

Hallintoasian käsittely ilman aiheetonta viivytystä

Enni Brunni

Pro gradu -tutkielma

Hallinto-oikeus

Oikeustieteiden tiedekunta

Lapin yliopisto

2019

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Hallintoasian käsittely ilman aiheetonta viivytystä

Tekijä: Enni Brunni

Oppiaine: Hallinto-oikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XIII + 72

Vuosi: 2019

Tiivistelmä:

Tutkin, miten joutuisuus toteutuu hallintoasioiden käsittelyssä, ja tätä varten analysoin eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja koskien käsittelyaikaa. Tutkielman lähestymistapa on oikeusdogmaattisen lisäksi empiirinen, koska ratkaisujen analysointi on merkittävä osa tutkielmaa, ja ratkaisujen käsittely antaa parhaiten vastauksen siihen, millaisia ongelmia viranomaisilla on ollut joutuisuuden toteuttamisessa. Selvitän alkuun, mitä joutuisuusvaatimus tarkoittaa, koska käsitteenä se on yleisluontoinen. Kerron, miten oikeus asian viivytyksettömään käsittelyyn on kehittynyt perusoikeudeksi ja hallintolaissa säänneltyksi oikeudeksi, ja millaista sääntelyä joutuisuudesta on, sekä kansallista että eurooppaoikeudellista. Esitän myös kehitysideoita joutuisuuden toteutumiseksi paremmin.

Oikeusasiamiehen ratkaisujen perusteella useilla eri viranomaisilla on ollut ongelmia asioiden joutuisassa käsittelyssä. Viranomaiset ovat lähtökohtaisesti tietoisia joutuisuusvaatimuksesta, mutta sitä ei ole aina pystytty toteuttamaan, eikä sitä välttämättä ole aina otettu niin vakavasti. Monissa hallintoasioissa ei välttämättä ole lainsäädännössä määriteltyä käsittelyaikaa, jolloin käsittelyajan hyväksyttävyyttä arvioitaessa verrataan käsittelyaikaa samanlaisten asioiden keskimääräisiin käsittelyaikoihin ottaen kuitenkin huomioon tapauksen erityispiirteet, esimerkiksi suuri selvittelytyö. Oikeusasiamiehen käytetyin seuraamusmuoto käsittelyaikoihin liittyvissä ratkaisuissa on ollut käsityksen antaminen. Muita käytettyjä seuraamusmuotoja ovat olleet huomautus ja esitys. Osa viranomaisista kertoi tehneensä tai aikoi tehdä muutoksia toimintatapoihinsa, jotta vastaavilta virheiltä välttyttäisiin jatkossa.

Joutuisuusvaatimusta rikottaessa asianosaisella on ainoastaan mahdollisuus tehdä kantelu oikeusasiamiehelle, ja sen riittävyttä asianosaisen oikeussuojana on kyseenalaistettu. Muita tehokkaita oikeussuojakeinoja ei ole kuitenkaan vielä kehitetty, koska oikeussuojakeinon tulisi olla tarpeeksi kevyt, jotta se ei veisi lisää viranomaisten resursseja. Osassa viivästystilanteissa voi myös tulla kyseeseen viranomaisen vahingonkorvausvastuu. Itse pidän viranomaisten omaa toimintaa tärkeänä, jotta he osaisivat selkeästi pitkittyneissä ja asianosaiselle haitallisissa viivästystilanteissa korjata asian ja esimerkiksi maksaa asianosaiselle hyvitystä tapahtuneen johdosta ilman kanteluakin.

Avainsanat: hyvä hallinto, hallintoasia, joutuisuusvaatimus, viivästyminen, käsittelyaika

Sisällys

Lähteet.....	V
1 Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen tausta.....	1
1.2 Tutkimuskysymys	2
1.3 Tutkimusmenetelmä	2
1.4 Tutkimusaineisto	4
1.5 Tutkimuksen rakenne	5
2 Joutuisuusvaatimuksen perusteet	7
2.1 Mitä on joutuisuus?	7
2.1.1 Joutuisuuden käsite.....	7
2.1.2 Asiat, joiden käsittelyssä joutuisuuden toteutuminen on erityisen tärkeää	10
2.1.2.1 Jokapäiväiseen elämään vaikuttavat ratkaisut	11
2.1.2.2 Samaan asiaryhmään kuuluvat tapaukset	12
2.1.2.3 Asioiden yhdessä käsitteleminen.....	13
2.1.3 Asiat, joissa joutuisuudesta joudutaan joustamaan.....	14
2.1.3.1 Paljon selvittämistä vaativat tapaukset	15
2.1.3.2 Poikkeukselliset, harvoin vastaan tulevat tapaukset.....	16
2.1.4 Joutuisuudesta poikkeamista ei voi perustella seuraavilla syillä.....	17
2.1.4.1 Riittämättömät resurssit.....	17
2.1.4.2 Ongelmat työnjohdossa ja rakenteissa.....	19
2.2 Kun joutuisuus ei toteudu ollenkaan	20
3 Sääntelyä joutuisuusvaatimuksesta	22
3.1 Joutuisuusvaatimuksen kehitys	22
3.2 Kansallinen sääntely.....	26
3.2.1 Perusoikeus.....	26
3.2.2 Hallintomenettely	26
3.3 Eurooppaoikeudellinen sääntely.....	32
3.3.1 Euroopan ihmisoikeussopimus	32
3.3.2 Euroopan unionin perusoikeuskirja	33
3.3.3 Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö	34

4 Eduskunnan oikeusasiamiehen käsittelyaikaa koskevien ratkaisujen analysointi	36
4.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta	36
4.2 Kaaviot	40
4.2.1 Vuoden mukaan.....	40
4.2.2 Viranomaisen mukaan.....	41
4.2.3 Seuraamuksen mukaan	43
4.2.4 Käsittelyajan viivästymisen pituuden mukaan	45
4.3 Viranomaisten perustelut viivästymiselle	46
4.3.1 Ei perustelua	46
4.3.2 Paljon selvitystyötä.....	47
4.3.3 Työtilanteen ruuhkautuminen.....	49
4.3.4 Organisaatiomuutos.....	50
4.3.5 Resurssien riittämättömyys	51
4.3.6 Työjärjestelyt ja -tavat.....	53
4.3.7 Unohtaminen	54
4.4 Yhteenveto aineistosta.....	55
5 Kehitysideat	57
5.1 Sähköisen hallinnon kehittäminen.....	57
5.1.1 Chatbot-sovellus.....	58
5.1.2 Automatisoitu päätöksenteko	59
5.2 Työjärjestelyjen muuttaminen.....	60
5.2.1 Toiminnan tehostaminen	60
5.2.2 Työtehtävien priorisointi	61
5.2.3 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.....	61
5.3 Työnjohdolliset toimet	62
5.3.1 Työnjohdon ammattitaito	62
5.3.2 Työn seuranta	62
5.3.3 Työilmapiiri ja työolot.....	63
5.4 Työntekijöihin liittyvät toimet.....	64
5.4.1 Ammattitaito ja koulutus	64
5.4.2 Työssä jaksaminen	65
5.4.3 Tiedon jakaminen	65
6 Yhteenveto	67

Lähteet

Oikeuskirjallisuus

Aarnio, Aulis. Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki 2011.

Borchardt, Klaus-Dieter. EU:n oikeuden perusteet. Luxembourg 2017.

Giordani, Tatu – Kava, Ronja. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja viranomaistoiminnan yhtiöittäminen. Edilex 2019/26.

Hakalehto-Wainio, Suvianna. Vahingonkorvausvastuu oikeusturvakeinona julkishallinnossa. Oikeus 2009 (38); 3 s.330–333.

Hautamäki, Veli-Pekka. Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki 2004.

Hirvonen, Ari. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011.

Husa, Jaakko. Oikeusasiamies käsittelyn joutuisuuden valvojana. Lakimies 3/2002 s.352–376.

Husa, Jaakko; Mutanen, Anu; Pohjolainen, Teuvo. Kirjoitetaan juridiikkaa: ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Helsinki 2008.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen. Helsinki 2014.

Jyränki, Antero. Privilegioista perusoikeuksiin. Teoksessa: Suomen oikeushistorian pääpiirteet: sukuvallasta moderniin oikeuteen, toim. Pia Letto-Vanamo. Jyväskylä 1991.

Järvelaid, Peeter. Oikeuskanslerin instituutio Virossa – historiaa ja nykypäivää. Lakimies 4/2001 s. 726–734.

Jääskeläinen, Petri. Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisestä. Defensor Legis N:o 4/2011.

Kalliomaa-Puha, Laura; Kotkas, Toomas; Rajavaara, Marketta. Harkittua? : avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki 2014.

Koskinen, Pirkko K. Oikeusasiamies sosiaalisten perusoikeuksien valvojana. Lakimies 6–7/1998 s.973–982.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki. Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki 2016.

Kulla, Heikki. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2018.

Kulla, Heikki. Sääntelytarkkuus julkisoikeudessa, erityisesti hallinto-oikeudessa. Teoksessa: Sääntelytarkkuuden ongelmia, toim. Jyrki Tala. Helsinki 2010.

Kulla, Heikki. Valtion virkamiehistön kehitys. Teoksessa: Suomen oikeushistorian pääpiirteet: sukuvallasta moderniin oikeuteen, toim. Pia Letto-Vanamo. Jyväskylä 1991.

Kuopus, Jorma. Kohti sähköistä hallintoa. Teoksessa: Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta. Helsinki 2010 s.158–169.

Kuusikko, Kirsi. Hyvitysesitykset oikeusasiamiehen toimintamuotona. Lakimies 1/2014 s. 3–22.

Kuusikko, Kirsi. Oikeusasiamiesinstituutio. Helsinki 2011.

Laakso, Seppo; Suviranta, Outi; Tarukannel, Veijo. Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

Lindström, Ulla-Maija. Perusoikeusloukkausten hyvittäminen – esimerkkejä ratkaisukäytännöstä. Teoksessa: Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta. Helsinki 2010 s.70–85.

Linnakangas, Aila. Sosiaalisten oikeuksien valvonta – esimerkkinä toimeentulotuki. Teoksessa: Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta. Helsinki 2010 s.235–251.

Miettinen, Tarmo – Väätänen, Ulla. Hallintolaki hyvän hallinnon takeena. Edilex 2007/5.

Mäenpää, Olli. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2008.

Mäenpää, Olli. Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 2011.

Mäenpää, Olli. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2011.

Mäntylä, Niina. Joutuisuuden haasteet turvapaikkamenettelyssä. Oikeus 2019 (48); 1: 8–27.

Nieminen, Liisa. Eduskunnan oikeusasiamies ”pienen ihmisen” asialla – joustavuutta vai hampaattomuutta näkökulmasta riippuen? Lakimies 2/2018 s.143–176.

Nieminen, Liisa. Euroopan oikeusasiamies perusoikeuksien turvaajana. Oikeustiede-Jurisprudentia 2006:XXXIX 30.12.2006.

Niemivuo, Matti; Keravuori-Rusanen, Marietta; Kuusikko, Kirsi. Hallintolaki. Helsinki 2010.

Niemivuo, Matti. Lain kirjain: lakitekniikka ja lakikieli. Helsinki 2008.

Nousiainen, Kevät. Oikeudenkäytön modernisoituminen. Teoksessa: Suomen oikeushistorian pääpiirteet: sukuvallasta moderniin oikeuteen, toim. Pia Letto-Vanamo. Jyväskylä 1991.

Pajuoja, Jussi – Pölönen, Pasi. Ylin laillisuusvalvonta: oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Helsinki 2011.

Pellonpää, Matti; Gullans, Monica; Pölönen, Pasi; Tapanila, Antti. Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2012.

Räty, Tapio. Lastensuojelulaki: käytäntö ja soveltaminen. Helsinki 2015.

Saraviita, Ilkka. Perustuslaki. Helsinki 2011.

Suksi, Markku. Automatiserat beslutfattande enligt den svenska förvaltningslagen. JFT 6/2018 s. 463–472.

Tyynilä, Markku. Valtiosäännön ja keskeisten valtiolinten historiaa. Teoksessa: Suomen oikeushistorian pääpiirteet: sukuvallasta moderniin oikeuteen, toim. Pia Letto-Vanamo. Jyväskylä 1991.

Viljanen, Veli-Pekka. Kansalaisten yleiset oikeudet: tutkimus suomalaisen perusoikeuskäsityksen muotoutumisesta autonomiakaudella ja itsenäisyyden ensi vuosina. Helsinki 1988.

Voutilainen, Tomi. Chatbot-sovellus osana viranomaisten neuvontapalveluja. Lakimies 7–8/2018 s. 904–927.

Voutilainen, Tomi. Hyvä sähköinen hallinto. Helsinki 2007.

Väätänen, Ulla. Oikein ja joutuisasti: joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Helsinki 2011.

Wakefield, Jill. The right to good administration. Alphen aan den Rijn 2007.

Ylikangas, Heikki. Paikallisen itsehallinnon kehityksestä Suomessa. Teoksessa: Suomen oikeushistorian pääpiirteet: sukuvallasta moderniin oikeuteen, toim. Pia Letto-Vanamo. Jyväskylä 1991.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset:

HE 309/1993 vp Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 72/2002 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 233/2008 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 85/2012 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

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

HE 358/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

Ruotsin hallituksen esitykset:

Regeringens proposition 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot:

PeVL 6/2013 vp koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi passilain muuttamisesta ja passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta (HE 188/2012 vp).

Oikeusministeriön mietinnöt ja lausunnot:

Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5. Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Passiivisuustyöryhmän ehdotus.

Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:8. Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Lausuntotiivistelmä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset vuosilta 2016, 2017 ja 2018.

Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin virallislähteet

Sopimus Euroopan unionista eli Maastrichtin sopimus (92/C 191/01).

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999).

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta (SopS 67/2009).

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02).

Verkkolähteet

Budjettikatsaus 2020. Katsaus valtion talousarvioesitykseen, lokakuu 2019. Saatavilla osoitteessa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161820> (luettu 31.10.2019).

Digitalisaatiota edistävä uusi lainsäädäntö muokkaa viranomaisten toimintaa, mutta kehitettävää on edelleen. Saatavilla osoitteessa: https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/digitalisaatiota-edistava-uusi-lainsaadanto-muokkaa-viranomaisten-toimintaa-mutta-kehittavaa-on-edelleen (luettu 13.9.2019).

Ratkaisuhaku. Saatavilla osoitteessa: https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/web/guest/ratkaisut (luettu 29.8.2019).

Valtiontalouden tarkastusvirasto: Mitä tehokkuus merkitsee valtionhallinnossa? Saatavilla osoitteessa: <https://www.vtv.fi/hyva-hallinto-artikkeli/mita-tehokkuus-merkitsee-valuationhallinnossa/#f0d144ab> (luettu 24.10.2019).

Oikeuskäytäntö

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut:

KHO 2012:43

KHO 2014:90

Hovioikeuden ratkaisut:

Itä-Suomen hovioikeus 24.1.1995 nro 33, D:R 94/847

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisut:

AOA 30.12.1997 D 2716/4/95

AOK 199/1/98, 24.8.1998

EOA 24.3.2000 D 369/4/97

EOA 27.3.2000 D 776/4/97

EOA 8.9.2000 D 918/4/00

OKA 24.1.2002 D 675/1/00

EOA 28.5.2003 D 2587/4/01

AOA 16.12.2003 D 362/2/03

EOA 3026/4/06, 5.2.2007

EOA 15.3.2011 D 3985/4/09

AEOA 10.5.2012 D 1587/4/11

AEOA 10.5.2012 D 1588/4/11

EOAK/1487/2017-6

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut koskien käsittelyaikaa ajalta tammikuu 2016–toukokuu 2019:

AOA 29.2.2016 D 3933/2015

AOA 2.3.2016 D 649/2015

AOAS 7.6.2016 D 3503/2015

EOA 9.6.2016 D 2164/2015

EOA 16.6.2016 D 784/2016

AOA 23.8.2016 D 5662/2015

AOA 16.11.2016 D 861/2016

EOA 23.11.2016 D 5589/2015

EOA 21.12.2016 D 3715/2016

EOA 7.2.2017 D 4466/2016

AOA 21.3.2017 D 1252/2016

AOA 22.3.2017 D 1300/2016

EOA 28.4.2017 D 1706/2016

AOA 4.5.2017 D 1210/2016

EOA 11.5.2017 D 1689/2017

EOA 31.5.2017 D 4068/2016

AOA 1.6.2017 D 4021/2016

EOA 2.6.2017 D 63/2017

EOA 2.6.2017 D 1487/2017

AOA 4.7.2017 D 3689/2016

AOA 6.9.2017 D 2487/2016

EOA 28.9.2017 D 3717/2016

EOA 26.10.2017 D 4079/2017

AOA 7.11.2017 D 2814/2017

AOA 10.11.2017 D 2777/2016

AOA 1.12.2017 D 6433/2016

AOA 12.12.2017 D 5673/2016

AOA 21.12.2017 D 1770/2017

AOA 21.12.2017 D 2346/2017

AOA 22.12.2017 D 3973/2016

AOA 3.4.2018 D 3997/2017

AOA 17.4.2018 D 74/2017

AOA 7.5.2018 D 2983/2017

AOA 29.5.2018 D 430/2017

AOA 29.5.2018 D 4311/2017

AOA 1.6.2018 D 1210/2017

AOA 11.6.2018 D 2447/2016

EOA 11.6.2018 D 3822/2017

AOA 10.7.2018 D 4606/2017

AOA 12.7.2018 D 4125/2017

AOA 17.7.2018 D 6253/2017

AOAS 31.7.2018 D 1282/2018

AOAS 1.8.2018 D 5619/2017

AOA 28.8.2018 D 3754/2017

EOA 2.10.2018 D 1674/2018

AOA 5.10.2018 D 4325/2017

AOA 24.10.2018 D 2842/2017

EOA 14.12.2018 D 2374/2018

AOA 17.12.2018 D 6232/2017

AOA 9.1.2019 D 3749/2018

AOA 22.1.2019 D 6840/2017

AOAS 24.1.2019 D 117/2018

AOA 24.1.2019 D 2021/2018

EOA 26.2.2019 D 1283/2018

EOA 27.3.2019 D 206/2018

AOA 30.4.2019 D 2304/2018

AOA 28.5.2019 D 3543/2017

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut:

EIT *Zimmermann ja Steiner v. Sveitsi* 8737/79 (1983)

EIT *Wiesinger v. Itävalta* (30.10.1991 A 213)

EIT *Hokkanen v. Suomi* 19823/92

EIT *Vasar et Autres* 14.11.2000

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut:

EUT T-46/97 SIC [2000] ECR II-2125

EUT C-198/03 P, Komissio v CEVA Santé Animale SA, Pfizer Enterprises Sàrl

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Olen kiinnostunut siitä, miten lainsäädäntöä sovelletaan käytännön toiminnassa. Siksi valitsin sellaisen aiheen, jossa pääsen tutkimaan, miten lain säännös toteutuu käytännössä, ja liittyykö sen soveltamiseen jotain ongelmia. Aiheen valitseminen oli haastavaa, koska aiheesta tulee olla kiinnostunut, ja tutkimuksen täytyy tuottaa jotain uutta tietoa tutkimusaiheesta. Aiheen valinnassa minua auttoi eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksen 2017 lukeminen. Huomasin sitä selatessani, että viranomaisia oli useaan otteeseen huomautettu käsittelyaikojen pitkittymisestä. Mielenkiintoni heräsi, ja mietin, onko se yleinen ongelma Suomessa.

Ulla Vääänen on vuonna 2011 kirjoittanut väitöskirjan *Oikein ja joutuisasti*, jossa käsitellään ensi asteen viranomaisissa vaadittavaa asian käsittelyn viivytyksettömyyttä ja siihen liittyvää sääntelyä ja sitä, miten se konkretisoituu asian käsittelyn eri vaiheissa. Väitöskirja on kattava kuvaus joutuisuusvaatimuksesta, ja mietin, pystynkö tuottamaan uutta tietoa aiheesta. Joutuisuusvaatimuksen toteutumisessa on väitöskirjan ilmestymisen jälkeenkin ollut ongelmia, joten koin, että aiheen tutkiminen ja siihen liittyvien haasteiden esiin tuominen on perusteltua. Aarnion mukaan oikeustieteellisessä tutkimuksessa on tartuttava todellisiin oikeudellis-yhteiskunnallisiin ongelmiin.¹

Väitöskirjan jälkeen on tullut hieman uutta sääntelyä, josta kerron tutkimuksessa. Lisäksi otin omaan tutkielmaani osittain empiirisen lähestymistavan, kun analysoin eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja koskien viranomaisen käsittelyaikaa. Ratkaisujen analysointi, vaikka kyse on melko pienestä otannasta, on olennainen osa tutkimusta. Aineistosta ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä viranomaisen kyvystä toteuttaa joutuisuusvaatimusta, vaan aineiston käsittely antaa lähinnä aiheesta ajankohtaista tietoa ja paneutuu ilmenneisiin epäkohtiin. Lähinnä tarkoituksena on tutkia sitä, millaisia ongelmia viranomaisilla on ollut joutuisuusvaatimuksen toteuttamisessa, ja miten näihin ongelmiin pystyttäisiin vaikuttamaan. Kyseessä on kuitenkin sellainen asia, jossa eri viranomaisilla on ollut haasteita vuosien ajan, ja haasteita esiintyy tasaiseen tahtiin. Siten kyse on melko merkittävästä asiasta, jolla on vaikutuksia ihmisten jokapäiväiseen elämään. Empiirinen ote tutkimuksessa on siten suurella roolilla, mutta aiheeseen liittyvän sääntelyn esitleminen ja joutuisuuden käsitteen määrittelemisen ovat myös tärkeä osa tutkimusta, jotta aineistoa voidaan käsitellä parhaalla mahdollisella tavalla.

¹ Aarnio 2011, s.116.

1.2 Tutkimuskysymys

Ensimmäinen tutkimuskysymys, mikä itselläni heräsi oikeusasiamiehen vuosikertomusta 2017 selatessani, oli se, että miten joutuisuus toteutuu käytännössä eli miten viranomaiset pääsääntöisesti onnistuvat joutuisuuden toteuttamisessa. Ennen sitä on vastattava seuraaviin kysymyksiin: miten oikeus asian viivytyksettömään käsittelyyn on kehittynyt perusoikeudeksi ja hallintolaissa säännellyksi oikeudeksi? Mitä sääntelyä joutuisuudesta on, sekä kansallista että eurooppaoikeudellista? Mitä joutuisuus käsitteenä tarkoittaa? Millaisin arviointiperustein joutuisuus määritellään, jos asian käsittelyyn ei liity laissa säänneltyjä määräaikoja? Millaisia oikeussuojakeinoja asianosaisella on, kun viranomainen ei onnistu toteuttamaan vaadittua joutuisuutta?

Alkuun tarkoitukseni on vastata edellä esitettyihin kysymyksiin, jotta sen jälkeen voin vastata tutkimuksen kannalta tärkeimpiin kysymyksiin, joita ovat seuraavat kysymykset: miten viranomaiset ovat onnistuneet joutuisuusvaatimuksen toteuttamisessa? Millaisia epäkohtia joutuisuuden toteuttamisessa on ollut? Miksi epäkohtia on ollut? Miten niitä on perusteltu? Näihin kysymyksiin vastaamisessa käytän oikeusasiamiehen ratkaisuja apuna, ja niiden analysoinnin kautta luon kokonaiskuvaa tilanteesta.

Oikeusasiamiehen ratkaisujen analysoinnin perusteella tutkimuskysymyksiinä ovat myös seuraavat kysymykset: millaisen kokonaiskuvan joutuisuuden toteutumisesta saa oikeusasiamiehen ratkaisujen perusteella? Onko kyseessä suuri ongelma Suomessa? Miten epäkohtia voitaisiin korjata? Millaisia kehitysideoita viranomaisten toimintaa kohtaan voidaan esittää? Voidaanko epäkohtia edes korjata, vai onko tilanne se, että epäkohtiin pitää tyytyä harmillisena asiana, johon ei ole ratkaisua? Näihin kysymyksiin vastataan tutkimuksen lopussa.

1.3 Tutkimusmenetelmä

Tutkimukseni tutkimusmenetelmänä on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Suurin osa oikeustieteellisestä tutkimuksesta on lainoppia.² Lainopin tehtävänä on voimassa olevien säädöksien tulkinta ja niiden systematisointi.³ Sen tavoitteena on selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö kulloinkin käsiteltävässä oikeusongelmassa.⁴ Lainopin on työskenneltävä riittävän

² Husa ym. 2008, s.20.

³ Aarnio 2011, s.1.

⁴ Husa ym. 2008, s.20.

täsmällisellä käsitteistöllä.⁵ Siksi joutuisuuden käsitteen määrittäminen on tärkeä osa tutkimusta. Kaiken oikeuden ymmärtämisen lähtökohtana on aina teksti.⁶ Siksi oikeusasiamiehen ratkaisujen lisäksi on tärkeää niin ikään tutustua sääntelyyn, jotta voin tarkastella ratkaisuja sääntelyn tarkoituksien ja tavoitteiden valossa. Lainoppia hyödyntämällä voidaan selvittää esimerkiksi se, millaista oikeussuojaa henkilö nauttii tietyssä tilanteessa.⁷ Aiheellista on siten tutkimuksessani pohtia, ovatko nykyiset oikeussuojakeinot riittävät viranomaisen loukatessa asianosaisen oikeutta asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä.

Tutkielmassa voi käyttää eri lähestymistapoja rinnakkain, ja tutkimuksessani käytän metodeina tekstianalyysiä ja empiirisiä tutkimusmenetelmiä.⁸ Tähän valintaan päädyin tutkimuskysymysten kautta, koska näillä metodeilla saan parhaalla mahdollisella tavalla vastattua tutkimuskysymyksiin ja tuotettua uutta, systemaattista tietoa tutkimuskohteesta.⁹ Tapauskeskeistä oikeustutkimusta on mahdollista tehdä kirjoitetun oikeuden järjestelmässä, vaikka käytännössä se ei ole tavallista.¹⁰ Tutkimukseni on osittain tapauskeskeistä, koska aineiston käsittelyllä on merkittävä rooli tutkimuksessa. Sen sijaan että olisin sijoittanut muutamia, sattumanvaraisesti valittuja oikeusasiamiehen ratkaisuja tekstin sisään, päätin ottaa käsittelyyn muutaman vuoden ajalta oikeudellisesti kiinnostavia ratkaisuja, jotta viranomaisen toiminnasta saisi kokonaisvaltaisen kuvan ja siitä olisi mahdollista tehdä statistiikkaa.

Koska kyse on pienestä aineistosta lyhyeltä ajanjaksolta, siitä ei siten voi tehdä kovin luotettavia johtopäätöksiä joutuisuuden toteutumisesta koko Suomessa. Aineiston systematisoinnilla pystytään kuitenkin näkemään, millaisia ongelmia viranomaisilla on ollut tänä ajanjaksona ja minkä pituisia viiveitä asioiden käsittelyssä on ollut. Vaikka aineisto ei anna yleispätevää tietoa viranomaisten kyvystä toteuttaa joutuisuusvaatimusta, se antaa kuitenkin kiinnostavaa tietoa viranomaisten toimintavoista ja joutuisuuteen liittyvistä epäkohdista.

Oikeushistoria on lainopin lisäksi yleinen tutkimusote, jonka avulla voidaan muun muassa tarkastella kehitystä, joka on johtanut tiettyjen voimassa olevien oikeudellisten sääntöjen syntyyn.¹¹

⁵ Aarnio 2011, s.13.

⁶ Aarnio 2011, s.19.

⁷ Aarnio 2011, s.27.

⁸ Husa ym. 2008, s.25–26. Teoksessa todetaan, että lähestymistapojen väliset rajat eivät ole tarkkoja, vaan näkökulmia voidaan yhdistää niin, että lopputuloksena voi olla hyvinkin erilaisia yhdistelmiä. Ks. myös Hirvonen 2011, s.9. ”Oikeustieteessä vallitseva metodinen pluralismi, joka merkitsee metodista moninaisuutta ja moniarvoisuutta, on tutkimuksen kannalta positiivinen asia.”

⁹ Ks. Husa ym. 2008, s.27. ”Tutkimuskohteen pitää olla määräävä tekijä tutkimusmenetelmien valinnassa. Menetelmät toimivat apuvälineinä, joilla analysoitavasta asiakokonaisuudesta on mahdollista saada jotain merkittävää ja mielenkiintoista esille.”

¹⁰ Aarnio 2011, s.14.

¹¹ Husa ym. 2008, s.21.

Tutkimuksessani on varattu oikeushistorialle, eli joutuisuuteen liittyvän sääntelyn kehittymiselle, oma tilansa. Nykyisen oikeustilan ymmärtämisen kannalta on erityisen tärkeää oppia tarkastelun kohteena olevan sääntelyn taustaa. Ylipäätään on hyvä ymmärtää se, miten Suomi on kehittynyt oikeusvaltioksi, koska se on oleellinen asia kaiken lainsäädännön kehittymisen taustalla. Siksi olenkin paneutunut Suomen oikeusvaltion kehittymisen historiaan oikeushistoria-kohdassa, koska osaltaan se on myös kytköksissä joutisuusvaatimuksen sääntelyn kehittymiseen.

On hyvä miettiä, miksi esimerkiksi oikeus asian joutuisaan käsittelyyn on tärkeää. Se ei ole tärkeää vain siksi, että se on säännelty perustuslaissa ja hallintolaissa asianosaisen oikeudeksi. Se on tärkeää, koska se heijastaa yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjä arvoja ja ihanteita. Se on osa suurempaa kokonaisuutta, sitä oikeusjärjestystä, jota on asteittain kehitetty nykyiseen muotoonsa. Se osoittaa sen, millaisia arvoja yhteiskuntamme pitää sääntelyn arvoisina, ja millaista yhteiskuntaa haluamme rakentaa. Oikeus mukautuu sen mukaan, mitä arvoja yhteiskunnassa kannatetaan.¹²

Tutkimuksen toiseksi viimeisessä luvussa kokoan yhteen oikeusasiamiehen ratkaisusta ja muista lähteistä kehitysideoita, jotka mahdollisesti voivat auttaa viranomaisia toteuttamaan paremmin joutisuusvaatimusta. Haluan siis tutkimuksen tuottavan myös jotain hyötyä käytännön työhön. Oikeustieteen ei kuitenkaan tarvitse palvella käytännön työtä vaan lähtökohtana on, että oikeustiede tuottaa uutta tietoa objektiivisesti arvioiden.¹³ Lainsäädäntö on tosin tehty sovellettavaksi, joten oikeustieteellinen tutkimus auttaa myös lainsoveltajia työssään, vaikkei se olisi sen ensisijainen tarkoitus.

1.4 Tutkimusaineisto

Tutkimusaineistona olen käyttänyt aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä ja lainvalmistelutöitä, lähinnä hallituksen esityksiä, eurooppaoikeudellista sääntelyä, eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja, eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksia, Euroopan oikeusasiamiehen vuosikertomusta 2018 sekä oikeuskirjallisuutta. Hallituksen esityksillä on ollut merkittävä osuus säännösten tulkinnassa, koska lain säännökset aiheesta ovat yleisluontoisia. Oikeuskirjallisuus ja oikeusasiamiehen ratkaisut

¹² Aarnio 2011, s.20. Aarnion mukaan oikeuden sisältöä muovaavat moraali, tavat, yhteiskunnalliset tosiasiat, historia ja oikeusvertaileva tieto muista oikeusjärjestyksistä.

¹³ Hirvonen 2011, s.33. Hirvosen mukaan oikeustieteet ovat tiedettä eikä tieteellisyyden kriteereistä tule antaa periksi käytännön palvelutehtävän edessä. Oikeustieteen piirissä voidaan siten perustellusti tuottaa myös sellaista tietoa oikeudesta, joka ei millään tavoin palvele oikeudellisia käytäntöjä.

ovat myös olleet isossa roolissa tutkimusaiheen käsittelyssä, koska ne ovat osaltaan kehittäneet tulkintakäytäntöä aiheesta.

Joutisuusvaatimuksen käytännön toteutumista tarkastelevassa luvussa käsittelen oikeusasiamiehen ratkaisuja koskien viranomaisten käsittelyaikoja ajalta tammikuu 2016–toukokuu 2019. Ratkaisuja on yhteensä 57, joita tarkastellaan eri määritelmien kautta omassa luvussaan. Vaikka aineisto on pieni, se antaa kuitenkin kiinnostavaa tietoa käsittelyaikojen toteutumisesta ja niihin liittyvistä haasteista. Olen pyrkinyt esittämään aineistosta kerätyt tiedot selkeässä ja informatiivisessa muodossa. Kaikkia 57 ratkaisua ei käsitellä yksityiskohtaisesti, mutta kaikki ratkaisut löytyvät lähdeluettelosta omassa osiossaan. Osa ratkaisuista esittelen tarkemmin, jolloin saadaan myös yksityiskohtaisempaa tietoa siitä, mitä viranomaisten toiminnassa on tapahtunut ja miten joutisuutta mahdollisesti on rikottu. Esimerkkitapauksiksi olen pyrkinyt valitsemaan oikeudellisesti kiinnostavia ratkaisuja.

1.5 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus jakautuu kuuteen päälukuun mukaan luettuna johdanto ja yhteenveto. Neljässä käsittelyluvussa käsittelen aihetta sääntelyn, oikeuskirjallisuuden ja oikeusasiamiehen ratkaisujen kautta, ja lopussa kokoan tutkielman johtopäätökset yhteen. Ensimmäinen luku on johdanto, jossa kerron tutkimusaiheen valinnasta, tutkimuskysymyksistä, tutkimusmenetelmistä, tutkimusaineistosta ja tutkimuksen rakenteesta. Tämä luku antaa hyvin tietoa tutkimuksen tarkoituksesta ja tavoitteista. Toisessa luvussa aloitan käsittelemään tarkemmin itse tutkimusaihetta. Siinä käsittelen joutisuusvaatimuksen perusteita – mitä joutisuus käsitteenä tarkoittaa, missä asioissa sen toteutuminen on erityisen tärkeää, ja missä asioissa joutuisuudesta voidaan joustaa. Tässä luvussa selvitän siis tutkimusaiheen olennaisia perusteita, ja pyrin antamaan joutisuuden käsitteelle konkreettisen merkitysisällön.

Kolmannessa luvussa käsittelen joutisuusvaatimukseen liittyvää sääntelyä, niin kansallista kuin eurooppaoikeudellista. Tässä luvussa tarkastelen joutisuusvaatimuksen kehittymistä lailla säännellyksi oikeudeksi ja siihen olennaisesti vaikuttaneen oikeusvaltion muodostumisen kehitystä. Tässä luvussa kerron tarkemmin eri säännösten sisällöstä aiheeseen liittyen ja niiden vaikutuksesta joutisuuden toteutumiseen. Sääntely antaa perustan joutisuuden toteutumisen tutkimukselle, joten luku on tärkeä tutkimuskohteen ymmärtämiseksi.

Neljäs luku on kenties tutkimuskysymysten kannalta olennaisin luku, koska se antaa vastauksen siihen, millaisia haasteita joutuisuuden toteuttamisessa on ollut viranomaisissa oikeusasiamiehen ratkaisujen perusteella. Näistä ratkaisuista ei voi tehdä johtopäätöstä siitä, miten joutuisuusvaatimus toteutuu kokonaisvaltaisesti Suomessa, koska kyse on pienestä aineistosta, jossa ei ole käsitelty kaikkia kyseisen ajanjakson ratkaisuja koskien käsittelyaikoja. Huomioitava on myös se, ettei kaikista epäkohdista tehdä kantelua oikeusasiamiehelle. Aineistosta voidaan tehdä kuitenkin jonkinlaisia johtopäätöksiä, esimerkiksi siitä, millaisia epäkohtia joutuisuuden toteuttamiseen liittyy. Ratkaisujen perusteella on selvää myös se, että ongelma ei ole täysin mitätön, vaan joutuisuusvaatimus ei toteudu täydellisesti viranomaisissa.

Viidennessä luvussa jatkan edellisessä luvussa käsiteltyjen ongelmien purkamista, ja esitän erilaisia kehitysideoita joutuisuuden varmistamiseksi viranomaisten toiminnassa. Kehitysideat on otettu joko tarkastelun kohteena olleista oikeusasiamiehen ratkaisuista tai oikeuskirjallisuudesta. Tässä luvussa yritän antaa toteuttamiskelpoisia ideoita viranomaisten toiminnan kehittämiseksi joutuisuuteen liittyen. Kuudennessa eli viimeisessä luvussa kokoan tutkimuksen johtopäätökset yhteen ja kerron, mitä uutta tietoa tutkimus on aiheesta mahdollisesti tuottanut. Johtopäätöksissä kerron myös, miltä nykytilanne ja tulevaisuus joutuisuusvaatimuksen suhteen näyttävät.

2 Joutuisuusvaatimuksen perusteet

2.1 Mitä on joutuisuus?

2.1.1 Joutuisuuden käsite

Asioiden viivytyksettömän käsittelyn vaatimus on noussut viimeistään hallintolain (434/2003) säätämisen myötä yhdeksi keskeisimmistä hyvän hallinnon vaatimuksista.¹⁴ Viranomaisen velvollisuudesta käsitellä hallintoasia joutuisasti säädetään sekä perustuslaissa että tavallisessa laissa.¹⁵ Perustuslain (731/1999) 21.1 §:n mukaan:

”[j]okaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.”

Oleellinen joutuisuutta sääntelevä lainkohta löytyy hallintolain 23.1 §:stä, jonka mukaan: ”[a]sia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.” Joutuisuus liittyy aikakäsitteeseen, joten on luontevaa, että aikamäärein pystytään kaikista parhaiten selvittämään, mitä joutuisuus tarkoittaa eri säännösten valossa. Jos sääntely ei sisällä pelkän joutuisuusvaatimuksen lisäksi mitään aikamäärettä, on melko hankala arvioida, mitä joutuisuus silloin tarkoittaa. Silloin yksittäisen tapauksen joutuisuutta voidaan arvioida lähinnä jälkikäteen, vertaamalla sitä samankaltaisten tapausten yleiseen käsittelyaikaan.¹⁶ Joutuisuusvaatimus koskee koko hallintoasian käsittelyprosessia vireille tulosta aina päätöksen tiedoksiantoon ja toimeenpanoon saakka.¹⁷

Joutuisuus käsitteenä on yleisluontoinen. Joutuisuudelle ei ole yhtä, kaiken kattavaa määritelmää, vaan joutuisuus määräytyy tapauskohtaisesti. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännöllä on ohjausvaikutusta hallintotoiminnassa,¹⁸ joten joutuisuus konkretisoituu muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen kautta. Lainsäädännössä ei ole suoraan määritelty joutuisuuden käsitettä,¹⁹ mutta lakien esitöissä sitä on pyritty täsmentämään, kuten myös oikeuskirjallisuudessa.

¹⁴ *Miettinen – Vääänen Edilex 2007*, s.11.

¹⁵ Tutkielmassa käytän käsitettä joutuisuusvaatimus, jotta teksti olisi helposti luettavaa ja soljuvaa. Joutuisuusvaatimuksella tarkoitan hallintolaissa säädettyä velvollisuutta käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä, joka koskee kaikkia hallintoviranomaisia. Joissakin kohdissa voin tarkoittaa joutuisuusvaatimuksella myös laajemmin hyvän hallinnon periaatetta, joksi velvollisuus käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä on muodostunut. Toiston välttämiseksi käytän välillä myös käsitettä viivytyksettömyysvaatimus, jolla tarkoitan samaa asiaa kuin joutuisuusvaatimuksella.

¹⁶ Kuten tapauksessa AEOA 10.5.2012 D 1587/4/11, jossa todetaan, että käsittelyn viivytyksettömyyttä voidaan arvioida samaan asiaryhmään kuuluvien asioiden keskimääräisen käsittelyajan avulla.

¹⁷ *Vääänen 2011*, s.217.

¹⁸ *Vääänen 2011*, s.43.

¹⁹ *Vääänen 2011*, s.39. Vääänen toteaa, että lainsäädäntö ei suoraan kerro, milloin asian käsittely on kestänyt niin kauan, ettei menettely täytä asian joutuisuuden vaatimusta.

Joutuisuus myös näyttäytyy eri muodoissa eri laeissa – tietyille asioille on asetettu tietyt käsittelyajat, jonka mukaan joutuisuus määräytyy. Viivytyksettömyys tarkoittaa positiivisesti muotoiltuna käsittelyn kohtuullista joutuisuutta.²⁰ Joutuisuus ymmärretään arkikielessä viivytyksettömänä, nopeana toimintana. Toisaalta viranomaisen päätöksenteossa neljäkin vuotta kestänyttä käsittelyaikaa on pidetty hyväksyttävänä.²¹

Eri termit joutuisuudesta antavat kuitenkin erilaisen vaikutelman – ”heti” tai ”välittömästi” tarkoittaa paljon nopeampaa käsittelyaikaa kuin esimerkiksi ”ilman aiheetonta viivytystä”.²² Nykyistä hallintolakia valmistellessa oli jo ajatus siitä, että mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä.²³ Se on kenties merkittävin kriteeri arvioitaessa asian joutuisuutta – asiaosaisen huomattava intressi edellyttää erityisen joutuisaa käsittelyä.

Hallintolain 23 a §:ssä säädetään käsittelyajan määrittelystä. Lainkohdan mukaan:

”[v]iranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta. Tämä ei koske asioita, joiden käsittelylle on säädetty määräaika.”

Tällä säännöksellä pyritään asettamaan joutuisuudelle konkreettinen muoto. Viranomaisen tulee määrittellä keskimääräinen käsittelyaika tietyille asiaryhmille, jolloin joutuisuus määräytyy sen aikaraamin puitteissa. Viranomaisella on myös velvollisuus seurata tavoiteaikojen toteutumista.²⁴ Vaikka asian käsittely viivästyisi aiheettomasti, se ei ole muutoksenhakuperuste.²⁵ Asianosaisen ainoana oikeussuojakeinona on tehdä hallintokantelu.²⁶

Vuoden 2013 hallituksen esityksessä todetaan, että asian käsittelyyn kuluva aika on aina yksilöllistä ja riippuu muun muassa asiaryhmästä, asian vaatimista selvittämistoimista sekä asian laajuudesta ja vaativuudesta.²⁷ Osa asiaryhmistä voi olla rutiiniluonteisia, jolloin asian käsittelyyn ei mene kauan aikaa, kun taas osa asiaryhmistä voi olla sellaisia, joiden selvittäminen vaatii paljon työtä.

