkaisun antamisesta kantelijan valitusasiassa. Käytettävissäni olevan aineiston perusteella hallinto-oikeudessa käsiteltävänä olleen kantelijan valitusasian diaarinumero on 28.4.2016 lähtien ollut Valtiokonttorin tiedossa.

Toisin sanoen Valtiokonttorille ei ole jäänyt lopulta muuta keinoa hallita kantelijan maksuvapautusasian käsittelyn kestoa kuin arvioida selvittämisvastuun jakautuminen uudelleen viranomaisen ja asianosaisen kesken niin, että nimenomaan Valtiokonttorille itselleen kuului selvittää kantelijan muutoksenhakutoimenpiteiden lopputulos.

Edellä selostetuin tavoin Valtiokonttorin omaksuma menettelytapa korostaa viranomaisen maksupäätökseen kohdistuvassa säännönmukaisessa muutoksenhakumenettelyssä annettavien ratkaisujen merkitystä samaa maksua koskevan maksuvapautusasian käsittelyn jatkamiselle ja sen ratkaisemiselle. Tämän lähtökohdan kanssa on huonosti yhteen sovitettavissa, että Valtiokonttori edes siinä tapauksessa, että se olisi tehnyt maksuvapautuksen hakijalle hallintolain 33 §:n edellyttämät ilmoitukset, jossain maksuvapautusasian käsittelyn myöhemmässä vaiheessa tyytyisi ratkaisemaan asian pelkästään hakijan siihen asti toimittaman aineiston perusteella eli ilman tietoa siitä, mikä on ollut hakijan vireillepanemien muutoksenhakutoimien lopputulos.

Edellä kerrotun perusteella ratkaisun antaminen kantelijan maksuvapautusasiassa on hallinto-oikeuden ratkaisun antamisen jälkeen viipynyt nimenomaan Valtiokonttorista johtuvasta menettelyjohdon ja selvittämisvastuun laiminlyönnistä. Pelkästään tämän vuoksi kantelijan maksuvapautusasian käsittely on pitkittynyt noin 13 kuukautta.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Edellä kerrotuin perustein kiinnitän Valtiokonttorin huomiota sille viranomaisena kuuluvaan menettelyjohtovastuuseen ja siihen kuuluvaan velvollisuuteen konkretisoida hakijan selvittämisvastuun viranomaisen päätöksenteon kannalta oikeudellisesti merkityksellisellä ja muutenkin ajantasaisella tavalla sekä viranomaisen menettelyjohtokeinojen tärkeyteen sen huolehtiessa velvollisuudestaan asian käsittelemiseen ilman aiheetonta viivytystä.

Edellä kerrotussa tarkoituksessa lähetän tämän päätökseni tiedoksi Valtiokonttorille.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Muihin toimenpiteisiin kantelu ei anna aiheutta.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Oikeuskanslerinsihteeri

Juha Sihto

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi