



**TURUN  
YLIOPISTO**  
Oikeustieteellinen  
tiedekunta

# Hallintokantelu oikeussuojakeinona ja osana hyvää hallintoa

Perustuslain 21 § ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan suhde  
hallintokanteluinstituutioon

Perusoikeudet  
ON-työ/Tutkielma

Laatija:  
Topi Simola

26.3.2025

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu  
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-työ / Tutkielma

**Oppiaine:** Oikeustiede – Perusoikeudet, erikoistumisjakso

**Tekijä:** Topi Simola

**Otsikko:** Hallintokantelu oikeussuojakeinona ja osana hyvää hallintoa – Perustuslain 21 § ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan suhde hallintokanteluinstituutioon

**Ohjaaja:** Veli-Pekka Viljanen

**Sivumäärä:** IX + 25 sivua

**Päivämäärä:** 26.3.2025

Hallintokantelu on hallinto-oikeudellinen oikeusturvakeino ja tärkeä osa hallinnon oikeusturvajärjestelmää. Kantelulla on kaksi toisiinsa liittyvää tehtävää: jälkikäteisen oikeusturvan tarjoaminen ja hallinnon laillisuusvalvonta. Oikeusturvakeinona hallintokanteluun kohdistuu tiettyjä perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvia vaatimuksia.

Tutkimuksen aiheena on hallintokantelun suhde perustuslain 21 § ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan tarkoitamiin hyvän hallinnon ja tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimuksiin. Tarkoituksena on selvittää, mitä hyvä hallinto ja tehokkaan oikeussuojan vaatimus pitävät sisällään ja miten hyvin hallintokantelu oikeudellisena instituutioon täyttää sille asetetut hyvän hallinnon ja tehokkaan oikeussuojan vaatimukset. Tutkimuksen painopiste on hallintolain mukaisessa hallintokantelussa sekä ylimmille laillisuusvalvojen tehdyissä kanteluissa. Hallinnon erityislakien mukaisia kanteluita käytetään esimerkinomaisesti ja vertailukohtina soveltuvin osin. Tutkimuksen lopussa esitetään johtopäätösten lisäksi kehitysideoita havaittujen ongelmien korjaamiseksi.

Tutkimuksen metodi on lainopillinen. Tutkimusaineistona on käytetty voimassa olevaa lainsäädäntöä, lainvalmisteluaineistoja, ylimpien kotimaisten tuomioistuimien ratkaisukäytäntöä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä, oikeuskirjallisuutta sekä ylimpien laillisuusvalvojen, viranomaisten ja ministeriöiden tuottamaa virallisaineistoa. Oikeuskäytäntö ja lainvalmisteluaineistot, erityisesti hallituksen esitykset ja perustuslakivaliokunnan mietinnöt ja lausunnot, muodostavat keskeisen osan aineistosta.

Tutkimuksen perusteella hallintokantelun keskeiset ongelmat hyvän hallinnon näkökulmasta liittyvät kanteluiden pitkiin käsittelyaikoihin. Käsittelyajat riippuvat asiaryhmästä ja tahosta, joka kantelun käsittelee. Oikeusturvan tehokkuuden näkökulmasta hallintokantelussa instituutioon on useita ongelmia. Kanteluratkaisujen sitomattomuus ja sanktiomekanismien puutteesta johtuva heikko ennaltaehkäisevä vaikutus tulevien loukkausten varalta sekä jälkikäteisten hyvityskeinojen puute ovat keskeiset puutteet tehokkaan oikeussuojan vaatimuksen kannalta. Puuteiden korjaamiseksi esitetään tehokkaampien oikeusturvakeinojen kuten varsinaisten muutoksenhakekeinojen käyttöalan laajentamista perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla, hallintoriitamenettelyn käyttöalan laajentamista tietyiltä osin, kanteluviranomaisten resurssien lisäämistä sekä lakimuutoksia hallintolain mukaiseen hallintokanteluun, joilla hallintokantelun tehokkuutta oikeusturvakeinona saataisiin parannettua.

**Avainsanat:** Euroopan ihmisoikeussopimus, hallintokantelut, laillisuusvalvonta, oikeusturva, perusoikeudet

## Sisällys

Lähteet.....	V
Lyhenteet.....	IX
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
1.1 Yleistä .....	1
1.2 Hallintokantelun käsitteestä ja aiheen rajauksesta.....	1
1.3 Tutkimuskysymys, -aineisto, -metodi ja tutkimuksen rakenne.....	2
<b>2 Hallintokanteluinstituutio .....</b>	<b>4</b>
2.1 Hallintokantelun yleiskuvaus .....	4
2.2 Säädöspohja.....	5
2.2.1 Hallintolaki .....	5
2.2.2 Hallinnon erityislait.....	5
2.2.3 EU-oikeus .....	6
2.2.4 Perustuslaki .....	7
2.2.5 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset .....	7
<b>3 Hallintokantelun ja perustuslain 21 § keskinäissuhde .....</b>	<b>9</b>
3.1 Perustuslain 21 § keskeinen sisältö .....	9
3.1.1 Oikeus asian asianmukaiseen käsittelyyn .....	9
3.1.2 Oikeus asian käsittelyyn toimivaltaisessa viranomaisessa .....	10
3.1.3 Oikeus hakea muutosta .....	10
3.1.4 Oikeus tehokkaksiin oikeussuojakeinoihin .....	11
3.2 Oikeuskäytäntöä: hallintokantelu tehokkaana oikeussuojakeinona .....	12
3.2.1 Kantelu passiivisuustilanteissa ja epäselvissä ratkaisuissa .....	12
3.2.2 Kantelu tahdosta riippumattomassa hoidossa.....	14
<b>4 Hallintokantelun suhde EIS 13 artiklaan .....</b>	<b>16</b>
4.1 EIS 13 artiklan keskeinen sisältö .....	16
4.2 EIT:n vahvistamat tehokkaan oikeussuojakeinon elementit.....	17
4.2.1 Toimivalta tehdä sitovia päätöksiä ja oikeussuojakeinojen yhteisvaikutus .....	17
4.2.2 Ennaltaehkäisevä vaikutus ja hyvitys tapahtuneesta loukkauksesta .....	18
4.2.3 Riippumattomuus.....	19
<b>5 Johtopäätökset .....</b>	<b>21</b>
5.1 Hallintokantelun suhde hyvään hallintoon.....	21

<b>5.2 Hallintokantelu tehokkaana oikeussuojakeinona .....</b>	<b>22</b>
<b>5.3 Pohdintaa ja kehitysideoitu .....</b>	<b>24</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

- Hallberg, Pekka*: 17. oikeusturva (PL 21 §), s. 783–808 teoksessa *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet, 2. uudistettu painos, WSOYpro Oy 2011.
- Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu*: Ihmisoikeudet: käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön, 2. uudistettu painos, Alma 2017.
- Hirvonen, Ari*: Mitkä metodit? : opas oikeustieteen metodologiaan, Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17, Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2011.
- Koivisto, Ida*: Oikeusturva – kehittyvä perusoikeus?, *Lakimies* 6/2013, s. 1032-1054.
- Kulla, Heikki – Salminen, Janne*: Hallintomenettelyn perusteet, 12. uudistettu painos, Alma Talent 2024.
- Launiala, Mika*: Obiter dictum – Prejudikaatissa muutoin lausuttu, *Edilex* 2017/37, julkaistu 6.9.2017.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus, 3. uudistettu painos, Alma Talent Oy 2023.
- Ojanen, Tuomas*: Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa, *Defensor Legis* 4/2011, s. 442–455.
- Paunio, Riitta-Leena*: Tavoitteita ja haasteita– oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa 90 vuotta, s. 7–16 teoksessa *Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja*, Eduskunnan oikeusasiamies 2010.
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti*: Euroopan ihmisoikeussopimus, 6. uudistettu painos, Alma Talent 2018.
- Saraviita, Ilkka*: Perustuslaki, 2. uudistettu painos, Talentum 2011.
- Siltala, Raimo*: Oikeustieteen tieteenteoria, Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003.
- Suviranta, Outi*: Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan, *Lakimies* 6/2002, s. 914–937.
- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas*: Sosiaalioikeus, 6. uudistettu painos, Alma Talent 2023.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset, *Lakimies* 5–6/1996, s. 788–815.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, Talentum 2001.

## **Virallislähteet**

### *Hallituksen esitykset*

*HE 309/1993 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

*HE 175/1999 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 72/2002 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

*HE 50/2013 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.

*HE 185/2014 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

*HE 29/2018 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 147/2022 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi.

### *Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt*

*PeVL 70/2002 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 ja 16 §:n muuttamisesta.

*PeVL 26/2024 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.

*PeVM 25/1994 vp:* Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

*PeVM 6/1996 vp:* Perustuslakivaliokunnan mietintö. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1994.

*PeVM 12/2010 vp:* Perustuslakivaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta.

*PeVM 1/2025 vp:* Perustuslakivaliokunnan mietintö. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2023.

### *Muut virallislähteet*

*Aluehallintovirastojen kanteluprosessin kehittämishanke – Loppuraportti.* Työryhmän loppuraportti, valtiovarainministeriön hankenumero VM126:00/2010, julkaistu 28.4.2011.

*AVIn tilinpäätös 2023:* aluehallintovirastojen julkaisuja 231/2024.

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018.*

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2023.*

*HaVM 6/2014 vp:* Hallintovaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.

*OM 2019:24:* Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jako, työryhmän mietintö, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja, julkaistu 5.6.2019.

*PNE 2/1999 vp:* Puhemiesneuvoston ehdotus uudeksi eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöksi.

*Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2023.*

### **Oikeustapaukset**

#### *Kansalliset tuomioistuimet*

KHO 24.2.1997 T 984

KHO 8.6.2000 T 1894

KHO 2007:22

KHO 2023:62

KKO 2023:93

*Euroopan ihmisoikeustuomioistuin*

Boyle ja Rice v. Yhdistynyt kuningaskunta (9659/82+, tuomio 27.4.1988)

Khan v. Yhdistynyt kuningaskunta (35394/97, tuomio 4.10.2000)

Kudla v. Puola (30219/96, tuomio 26.10.2000)

Kuppinger v. Saksa (62198/11, tuomio 15.4.2015)

Leander v. Ruotsi (9248/81, tuomio 26.3.1987)

Mifsud v. Ranska (57220/00, tuomio 11.9.2002)

Silver ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta (5947/72+, tuomio 25.3.1983)

X v. Suomi (34806/04, tuomio 19.11.2012)

Z ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta (29392/95, tuomio 10.5.2001)

## Lyhenteet

Ammattihenkilölaki	Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994)
Asiakaslaki	Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)
AVI	Aluehallintovirasto
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOa	Eduskunnan oikeusasiamies
EOaL	Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002)
EU	Euroopan unioni
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
HOL	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
Ilmoittajansuojelulaki	Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (1171/2022)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KP-sopimus	YK:n kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 8/1976)
OKa	Valtioneuvoston oikeuskansleri
OKaL	Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000)
OM	Oikeusministeriö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki (731/1999)
PNE	Puhemiesneuvosto
Potilaslaki	Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)

# 1 Johdanto

## 1.1 Yleistä

Hallinnon oikeusturvajärjestelmä on pirstaleinen, vaikeasti hahmottuva ja useasta erilaisesta oikeusturvamekanismista rakentuva kokonaisuus. Järjestelmä voidaan jakaa kolmeen osaan sen mukaan miten, missä ja milloin oikeusturvaa toteutetaan. Hallinto-oikeudellinen oikeusturva voidaan hahmottaa myös kahtiajakona etukäteiseen ja jälkikäteiseen oikeusturvaan, jossa jakolinjana toimii tehty hallinnollinen päätös. Hallinnon oikeusturvajärjestelmään kuuluu yli kymmenen erilaista oikeusturvamenettelyä.<sup>1</sup>

Hallintokantelua voidaan luonnehtia jälkikäteiseksi oikeusturvakeinoksi sekä hallinnon laillisuusvalvontamekanismiksi. Hallintokantelun erityispiirre hallinnon oikeusturvajärjestelmässä on sen käyttöalan laajuus. Sen käyttöalaa ei ole esimerkiksi rajoitettu koskemaan vain tiettyjä asiaryhmiä, vaan kantelun voi tehdä niin kirjallisista hallintopäätöksistä kuin tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jossa ei tehdä kirjallisia päätöksiä. Hallintokantelu on säännönmukaisesti tehoton ainoastaan sellaisia päätöksiä vastaan, jossa on käytettävissä varsinainen muutoksenhakekeino.<sup>2</sup>

Hallintokantelu on tuomioistuinkäsittelystä erillinen oikeusturvakeino, jossa noudatetaan hallintomenettelyn säännöksiä. Kantelun luonne oikeusturva- ja valvontakeinona kytkee sen perustuslailliseen oikeusturvaperusoikeuteen sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämiin oikeusturvaa koskeviin säännöksiin ja näiden asettamiin vaatimuksiin. Hallintokantelun perus- ja ihmisoikeuskytköksistä ei ole julkaistu selkeää yleiskuvausta, joten tarkempi tarkastelu aiheesta on tarpeen.

## 1.2 Hallintokantelun käsitteestä ja aiheen rajauksesta

Tutkimuksen keskiössä on hallintolain mukainen hallintokantelu, jonka synonyyminä tämän tutkimuksen puitteissa käytetään myös kantelu -termiä. Myös ylimmille laillisuusvalvojille

---

<sup>1</sup> Kolme oikeusturvan ryhmää ovat hallintomenettelyssä, hallintoprosessissa ja yleisissä tuomioistuimissa toteutettava oikeusturva. Etukäteistä ja jälkikäteistä oikeusturva voidaan luonnehtia myös menettelylliseksi ja korjaavaksi oikeusturvaksi. Taulukko erilaisista hallinnon oikeusturvamenettelyistä luokitteluineen ja järjestelmän yleiskuvaus, ks. Mäenpää 2023, s. 304–305.

<sup>2</sup> Hallintokanteluinstitution tarkempi yleiskuvaus on luvussa 2.1.

tehdyt kantelut kuuluvat tämän tutkimuksen alaan. On kuitenkin tärkeä huomata, että vaikka hallintolain mukaisen hallintokantelun ja ylimmille laillisuusvalvojille tehtävien kanteluiden perusidea, sääntelyratkaisut ja lainvalvontafunktio ovat osittain yhtenevät, on niillä merkittäviä eroja säädöspohjan ja kohteiden painotuksen osalta.<sup>3</sup> Myös käytettävissä olevat seuraamusvaihtoehdot kantelujen seurauksena ovat laajemmat ylimmillä laillisuusvalvojilla kuin hallintoviranomaisilla. Ylimpien laillisuusvalvojien lainvalvonnan painopiste on perusoikeuksien toteutumisessa, kun taas viranomaisten laillisuusvalvonta painottuu oman hallinnonalansa lainmukaisuuteen.<sup>4</sup>

Joissain hallinnon erityislaeissa käytetään myös kantelua synonyyminä hallintokantelulle ja viitataan lakiviittauksella suoraan hallintolain hallintokantelua koskeviin säännöksiin.<sup>5</sup> Joillain hallinnonaloilla on kuitenkin säädetty erikseen esimerkiksi kantelua koskevista menettelyistä ja usein myös hallinnonalakohtaisten kantelu- ja valvontaviranomaisten keskinäisestä työnjaosta.<sup>6</sup> Tärkeää on lisäksi pitää hallintokantelusta erillään tuomiovirhekantelut ja muut ylimääräiset muutoksenhakekeinot.

Tutkimusaihetta on rajattu lisäksi siten, että ylikansallisia kanteluita eikä EU-oikeuden vaikutusta hallintokanteluihin tarkastella tarkemmin. Myös hallinnonalakohtaiset kanteluita käsittelevät erityiset valvontavaltuutetut on jätetty tarkastelun ulkopuolelle.<sup>7</sup>

### **1.3 Tutkimuskysymys, -aineisto, -metodi ja tutkimuksen rakenne**

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mikä hallintokantelun suhde PL 21 § ja EIS 13 artiklan asettamaan hyvän hallinnon vaatimukseen ja tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimukseen. Kyse on siitä, täyttääkö hallintokantelu sille asetetut vaatimukset ja jos ei niin

---

<sup>3</sup> Aluehallintoviraston kanteluprosessin kehittämishankkeen loppuraportissa esitettiin vuonna 2011 aluehallintovirastojen ja muiden viranomaisten kanteluinstituutioiden yhtenäistämistä ylimmille laillisuusvalvojille tehtävien kanteluiden kanssa ja kaikkia viranomaisia koskevan hallintokantelun yleissäännöksen säätämistä. Hallintokanteluita koskevat yleissäännökset säädettiin uuteen HL 8 a lukuun, joka tuli voimaan 1.9.2014, ks. valtiovarainministeriö 2011, s. 99–105 ja HE 50/2013 vp, s. 17–19; Ylimmille laillisuusvalvojille tehtävistä kanteluista on säädetty erikseen kunkin laillisuusvalvojan omissa säädöksissä, ks. EOaL 1 luku ja OKaL 1–9 §.

<sup>4</sup> Sekä eduskunnan oikeusasiamiehen että valtioneuvoston oikeuskanslerin perustuslaissa säädetty valvonnan painopiste on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa, ks. PL 108 § ja 109 §.

<sup>5</sup> Näin on esim. potilaslaissa ja asiakaslaissa säädettyjen kanteluiden osalta, ks. potilaslaki 10 a § ja asiakaslaki 23 a §.

<sup>6</sup> Esimerkiksi sote-sektorin valvontaviranomaisten keskinäisestä työnjaosta on säädelty yksityiskohtaisesti lain sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (741/2023) 5 luvussa.

<sup>7</sup> Mm. tietosuojavaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu käsittelevät kanteluita omien tehtäviensä mukaisesti.

millaisia ongelmakohtia hallintokanteluinstituutiossa on edellä mainittujen vaatimusten valossa.

Tutkimus on lainopillinen tutkimus, jossa pyritään tulkitsemaan hallintokanteluinstituution perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuutta. Lisäksi tutkimuksen lopussa esitetään *de lege ferenda* -tyyppinen kannanotto tulkintaongelmien ratkaisemiseksi ja lainsäädännön kehittämiseksi.<sup>8</sup> Tutkimusaineisto koostuu voimassa olevasta lainsäädännöstä, lainvalmisteluaineistoista, ylimpien kotimaisten tuomioistuimien ratkaisukäytännöstä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä, oikeuskirjallisuudesta sekä ylimpien laillisuusvalvojien, viranomaisten ja ministeriöiden tuottamasta virallisaineistosta. Merkittävä osa aineistosta muodostuu tuomioistuinratkaisuksista ja lainvalmisteluaineistoon kuuluvista hallituksen esityksistä sekä perustuslakivaliokunnan mietinnöistä ja lausunnoista.

Rakenteellisesti tutkimus alkaa yleisellä teoriaosuudella, jossa selitetään hallintokanteluinstituution pääpiirteet sekä käydään läpi hallintokantelun kannalta relevantit säädökset. Kolmannessa luvussa hallintokantelua tarkastellaan PL 21 § kannalta. Ensin avataan pykälän sisältämät keskeiset elementit, jonka jälkeen arvioidaan hallintokantelun suhdetta perustuslaillisiin hyvän hallinnon vaatimuksiin sekä tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimukseen. Kanteluun liittyvän oikeussuojan tehokkuusvaatimusta arvioidaan myös yhden korkeimman hallinto-oikeuden ja yhden korkeimman oikeuden tapauksen kautta. Neljännessä luvussa tarkastellaan EIS 13 artiklan mukaista tehokkaan oikeussuojan vaatimusta. Artiklan keskeinen sisältö käydään läpi, jonka jälkeen käsitellään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä johdettuja tehokkaan oikeussuojan elementtejä ja arvioidaan niiden suhdetta kotimaiseen hallintokanteluinstituutioon. Viimeisessä luvussa vedetään yhteen tutkimuksessa tehdyt johtopäätökset ja pyritään vastaamaan tutkimuskysymykseen. Lisäksi esitetään kehitysideoita keskeisiin hallintokanteluinstituutioon liittyviin ongelmiin.

---

<sup>8</sup> Hirvonen 2011, s. 21–23; *De lege ferenda* -tutkimuksesta eli lainsäädännön kehittämiseen tähtäävästä tutkimuksesta tarkemmin esim. Siltala 2003, s. 64, 131–132

## 2 Hallintokanteluinstituutio

### 2.1 Hallintokantelun yleiskuvaus

Hallintokantelu on hallinto-oikeudellinen oikeussuojakeino, joka tarkoittaa viranomaisen menettelyn virheellisyydestä tai laiminlyönnistä tehtävää ilmoitusta valvovalle viranomaiselle taikka ylimmille laillisuusvalvojille. Hallintokantelu voidaan hahmottaa sekä hallintoon kohdistuvana laillisuusvalvontana että jälkikäteisenä oikeusturvakeinona. Kohteena voi olla mikä tahansa viranomaisen tai julkista hallintotehtävää hoitavan tahon toiminta, kattaen sekä kirjalliset hallintopäätökset että tosiasiallisen hallintotoiminnan. Kantelulla on tärkeä rooli yksilön oikeusturvan ja hallinnon laillisuusvalvonnan kannalta, ja sen oikeusturvafunktio korostuu tilanteissa, joissa ei ole käytettävissä säännönmukaisia muutoksenhakekeinoja.<sup>9</sup> Hallintokantelu ei itsessään ole varsinainen muutoksenhakekeino, sillä sen avulla ei ole mahdollista saada hallintopäätöksiä kumotuksi tai muutetuksi. Kanteluasiassa ei tehdä ratkaisua kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta.<sup>10</sup>

Helpoksi ja joustavaksi oikeusturvakeinoksi tarkoitettu hallintokantelu ei sisällä tiukkoja muotovaatimuksia, pääsääntöisesti vaaditaan ainoastaan kirjallinen muoto sekä kuvaus virheellisestä menettelystä ja kantelijan yhteystiedot. Kantelun tekeminen ei edellytä asianosaisasemaa kohteena olevassa asiassa, ja sen voi siten tehdä kuka tahansa.<sup>11</sup> Hallintokantelu käsitellään eräänlaisessa kevennytyssä hallintomenettelyssä<sup>12</sup>, ja sitä käsitellessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, jota asia välittömästi koskee. Käsiteltyssä on täten noudatettava muun muassa hallintolain 2 luvun hallinnon oikeusperiaatteita, hallinnon esteellisyysäännöksiä sekä joutuisuusvaatimuksia.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> HL 53 a §; HaVM 6/2014 vp, s. 3; Kulla – Salminen 2024, s. 415; Mäenpää 2023, s. 295; Perustuslakivaliokunta on korostanut kantelun merkitystä perusoikeuksiin liittyvien yksilön kokemien oikeusongelmien kannalta, kts. PeVM 6/1996 vp, s. 1; Tosiasiallisen hallintotoiminnan valituskelvottomuudesta HE 72/2002 vp, s. 13.

<sup>10</sup> HE 50/2013 vp, s. 4, 25.

<sup>11</sup> HL 53 a §; HE 50/2013 vp, s. 4, 24.

<sup>12</sup> HE 50/2013 vp, s. 25 ”Koska hallintokanteluasiassa ei päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta, hallintolain menettelysäännökset eivät yleensä kaikilta osin sovellettaviksi”.

<sup>13</sup> HL 53 b §; Mäenpää 2023, s. 296; Valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtäviä kanteluita ei käsitellä hallintolain säännösten mukaan, vaan näissä noudatetaan kyseisten laillisuusvalvojen omissa säädöksissä säädettyjä menettelysäännöksiä, ks. OKaL 4 § ja EOaL 3 §.

Hallintokantelun ratkaisu on perusteltava ja ratkaisun antamisessa on noudatettava hallintolain ratkaisua koskevia 7 luvun säännöksiä.<sup>14</sup> Kanteluasian ratkaisun seurauksena kanteluviranomainen<sup>15</sup> voi ryhtyä erilaisiin toimiin, jotka vaihtelevat hallinnollisesta ohjauksesta menettelyn vuoksi tehtävään tutkintapyyntöön poliisille. Suhteellisuusperiaatteen mukaan kantelun kohteena olevan menettelyn vakavuus sekä tapauskohtaisesti kantelun käsittelevän viranomaisen toimivalta vaikuttavat kantelun johdosta ryhdyttäviin toimiin ja muihin mahdollisiin seuraamuksiin.<sup>16</sup> Hallintokanteluasiassa annettava ratkaisu ei ole valituskelpoinen.<sup>17</sup>

## 2.2 Säädöspohja

### 2.2.1 Hallintolaki

Hallintokantelua koskevat yleissäännökset on annettu hallintolain 8 a luvussa, ja se sisältää säännökset hallintokantelun tekemisestä, käsittelystä, kantelun johdosta annettavasta hallinnollisesta ohjauksesta ja muista seuraamuksista sekä muutoksenhakukiellosta. Nykyinen 8 a luku tuli voimaan vuoden 2014 hallintolain uudistuksen yhteydessä. Tätä ennen hallintolaissa ei ollut säädetty kanteluasioista yhtä menettelytapasäännöstä lukuun ottamatta<sup>18</sup>, vaan yleinen kanteluoikeus perustui tavanomaisoikeuteen, juontaen juurensa Ruotsin vallan aikaan.<sup>19</sup>

### 2.2.2 Hallinnon erityislait

Hallintokantelusta on erityissääntelyä tiettyjen hallinnonalojen omissa säädöksissä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluista säädetään potilaslain 10 a §:ssä ja asiakaslain 23 a §:ssä. Kyseisissä laeissa on myös säädetty erikseen kantelun asemasta

---

<sup>14</sup> HL 53 b § 4 momentti; Ks.. tarkempi kuvaus kanteluasian ratkaisussa huomioitavista seikoista esim. Kulla – Salminen 2024, s. 421.

<sup>15</sup> Kanteluviranomaisella viitataan siihen viranomaiseen, joka kyseisen kantelun on käsitellyt. Kantelu- ja valvontaviranomainen voivat olla yksi ja sama viranomainen mutta näin ei aina välttämättä ole.

<sup>16</sup> HL 53 c §; HE 50/2013 vp, s. 27–28; Kulla – Salminen 2024, s. 422; Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehellä on toimivalta laittaa kantelun perusteella päätöksen purku vireille, mikäli päätös on virheellinen, ks. EOaL 11 § ja PNE 2/1999 vp, s. 13.

<sup>17</sup> HL 53 d §; Ylimpien laillisuusvalvojien osalta ks. HE 175/1999 vp, s. 15 ja PNE 2/1999 vp, s. 6.

<sup>18</sup> Ennen hallintolain uudistusta HE 50/2013 silloisen hallintolain 4 § 3 momentti oli ainut hallintokantelua koskeva nimenomainen säännös: ”Käsiteltäessä hallintokanteluasioita muissa kuin 2 momentissa tarkoitetuissa viranomaisissa on noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoan sovelletaan tämän lain säännöksiä”; Hallintokantelun käsitettä oli täsmennetty hallintolain esitöissä HE 72/2002 vp, s. 52–53.

<sup>19</sup> PeVM 6/1996 vp, s. 1; Kulla – Salminen 2024, s. 415.

suhteessa muihin näitä hallinnonaloja koskeviin oikeusturvakeinoihin.<sup>20</sup> Potilaslain ja asiakaslain mukaiseen kanteluun sovelletaan hallintolain 8 a luvun säännöksiä lakiviittauksen perusteella.<sup>21</sup>

Erityissääntelyä hallintokanteluihin liittyen löytyy myös sektorikohtaisten valvontavaltuutettujen osalta. Tietyissä säädettyissä asiaryhmissä kantelut käsittelevät erikseen määritellyt valtuutetut, joita ovat muun muassa tietosuojavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. Näissä asioissa kantelun käsittely ja kantelun mahdolliset seuraukset saattavat poiketa hallintolain mukaisesta hallintokantelun käsittelystä ja seurauksista.<sup>22</sup>

Ylimpiä laillisuusvalvojia koskevat poikkeavat kantelusäännökset ovat lain eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) 1 luvussa sekä lain valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) 2–6 §:ssä.

### 2.2.3 EU-oikeus

EU:n ns. *whistle blower* -direktiivi<sup>23</sup> säättää julkishallinnossa toimivien henkilöiden oikeudesta tehdä ilman seuraamuksia nimetön tai muu sisäinen tai ulkoinen ilmianto, kantelu tai selvityspyyntö haluamastaan epäkohdasta, lainvastaisuudesta tai julkisen vallan väärinkäytöstä. Direktiivi on implementoitu lailla Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (1171/2022). Soveltamisala kattaa sekä EU-oikeuden että kansallisen oikeuden rikkomiset tietyillä lainsäädännön aloilla.<sup>24</sup> Lailla voi katsoa olevan yhtymäkohtia hallintokanteluinstituutioon.<sup>25</sup>

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla säättää oikeudesta tehokkaisiin oikeusturvakeinoihin. Perusoikeuskirjan 51(1) artiklan mukaan perusoikeuskirja velvoittaa jäsenvaltioita vain silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Hallintokantelu voi tulla

---

<sup>20</sup> Ks. potilaslaki 3 luku ja asiakaslaki 5 luku, joissa säädetty mm. muistutuksesta ensisijaisena oikeusturvakeinona suhteessa kanteluun; Ks. aiheesta lisää myös Tuori – Kotkas 2023, s. 838–847.

<sup>21</sup> Potilaslaki 10 a § 1 momentti; Asiakaslaki 23 a § § momentti.

<sup>22</sup> Esim. yhdenvertaisuusvaltuutetun osalta katso laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 4 luku.

<sup>23</sup> Euroopan unionin lainsäädännön rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun direktiivi (EU 2019/1937).

<sup>24</sup> Ilmoittajansuojelulaki 2 § 1 momentti.

<sup>25</sup> HE 147/2022 vp, s. 124, sivun toisen kappaleen virke ”*esimerkiksi kun kyseessä on tavallinen tai sivullisen tekemä kantelu*” viittaa erityisen suojan tarpeen puutteeseen tilanteissa, joissa (hallinto-)kantelun tekee ulkopuolinen verrattuna tilanteeseen, jossa kantelun tekee työntekijä tai virkamies omasta työnantajastaan.

arvioiduksi perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, kun käsillä oleva yksittäistapaus kuuluu unionin oikeuden alaan.

#### 2.2.4 Perustuslaki

Perustuslain 21 § säättää oikeusturvaperusoikeudesta. Kaksiosaisen pykälän 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. Pykälän 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. Aiemmin mainitun momentin katsotaan sisältävän subjektiivisen oikeuden, jälkimmäisen puolestaan perustuslaillisen toimeksiannon lainsäätäjälle.<sup>26</sup> Hallintokanteluinstituutio toteuttaa osaltaan sekä oikeutta saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi että lainsäätäjälle osoitettua toimeksiantoa hyvän hallinnon turvaamiseksi.<sup>27</sup> Hallintokantelun ja perustuslain 21 § välistä suhdetta tarkastellaan tarkemmin jäljempänä luvussa 3.

Perustuslain 22 § mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hallintokanteluinstituutio toteuttaa osaltaan tätä tehtävää.<sup>28</sup>

Perustuslain 108 § ja 109 § säättävät valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä ja näiden perustuslaillisesta lainvalvontamandaatista. Perustuslain 110 § säättää oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä työnjaosta.<sup>29</sup> Molemmat laillisuusvalvojat käsittelevät hallintokanteluita tehtäviensä mukaisesti.<sup>30</sup>

#### 2.2.5 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset

Oikeusturvaa koskevia keskeisiä ihmisoikeussopimusten säännöksiä ovat KP-sopimuksen 2 ja 14 artikla sekä EIS 6 ja 13 artiklat. EIS 6 artikla ja KP-sopimuksen 14 artikla eivät

---

<sup>26</sup> HE 309/1993 vp, s. 74; Saraviita 2011, s. 282.

<sup>27</sup> HE 50/2013 vp, s. 28.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Ylimpien laillisuusvalvojien välisestä työnjaosta on lisäksi säädetty tarkemmin lailla valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (330/2022).

<sup>30</sup> OKaL 4 §; EOaL 2 §.

soveltamisalansa puolesta koske hallintokantelu<sup>31</sup>, mutta KP-sopimuksen 2 artiklan ja EIS 13 artiklan turvaamalla oikeudella tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin on yhtymäkohtia hallintokanteluinstituutioon.<sup>32</sup> Lisäksi ihmisoikeussopimusten määräykset vaikuttavat merkittävästi tehokkaan oikeussuojan vaatimukseen harmonisoivan vaikutuksensa ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan kautta.<sup>33</sup> EIS 13 artiklan suhdetta hallintokanteluinstituutioon käsitellään jäljempänä tarkemmin luvussa 4.

---

<sup>31</sup> Sekä KP-sopimuksen 14 artiklan että EIS 6 artiklan soveltamisala koskee lainkäyttötilanteita tuomioistuimissa tai niihin rinnastuvissa lainkäyttöelimityksissä, joissa päätetään sopimusten soveltamisalan mukaisista henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Hallintokantelussa ei ole kyse muutoksenhausta lainkäyttöä sisältävään päätökseen eikä hallintokanteluilla päätetä yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista.

<sup>32</sup> Suomalaisen hallintokanteluinstituution ja EIS 13 artiklan suhdetta on käsitelty mm. tapauksessa EIT X v. *Suomi* (34806/04), ks. tuomion kohta 228.

<sup>33</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 4–5; HE 309/1993 vp, s. 27; Harmonisoinnista ja ihmisoikeusmyönteisestä tulkinnasta tarkemmin esim. Ojanen DL 4/2011, s. 444 ja Viljanen LM 5-6/1996, s. 792–797.

### 3 Hallintokantelun ja perustuslain 21 § keskinäissuhde

#### 3.1 Perustuslain 21 § keskeinen sisältö

##### 3.1.1 Oikeus asian asianmukaiseen käsittelyyn

Oikeus asian asianmukaiseen käsittelyyn on yksi oikeusturvaperusoikeuden sisältämistä lukuisista eri oikeuksista. Perustuslain 21 § 1 momentti mainitsee oikeuden asianmukaiseen käsittelyyn suoraan lain tekstissä, 2 momentin voi katsoa liittyvän asianmukaiseen käsittelyyn sen hyvään hallintoon liittyvän toimeksiantoluonteeseen kautta. 'Asia'-termillä viitataan nimenomaan ensiasteen käsittelyyn.<sup>34</sup>

Hallintokanteluinstituution yksi funktio on turvata perustuslaillista oikeutta asianmukaiseen käsittelyyn, ja kääntäen myös hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava asianmukaisuusvaatimusta. Hallintolain 7 § toteuttaa asianmukaisen käsittelyn vaatimusta osana hyvän hallinnon oikeusperiaatteita. Hallintokanteluiden käsittelyä koskeva hallintolain 53 a § 2 momentti sisältää viittauksen hyvän hallinnon perusteisiin, kytkien asiallisuusvaatimuksen myös lain tasolla hallintokanteluinstituutioon. Sisällöllisesti asianmukaisuuden katsotaan sisältävän esimerkiksi kunkin asian erityispiirteiden ja palvelun saajan erityistarpeiden huomioon, huolellisuuden ja tarkkuuden asian käsittelyssä, käsittelyn keston kohtuullisissa rajoissa pysymisen sekä vireillepanon helppouden.<sup>35</sup>

Kanteluinstituutioon liittyvissä esitöissä on otettu kantaa kanteluiden asianmukaisuuteen. Hallintolain uudistuksessa painotettiin sitä, että hallintokantelun on tarkoitus olla helppo ja joustava oikeussuojakeino.<sup>36</sup> Myös hallintokantelun joustavien ja löyhien muotovaatimusten voi katsoa osaltaan ilmentävän tätä tavoitetta. Potilaslain esitöissä kanteluinstituutioon osalta todetaan, että terveydenhuollossa käytettävää muistutusta ja kantelua koskevilla lakimuutoksilla oli osaksi myös tarkoitus nopeuttaa kanteluiden käsittelyä kyseisellä hallinnonalalla. Käsittelyn nopeuden parantaminen on mainittu myös hallintolain hallintokantelu-uudistuksen esitöissä.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 28.

<sup>35</sup> HE 72/2002 vp, s. 56–57; Mäenpää 2023, s. 397.

<sup>36</sup> HE 50/2013 vp, s. 24.

<sup>37</sup> HE 185/2014 vp, s. 1; HE 50/2013 vp, s. 17–18.

Kanteluiden käsittelyajat ja -määrät vaihtelevat asiaryhmittäin. Eduskunnan oikeusasiamies vastaanotti 7124 kappaletta kanteluita vuonna 2023. Samana vuonna valtioneuvoston oikeuskanslerille tehtiin 1668 kantelua.<sup>38</sup> Aluehallintovirastoihin laitettiin vireille 4710 kanteluasiaa vuonna 2023.<sup>39</sup> Aluehallintovirastoissa käsiteltävistä kanteluista n. 45 % on ollut vireillä yli vuoden, eduskunnan oikeusasiamies puolestaan ratkaisi 96 % saapuneista kanteluista kertomusvuoden aikana.<sup>40</sup> Kantelijat ovat käsittelyn kestoajkojen suhteen eriarvoisessa asemassa riippuen kantelua käsittelevästä viranomaisesta ja hallinnonalasta, jonka piiriin kantelun kohteena oleva asia kuuluu.

### 3.1.2 Oikeus asian käsittelyyn toimivaltaisessa viranomaisessa

Perustuslain 21 § 1 momentin tarkoittama toimivaltainen viranomainen viittaa ennen kaikkea siihen, että julkisen vallan käyttäjällä on oltava lakiin palautuva toimivaltaperuste.

Säännöksen voi katsoa kytkevän yhteen oikeusturvaperusoikeuden ja perustuslain 2 § 3 momentin tarkoittaman hallinnon lainalaisuusperiaatteen.<sup>41</sup> Kanteluviranomaisen valvontamandaatti perustuu hallintokantelun osalta suoraan lakiin, viranomaisten väliseen hierarkiaan tai esimiesasemaan perustuvaan toimivaltaan. Hallintokantelu on useissa tapauksissa mahdollista tehdä useammalle kuin yhdelle toimivaltaiselle viranomaiselle.<sup>42</sup> Kanteluviranomaisilla on myös toimivalta siirtää kantelu käsiteltäväksi oikealle toimivaltaiselle viranomaiselle tai mahdollisesti siirtää kantelu käsiteltäväksi eri menettelyssä.<sup>43</sup>

### 3.1.3 Oikeus hakea muutosta

Perustuslain 21 § 2 momentti turvaa perustuslaillisen oikeuden muutoksenhakuun. Oikeus ei ole ehdoton, mutta sellaiset päätökset, jotka koskevat yksilön oikeutta tai velvollisuutta, tulisivat lähtökohtaisesti olla muutoksenhaun piirissä.<sup>44</sup>

---

<sup>38</sup> EOA vuosikertomus 2023, s. 42; OKa vuosikertomus 2023, s. 42.

<sup>39</sup> AVIn tilinpäätös 2023, s. 70.

<sup>40</sup> *Ibid.*, s. 13; EOA vuosikertomus 2023, s. 43.

<sup>41</sup> Hallberg 2011, s. 790.

<sup>42</sup> HE 50/2013, s. 23; Huomattavaa on myös se, että kanteluasioiden käsittelyyn liittyviä toimivaltasäännöksiä voi olla paljonkin, riippuen hallinnonalasta.

<sup>43</sup> HL 21 § sisältää viranomaisen yleisen velvollisuuden siirtää saapunut asiakirja oikeaksi katsomalleen toiselle viranomaiselle; Oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden osalta, ks. OKaL 4 § 5 momentti ja EOaL 3 § 5 momentti; Sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluiden osalta viranomaisella on mahdollisuus siirtää kantelut käsiteltäväksi muistutuksina, ks. potilaslaki 10 a § 2 momentti ja asiakaslaki 23 a § 2 momentti.

<sup>44</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 28; HE 309/1993 vp, s. 74-75.

Hallintokanteluihin annettavat ratkaisut ovat muutoksenhakukiellon alaisia. Tätä on perusteltu sillä, että kanteluasiassa ei päätetä kenenkään oikeudesta tai velvollisuudesta ja täten asiassa ei ole oikeussuojan tarvetta. Hallintokantelumenettelyn sisäisen oikeussuojan on katsottu painottuvan menettelylliseen oikeusturvaan, joka toteutuu kantelun käsittelyä koskevien menettelysäännösten kautta.<sup>45</sup>

Hallintokantelu ei ole varsinainen muutoksenhakukeino eikä hallintokantelulla itsellään ei ole siten mahdollista saada jo tehtyjä päätöksiä muutettua, olipa kantelun kohteena kirjallinen hallintopäätös tai tosiasiallinen hallintotoiminta. Kantelu ei voi käytännössä johtaa jatkotoimenpiteisiin tilanteissa, joissa asiassa olisi käytettävissä myös varsinainen muutoksenhakukeino.<sup>46</sup>

### 3.1.4 Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin

Oikeusturvaperusoikeus pitää sisällään oikeuden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, vaikka tätä ei nimenomaisesti mainitakaan lain tekstissä.<sup>47</sup> Tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimus on kytköksissä ihmisoikeussopimusten ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan asettamiin tehokkaan oikeussuojan vaatimukseen ja sillä voi katsoa olevan yhtymäkohtia myös muutoksenhakuoikeuteen.<sup>48</sup>

Hallintokantelun ongelmallisuus suhteessa PL 21 § tarkoitamaan tehokkaan oikeussuojan vaatimukseen kytkeytyy valituskieltoihin ja muutoksenhakukelvottomuuteen. Hallinnollisen päätöksen ollessa valituskelvoton jää yksilön ainoaksi oikeusturvakeinoksi tyypillisesti hallintokantelu. Usein tämä realisoituu tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, jossa ei tehdä kirjallisia valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Esimerkiksi terveydenhuollossa tehtävät hoitotoimet ovat säännönmukaisesti rajattu muutoksenhaun ulkopuolelle. Perusteluna on käytetty lääkärin hoitoautonomiaa sekä oikeussuojatarpeen puuttumista hoidon perustuessa niin sanotun informoidun suostumuksen periaatteeseen.<sup>49</sup> Sille ei kuitenkaan ole varsinaisesti estettä, etteikö hoitoautonomiaan perustuvalla päätöksellä voisi loukata yksilön laissa

---

<sup>45</sup> HE 50/2013 vp, s. 4.

<sup>46</sup> PeVM 12/2010 vp, s. 4; HE 50/2013 vp, s. 27.

<sup>47</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 12.

<sup>48</sup> Koivisto LM 6/2013, s. 1035–1036.

<sup>49</sup> Esim. KHO 8.6.2000 T 1894 ja KHO 24.2.1997 T 984, perustelujen mukaan hoitopäätösten valituskelvottomuus perustuu niiden luonteeseen ammattihenkilölain 22 § tarkoittamina lääkärin päätöksinä; Informoidun suostumuksen vaikutuksesta oikeussuojan tarpeeseen esim. Tuori – Kotkas 2023; s. 450.

turvattuja oikeuksia, kuten esimerkiksi PL 19 § 3 momentin tarkoittamaa oikeutta riittäviin terveystalveluihin tai PL 7 § turvaamaa oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Lainsäädännössä esiintyviä erittelemättömiä ja yleisluontoisia muutoksenhakukieltoja on lähtökohtaisesti pidettävä ongelmallisina PL 21 § kannalta. Muutoksenhakukielto on oikeusturvaperusoikeuden rajoitus, jonka on täytettävä perusoikeuksien rajoitusedellytykset muiden perusoikeusrajoitusten tavoin. Lähtökohtaisesti yksilöllä tulee olla oikeus saada oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen arvioitavaksi.<sup>50</sup>

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että pelkkä hallintolain 8 a luvun mukainen hallintokantelu yksin ei riitä täyttämään tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimusta tilanteissa, joissa päätetään PL 21 § tarkoittamista oikeuksista ja velvollisuuksista.<sup>51</sup> Hallintokanteluihin tehtyihin ratkaisuihin tai niiden noudattamiseen ei lähtökohtaisesti liity sanktiouhkaa tai varsinaista pakkoa. Vaikka esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoihin suhtaudutaan melko sitovasti ja niitä noudatetaan hyvin<sup>52</sup>, voi hallintokantelun katsoa olevan perustellusti melko tehoton oikeussuojakeino juuri sanktiouhkien puutteen vuoksi sekä johtuen sen kyvyttömyydestä saada päätös muutetuksi. Mikäli hallintokantelun perusteella on syytä ryhtyä muiden lakien mukaisiin menettelyihin, hallintokantelun käsittely raukeaa ja jatkotoimet oikeusvaikutuksineen perustuvat muihin lakeihin.<sup>53</sup>

## **3.2 Oikeuskäytäntöä: hallintokantelu tehokkaana oikeussuojakeinona**

### **3.2.1 Kantelu passiivisuustilanteissa ja epäselvissä ratkaisuisa**

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa KHO 2023:62 oli kyse valtioneuvoston antaman ilmastovuosikertomuksen valituskelpoisuudesta. Korkein hallinto-oikeus ratkaisi asian äänestystuloksella 3–2 valittajien vahingoksi, todeten että ilmastovuosikertomus ei ollut valituskelpoinen hallintopäätös, jättäen valituksen tutkimatta.

---

<sup>50</sup> PeVL 70/2002 vp, s. 5–6; PeVM 25/1994 vp, s. 4–5; Perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä yleisesti esim. Viljanen 2001, s. 37–65.

<sup>51</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 12.

<sup>52</sup> EOa vuosikertomus 2018, s. 119.

<sup>53</sup> HL 53 c §.

Muutoksenhakijoiden mukaan valtio ei ollut esittänyt laissa säädettyä arviota päästötavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista, vaikka vuosikertomuksen sisältämät tiedot olivat osoittaneet tällaiset toimet tarpeelliseksi. Valtio olisi toiminut siten asiassa vähintäänkin passiivisesti ja asianosaisten oikeusturva ja perusoikeudet olisivat edellyttäneet mahdollisuutta hakea muutosta. KHO katsoi, että valtio ei ollut rikkonut ilmastolakia eikä valtioneuvoston ratkaisua asiassa voitu pitää valituskelpoisena hallintopäätöksenä.

Ratkaisun keskeinen sisältö hallintokanteluinstituution kannalta sisältyy kannanottoon kantelun käytöstä viranomaisen passiivisuustilanteissa sekä eriävässä mielipiteessä ilmaistuun kannanottoon hallintokanteluiden tehokkuudesta yleisesti. KHO toteaa, että koska Suomessa ei ole käytössä niin sanottua passiivisuuskannetta, hallintokantelu on ainut keino puuttua viranomaisen toimimatta jättämiseen tai päätöksen tekemättä jättämiseen.<sup>54</sup>

Eriävässä mielipiteessään vähemmistöön jääneet oikeusneuvokset olivat sitä mieltä, että asiassa kyseessä oleva valtioneuvoston ratkaisu sisälsi asiaratkaisun, ja täten sen tulisi olla muutoksenhaun piirissä. Koska laissa ei ole säännöksiä muutoksenhakuoikeudesta viranomaisen passiivisuustilanteissa, tulisi muutoksenhakuoikeutta arvioida asiassa PL 20 §, PL 21 § ja Århusin yleissopimuksen<sup>55</sup> mukaisesti ja täten valtioneuvoston päätöksen muutoksenhakukelpoisuutta tulisi tulkita laajasti. Hallintokantelua tai virkavastuusäännöksiä ei voisi tapauksessa pitää yksinään riittävän tehokkaina oikeussuojan elementteinä.

Vaikka korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen sisältyvää eriävää mielipidettä voi pitää *dictana*<sup>56</sup>, tässä tapauksessa sen voi myös katsoa heijastavan vallitsevaa oikeustilaa ja käsitystä, kun huomioidaan sekä perustuslakivaliokunnan että korkeimman oikeuden tulkintakannanotot hallintokanteluiden tehokkuuteen oikeussuojakeinoina.<sup>57</sup> Eri mieltä olevat oikeusneuvokset katsoivat tapauksessa, että valtioneuvoston päätös sisälsi elementtejä, joiden voi katsoa olevan asiaratkaisuja ja täten päätös olisi osittain muutoksenhakukelpoinen. Näiden

---

<sup>54</sup> KHO 2023:62, kohta 67; Vaikka HOL 20 § sanamuoto sinänsä sen tietyissä tilanteissa mahdollistaisi, ei viranomaisen passiivisuutta voi myöskään saattaa hallintotuomioistuimeen hallintoriita-asiana, ks. HE 29/2018 vp, s. 193. Korkein hallinto-oikeus on linjannut asiasta jo aiemmin ratkaisussaan KHO 2007:22, eikä hallintoriidan käyttöalaa laajennettu lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säätämisen yhteydessä, ks. HE 29/2018 vp, s. 90.

<sup>55</sup> Yleissopimus tiedon saatavuudesta, yleisön osallistumisesta päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuudesta ympäristöasioissa (SopS 121–122/2004).

<sup>56</sup> *Obiter dictum* viittaa ratkaisun sellaiseen osaan, joka ei ole relevantti juuri kyseisen oikeustapauksen pääasian ratkaisun kannalta vaan on eräänlainen sivuhuomio, jonka oikeuslähdeopillinen arvo vaihtelee, ks. tarkemmin prejudikaattien sisällön oikeuslähdearvosta esim. Launiala Edilex 2017/37.

<sup>57</sup> PeVL 26/2024 vp s. 12; KKO 2023:93 osalta katso luku 3.2.2.

osien kohdalta päätöksensä pidettiin kannanottoa, jossa viranomaisen totesi, että lisätoimia ei tarvita. Tätä eräänlaista asiaratkaisuun perustuvaa viranomaisen passiivisuutta vastaan tulisi olla käytössä sellaisia tehokkaita oikeussuojakeinoja, jollaisena pelkkää hallintokantelua ei voi pitää.

Ratkaisusta on tehtävissä päätelmä, että hallintokantelun tehokkuus oikeussuojakeinona on kyseenalainen sellaisissa tulkinnallisissa epäselvyytilanteissa, joissa ei ole täysin selvää onko asiassa kyseessä valituskelpoinen hallintopäätös vai ei. Esimerkiksi perusoikeusmyönteinen tulkinta voi puoltaa laajennettua muutoksenhakuoikeutta ja täten hallintokantelua tehokkaampaa oikeussuojaa epäselvyytilanteissa.

### 3.2.2 Kantelu tahdosta riippumattomassa hoidossa

Tapauksessa KKO 2023:93 oli kyse julkisyhteisön korvausvastuusta liittyen tahdosta riippumattomaan hoitoon ja tahdonvastaiseen lääkitsemiseen. Korkeimman oikeuden mukaan kantaja A:n käytettävissä olevat oikeussuojakeinot olivat puutteelliset ja valtio velvoitettiin suorittamaan A:lle korvausta perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta.

A oli ollut tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa sairaanhoidossa, jonka aikana häntä oli lääkitty vastoin tahtoaan. A katsoi, että hänen perus- ja ihmisoikeuksiaan oli loukattu pakkohoidon aikana eikä hänellä ollut käytössään tehokkaita oikeussuojakeinoja. Hallinto-oikeus oli jättänyt A:n tekemän valituksen tutkimatta koskien tahdonvastaista lääkintää, ja KHO oli hylännyt A:n valituslupahakemuksen. A oli lisäksi tehnyt kantelun hoidostaan, jonka ratkaisi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto todeten, että hoidossa ei ollut syytä epäillä virheellistä toimintaa. Kantelun lisäksi A oli tehnyt asiaansa koskien myös turvaamistoimihakemuksen käräjäoikeuteen, jossa hän oli vaatinut käräjäoikeutta kieltämään kuntayhtymää lääkitsemästä häntä tahdonvastaisesti. A peruutti hakemuksen sairaanhoidon päätyttyä. Korkeimman oikeuden tehtävänä tapauksessa oli korvauskysymyksen lisäksi ratkaista kysymys siitä, olivatko A:n käytettävissä olevat oikeussuojakeinot tahdonvastaisen hoidon suhteen puutteelliset.

Korkeimman oikeuden argumentaatio perustui pitkälti EIS:n ja perusoikeuksien harmonisoivaan tulkintaan, todeten että PL 21 § säädettyjä oikeusturvavaatimuksia oli tapauksessa tulkittava yhdenmukaisesti EIT:n ratkaisun *X v. Suomi* mukaan. Korkein oikeus katsoi, että tapauksessa A:lla olisi tullut olla oikeus PL 21 § ja EIS 8 artiklan perusteella

saattaa lääkinnän lainmukaisuus ja oikeasuhtaisuus sekä lääkinnän lopettaminen tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen arvioitavaksi.<sup>58</sup>

Kantelun osalta KKO totesi, että koska kantelu ei ole varsinainen muutoksenhakekeino eikä sillä voi saada päätöstä muutettua, ei A:lla ollut käytettävissään PL 21 § ja EIS 8 artiklan edellyttämiä oikeussuojakeinoja. Myöskään asian käsitteleminen potilaslain mukaisena muistutuksena ei olisi voinut saada päätöstä muutetuksi, kuten ei myöskään A:n peruuttama turvaamistoimihakemus. KKO korosti sitä, että PL 21 § asettamia tehokkaan oikeusturvan vaatimuksia on tulkittava yhdenmukaisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen relevantin ratkaisukäytännön valossa, tässä tapauksessa 8 artiklaan sisältyvien oikeusturvavaatimusten kanssa yhtenevästi. EIS 8(2) artiklan sisältämät rajoituskriteerit artiklan turvaamien oikeuksien rajoittamiseksi asettivat tapauksessa vähimmäistason PL 21 § turvaamien oikeuksien rajoittamiseksi ja yleisesti ottaen ihmisoikeusvelvoitteiden katsottiin asettavan minimitason kansallisten perusoikeuksien suojan tasolle.<sup>59</sup>

Ratkaisu ilmentää sitä näkemystä, jonka myös perustuslakivalionkunta myöhemmin lausunnossaan PeVL 26/2024 vp vahvisti: hallintokantelua ei voi pitää sellaisenaan tehokkaan oikeussuojan vaatimuksen täyttävänä oikeusturvakeinona, kun huomioidaan myös ihmisoikeussopimusten asettamat vaatimukset.<sup>60</sup> Kantelulla ei ollut mahdollista alistaa lääkityspäätöksen oikeellisuutta tuomioistuimen arvioitavaksi. Koska pakkolääkinnän katsottiin puuttuvan 8 artiklan turvaamaan yksityiselämän suojaan, eikä pakkolääkintäpäätös sisältänyt minkäänlaista oikeudellista tarkastelua tai harkintaa, sen katsottiin olevan 8 artiklan loukkaus ja harmonisoivan tulkinnan kautta myös PL 21 § loukkaus tehokkaan oikeussuojan osalta. Tätä vasten tarkasteltuna hallintokantelu ei ollut tehokas oikeussuojakeino.

---

<sup>58</sup> KKO 2023:93, kohdat 15–16.

<sup>59</sup> KKO 2023:93, kohdat 12–13, 22–23.

<sup>60</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 12.

## 4 Hallintokantelun suhde EIS 13 artiklaan

### 4.1 EIS 13 artiklan keskeinen sisältö

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla säätelee oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Artiklan mukaan jokaisella, jonka Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Soveltamisala kattaa ainoastaan EIS:n turvaamien oikeuksien väitetyt loukkaukset. Artiklan tehtävä on täydentää sopimuksessa turvattuja muita oikeuksia edellyttämällä tehokkaita kansallisia oikeussuojia kyseisten sopimusartiklojen loukkauksien varalta. 13 artikla on kuitenkin luonteeltaan *lex generalis* suhteessa 5(4) artiklan tarkoittamaan vapaudenriiston tuomioistuinkontrolliin sekä 6 artiklan tarkoittamiin oikeussuojavaatimuksiin. Täten 5(4) ja 6 artiklan väitetyissä loukkauksissa ei lähtökohtaisesti sovelleta 13 artiklaa, pois lukien 6 artiklan osalta tuomioiden täytäntöönpanon laiminlyöntejä sekä oikeudenkäyntien liiallista kestoa koskevat oikeusturvapuutteen.<sup>61</sup>

Jäsenvaltiot saavat päättää, millä tavoin ne saattavat 13 artiklan vaatimukset voimaan. Kansalliset oikeussuojakeinot ovat ensisijaisia keinoja turvata Euroopan ihmisoikeussopimuksen suojaamat oikeudet EIS:n tulkintaa koskevan subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti.<sup>62</sup> 13 artiklan soveltaminen edellyttää tyypillisesti, että jotain EIS:n substanssinormia on loukattu pois lukien edellä mainitut poikkeukset. Artiklalla tulee olla yksittäistapauksessa kytkentä muihin EIS:n turvaamiin oikeuksiin ja vapauksiin, mutta 13 artikla voi tulla sovellettavaksi, vaikka lopulta kävisi ilmi, että substanssiartiklojen loukkausta ei yksittäistapauksessa ole tapahtunut. Riittää, että kantaja tekee riittävän perustellun väitteen jonkin sopimusartiklan loukkauksesta, toisin sanoen kanteella on oltava jonkinlainen oikeudellinen pohja ja mahdollisuus menestyä.<sup>63</sup> 13 artiklan tarkoittama tehokas oikeussuojakeino voi olla muukin menettely kuin oikeudenkäynti tuomioistuimessa.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> Hirvelä – Heikkilä 2017 s. 1141–1142; Pellonpää ym. 2018, s. 967–970.

<sup>62</sup> EIT *Kudla v. Puola* (30219/96), kohdat 152 ja 154.

<sup>63</sup> EIT *Silver ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (5947/72+), kohta 113; EIT *Boyle ja Rice v. Yhdistynyt kuningaskunta* (9659/82+), kohta 74.

<sup>64</sup> EIT *Z ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (29392/95), kohta 110.

## 4.2 EIT:n vahvistamat tehokkaan oikeussuojakeinon elementit

### 4.2.1 Toimivalta tehdä sitovia päätöksiä ja oikeussuojakeinojen yhteisvaikutus

EIT otti kantaa ruotsalaisen kanteluinstituution tarjoamaan oikeussuojaan tapauksessa *Leander v. Ruotsi*, arvioiden ruotsalaiselle oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehille tehtyjen kantelun tehokkuutta oikeusturvakeinona. Tuomioistuin totesi yleisesti, että 13 artiklan mukainen tehokas oikeussuoja ei ole sidottu siihen, onko oikeussuojaa tarjoava instanssi varsinainen lainkäyttöelin vai ei, vaan arvioinnissa yksi keskeinen kriteeri on toimielimen toimivalta. EIT:n mukaan oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä ei ollut toimivaltaa antaa juridisesti sitovia päätöksiä kanteluasiassa, ja vaikka laillisuusvalvojien kannanottoja noudatetaankin kattavasti, ovat kantelut näille instansseille tehokkuudeltaan ongelmallisia.<sup>65</sup>

EIT katsoi kuitenkin, että vaikka yksittäinen oikeussuojakeino tapauksessa olisi riittämätön 13 artiklan vaatimusten kannalta, voi joukko yksinään ”tehottomia” oikeussuojakeinoja yhdessä täyttää artiklan asettamat tehokkuusvaatimukset. Tapauksessa *Leander v. Ruotsi* katsottiin tehokkaaksi kokonaisuudeksi kantelumahdollisuudet laillisuusvalvojille yhdistettynä suoraan kantelumahdollisuuteen valtiolle. Valtiolla katsottiin olevan mahdollisuus tehdä kantelun kohdetta sitovia päätöksiä.<sup>66</sup>

*Leander v. Ruotsi* -ratkaisulla voidaan katsoa olevan merkittäviä yhtymäkohtia kotimaiseen hallintokanteluinstituutioon ja sen tehokkuuteen. Suomalaisten ylimpien laillisuusvalvojien esikuvat ovat ruotsalaisissa vastineissaan, ja toimivallan rajat vastaavat pitkälti toisiaan maiden välillä.<sup>67</sup> Myös Suomessa kantelu ylimmille laillisuusvalvojille on useimmissa tapauksissa yksi käytettävissä oleva oikeussuojakeino muiden joukossa ja voi siten tulla arvioiduksi osana oikeusturvakeinojen kokonaisuutta 13 artiklan tarkoittamalla tavalla. Suomalaisten ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaan ei Ruotsin tavoin kuulu sitovien määräysten antaminen.

---

<sup>65</sup> EIT *Leander v. Ruotsi* (9248/81), kohdat 82–83.

<sup>66</sup> *Ibid.*, kohta 84.

<sup>67</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin historiasta esim. Paunio 2010, s. 7–8; Toimivallan vastaavuudesta ks. EIT *Leander v. Ruotsi* (9248/81) kohdat 36–38, vrt. OKaL 5 a § – 7 § ja EOaL 8 §, 10 § ja 11 §.

#### 4.2.2 Ennaltaehkäisevä vaikutus ja hyvitys tapahtuneesta loukkauksesta

Oikeusturvan tehokkuutta arvioidessaan tapauksessa *Kuppinger v. Saksa* EIT vahvisti kantansa siitä, että oikeussuojakeinon tehokkuuteen vaikuttaa sekä sen tulevien rikkomusten varalta ennaltaehkäisevä vaikutus että kyky tarjota jälkikäteistä hyvitystä jo tapahtuneiden rikkomusten osalta. Tapauksessa EIT katsoi, että EIS 8 artiklan turvaama oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta uhkasi jäädä näennäiseksi (*“illusory”*), mikäli kantajalla olisi käytössään vain jälkikäteistä rahallista hyvitystä tarjoava oikeussuojakeino. EIT korosti niin ikään 13 artiklaan liittyvää valtion positiivista toimintavelvollisuutta tarjota tehokas oikeussuojakeino artiklan tarkoittamalla tavalla.<sup>68</sup> Tapauksessa katsottiin, että ns. suositusluontoinen säännös, jolla kehoitettiin käsittelemään tiettyyn asiaryhmään kuuluvat asiat kiireellisenä, ei ollut 13 artiklan tarkoittamalla tavalla tehokasta oikeussuojaa puuttuvan sanktiomekanismin vuoksi.<sup>69</sup>

Hallintokantelun keskeinen seuraamus on hallinnollinen ohjaus, jolla pyritään estämään kanteluratkaisussa moitittavaksi katsottu menettely tulevaisuudessa.<sup>70</sup> Hallinnollisen ohjauksen tai sen sisältämien ohjeiden laiminlyöntejä ei ole yleensä sanktioitu, eikä ylimmillä laillisuusvalvojilla tai muilla kanteluviranomaisilla täten ole säädettyä toimivaltaa asettaa seuraamuksia annetun ohjeistuksen noudattamatta jättämisestä. Mikäli kantelun kohteena oleva viranomainen jättää laillisuusvalvontaan sisältyvän ohjeistuksen noudattamatta, sanktiointi voi tapahtua lähinnä virkavastuun toteuttamisen kautta. Edellä todetusti on kuitenkin syytä huomata, että varsinkin ylimpien laillisuusvalvojien ohjausta noudatetaan viranomaisissa hyvin, ja myös EIT on huomioinut tämän ratkaisukäytännössään.<sup>71</sup>

Hallintokantelu itsessään ei voi myöskään johtaa vahingonkorvauksiin eikä muihin vastaaviin hyvityksiin. Tältä osin kantelun tarjoamaa jälkikäteistä oikeussuojaa voi pitää 13 artiklan valossa puutteellisena, mikäli hallintokantelu on yksittäistapauksessa ainut käytettävissä oleva oikeusturvakeino. On kuitenkin huomioitava, että hallintokantelu voi johtaa muualla laissa säädettyihin menettelyihin, jotka puolestaan voivat sisältää erilaisia hyvitysmekanismeja. Hallintokantelu ei myöskään itsessään estä esittämästä samaa asiaa koskevaa

---

<sup>68</sup> EIT *Kuppinger v. Saksa* (62198/11), kohta 137; Ks. myös EIT *Mifsud v. Ranska* (57220/00), kohta 17.

<sup>69</sup> EIT *Kuppinger v. Saksa* (62198/11), kohta 143.

<sup>70</sup> HE 50/2013 vp, s. 27.

<sup>71</sup> Ks. osio 3.1.4 laillisuusvalvojien ohjauksen noudattamisesta Suomessa; Esim. EIT *Leander v. Ruotsi* (9248/81), kohta 82.

korvausvaatimusta esimerkiksi vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 2 § mukaiseen julkisen vallan tekemään laiminlyöntiin perustuen.

### 4.2.3 Riippumattomuus

13 artiklan tehokkaan oikeussuojakeinin vaatimuksen katsotaan pitävän sisällään myös erilaisia menettelyllisiä oikeusturvatakeita. Näihin sisältyy riippumattomuusvaatimus, joka kanteluasioissa liittyy kantelua käsittelevään instanssiin. EIT katsoi tapauksessa *Khan v. Yhdistynyt kuningaskunta* olevan ongelmallista, että poliisia koskevia kanteluita käsittelevä kanteluviranomainen oli velvollinen noudattamaan ministeriltä saamaansa ohjausta koskien kantelusta johtuvia mahdollisia hallinnollisia sanktioita tai mahdollista rikosprosessin käynnistämistä. Täten kanteluviranomainen ei ollut 13 artiklan edellyttämällä tavalla riippumaton eikä täten voinut antaa tehokasta oikeussuojaa artiklan tarkoittamalla tavalla.<sup>72</sup>

Suomessa ylimpien laillisuusvalvojen riippumattomuutta turvataan erilaisin mekanismein. Keskeisimpänä riippumattomuuden takeena toimii perustuslain tasoiset säädökset kummankin ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä ja asemesta. Myös perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut ylimpien laillisuusvalvojen riippumattomuutta pidättäytymällä ottamasta kantaa ylimpien laillisuusvalvojen tekemiin yksittäisiin ratkaisuihin.<sup>73</sup> Toinen keskeinen keino on ylimpien laillisuusvalvojen erottaminen organisatorisesti valtionhallinnosta. Oikeuskansleri ei ole minkään ministeriön alainen viranomainen eikä täten ole osa mitään hallinnonalaakaan eikä minkään ministeriön ohjauksessa, kuten ei myöskään eduskunnan oikeusasiamies.<sup>74</sup> Täten esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojen syyteoikeuden käyttö ja kanteluasioissa annetut päätökset eivät ole sidottu ministerien ohjaukseen.

Hallintokanteluita käsiteltäessä hallinnon sisäisissä kanteluviranomaisissa keskeisenä riippumattomuuden takeena toimii niin ikään organisatoriset ratkaisut. Esimerkiksi kunnallisen viranhaltijan lainvastaisesta toiminnasta kannellaan kunnanhallitukselle tai erikseen määritellylle kunnalliselle elimelle. Kuntien ja muiden itsehallintoyhteisöjen osalta riippumattomuutta lisää myös itsehallinto. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta valitusviranomaisista on säädelty yksityiskohtaisesti erityislaein. Säännelemättömissä tilanteissa kantelun käsittelee kohteesta hallintohierarkiassa seuraava ylempi viranomainen.

---

<sup>72</sup> EIT *Khan v. Yhdistynyt kuningaskunta* (35394/97), kohdat 56–57.

<sup>73</sup> Ks. esim. PeVM 1/2025 vp, s. 2, kohta 3 viitteineen.

<sup>74</sup> *E contrario* OKal 12 § ja EOaL 20 §, oikeuskanslerin virasto on organisatorisesti valtioneuvoston yhteydessä ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia eduskunnan yhteydessä; Ks. myös OM 2019:24, s. 20.

Alaisuussuhteeseen perustuvalla hallinnon sisäisellä valvonnalla ei voi puuttua hallintoasioita koskevaan päätösvallan käyttämiseen yksittäistapauksissa.<sup>75</sup> Kanteluviranomaista ylempi viranomainen ei voi siten puuttua yksittäisen hallintokantelun ratkaisuun.

Riippumattomuuden takeena kanteluasioissa toimivat myös hallintolaissa säädetyt hallintokantelun menettelysäännökset, jotka tulevat sovellettavaksi. Hyvän hallinnon perusteita sovelletaan hallintokantelun käsittelyyn, ja siten esimerkiksi esteellisyysäännökset on huomioitava kantelun käsittelyssä. HL 53 b § mukaan hallintokantelun käsittelyssä on turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Täten kanteluasian käsittelyssä on noudatettava tarpeen mukaan myös muita hallintolain menettelysäännöksiä kuin mitä hallintokantelua koskevassa 8 a luvussa on nimenomaisesti mainittu.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Mäenpää 2023, s. 292; Poikkeuksena virka-astevalvonnasta riippumattomaan virkamiesten itsenäiseen päätöksentekoon voidaan pitää valtakunnansyyttäjän toimivaltaan kuuluvia lain syyttäjälaitoksesta (32/2019) 11 § mukaisia toimia, joiden käyttö voi perustua myös kanteluun.

<sup>76</sup> Mäenpää 2023, s. 296.

## 5 Johtopäätökset

### 5.1 Hallintokantelun suhde hyvään hallintoon

Hallintokantelu keskeinen tehtävä perustuslaillisen hyvän hallinnon näkökulmasta tarkasteltuna on hallinnon sisäisen toiminnan jälkikäteinen valvonta ja hallintotoiminnan epäkohtiin puuttuminen. Kanteluilla voidaan saattaa valvonnan alaisessa toiminnassa havaitut tai epäillyt epäkohdat valvontaviranomaisten tietoon ja hallinnon sisäisten ohjauskeinojen kautta pyrkiä estämään vastaavanlaiset tilanteet tulevaisuudessa. Kantelulla voidaan saattaa arvioitavaksi varsinaisten hallintopäätösten lisäksi tosiasiallisessa hallintotoiminnassa havaittuja epäkohtia.

Hyvän hallinnon näkökulmasta kanteluiden osalta ongelmalliseksi muodostuvat pitkät käsittelyajat tietyissä asiaryhmissä ja kanteluviranomaisen välillä. Vuosittaisten hallintokantelujen määrä on korkeahko, ja vaikka kantelun voi periaatteessa tehdä useammalle viranomaiselle samasta asiasta, on tätä niin sanottua forumshoppailua kanteluviranomaisten välillä on rajoitettu melko tehokkaasti toimivaltasäännösten avulla. Käsittelyn hitaus voi heijastua käytännön hallintotoimintaan hitaana reagointina epäkohtiin, joka voi pitkittää erilaisten lainvastaisuuksien kestoja hallinnossa. Tällä voi olla merkitystä etenkin sellaisille kantelijoille ja muille henkilöille, jotka asioivat hallinnossa säännöllisesti ja siten heidän kohdallaan kantelun kohteena olevat epäkohdat realisoituvat useammin.

Hallintokantelun perusteella annettavan hallinnollisen ohjauksen tehokkuuteen ei ole mahdollista tämän tutkimuksen puitteissa ottaa laajemmin kantaa, mutta edellä todetusti varsinkin ylimpien laillisuusvalvojien antamia ratkaisuja kanteluasioihin noudatetaan tehokkaasti. Valvontaviranomaisilla voi lisäksi olla joissain tilanteissa laissa säädetty oikeus tehdä tarkastuskäyntejä valvontavastuulle kuuluviin viranomaisiin, joilla voidaan valvoa ja seurata esimerkiksi kantelun seurauksena määrättyjen korjaustoimien toteutumista. Myös erilaiset pakkokeinot voivat olla mahdollisia kanteluiden seurauksena erikseen säädetyissä tilanteissa.<sup>77</sup> Ylimmillä laillisuusvalvojilla on lisäksi mahdollisuus rikosprosessin käynnistämiseen kantelun seurauksena. Toisaalta on syytä huomata, että ohjauskeinoihin ei ole käytettävissä tehosteita pelkän HL 8 a luvun perusteella.

---

<sup>77</sup> Esim. sosiaali- ja terveydenhuollon osalta tarkastusoikeudesta ja pakkokeinoista on säädetty laissa sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (741/2023).

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että hallintokantelu on tarkoituksenmukainen ja melko hyvin toimiva instrumentti PL 21 § mukaisen hyvän hallinnon toteuttamiseen nimenomaan valvontakeinona. Hallintolain uudistuksen jälkeen hallintokantelusta on säädetty modernilla yleissäännöksellä, johon useiden hallinnon erityisalojen omat kantelusäännökset viittaavat. Hallintokantelun käsittelyssä noudatettavasta menettelystä ja sen hyvän hallinnon mukaisuudesta on säädetty hallintolaissa, ja sen noudattaminen perustuu hallintotoiminnan lainalaisuuteen. Useilla hallinnonaloilla on kattavat omat säännökset erilaisista toimenpiteistä, joita kantelun seurauksena havaittuihin epäkohtiin puuttumiseen voi käyttää. Ylimpien laillisuusvalvojien päätöksiä noudatetaan tehokkaasti. Keskeiseksi ongelmaksi nousevat hallintokanteluun itseensä kohdistuvat hyvän hallinnon vaatimukset: tietyissä asiaryhmissä kanteluiden pitkät käsittelyajat ja siitä johtuva hidas reagointi hallintotoiminnan epäkohtiin voivat joissain tapauksissa olla vastoin PL 21 § tarkoittamia hyvän hallinnon vaatimuksia.

## 5.2 Hallintokantelu tehokkaana oikeussuojakeinona

Sekä PL 21 § että EIS 13 artikla sisältävät oikeuden tehokkaisuuden oikeussuojakeinoihin. PL 21 § sisältöön vaikuttaa keskeisesti harmonisoiva tulkinta EIS:n vastaavien artiklojen kanssa, ja täten oikeutta tehokkaisuuden oikeussuojakeinoihin on perusteltua tarkastella yhdenmukaisesti säännösten välillä, kuten korkein oikeus katsoi tapauksessa KKO 2023:93. Harmonisoivaa ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien välillä voidaan pitää vahvana tulkinnallisena lähtökohtana.<sup>78</sup>

Hallintokanteluun liittyvä oikeussuojan tehokkuuskysymys realisoituu tilanteissa, joissa ei ole käytettävissä säännönmukaisia muutoksenhakukeinoja ja kantelu jää ainoaksi jälkikäteiseksi hallinto-oikeudelliseksi oikeusturvakeinoksi.<sup>79</sup> Tällaiset tilanteet voivat olla niin sanottuja epäselviä päätöksiä, joissa ei ole varmuutta onko kyseessä päätös, joka koskee yksilön oikeutta tai velvollisuutta. Tällöin päätöksen valituskelpoisuus selviää vasta oikeusprosessissa, mutta kantelun voi tehdä riippumatta kohteena olevan asian valituskelpoisuudesta. Kysymys tehokkaista oikeussuojakeinoista voi realisoitua myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa kuten terveydenhuollossa, jossa ei toiminnan luonteen

---

<sup>78</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5; Viljanen 2001, s. 271–298; Ojanen DL 4/2011, s. 444.

<sup>79</sup> Hallintokantelu ei anna aihetta toimenpiteisiin tilanteissa, joissa asiaan on käytettävissä varsinainen muutoksenhakukeino, ks. HE 50/2013 vp, s. 27 ja PeVM 12/2010 vp, s. 4.

vuoksi tehdä valituskelpoisia kirjallisia hallintopäätöksiä ja kantelu jää ainoaksi jälkikäteiseksi oikeusturvakeinoksi.

Tehokkaan oikeussuojan osatekijöitä voidaan hahmottaa oikeuskäytännön kautta. Ylimpien kansallisten tuomioistuimien tapauksissa KHO 2023:62 ja KKO 2023:93 on otettu kantaa kanteluiden tehokkuuteen. Edellä mainitun tapauksen perusteluista on pääteltävissä, että epäselvissä tilanteissa varsinaista muutoksenhakuoikeutta tulisi tulkita laajentavasti, sillä tehokkaan oikeusturvan tarve ei täyty pelkällä kantelulla tilanteissa, joissa asiassa katsotaan olevan asiaratkaisu. Tehokkaan oikeussuojan tarve ei siten täyty niin sanotuissa aukkotilanteissa, joissa jonkin päätöksen valituskelpoisuus on sääntelemättömyyden takia epäselvä. Jälkimmäinen korkeimman oikeuden tapaus ilmentää hyvin perustuslain harmonisointia EIS:n kanssa ja ihmisoikeusvelvoitteiden asettamia sisältövaatimuksia tehokkaalle oikeussuojalle. Kun tosiasiallisessa hallintotoiminnassa tehtyä ihmisoikeuksia loukkaavaa päätöstä ei ollut mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi kantelulla, ei oikeussuojaa voitu pitää tehokkaana. Ylimpien tuomioistuimien kantaa mukaillen perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että hallintokantelua ei voi pitää tehokkaana oikeussuojakeinona, korostaen nimenomaan ihmisoikeusvelvoitteiden vaatimuksia.<sup>80</sup>

EIT:n ratkaisukäytännössä on vahvistettu useita tehokasta oikeussuojaa koskevia vaatimuksia sekä otettu suoraan kantaa erityyppisten kanteluiden tehokkuuteen 13 artiklan kannalta. Hallintokantelun osalta keskeisiksi elementeiksi nousee useiden oikeusturvakeinojen yhteisvaikutus, kanteluviranomaisen toimivalta tehdä sitovia päätöksiä, oikeusturvakeinon kyky ennaltaehkäistä uusia ja hyvittää jo tapahtuneita oikeudenloukkauksia sekä kanteluviranomaisen riippumattomuus päätöksenteossa. Keskeiseksi ongelmaksi kotimaisessa hallintokanteluinstituutiossa nousee kanteluasiassa annetun päätöksen sitomattomuus, kyseenalainen ennaltaehkäisevä vaikutus sekä jälkikäteisen hyvitysmahdollisuuden puute. Vaikka hallintokantelun perusteella katsotaan, että viranomainen on menetellyt lainvastaisesti, ei kanteluviranomaisella kaikissa tilanteissa ole tehosteita käytettävissään, joilla varmistettaisiin päätösten noudattaminen ja toiminnan korjaaminen kohteena olevassa viranomaisessa.<sup>81</sup> Kanteluinstituutioon itseensä ei myöskään kuulu hyvitys- tai vahingonkorvausmekanismeja jo tapahtuneiden loukkausten varalta, eikä kantelulla voi saada jo tehtyä päätöstä muutetuksi. On kuitenkin huomattava, että joissain yksittäistapauksissa on

---

<sup>80</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 12.

<sup>81</sup> Mikäli hallinnonalakohtaisessa erityislaissa ei ole säännöksiä tehosteista, ei niitä silloin ole käytettävissä kyseisessä kanteluasiassa. HL 8 a luku ei sisällä säännöksiä tehosteista.

mahdollista, että hallintokantelu täyttää tehokkaan oikeusturvakeinon kriteerin osana erilaisten oikeusturvamekanismien joukkoa. Hallintokantelunmenettelyn riippumattomuus on melko hyvin turvattu organisatorisilla ratkaisulla ja hyvää hallintoa toteuttavilla menettelysäännöksillä sekä ylimpien laillisuusvalvojen osalta suoraan perustuslaissa.

Kokonaisuutena arvioiden useimmissa tapauksissa hallintokantelu ei täytä PL 21 § ja EIS 13 artiklan tarkoittamaa tehokkaan oikeussuojan vaatimusta. Tämä johtuu ennen kaikkia kanteluviranomaisten antamien ratkaisujen sitomattomuudesta kantelun kohdetta kohtaan, puuttuvista sanktiomekanismeista hallinnollisessa ohjauksessa sekä kyvyttömyydestä tarjota jälkikäteistä hyvitystä. Ongelmat realisoituvat usein tosiasiallisessa hallintotoiminnassa ja epäselvissä viranomaispäätöksissä.

### 5.3 Pohdintaa ja kehitysideoita

Hallintokantelun oikeusturvaongelmiin on mahdollista puuttua lainsäädäntöä täsmentämällä niiden asiaryhmien osalta, joissa on katsottu kantelun tehottomuuden muodostuvan ongelmaksi oikeusturvatarpeiden kannalta. Useimmilla kanteluviranomaisilla sekä ylimmillä laillisuusvalvojilla on kattava tilastointi kanteluista, joita tarkastelemalla voi tunnistaa erityisen oikeusturvaherkkiä kantelun kohteita. Samoin tuomioistuimien kanteluihin kytköksissä olevien ratkaisujen tarkastelu on tarpeen, jotta mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet esimerkiksi päätösten valituskelpoisuuden osalta saadaan tunnistettua. Myös päätösten valituskelpoisuuden tulkitseminen perusoikeusmyönteisesti valitusoikeutta puoltaen voi ratkaista osan hallintokantelun tehottomuudesta johtuvista oikeusturvaongelmista. Viranomaisten passiivisuutta vastaan oikeusturvaa voisi myös tehostaa esimerkiksi sallimalla passiivisuuskysymyksen käsittely hallintoriita-asiana, jolloin kantelun tehottomuus ei muodostuisi ongelmaksi.<sup>82</sup> Perusoikeusmyönteinen tulkinta puolestaan ei vaadi erikseen lakimuutoksia tai muita toimia vaan on tuomioistuimien ja muiden lainkäyttäjien välittömästi käytettävissä oleva keino.

Kanteluiden pitkät käsittelyajat liittyvät pitkälti viranomaisten ja laillisuusvalvojen käytössä oleviin resursseihin. Hyvin monenlaiset viranomaiset käsittelevät hallintokanteluita,

---

<sup>82</sup> Oikeussuojapuutteista viranomaisen passiivisuutta vastaan ja hallintoriitamenettelyn käyttöalan laajentamisesta tarkemmin esim. Suviranta LM 6/2002, s. 929–937; Kuten edellä luvussa 3.2.1 on viitattu, viranomaisen passiivisuutta ei voi tällä hetkellä voimassa olevan lain mukaan käsitellä hallintoriita-asiana.

ja kunkin viranomaisen kantelujen ratkaisuun käytettävissä olevat voimavarat ja tietotaito vaihtelevat. Kantelutilastojen tarkastelulla voi tunnistaa asiaryhmät ja viranomaiset, joissa käsittelyajat ovat hyvän hallinnon kannalta ongelmallisia. Tarkastelun tulosten perusteella on mahdollista kohdentaa resursseja sinne missä puutteita havaitaan.

Mielenkiintoinen oma keskustelunsa on se, voisiko hallintokanteluinstituutiota itsessään kehittää oikeusturvakeinona, esimerkiksi lisäämällä erilaisia sanktiomekanismeja ja -uhkia tehosteeksi, jotta voidaan varmistaa hallinnollisen ohjauksen tosiasiallinen tehokkuus ja täyttää EIS 13 artiklan vaatimus ennaltaehkäisevästä vaikutuksesta. Joissain hallinnon erityislaeissa<sup>83</sup> tämä mahdollisuus on jo olemassa, eikä sille lähtökohtaisesti ole estettä, että HL 8 a luvun mukaiseen yleismuotoiseen hallintokanteluun ei voisi vastaavaa mekanismia säätää. Päinvastoin vastaavan säännöksen sisällyttäminen hallintolakiin yhdenmukaistaisi hallinnollista oikeusturvajärjestelmää ja tekisi hallintokantelusta paremmin EIS 13 artiklan vaatimusten mukaisen. Myös ylimpien laillisuusvalvojien käytössä olevien keinojen kuten oikeuden käynnistää rikosprosessi ja niin sanotun esitysoikeuden ulottaminen myös kantelu- ja valvontaviranomaisille voisi hyvinkin tulla kysymykseen. Näiden uudistusten puolesta puhuu lisäksi PL 22 § mukainen julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus.

---

<sup>83</sup> Esimerkiksi laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (741/2023) 39 § 2 momentti säätää sote-sektorin valvontaviranomaisen oikeudesta velvoittaa sakon uhalla noudattamaan valvontaviranomaisten antamia määräyksiä.