²⁰ *Mäenpää* 2008, s.129.

²¹ Ks. AOK 199/1/98, 24.8.1998, jossa apulaisoikeuskansleri ei pitänyt sähköliittymän hinnoittelun oikeellisuutta koskeneen asian neljän vuoden käsittelyaikaa kohtuuttomana ongelman laajuuden, monitahoisuuden ja selvittämisvaikeuksien takia.

²² *Väätänen* 2011, s.256.

²³ HE 72/2002 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolain ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta, s.75.

²⁴ *Miettinen – Väätänen* Edilex 2007, s.11.

²⁵ *Hautamäki* 2004, s.226–229.

²⁶ *Kulla* 2018, s.178.

²⁷ HE 50/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta, s.9.

Yksinkertaisissa asioissa joutuisuus toteutuu nopeammin kuin monimutkaisissa asioissa, joissa kohtuullinen aika määräytyy eri perustein.²⁸ Joutuisuutta määriteltäessä korostuu vahvasti asioiden erilaisuus ja erilaiset olosuhteet – ei voida vaatia samaa joutuisuutta asioissa, joiden selvittämiseen ja ratkaisemiseen kuluva aika ovat täysin erilaiset. Kaavamainen käsittelyaika saattaisi jopa johtaa asianosaisen oikeusturvan vaarantumiseen, jos kaikki asiat pyrittäisiin ratkaisemaan yhtä joutuisasti.²⁹

Joutuisuusvaatimus ei saa koskaan johtaa siihen, että asia on virheellinen tai huonosti selvitetty, koska tärkeämpää on, että asia saadaan kunnolla selvitettyksi ja asia on oikein ratkaistu. Toisaalta, viranomaisen ei tule myöskään olla liian varovainen ja varmistella päätöstään loputtomiin, vaan päätös tulee tehdä, kun viranomainen katsoo sen olevan riittävästi selvitetty. Asia on ratkaistava välittömästi, kun viranomaisella on edellytykset tehdä päätös.³⁰ Väättänen on hyvin ilmaissut väitöskirjassaan, että ”viivytyksetön käsittely on sen pituinen kuin asianmukainen käsittely kulloisenkin asian erityispiirteet huomioon ottaen kohtuudella edellyttää”.³¹

Yksittäisen virkamiehen joutuisuus asian käsittelyssä johtaa siihen, että koko viranomainen pystyy paremmin toteuttamaan joutuisuutta, koska yksittäiset virkamiehet ovat niitä, jotka tekevät päätökset ja muut ratkaisut hallintomenettelyssä. Viime kädessä joutuisuusvaatimus kohdistuukin siten yksittäisiin virkamiehiin, koska heidän toiminnallaan on vaikutusta siihen, miten joutuisasti asiat käsitellään. Yksittäisen virkamiehen vaikutus joutuisuuden toteutumisessa on merkittävä. Virkamiesten lisäksi muilla tahoilla on myös vaikutusta asian käsittelyn joutuisuuteen, eikä vastuuta asian käsittelyajasta siten voida asettaa pelkästään heille.

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (2012/C 326/02) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 63/1999) on määräykset joutuisasta asian käsittelystä. Niissä käytetään termiä ”kohtuullisessa ajassa”. Kohtuullinen aika on niin ikään epämääräinen käsite kuten ”ilman aiheutonta viivytystä”, ja kohtuullisen ajan sisältö määräytyy tapauskohtaisesti. Kohtuullinen aika vaihtelee asioittain, ja arvioinnissa on otettava huomioon kunkin tapauksen ja prosessin erityispiirteet.³²

Joutuisuuden rikkomista ei voi perustella millä tahansa syyllä. Joutuisuusvaatimuksesta ei voi laistaa esimerkiksi liian vähäisten resurssien takia. Esimerkiksi lastensuojeluasiat käsitellään kiireellisinä,

²⁸ Väättänen 2011, s.146.

²⁹ HE 50/2013 vp, s.14. Hallituksen esityksessä sanotaan, että osa asioista vain on sellaisia, jotka vaativat usean tahon kuulemista ja monitahoisten selvitysten hankkimista. Viranomainen ei välttämättä omalla toiminnallaan pysty ratkaisemaan asiaa yhtään joutuisammin, koska kyse voi olla myös muiden osapuolten toiminnan viivästyisestä.

³⁰ Väättänen 2011, s.429. Väätäsen mukaan päätös on tehtävä heti, kun kaikki tarvittava selvitys on hankittu.

³¹ Väättänen 2011, s.167.

³² Väättänen 2011, s.150. Väätäsen mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen kohtuullisuusvaatimus on joustava normi, eikä mahdollista yksiselitteisen ja täsmällisen määräajan asettamista.

eikä siitä voi laistaa esimerkiksi byrokraattisten esteiden, kuten työvoiman vähäisyyden, loma-aikojen, ATK-järjestelmien kehittymättömyyden tai muun vastaavan syyn vuoksi.³³ Viranomaisen tulee järjestää toimintansa niin, että asiat pystytään käsittelemään lain vaatimassa ajassa – jos ongelmia syntyy, niin sen jälkeen vastuu on valvovalla viranomaisella huomauttaa epäkohdasta, ja viime kädessä lainsäätäjän täytyy selvittää, ovatko resurssit riittävät lain määrittelemien tehtävien toteuttamiseen.³⁴

Joutuisuutta on miltei mahdotonta määritellä tyhjentävästi – eri tapaukset eri hallinnon aloilla määrittelevät juuri kyseiseen tapaukseen liittyvän joutuisuuden vaatimuksen. Joutuisuus voi tarkoittaa tietyissä asioissa muutamaa päivää, kun taas joissakin asioissa muutama vuosi voi täyttää joutuisuuden vaatimuksen. Joutuisuus liittyy vahvasti viranomaisen palveluvaatimukseen: viranomaisen tulee kohdata asiakas palveluperiaatteen mukaisesti, ja joutuisuus on yksi hyvän palvelun edellytyksistä. Asiakas on tyytyväinen, kun saa palvelua nopeasti. Vaikka viranomaista ei suoraan voi verrata asiakaspalvelijaan, viranomaisen täytyy myös täyttää palveluperiaatteeseen kuuluvat velvollisuudet.³⁵ Julkisoikeuden puolella on hiljalleen omaksuttu käsitteitä yksityisoikeudesta, kuten asiakas, kustannustehokkuus ja tulosvastuu.³⁶ Viranomaiselle on siten tullut uudenlainen rooli, jossa täytyy omaksua yksityisoikeuden puolelta tulleita vaikutteita ja vastattava nykyaikaiseen tarpeeseen.

Joutuisuus on toteuduttava lain asettamissa puitteissa. Hallintoasian käsittelyä ei tule viivyttää aiheettomasti ilman hyväksyttäviä perusteita.³⁷ Hallinnon viivästyksen aiheellisuuden arviointiin vaikuttavat asian sisällölliset ominaispiirteet, menettelylliset tosiseikat eli esimerkiksi asiaan vaikuttavien tosiseikkojen tai oikeusohjeiden selvittämisen vaikeus taikka helppous ja muut olosuhteet, kuten asiakirjojen katoaminen.³⁸

2.1.2 Asiat, joiden käsittelyssä joutuisuuden toteutuminen on erityisen tärkeää

On olemassa tiettyjä arvoja ja erityispiirteitä, joiden mukaan ratkeaa se, miten joutuisasti asia tulisi käsitellä. Vaikka kaikissa asiaryhmissä tulisi pyrkiä asioiden joutuisaan käsittelyyn, joidenkin

³³ Rätty 2015, s.670.

³⁴ Väättänen 2011, s.579.

³⁵ Ks. Väättänen 2011, s.494. Väättänen muistuttaa, että yksi viranomaisen palveluvelvollisuuksista on antaa neuvontaa. Neuvonta yleensä nopeuttaa asioiden käsittelyä, toisaalta se voi myös pidentää käsittelyaikoja, jos neuvonta vie liikaa viranomaisen työaikaa.

³⁶ Väättänen 2011, s.556.

³⁷ Husa – Pohjolainen 2014, s.245.

³⁸ Husa Lakimies 2002, s.374.

asiaryhmien kohdalla joutuisuus on erityisen tärkeää, ja niiden käsittelyajan tulee olla ripeä. Joutuisuusvaatimuksen taustalla näissä asiaryhmissä on niiden erityispiirteet ja tietyt oikeudet, joiden toteuttaminen vaatii joutuisuutta. On katsottu, että tavoitteet ja arvot näiden oikeuksien taustalla ovat niin tärkeät, että näiden oikeuksien toteuttaminen ripeästi tulee erikseen varmistaa. Yhdenvertaisuus korostuu myös tässä arvioinnissa: samankaltaiset asiat tulisi käsitellä samassa ajassa eli tasapuolisuuden tulee tätä kautta toteutua. Eli yhdenvertaisuus ja asian tärkeys asianosaiselle ovat johtavia lähtökohtia, joiden tulee olla ikään kuin erityisasemassa arvioitaessa joutuisuuden toteutumista. Myös asioiden yhdessä käsittely saattaa vaikuttaa paremmin joutuisuuden toteutumiseen, jolloin se täytyy niin ikään huomioida viranomaisen päätöksenteossa.

2.1.2.1 Jokapäiväiseen elämään vaikuttavat ratkaisut

Lakien esitöissä, oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa on otettu selvä kanta siihen, että asian joutuisassa käsittelyssä tulee kiinnittää huomiota asian merkitykseen asianosaisen oikeusaseman kannalta.³⁹ Eli mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä.⁴⁰ Millä ratkaisulla sitten on erityistä merkitystä asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta? Eli missä tapauksissa joutuisuusvaatimus on erityisen merkittävä? Se selviää yleensä lainsäädännön asettamista määräajoista.

Laillisuusvalvojen oikeuskäytännössä erityistä joutuisuutta on korostettu yksilön perustoimeentulon turvaa ja ensisijaisia sosiaalietuuksia koskevien hakemusten käsittelyssä.⁴¹ Esimerkiksi toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 14 c §:n 1 momentissa säädetään, että ”[m]uussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.” Koska määräaika on ilmaistu näin tiukasti, kyseessä on selvästi sellainen asia, joka vaikuttaa asianosaisen oikeusasemaan suuresti, ja asian käsittelyn on siten oltava erityisen ripeää. Eli päätös toimeentulotuesta on merkittävä asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta – onhan kyseessä toimeentulotukilain 1 §:n mukaisesti viimesijainen taloudellinen tuki, jolla turvataan henkilön tai perheen toimeentulo ja edistetään itsenäistä selviytymistä. Sen sijaan esimerkiksi ympäristölupien käsittelyyn ei ole säädetty mitään tarkkaa

³⁹ Esimerkiksi tapauksissa EOA 24.3.2000 D 369/4/97 ja 27.3.2000 D 776/4/97 sekä OKA 24.1.2002 D 675/1/00 on otettu huomioon asian laatu ja yksilölliset olosuhteet.

⁴⁰ HE 72/2002 vp, s.75.

⁴¹ Muun muassa tapauksessa EOA 3026/4/06, 5.2.2007 eduskunnan oikeusasiamies huomautti kuntaa toimeentulotukihakemuksen kolme viikkoa kestäneestä käsittelyajasta.

määräaika, koska se ei ole asia, joka vaatisi tarkan määräajan asianosaisten oikeusturvan kannalta, eikä se lisäksi ole asia, joka pystyttäisiin nopeasti ratkaisemaan.⁴²

2.1.2.2 Samaan asiaryhmään kuuluvat tapaukset

Loogista ja tarkoituksenmukaista on, että samaan asiaryhmään kuuluvat tapaukset käsitellään samassa ajassa. Käsittelyn viivytyksettömyyttä voidaan arvioida samaan asiaryhmään kuuluvien asioiden keskimääräisen käsittelyajan avulla,⁴³ eli samaan asiaryhmään kuuluvien tapausten käsittelyaika tulisi olla lähellä toisiaan. Arvioitaessa käsittelyaika tällä perusteella huomionarvoiseksi nousee myös ajatus yhdenvertaisuudesta: lähtökohtana tulee olla, että samankaltaiset asiat käsitellään yhtä ripeästi.⁴⁴ Sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat on käsiteltävä osapuulleen samassa ajassa. Esimerkiksi se, että jossakin asiaryhmässä joku asianosaisista on vaatinut oman asiansa nopeaa käsittelyä, ei riitä perusteeksi asioiden merkittävästi eripituisiin käsittelyaikoihin.⁴⁵

Käsittelyaika voi olla eri samassa asiaryhmässä olevissa tapauksissa, mutta silloin käsittelyajasta poikkeamiselle tulee olla perusteltu syy.⁴⁶ Säännönmukaisesta käsittelystä poikkeamisen tulee perustua tapauksen erityislaatuun.⁴⁷ Vaikka tapaukset kuuluisivat samaan asiaryhmään, tapaukset voivat laadultaan erota sen verran toisistaan, että eri pituiset käsittelyajat voivat olla hyväksyttävät. Säännönmukaisesta käsittelyajasta poikkeamisen täytyy perustua tapaukseen liittyviin erityisiin olosuhteisiin.⁴⁸ Osa asioista voi vaatia enemmän selvittelytyötä, jolloin käsittelyaika myös pitenee – osa asioista taas on ratkaisunvalmiita, eli ne voidaan ratkaista sellaisenaan ilman lisäselvityksen hankkimista.

Myös niin sanotussa rutiiniasiassa saattaa ilmetä tarvetta säännönmukaisesta käsittelyajasta poikkeamiseen.⁴⁹ Tärkeämpää on, että asia käsitellään asianmukaisesti ja mahdollisimman kattavasti,

⁴² Ympäristölupa vaatii paljon selvitystä, joten vaikka asia on tärkeä luvan hakijalle, sitä ei voida kovin nopeasti ratkaista. Eikä luvan hakijan jokapäiväinen elämä ole riippuvainen ympäristöluvan saamisesta samalla tavalla kuin esimerkiksi toimeentulotuen hakijan toimeentulotuen saamisesta.

⁴³ Ks. AEOA 10.5.2012 D 1587/4/11.

⁴⁴ HE 50/2013 vp, s.8.

⁴⁵ *Kulla* 2018, s.176–177. Kulla katsoo, että sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat on käsiteltävä osapuulleen samassa ajassa asianosaisen vaatimuksista huolimatta. Siten varmistetaan yhdenvertaisuuden toteutuminen, eikä yhdenvertaisuus kärsi vain siksi, että toinen on ymmärtänyt hoputtaa viranomaista.

⁴⁶ HE 50/2013 vp, s.8.

⁴⁷ *Niemivuo* ym. 2010, s.213.

⁴⁸ HE 72/2002 vp, s.74. Hallituksen esityksen mukaan yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat olisi pyrittävä käsittelemään yhtä nopeasti, ja tästä poikkeamiselle tulee olla tapauksen yksilöllisiin olosuhteisiin perustuva syy.

⁴⁹ HE 72/2002 vp, s.34.

jotta virheellinen päätös ei vie muutoksenhaun takia vielä enemmän viranomaisen resursseja. Viranomaisen joutuukin päätöksenteossaan tasapainottelemaan joutuisan käsittelyn ja asianmukaisen käsittelyn vaatimusten kanssa – kummatkin vaatimukset tulee huomioida, mutta ensisijaisesti asia tulee kuitenkin käsitellä asianmukaisesti, eikä kiirehtiä asian käsittelyssä vaarantaen sen huolellisen käsittelyn.⁵⁰

Tietyt asiaryhmät ovat sellaisia, että niiden luonteesta johtuu, että käsittelyajat ovat pitkiä. Esimerkiksi ympäristöhallinnon alalla käsiteltävät asiat ovat laaja-alaisia ja niissä joudutaan tekemään paljon harkintaa esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioinnissa. Niissä myös joudutaan usein suorittamaan katselmuksia, mistä syystä käsittelyajat ovat pitkiä verrattuna muihin hallinnonaloihin, joissa suurin osa päätöksistä voidaan tehdä asiakirjojen perusteella.⁵¹ Sen sijaan esimerkiksi tietopyyntöihin vastaamisessa viranomaisen tulee toimia ripeästi. Pyydetty asiakirja annetaan mahdollisimman pian, mikä käytännössä tarkoittaa asiakirjan antamista heti tai muutaman työpäivän kuluessa.⁵²

2.1.2.3 Asioiden yhdessä käsitteleminen

Asioiden yhdessä käsittelemisestä säädetään hallintolain 25 §:ssä, jonka mukaan:

”[j]os viranomaisessa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, viranomaisen on valmisteltava asiat yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä tai jollei se ole asian laadun taikka luonteen vuoksi tarpeetonta.”

Eli asiat, jotka liittyvät toisiinsa, tulee käsitellä yhdessä, kunhan se ei aiheuta haitallista viivytystä tai ole muutoin tarpeetonta. Asioiden yhdessä käsittelemisen tarkoituksena on tehostaa viranomaisen menettelyä ja korostaa pääsääntönä sitä, että kaikki toisiinsa merkittävästi vaikuttavat asiat käsitellään samanaikaisesti.⁵³ Asioiden yhdessä käsittely ei lähtökohtaisesti hidasta viranomaisen työskentelyä, vaan tehostaa sitä. Kun yksi virkamies käsittelee toisiinsa liittyvät tapaukset samalla kertaa, ei enää

⁵⁰ Ks. *Räty* 2015, s.670. Räty toteaa, että lastensuojeluasiat käsitellään kiireellisinä, mutta asian selvittämisestä ei saa kuitenkaan tinkiä kiireellisyyteen vedoten.

⁵¹ HE 72/2002 vp, s.75. Tässä korostuu eri hallinnonalojen ja asiaryhmien erilaisuus: selvittelytyö vaatii joillakin hallinnonaloilla laajaa selvittämistä, jopa paikkojen tutkimista, kun taas osassa pelkästään rekisterien tarkistaminen riittää asian selvittämiseksi, kuten esimerkiksi lainhuudatustutkiminnassa, jossa asian selvittämiseksi riittää usein aikaisemman omistajan lainhuudon selvittäminen rekisteristä sekä luovutuksensaajan antaman alkuperäisen saantokirjan näkeminen.

⁵² *Mäenpää* 2008, s.218.

⁵³ *Kulla* 2018, s.183.

toisen virkamiehen tarvitse tutustua tapaukseen ja käyttää työaikaansa siihen, kun asia on jo ratkaistu toisen asian kanssa samalla kertaa. Tällä toisaalta varmistetaan myös se, että asiat ratkaistaan samoilla perusteilla, eli toisiinsa liittyvät tapaukset eivät ole ristiriidassa keskenään, kun sama virkamies on ratkaissut molemmat tapaukset.

2.1.3 Asiat, joissa joutuisuudesta joudutaan joustamaan

On olemassa tietynlaisia tapauksia, joissa joutuisuus ei syystä tai toisesta voi kunnolla toteutua. Joutuisuuteen tulee aina pyrkiä, mutta näiden erityispiirteiden takia on katsottu, että joutuisuudesta joustaminen on perusteltua, ja siihen on siis aina oltava perusteltu syy. Joutuisuudesta ei voi poiketa ilman perustetta. Tapaukset, jotka vaativat paljon selvittämistä, ovat sellaisia, joissa joutuisuus ei välttämättä toteudu parhaalla mahdollisella tavalla. Siihen on kuitenkin perusteltu syy: asia tulee selvittää asianmukaisesti, huolimatta siitä että asian käsittely kestää kauemmin. Vaikka käsittelyaika olisikin pitkä, voi se silti olla joutuisuusvaatimuksen mukainen. Toinen ryhmä, jossa joutuisuus ei välttämättä toteudu parhaalla mahdollisella tavalla, on poikkeukselliset ja harvinaiset tapaukset, jotka ovat kenties ensimmäistä laatuaan viranomaisessa tai niitä esiintyy harvoin viranomaisessa, jolloin viranomaisella ei ole selkeää toimintamallia kyseisen tapauksen ratkaisemiseen.

Hallintolain 23.2 §:n mukaan: ”[v]iranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.” Näin asianosainen voi varautua siihen, että asian käsittely voi kestää yllättävän pitkäänkin, eikä se tule yllätyksenä asianosaiselle. Varsinkin sellaisissa asioissa, joissa käsittelyaika on pitkä, on tärkeää informoida asianosaista käsittelyajasta, jotta välttyään väärinymmärryksiltä ja turhautumiselta.

Chatbotia eli kysymyssovellusta viranomaisen sähköisessä palvelussa voidaan hyödyntää tiedon antamisessa asiakkaalle tämän asian käsittelyn vaiheesta ja käsittelyn kestosta.⁵⁴ Sitä kautta asioiden joutuisampi käsittely voi toteutua paremmin, kun viranomaisella jää enemmän aikaa muihin tehtäviin. Asiakkaan pitää kuitenkin voida ottaa yhteyttä viranomaiseen helposti ja nopeasti, jos chatbot ei anna selkeää vastausta asiakkaan esittämään kysymykseen.⁵⁵ Arvio päätöksen antamisajankohdasta on oltava mahdollisimman totuudenmukainen, vaikka sen ei tarvitse olla täysin paikkansa pitävä.⁵⁶ Jos

⁵⁴ *Voutilainen Lakimies* 2018, s.923.

⁵⁵ *Voutilainen Lakimies* 2018, s.918.

⁵⁶ *Niemivuo ym.* 2010, s.222.

asian käsittely viivästyy annetusta arviosta, on hyvän hallinnon mukaista ilmoittaa siitä asianosaiselle ja kertoa viivästymisen syy.⁵⁷

2.1.3.1 Paljon selvittämistä vaativat tapaukset

Tapaukset, jotka vaativat paljon selvitystyötä, vaativat myös enemmän aikaa – niitä ei pystytä käsittelemään yhtä joutuisasti kuin vähemmän selvitystyötä vaativia tapauksia. Eikä näiltä tapauksilta voida edellyttää yhtä joutuisaa käsittelyä. Ylimpien laillisuusvalvojien käytännössä on huomattu, että käsittelyaikaan vaikuttaa asian erityispiirteet, kuten asian vaikeus ja sen käsittelyyn liittyvät erityiset selvitystarpeet.⁵⁸ Kaikkia tapauksia ei voida ratkaista yhtä joutuisasti, eikä se olisi millään muotoa tarkoituksenmukaistakaan. Asioiden käsittely yhtä joutuisasti riippumatta asian erityispiirteistä ei ole mikään tavoite viranomaisissa, eikä sen tule ollakaan.

Tapauksille, joissa selvitystarve on erityisen suuri ja selvitettävä asia laaja-alainen, on vaikea määritellä kohtuullista käsittelyaikaa – mikä aika toteuttaa joutuisuusvaatimuksen, mutta antaa myös riittävästi aikaa tehdä kunnan selvitystyön ja asian arvioinnin? Aika, joka asianosaisista voi tuntua liian pitkältä, voikin kokonaisarvioinnin perusteella olla kohtuullinen. Esimerkiksi tapauksessa AOK 199/1/98, 24.8.1998 apulaisoikeuskansleri ei pitänyt sähköliittymän hinnoittelun oikeellisuutta koskeneen asian neljän vuoden käsittelyaikaa kohtuuttomana ongelman laajuuden, monitahoisuuden ja vaikean selvitysasteen vuoksi.

Joutuisuusvaatimuksesta joustaminen tällaisissa tapauksissa on perusteltua asianosaisen oikeusturvan kannalta.⁵⁹ Kunnolla tehty selvitystyö johtaa todennäköisemmin aineellisesti oikeaan ratkaisuun. Vaikka asianosainen lähtökohtaisesti haluaa, että hänen asiansa käsitellään nopeasti, on kuitenkin pidemmällä aikavälillä asianosaisen edun kannalta paras vaihtoehto se, missä nopeudesta joustetaan, mutta asian laadukkaasta ratkaisemisesta ei. Mieluummin siis asianosainen joutuu odottamaan päätöstä hieman kauemmin, kuin että nopeasti tehty päätös johtaa väärään lopputulokseen ja aiheuttaa sitä kautta haittaa.

Asiat, jotka vaativat paljon selvittelyä ja useiden eri tahojen kuulemista, voivat helposti paisua suuriksi kokonaisuuksiksi. Niiden hallinta voi olla vaikeaa. Siksi onkin tärkeää, että selvitystä

⁵⁷ Niemivuo ym. 2010, s.223.

⁵⁸ HE 50/2013 vp, s.8. On tärkeää tunnistaa eri asiaryhmien erilaisuus ja erilaiset selvitystarpeet.

⁵⁹ HE 50/2013 vp, s.14. Joutuisuutta tärkeämpää on siten tehdä selvitystyö kunnolla, jotta asianosaisen oikeusturva ei vaarannu huolimattomasti tehdyn ja mahdollisesti virheellisen ratkaisun takia.

hankitaan vain tarpeellisilta osin.⁶⁰ Viranomaisen vastuu korostuu – on hänen vastuulla kohdistaa selvitysten pyytäminen oikeille tahoille ja esittää oikeat kysymykset.⁶¹ Lisäselvityspyyntö ei saa kuitenkaan viivyttää asian käsittelyä, eli ei voida esimerkiksi pyytää sellaista selvitystä, jonka hankkiminen olisi suorastaan mahdotonta.⁶² Viranomaisen täytyy harkita, mitä selvityksiä ja kuinka paljon niitä hankitaan.⁶³ Toisaalta vastauksilla on suuri merkitys asian ratkaisussa – mitä laadukkaammin selvityspyyntöihin on laadittu vastaukset ja kaikkiin kysymyksiin vastattu, sitä helpommin ja joutuisammin päätös asiassa voidaan tehdä. Jos vastaus on puutteellinen ja huolimattomasti tehty, asiassa saatetaan joutua pyytämään lisäselvitystä, mikä pitkittää entisestään asian käsittelyä. On siis kaikkien tahojen, niin viranomaisen, asianosaisen ja muiden osallisten toiminnasta kiinni, miten joutuisuusvaatimus toteutuu asian käsittelyssä.

Tarvittavat selvitykset ja lausunnot on hankittava mahdollisimman varhain.⁶⁴ Näin varmistetaan paremmin asian joutuisa käsittely, kun asianosaista voidaan kuulla samalla kertaa kaikista asiaan vaikuttavista seikoista, eikä kesken käsittelyä tule uusia yllätyksiä, joista täytyy uudestaan kuulla asianosaista. Mitä ripeämmin selvityspyynnöt pystytään lähettämään, sitä ripeämmin saadaan myös vastaukset asiaan vaikuttaviin seikkoihin. Toisaalta viranomaisen ei tule tehdä selvityspyyntöä liian huolimattomasti, jotta selvityspyynnössä on muistettu kysyä kaikki tarvittavat kysymykset, eikä selvityspyyntöä tarvitse lähettää useaan otteeseen.

2.1.3.2 Poikkeukselliset, harvoin vastaan tulevat tapaukset

Harvinaislaatuiset tapaukset, jotka tulevat käsiteltäväksi viranomaisessa, vaativat usein huolellisempaa perehtymistä asian yksityiskohtiin kuin sellaiset tapaukset, joita viranomainen käsittelee päivittäin. Sen vuoksi asian käsittely voi myös kestää pidempään. Säännönmukaisesta käsittelystä poikkeamiseen tulee olla perusteltu syy, kuten tapauksen erityislaatu.⁶⁵ Poikkeuksellisen

⁶⁰ HE 72/2002 vp, s.74. Selvitystä tulee hankkia vain asian ratkaisemisen kannalta välttämättömistä seikoista, ja yrittää sitä kautta pitää asia hallinnassa. Mitä enemmän asiaan sotkeutuu ylimääräistä, ei suoraan asian ratkaisemiseen liittyvää aineistoa, sitä sekavammaksi asian selvittäminen muodostuu ja kokonaiskuvasta on vaikea saada otetta.

⁶¹ HE 72/2002 vp, s.75. Viranomaisen tulee antaa asiakkaalle selkeät ja helposti ymmärrettävät ohjeet siitä, mitä tietoja asian käsittelemiseksi tarvitaan. Viranomaisen tulee myös kertoa, mikä merkitys tiedoilla on asian käsittelylle eli että ilman tarvittavia tietoja ratkaisua ei voida tehdä.

⁶² *Räty* 2015, s.664. Teos käsittelee viivytyksettömyyttä lähinnä lastensuojeluasioiden kautta, mutta esitetyt näkemykset soveltuvat hyvin myös muihin hallinnon alaan kuuluviin asioihin.

⁶³ *Väätänen* 2011, s.372.

⁶⁴ *Kulla* 2018, s.177.

⁶⁵ *Niemivuo* ym. 2010, s.213. Teoksessa puhutaan siitä, miten lähtökohtaisesti sisällöltään ja luonteeltaan toisiaan vastaavat asiat tulisi pyrkiä käsittelemään yhtä nopeasti. Joten käsittelyajan pituudesta poikkeamiseen tulee olla perusteltu syy. Kun kyseessä on poikkeuksellinen tapaus, joka harvemmin tulee viranomaisessa vastaan, sitä ei voi edes verrata sellaisiin tapauksiin, joita ratkaistaan päivittäin viranomaisessa. Joten pelkästään se, että tapaus on poikkeuksellinen, on

tapauksen poikkeuksellisuus on jo itsessään peruste käsittelyajan pidentymiselle – poikkeuksellisuus on tapauksen erityispiirre. Toisaalta, vaikka tapaus olisi poikkeuksellinen ja harvoin viranomaisessa käsiteltävä, ei se automaattisesti tarkoita, että tapaus vaatisi enemmän aikaa. Vaikka tapaus olisi harvinainen, voi se silti olla helposti ratkaistavissa ja siten nopeasti käsiteltävä. Poikkeuksellisuuden lisäksi käsittelyajan pidentymisen perusteena tulee olla myös asian erityislaatu ja erikoisuus – tapaus vaatii uusien tulkintojen ja ongelmien ratkaisemista, minkä vuoksi viranomaisella täytyy olla hyvin aikaa perehtyä asiaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi käsittelyajan kohtuullisuutta muun muassa asian vaikeusasteen perusteella.⁶⁶ Eli asian monimutkaisuus ja erikoisuus ovat perusteltuja syitä käsittelyajan pidentymiselle. Poikkeukselliset tapaukset oletettavasti ovat hankalia siinä mielessä, että vakiintunutta ratkaisukäytäntöä ei välttämättä sen kaltaisissa tapauksissa ole, ja viranomaisen joutuu tekemään lain tulkintaa ja arviointia enemmän kuin tavanomaisissa tapauksissa. Toisaalta sellainen tapaus, jota pidetään tavanomaisena viranomaisessa, voikin jonkin erityispiirteensä takia olla vaikea ratkaista – silloin tavanomaisena pidetystä tapauksesta tulee poikkeuksellinen.

2.1.4 Joutuisuudesta poikkeamista ei voi perustella seuraavilla syillä

2.1.4.1 Riittämättömät resurssit

Perustuslain 22 §:ssä säädetään perusoikeuksien turvaamisesta. Perustuslain 22 §:n mukaan: ”[j]ulkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen”. Koska oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä viranomaisessa on turvattu perusoikeutena,⁶⁷ tämän perusoikeuden toteutuminen on turvattava julkisen vallan puolesta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että julkisen vallan on taattava riittävät resurssit hallintoviranomaisille kohtuullisten käsittelyaikaisten saavuttamiseksi.⁶⁸

perusteltu syy sille, miksi käsittelyajasta poiketaan. Toisaalta tämä tarkoittaa sitä, että nämä ”poikkeukselliset” tapaukset tulisi käsitellä suurin piirtein samassa ajassa toistensa kanssa.

⁶⁶ *Pellonpää* ym. 2012, s.540. Huom. lähteessä puhutaan oikeudenkäyntimenettelystä, mutta kohtuullisen ajan kokonaisarvioinnin kriteerejä voi soveltaa myös viranomaisen päätöksentekoon ottaen huomioon prosessien yhtäläisyydet ja kohtuullisen ajan merkityksen molemmissa prosesseissa. Molemmissa prosesseissa kohtuullinen käsittelyaika on olennainen osa asianosaisen oikeusturvan toteutumista. Käsittelyajan kohtuullisuutta arvioitaessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa lisäksi huomioon kokonaisarvioinnissaan osapuolten toiminnan prosessin aikana ja asian tärkeyden valittajalle.

⁶⁷ Perustuslain 21 § sääntelee oikeusturvasta, johon sisältyy oikeus asianmukaiseen ja ilman aiheetonta viivytystä tapahtuvaan asian käsittelyyn viranomaisessa.

⁶⁸ HE 50/2013 vp, s.14.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa resurssien riittävyyteen on otettu kantaa esimerkiksi tapauksessa *Zimmermann ja Steiner*,⁶⁹ jonka ratkaisussa sanotaan, että ”sopimus asettaa sopimusvaltioille velvollisuuden organisoida oikeusjärjestyksensä tavalla, joka sallii tuomioistuinten noudattaa 6 artiklan 1 kappaleen sisältämiä vaatimuksia, mukaan luettuna vaatimus oikeudesta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa”.⁷⁰ Hallintoasioissa tämä velvollisuus tarkoittaa siis sitä, että viranomaisille on osoitettava riittävästi resursseja, jotta viranomainen pystyy järjestämään toimintansa siten, että asianosainen saa asiansa käsitellyksi kohtuullisessa ajassa. Viranomaisilla on rajalliset resurssit käytössään, ja on viranomaisen vastuulla käyttää resurssit siten, että käsittelyajat toteutuvat vaaditulla tavalla.

Viime kädessä vastuu on kuitenkin lainsäätäjällä – jos viranomaisen resurssit eivät tosiasiallisesti mahdollista asian joutuisaa käsittelyä, ei siitä voi syyttää viranomaisen toimintaa. Usein viivytyksen syynä on tosiasiasa se, että viranomaisilla on liikaa töitä käytettävissä oleviin henkilöstövoimavaroihin nähden.⁷¹ Vaikka viranomainen yrittäisi järjestää toimintansa niin, että tavoiteltuihin käsittelyaikoihin päästäisiin, ei siinä voida onnistua, jos ratkaisuja tekeviä virkamiehiä on liian vähän. Silloin vastuu on päättäjillä, eduskunnalla. Heidän tulee kohdentaa määrärahoja lisää viranomaiselle, joka niitä tarvitsee. Muutoin joutuisuudessa epäonnistuminen on päättäjien syytä, eikä viranomaisen.

Toisaalta, joissakin tapauksissa eduskunnan oikeusasiamies on suhtautunut pidättyvästi asioiden käsittelyn viivästymiseen puutteellisten henkilöstövoimavarojen vuoksi.⁷² Aina ei siis voida vedota puutteellisiin resursseihin käsittelyaikojen ylittyessä – se on hyvin tapauskohtaista ja syynä voivat olla myös muut seikat. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisukäytännössään useimmiten siis katsonut, että käsittelyn keston viipymistä ei voida perustella henkilöstövoimavarojen puutteella, vaan viranomaisen tulee pyrkiä organisoimaan toimintansa siten, etteivät yksityisten oikeudet viranomaistoiminnassa vaarannu.⁷³

⁶⁹ *Zimmermann ja Steiner* (1983), kohta 29.

⁷⁰ Tässä puhutaan tuomioistuinten, mutta yhtä lailla velvollisuuden voidaan katsoa koskevan myös hallintoviranomaisia, koska heillä on samat velvollisuudet perusoikeustasolla joutuisaan asian käsittelyyn.

⁷¹ *Niemivuo* ym. 2010, s.211.

⁷² Esimerkiksi tapauksissa EOA 28.5.2003 D 2587/4/01, 8.9.2000 D 918/4/00 ja AOA 30.12.1997 D 2716/4/95.

⁷³ HE 50/2013 vp, s.8. Hallituksen esityksessä mainitaan esimerkkitapauksina ratkaisut AEOA 10.5.2012 D 1587/4/11, AEOA 10.5.2012 D 1588/4/11, AEOA 15.3.2011 D 3985/4/09 ja EOA 8.9.2000 D 918/4/00.

2.1.4.2 Ongelmat työnjohdossa ja rakenteissa

Syynä käsittelyaikojen viivästyminen viranomaisessa voivat olla ongelmat työnjohdossa ja viranomaisen rakenteissa. Viranomaisen on kuitenkin pyrittävä organisaatio- ja työjohtojärjestelyillä varmistamaan asioiden joutuisa käsittely.⁷⁴ Viranomaisen on järjestettävä menettelynsä siten, että asioiden ripeä ja joustava käsittely on mahdollista.⁷⁵ Rakenteelliset ongelmat tulisi pyrkiä ratkaisemaan, jos ne ovat esteenä asioiden joutuisalle käsittelylle. Käsittelyajan viivästyminen syyksi ei riitä pelkästään viittaus yleiseen työtilanteeseen.⁷⁶ Työnjohdon tulee järjestää viranomaisen toiminta niin, että joutuisuus pystytään toteuttamaan ja että työntekijät pystyvät hoitamaan työtehtävänsä lain mukaisesti. Työtilanne tulee järjestää viranomaisessa niin, että työntekijöitä on tarpeeksi käytettävissä ja he ovat kykeneviä suoriutumaan tehtävistään. Henkilökuntaa tulee olla riittävästi, ja heidän tulee olla asiantuntevia.⁷⁷

Henkilöstövoimavarojen riittämättömyys voi olla haaste johtamiselle. Se voi olla tilapäistä, mikä voi hetkellisesti ruuhkauttaa asioiden käsittelyn. Ongelma voi olla myös pysyvämpi, kuten ettei ammattitaitoista henkilöstöä saada rekrytoitua.⁷⁸ Yksi keino parantaa rakenteellisten ongelmien selvittämistä on tehostaa työnjohdon seuranta.⁷⁹ Näin ongelmat työnjohdossa tulisivat nopeammin selville, ja niihin pystyttäisiin vaikuttamaan. Asioiden käsittelyn viivästyminen taustalla voivat niin ikään olla työnjohdolliset ongelmat ja huono työilmapiiri.⁸⁰

Valtion virkamieslain (750/1994) 4 luvun 14.1 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta noudattaa työjohtomääräyksiä.⁸¹ Työnjohdolla on siis suuri vastuu viranomaistoiminnan järjestämisessä, koska yksittäiset virkamiehet noudattavat heidän antamia ohjeistuksia. Jos ohjeistukset ovat huonoja, ei tulokkaan voi olla hyvä. Siksi on erityisen tärkeää, että johtoporras on kunnossa, ja he osaavat tehdä oikeita ratkaisuja ja ohjata viranomaisen toimintaa tehokkaasti.

⁷⁴ Kulla 2018, s.176.

⁷⁵ Väätänen 2011, s.533.

⁷⁶ Kulla 2018, s.176 .

⁷⁷ Väätänen 2011, s.541.

⁷⁸ Miettinen – Väätänen Edilex 2007, s.12. Artikkelissa kerrotaan, että viivästyminen asioiden käsittelyssä voi aiheuttaa se, että poistuvien tilalle ei saada lainkaan uusia, osaavia työntekijöitä tai runsas vaihtuvuus henkilöstössä aiheuttaa jatkuvan perehdyttämisen- ja koulutustarpeen, joka taas vie resursseja varsinaisista työtehtävistä.

⁷⁹ Niemivuo ym. 2010, s.213. Teoksessa mainitaan myös muita toimenpiteitä, joilla käsittelyaikoja voitaisiin nopeuttaa, kuten käsiteltävien asioiden suunnitelmallista kiireellisyysluokitusta, voimavarojen lisäämistä ja entistä tarkoituksenmukaisempaa jakamista, sijaisjärjestelyjen sekä valvonnan ja asian käsittelyvaiheiden seurannan tehostamista, henkilökohtaisen virkavastuun entistä näkyvämpää kohdentamista sekä tiedoksiantojen nopeuttamista.

⁸⁰ Väätänen 2011, s.542.

⁸¹ Sama velvollisuus koskee myös kunnallisia viranhaltijoita. Laissa kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) säädetään viranhaltijan velvollisuudesta noudattaa työjohtomääräyksiä (17 §).

Oikeusasiamies on korostanut ratkaisuisaan, ettei pelkästään viittaus yleiseen työtilanteeseen riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittämiseen.⁸² Työtilanne viranomaisessa tulee järjestää niin, että henkilöresursseja on aina tarpeeksi käytettävissä, myös esimerkiksi kesäloma-aikana tai sijaisuuksien aikana. Esimerkiksi eräissä oikeusasiamiehen tapauksessa osastonylilääkäri selitti liian pitkään kestänyttä sukupuolen tutkimukseen pääsyä osaston riittämättömillä sijaisjärjestelyillä, eikä se ole hyväksyttävä syy.⁸³ Yksi keino muuttaa viranomaisen rakenteita niin, että asiat käsiteltäisiin nopeammin, on ottaa käyttöön uutta tekniikkaa ja kehittää järjestelmiä vastaamaan paremmin uusia tarpeita. Se edellyttää muutosta työtapoihin, tietokantojen muodostamista ja henkilöstön kouluttamista.⁸⁴

2.2 Kun joutuisuus ei toteudu ollenkaan

Joissakin tilanteissa joutuisuus ei välttämättä toteudu ollenkaan. Kun viranomainen jättää tekemättä ratkaisun kokonaan, käsittelyn viivytyksettömyys ei myöskään toteudu. Silloinhan asiakas jää odottamaan päätöstä loputtomiin, koska mitään päätöstä ei ole tulossa. Hyvä puoli on se, että kyseessä ei ole kovin iso ongelma suomalaisessa hallinnossa.⁸⁵ Viranomaisen ollessa passiivinen tai kun kyseessä on käsittelyn suoranainen laiminlyönti, ainoana oikeusturvakeinona asianosaisella on tehdä hallintokantelu.⁸⁶ Viranomaisen passiivisuudesta ei voi yleensä valittaa.⁸⁷ Valittaminen ei ole mahdollista, koska valittamiseen tarvitaan valituskelpoinen hallintopäätös.⁸⁸ Kun viranomainen on passiivinen eikä tee mitään päätöstä asiassa, ei asianosaisella ole mitään päätöstä, josta voisi valittaa. Kyseeseen voi joissakin tapauksissa tulla myös virkavelvollisuuden rikkominen, jolloin kyseessä on virkarikos ja virkamiehelle taikka viranomaiselle voi aiheutua sen johdosta vahingonkorvausvastuu.⁸⁹

Virkamiehen passiivisuus samoin kuin asian käsittelyn tarpeeton lykkääminen voivat näin ollen olla virkamiesoikeudellisten tai rikosoikeudellisten seuraamusten perusteena, sillä kysymys voi tällöin olla virkavelvollisuuden rikkomisesta tai laiminlyönnistä.⁹⁰ Myös vahingonkorvausvastuu voi tulla kyseeseen. Sitä kautta voidaan hyvittää vahinko ja vaikuttaa ennaltaehkäisevästi viranomaisen

⁸² Esimerkiksi tapaukset EOA 17.9.2018 D 1674/2018, AOA 6.3.2018 D 3754/2017 ja EOA 8.9.2000 D 918/4/00.

⁸³ AOA 24.10.2018 D 2842/2017.

⁸⁴ *Väätänen* 2011, s.547.

⁸⁵ HE 50/2013 vp, s.10.

⁸⁶ *Kulla* 2018, s.178.

⁸⁷ *Niemivuo* ym. 2010, s.214.

⁸⁸ *Kulla* 2018, s.178.

⁸⁹ *Niemivuo* ym. 2010, s.214. Teoksessa mainitaan myös, että viranomaisen passiivisuutta ei välttämättä tutkita myöskään hallintoriita-asiana.

⁹⁰ *Laakso* ym. 2006, s.134. Teoksessa mainitaan esimerkkinä tapaus Itä-Suomen hovioikeus 24.1.1995 nro 33, D:R 94/847.

tulevaan toimintaan.⁹¹ Virkamiesten tulisikin hallinnollisen sääntelyn lisäksi muistaa virkavastuunsa, mikä myös perustuu lakiin ja asettaa virkamiehille velvollisuuksia. Sitä kautta vastuu voi ilmetä ja toteutua, vaikka asianosaisella ei muutoin olisi mahdollisuuksia saada oikeussuojaa. Suvianna Hakalehto-Wainion mukaan viranomaisten vahingonkorvausvastuu ei nykyisellään toimi tehokkaasti. Vahingonkorvausta pitäisi olla oikeus saada ainakin silloin, kun viranomainen toimii tuottamuksellisesti.⁹² Julkisen vallan käyttöön liittyy erityinen vastuu,⁹³ mutta vastuu ei välttämättä aina toteudu toivotulla tavalla.

⁹¹ *Hakalehto-Wainio Oikeus 2009*, s.331.

⁹² *Hakalehto-Wainio Oikeus 2009*, s.332.

⁹³ *Hakalehto-Wainio Oikeus 2009*, s.333.

3 Sääntelyä joutuisuusvaatimuksesta

3.1 Joutuisuusvaatimuksen kehitys

Joutuisuusvaatimus on kehittynyt osaksi Suomen voimassa olevaa oikeutta nykyaikaisen oikeusvaltion muodostumisen myötä.⁹⁴ Joutuisuusvaatimus kytkeytyy osaksi hyvän hallinnon vaatimusta.⁹⁵ Hyvään hallintoon kuuluu, että asiat käsitellään joutuisasti. Kun viranomaiselle on tullut velvollisuudeksi käsitellä asiat hyvän hallinnon mukaisesti, on myös joutuisuuden merkitys asian käsittelyssä kasvanut. Oikeusturvan vaatimuksen kehittyminen on myös osaltaan vaikuttanut siihen, että joutuisuudesta on tullut yksi oikeusvarmuuden osatekijöistä, ja siten määritelty jopa perustuslain tasoiseksi perusoikeudeksi.⁹⁶

Jotta joutuisuusvaatimus on voinut kehittyä, on tarvittu jonkinlainen oikeuslaitos, jossa oikeudet ja velvollisuudet ovat kehittyneet nykyiseen muotoonsa. Nykyinen suomalainen oikeuslaitos on alkanut muotoutua jo noin tuhat vuotta sitten. Kun Ruotsin valtio ja katolinen kirkko 1100-luvulla kohtasivat Suomen alueen, Suomessa oli ainoana hallinnollisena organisaatiomuotona pitäjät, niin sanotut muinaispitäjät.⁹⁷ Muinaispitäjät ovat siis ensimmäinen tunnettu suomalaisen oikeuslaitoksen alkumuoto. Muinaispitäjät olivat oikeusyhteisöjä, joissa pidettiin omia käräjiä, ja niillä oli omaa puolustukseen liittyvää sotilaallista organisaatiota.⁹⁸ Ristiretkien jälkeen muinaispitäjät muuntuivat kirkkopitäjiksi, ja 1200-luvun lopulla kirkko loi laajemman paikallishallinnollisen organisaation Suomeen, maakuntakäräjät tai maakuntakokoukset.⁹⁹ 1400-luvulla luotiin hallintopitäjät kirkkopitäjien rinnalle – joukko hallintopitäjiä muodosti kihlakunnan, johon kuningas nimitti kihlakunnantuomarin.¹⁰⁰

Kustaa II Aadolfin aikana 1600-luvulla muodostettiin keskusvirastot ja lääninhallinto sekä perustettiin hovioikeudet, mikä johti siihen, että paikallishallinnolliset elimet, kuten käräjät

⁹⁴ *Niemivuo* ym. 2010, s.409. Teoksessa todetaan, että oikeusvaltion kehittymisen myötä aikaisemmista hallintoalamaisista tuli julkisen hallinnon asiakkaita, joilla ei ole vain oikeusturvaodotuksia vaan myös odotuksia saatavasta palvelusta.

⁹⁵ HE 50/2013 vp, s.1. Hallituksen esityksen mukaan käsittelyn joutuisuus mielletään hyvän hallinnon vaatimaksi laatu- ja oikeusturvatekijäksi.

⁹⁶ Ks. *Viljanen* 1988, s.106. Teoksessa kerrotaan, kuinka perusoikeusturvan parantaminen 1900-luvun alussa oli yksi niistä valtiosäännön uudistamisen osa-alueista, jotka näyttäytyivät sortokauden kokemusten valossa suomalaisten kannalta tarpeellisilta.

⁹⁷ *Ylikangas* 1991, s.112.

⁹⁸ *Ylikangas* 1991, s.113.

⁹⁹ *Ylikangas* 1991, s.114.

¹⁰⁰ *Ylikangas* 1991, s.117.

menettivät valtaansa kuninkaallisille viranomaisille.¹⁰¹ 1700-luvulla kihlakunnankäräjistä tuli puhtaasti oikeudellinen instituutio, kun ne menettivät hallinnollisen valtansa.¹⁰²

Monet muistavat Maunu Eerikinpojan maanlain, kun puhutaan vanhoista suomalaisista laeista. Jo sitä ennen oli Kuningas Birgerin vuonna 1296 vahvistama Uplannin laki kuninkaankaari, joka on Ruotsin ja siten myös Suomen ensimmäinen kuninkaan vahvistuksen saanut kirjoitettu valtiosääntö. Maakuntalait olivat lähinnä kirjattua tapaoikeutta. Maunu Eerikinpojan maanlaki tuli noudatettavaksi vähitellen 1300-luvulla.¹⁰³ Ensimmäisinä Suomen ”perustuslakeina” pidetään vuoden 1772 hallitusmuotoa ja vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjaa, jotka kuitenkin vahvistettiin vasta vuonna 1869.¹⁰⁴ Näiltä vaatimuksilta puuttui kuitenkin systemaattisuus, eikä niitä teoreettisesti kehitelty yhtenäiseksi perusoikeuskäsitykseksi.¹⁰⁵

Virkamiehistön edellytyksenä on yleensä pidetty keskitettyä valtionhallintoa. Varsinainen hallinto-organisaatio vahvistettiin 1600-luvun alkupuolella. Valtiontaloudelliset intressit edellyttivät järjestelmällistä ja tehokasta veronkantoa. Vuodesta 1614 alettiin perustaa keskusvirastoja, joita olivat kamari, kanslia, sotaneuvosto ja amiraliteetti. Tärkeimpiä viranomaisia olivat lääninhallitukset.¹⁰⁶ Vuodesta 1809 alkaen Suomesta kehittyi korostuneesti virkamiesvaltio, kun maahan perustettiin itsenäinen keskushallinto ja uusia virastoja.¹⁰⁷ Virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet osoitettiin oikeussäännöillä ja periaatteilla, ja hallintomenettely osoitti asioiden käsittelyjärjestyksen. Virkamiehien määrä kasvoi 1860-luvulta alkaen, ja vuonna 1914 heitä oli jo 27 000.¹⁰⁸

Vuonna 1906 taattiin erillisellä perustuslaiksi julistetulla säädöksellä sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus. Tällä säädöksellä Suomi ensi kerran tuli osaksi perustuslakitasolla länsimaista liberalistista perusoikeustraditiota.¹⁰⁹ Itsenäistymisen jälkeen hyväksyttiin uusi hallitusmuoto, joka vahvistettiin vuonna 1919 useiden ehdotusten jälkeen, ja se syntyikin monien kompromissien tuloksena. Säätyprivilegiot olivat jyrkästi ristiriidassa porvarillisen perusoikeusideologian kanssa, joka rakentui ajatukselle muodollisesti tasa-arvoisista yksilöistä, kansalaisista. Yhdenvertaisuuden idea oli vahvasti iskostunut suomalaisten liberaalien käsityksiin jo säätyjen kokoontuessa v. 1863–

¹⁰¹ *Ylikangas* 1991, s.118.

¹⁰² *Ylikangas* 1991, s.119.

¹⁰³ *Tyynilä* 1991, s.130.

¹⁰⁴ *Tyynilä* 1991, s.138.

¹⁰⁵ *Viljanen* 1988, s.103.

¹⁰⁶ *Kulla* 1991, s.169.

¹⁰⁷ *Nousiainen* 1991, s.286.

¹⁰⁸ *Kulla* 1991, s.171.

¹⁰⁹ *Jyränki* 1991, s.162.

1864 valtiopäiville.¹¹⁰ Suomesta tuli tasavalta, mutta myönnytyksenä lujaa hallitusvaltaa korostaville monarkisteille presidentti sai laajat itsenäiset valtaoikeudet.¹¹¹ Vuoden 1919 Hallitusmuoto ja vuoden 1928 Valtiopäiväjärjestys säilyivät 1980-luvulle asti muuttumattomina.¹¹²

Virkamiesjärjestelmää vaivasi kuitenkin vakiintumattomuus, ristiriitaisuus ja liiallinen keskittyneisyys. Säännökset virkavastuusta ja kurinpidosta olivat usein virasto- tai virkakohtaisia.¹¹³ Vuoden 1906 jälkeen säädetyt kumottiin, ja aatelisten ylivalta viroissa päättyi. Yleistä virkamieslakia ei ollut, vaan perussäännökset olivat perustuslaissa. Tarkempia määräyksiä annettiin hallinnollisessa järjestyksessä.¹¹⁴ Keskeiset virkavelvollisuudet olivat viran toimittaminen, uskollisuus, nuhteeton ja arvon mukainen käytös, salassapito sekä asuminen virkapaikkakunnalla. Virkamiehet työskentelivät viraston lisäksi kotona, ja päivittäinen virasto-aika oli 1900-luvun alussa yleensä vain neljän tunnin mittainen. Virkamies oli velvollinen noudattamaan käskyjä ja määräyksiä, jotka olivat muodoltaan ja sisällöltään lainmukaisia.¹¹⁵ Yleinen virkamieslaki säädettiin vasta vuonna 1986.¹¹⁶

Hallitusmuoto 1919 säänteli hallintoa suhteellisen niukasti ja jätti tavallisella lailla säänneltäväksi monia keskeisiä hallinnon toimintaa koskevia asioita.¹¹⁷ Ennen nykyisen hallinnollisen sääntelyn kehittymistä asioiden viivytyksettömästä käsittelystä ei ollut säännöksiä. Hallintolakia edeltäneessä hallintomenettelylaissa ei ollut nimenomaista säännöstä viivytyksettömästä asian käsittelystä.¹¹⁸ Viivytyksettömyys on kuitenkin jo pitkään katsottu olevan osa hallinnon asianmukaista menettelyä, vaikka siitä ei oltu säädetty lain tasolla. Jo 1800-luvun lopulla porvaristo ja aateli pitivät maaseudun alioikeuksien toimintaa liian hitaana, koska suuressa osassa maata käräjiä pidettiin vain muutaman kerran vuodessa.¹¹⁹ Siitä voi päätellä, että oikeus asian viivytyksettömään käsittelyyn ei toteutunut siihen aikaan kovinkaan hyvin. Kuitenkin jo silloin on ymmärretty joutuisuuden merkitys – että joutuisuus on jotain, mitä tulisi tavoitella.

Yhteiskuntajärjestelmä on myös ollut erilainen siihen aikaan, mikä selittää sen, ettei silloin välttämättä ollut edes tarvetta niin joutuisalle asioiden käsittelylle kuin nykyään. Ihmiset eivät olleet niin riippuvaisia tuomioistuinten tai virkamiesten päätöksistä. Sitä mukaa, kun teollistuminen ja

¹¹⁰ *Viljanen* 1988, s.217.

¹¹¹ *Tyynilä* 1991, s.145.

¹¹² *Tyynilä* 1991, s.147.

¹¹³ *Kulla* 1991, s.173. Esimerkiksi veronkannosta vastuussa olevien virkamiesten erityistä virkavastuuta terotettiin kurinpitotoimin ja virkasyyttein.

¹¹⁴ *Kulla* 1991, s.174.

¹¹⁵ *Kulla* 1991, s.175.

¹¹⁶ *Kulla* 1991, s.182.

¹¹⁷ *Niemivuo* ym. 2010, s.427.

¹¹⁸ *Vääätänen* 2011, s.181.

¹¹⁹ *Nousiainen* 1991, s.291.

oikeusvaltiolaitoksen kehittyminen alkoivat, viranomaisen toiminnasta on muodostunut merkittävä osa ihmisten jokapäiväistä elämää. Sen myötä kansalaisille on muodostunut oikeuksia suhteessa viranomaiseen, koska viranomainen vaikuttaa merkittävällä tavalla yksittäisen ihmisen oikeuksiin ja etuun. Sääntelyä kaivataan, jotta viranomaisen päätöksenteko ei ole mielivaltaista.¹²⁰

Vähitellen yhä enemmän yksilön kannalta tärkeitä asioita alettiin ratkaista hallinnollisessa menettelyssä, mistä syystä oikeusturvan tarve voimakkaasti kasvoi hallitusmuodon säätämisaikoihin verrattuna. Jo vuonna 1919 hallitusmuodon 92 §:ään otettiin yleissäännös hallinnon lainalaisuudesta. Hallitusmuodon 56 § puolestaan osoittaa periaatteellisen ratkaisun, jonka mukaan myös hallinnollisissa asioissa voidaan valittaa tuomioistuimelle. Hallitusmuotoa ehdotettiin täydennettäväksi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvän hallinnon takeita koskevalla perussäännöksellä. Sen mukaan jokaisella olisi oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa.¹²¹ Niin vuoden 1993 hallituksen esityksen mukaisesti perustuslakiin säädettiin 16 §, jossa viranomaisen joutuisuusvaatimus ilmenee perustuslain tasolla.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa määrätään niin ikään oikeudesta hyvään hallintoon. Sen mukaan jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Perusoikeuskirja tuli viimein voimaan vuonna 2012, vaikka se laadittiin jo vuonna 2000. Hyvän hallinnon vaatimus on ollut pitkään osa eurooppalaista oikeutta, ja itse asiassa hyvää hallintoa ja avoimuutta korostavat oikeusperiaatteet ovat olleet merkityksellisiä jo ennen kuin ne on perusoikeuskirjassa määritelty sitoviksi oikeuksiksi.¹²² Euroopan unionissa oikeusperiaatteilla on ollut suuri merkitys, koska EU-oikeuden materiaalinormisto on vaatinut täydennykseen arvoperustaisia, periaatteellisia lähtökohtia.¹²³ Euroopan unionin yhtenäisyyden kannalta on oleellista, että oikeusperiaatteilla pystytään osoittamaan jäsenvaltioiden jakamat arvot ja tavoitteet määräysten taustalla, jotta niitä sovellettaisiin jäsenvaltioissa tavoitteiden mukaisesti.¹²⁴

¹²⁰ Kalliomaa-Puha ym. 2014, s.9.

¹²¹ HE 309/1993 vp Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, s.21.

¹²² Mäenpää 2011, s.244.

¹²³ Mäenpää 2011, s.244.

¹²⁴ Ks. Mäenpää 2011, s.244, jossa mainitaan, että EU-oikeuden käytännön toteutuminen on edellyttänyt oikeusperiaatteita, jotka tukevat sen yhtenäistä tulkintaa, yhdenmukaista soveltamista ja tehokkuutta.

3.2 Kansallinen sääntely

3.2.1 Perusoikeus

Joutuisuusvaatimus ilmenee perusoikeustasolla. Perustuslain 21.1 §:n mukaan:

”[j]okaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.”

Hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) tarkennetaan syitä sille, miksi oikeus saada asia käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä on säädetty perusoikeudeksi. Hallituksen esityksen mukaan perusoikeusuudistus pyrkii määrittämään yksilön ja julkisen vallan suhteet sekä suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot nykytilaa ja näköpiirissä olevaa tulevaisuutta silmällä pitäen.

Perusoikeussäännökset osoittavat julkisen vallan valtiosääntöisiä tehtäviä ja rajoittavat julkisen vallan käyttöä yksilön oikeuksien hyväksi. Ne luovat puitteita lainsäätäjän ja muiden julkisen vallan käyttäjien toiminnalle. Esityksellä pyritään kehittämään perusoikeusturvaa laajentamalla ja täsmentämällä perustuslaissa turvattuja vapausoikeuksia kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa viitoitetulla tavalla ja ottamalla perustuslakiin säännökset keskeisistä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä sekä ympäristöä koskevista oikeuksista samoin kuin lainkäyttöä ja hallintoa koskevista oikeusturvatakeista.¹²⁵

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) todetaan, että taloudellisten voimavarojen kohdentaminen kuuluu niihin keskeisiin keinoihin, joilla julkisen vallan tulee toteuttaa säännöksessä tarkoitettu turvaamisvelvollisuutensa. Jotta joutuisuus voi toteutua, tulee viranomaisella olla riittävästi taloudellisia voimavaroja.

3.2.2 Hallintomenettely

Joutuisuusvaatimus konkretisoituu tavallisten lakien säännöksissä. Hallintolain säännös joutuisuudesta sekä virkamieslain asettama velvollisuus joutisuuteen ohjaavat merkittävästi asian käsittelyn viivytyksettömyyden toteuttamista ja pyrkimystä siihen. Hallintolaki on yleinen, kaikkia

¹²⁵ HE 309/1993 vp, s.15.

hallinnonaloja ohjaava yleislaki.¹²⁶ Hallintolain 23 §:n mukaan: ”[a]sia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.” Hallintolain säännös joutuisuudesta koskee kaikkia sen soveltamisalaan kuuluvia eli lain 2 §:n mukaisesti valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, eduskunnan virastoja ja tasavallan presidentin kansliaa.

Ruotsin hallintolaissa (2017:900) säädetään myös hallintoasian joutuisasta käsittelystä, mutta hieman eri tavalla muotoiltuna. Ruotsin hallintolain 9.1 §:n mukaan asia on käsiteltävä mahdollisimman yksinkertaisesti, nopeasti ja kustannustehokkaasti ilman, että oikeusturvaa vaarannetaan.¹²⁷ Ruotsissa hallintoasiat vaihtelevat myös paljon toisistaan, eikä siksi voida vaatia samaa joutuisuutta kaikissa asioissa. Erityistä nopeutta vaaditaan asioissa, joilla on suuri vaikutus yksilön yksilöllisiin tai taloudellisiin olosuhteisiin. Eri tilanteiden tuomissa haasteissa voi olla vaikeaa taata nopea käsittely, mutta esimerkiksi organisaatiomuutoksilla käsittelyaikoihin voidaan vaikuttaa.¹²⁸

Suomen lainsäädännössä on hallintolain lisäksi muita lakeja, jotka ohjaavat tietyn viranomaisen toimintaa tai tiettyä osa-aluetta hallinnon toiminnassa, ja niissä on myös joutuisuuteen liittyviä lainkohtia.¹²⁹ Myös pehmeisiin oikeuslähteisiin kuuluva hyvän hallinnon vaatimus pitää sisällään joutuisuusvaatimuksen. Niin ikään erityislaeissa täsmentyy eri asiaryhmille asetettu määräaika, joka yksilöi tietyille asioille tietyn joutuisuuden tason. Osassa laeissa joutuisuus konkretisoituu määräaikojen muodossa.¹³⁰ Suomessa ehdotus yhtäläisen määräajan säätämiseksi oli esillä, kun nykyistä hallintolakia valmisteltiin 2000-luvun alussa, mutta silloin katsottiin, että yleinen ja yhtäläinen käsittelyaika ei sovellu hyvin suomalaisen hallinnon erilaisiin tilanteisiin.¹³¹ Silloin katsottiin, että asioiden erilaisuus ja joidenkin asioiden laajempi selvittelytyö tekevät yhtäläisen käsittelyajan määrittämisestä hankalaa, eikä sen säätämistä ole koettu tarpeelliseksi sen jälkeenkään.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen

¹²⁶ Niemivuo 2008, s.48. Niemivuon mukaan yleislaki on sellainen laki, jolla annetaan tiettyä toimintaa koskevat yleissäännökset, kuten hallintolaki.

¹²⁷ Förvaltningslagens (2017:900) 9.1 §: ”[e]tt ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.”

¹²⁸ Regeringens proposition 2016/17:180 om En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s.106.

¹²⁹ Esimerkiksi laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) säädetään asian viivytyksettömästä käsittelystä.

¹³⁰ Ks. esimerkiksi terveydenhuoltolain (1326/2010) 51.1 §, jonka mukaan hoidontarpeen arviointi tulee tehdä viimeistään kolmantena arkipäivänä siitä, kun potilas ottaa yhteyttä terveyskeskukseen. Laissa yleisestä asumistuesta (938/2014) on määritelty 23 §:ssä asumistukihakemuksen käsittelyajaksi kolmekymmentä päivää.

¹³¹ HE 72/2002 vp, s.34.

merkitsee säännöksen mukaan sitä, että viranomaisessa asiointi tulee voida tapahtua sekä hallinnossa asioivien että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Hallintolain 23 a §:ssä säädetään käsittelyajan määrittelystä. Lainkohdan mukaan:

”[v]iranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta. Tämä ei koske asioita, joiden käsittelylle on säädetty määräaika.”

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta (HE 50/2013 vp) ehdotettiin säädettäväksi edellä mainittu lainkohta eli hallintolain 23 a §, joka tuli voimaan vuonna 2014. Sen lisäksi lainvalmistelussa käytiin keskustelua kiirehtimisvaatimuksen lisäämisestä hallintolakiin,¹³² mutta sitä ei lopulta otettu mukaan esitykseen.¹³³ Ruotsissa sen sijaan on päädytty lisäämään hieman kiirehtimisvaatimuksen kaltainen oikeussuojakeino hallintolakiin. Ruotsissa hitaat käsittelyajat ovat oikea ongelma, ja sen takia yksityisten oikeussuojaa on haluttu parantaa.¹³⁴ Uuden hallintolain myötä viranomaisella on velvollisuus tiedottaa asianosaiselle selvästi viivästymisestä ja sen syystä, sekä asianosaisella on kuuden kuukauden kuluttua asian vireillepanosta oikeus vaatia kirjallisesti viranomaista ratkaisemaan asian. Viranomaisen tulee neljän viikon kuluessa ratkaista asia taikka hylätä asianosaisen vaatimus. Jos vaatimus hylätään, asianosaisella on oikeus valittaa tästä tuomioistuimeen tai hallintoviranomaiselle.¹³⁵ Suomessa tällaista järjestelmää ei ole koettu

¹³² HE 50/2013 vp, s.19. Eli asianosainen voisi tehdä viranomaiselle kiirehtimisvaatimuksen asian käsittelyn viivästyessä, johon viranomaisen tulee vastata määräajassa. Jos asianosainen ei ole tyytyväinen vastaukseen, hän voi valittaa edelleen hallintotuomioistuimeen tai muuhun lainkäyttöelimeen, joka voi asettaa viranomaiselle määräajan, jonka kuluessa päätös on tehtävä.

¹³³ HE 50/2013 vp, s.19–20. Hallituksen esityksen mukaan kiirehtimisvaatimuksen katsottiin olevan liian raskas hallintomenettelyyn ja vaativan liian paljon viranomaisen voimavaroja. Eri lausunnonantajat myös katsoivat, että kiirehtimisvaatimus ei ratkaisi perimmäistä ongelmaa, eli liian pitkää käsittelyaikaa, vaan veisi viranomaiselta vain lisää resursseja.

¹³⁴ RP 2016/17:180, s.107–109.

¹³⁵ Tästä on säädetty Ruotsin hallintolaissa: ”Åtgärder om handläggningen försenas

11 § Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

12 § Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran.

Ett beslut enligt första stycket att avslå en begäran om att ärendet ska avgöras får överklagas till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet.

Myndighetens prövning enligt första stycket får begäras av parten vid ett tillfälle under ärendets handläggning.”

tarpeelliseksi, koska se mielletään liian raskaaksi ja tehottomaksi ratkaisemaan oikeaa ongelmaa, eli liian pitkiä käsittelyaikoja.¹³⁶

Perustuslain 118.1 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Valtion virkamieslaissa säädetään virkamiehen velvollisuuksista ja oikeuksista. Virkamieslain 4 luvun 14.1 §:n mukaan: ”[v]irkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.” Joutuisuusvaatimus on erikseen säädetty virkamiehen velvollisuudeksi – hänen tulee suorittaa tehtävänsä viivytyksettä. Näin tehdessään virkamies ei saa kuitenkaan laistaa asianmukaisesta asian käsittelystä.

Asianmukainen eli oikeaan ratkaisuun tähtäävä käsittely sekä viivytyksettömyys täytyy asettaa sopusointuiseen suhteeseen, eli pyrkiä siihen, että molemmat täyttyvät asian käsittelyssä. Viivytyksettä virkamies hoitaa tehtäviään, kun hän ei laiminlyö niitä eikä lykkää niitä perusteettomasti. Hidastelu ei ole sallittua, eikä tehtäviä saa tahallisesti laiminlyödä.¹³⁷ Virkamiehen oikeusturvan näkökulmasta virkamiehen tosiasiallisen vastuun arviointi viivästymistilanteissa voi olla haastavaa, koska hyvä hallintotapa, hyvä hallinto ja virkamiesmoraali ovat arviointiperusteina väljiä.¹³⁸

Jos asian käsittely viivästyy lainvastaisesti, asianosaisella voi olla mahdollisuus saada siitä hyvitys. Laissa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009) säädetään asianosaisen oikeudesta saada valtion varoista hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy. Laki on koskenut hallintotuomioistuimia ja hallintolainkäyttölaita tarkoitetuista valituksista käsitteleviä muutoksenhakulautakuntia vuodesta 2013 lähtien.¹³⁹ Laki koskee siis vain oikeudenkäynnin viivästymistä, ei viranomaisessa tapahtuvaa viivästystä yksistään. Ennen lain säätämistä Suomessa tapahtuneet oikeudenkäyntien viivästymiset johtivat kymmeniin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen langettaviin tuomioihin.¹⁴⁰

Arvioitaessa oikeudenkäynnin viivästymistä lain 4 §:n mukaan keston lisäksi otetaan huomioon asian laatu ja laajuus, asianosaisten, viranomaisten ja tuomioistuinten toiminta oikeudenkäynnissä ja asian merkitys asianosaiselle. Asiat ovat samoja, jotka otetaan myös huomioon viranomaisen toiminnassa, kun arvioidaan kohtuullisena pidettävää käsittelyaikaa. Asian laajuus esimerkiksi oikeuttaa

¹³⁶ HE 50/2013 vp, s.19–20.

¹³⁷ Koskinen – Kulla 2016, s.192.

¹³⁸ Koskinen – Kulla 2016, s.276.

¹³⁹ HE 85/2012 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

¹⁴⁰ Jääskeläinen Defensor Legis 2011, s.432.

pidemmän käsittelyajan, kun taas asianosaiselle merkitykselliset asiat, jotka vaikuttavat hänen jokapäiväiseen elämään, tulee käsitellä nopeasti.

Hyvityksestä annetun lain 6.1 §:n mukaan hyvityksen tarkoituksena on korvata oikeudenkäynnin viivästyisestä asianosaiselle aiheutunutta huolta, epävarmuutta ja muuta niihin rinnastettavaa haittaa. Lain 6.2 §:n mukaan hyvityksen määrä on 1 500 euroa vuodessa kultakin vuodelta, jona oikeudenkäynti on tuomioistuimen tai viranomaisen vastuulla olevasta syystä viivästynyt. Hyvityksen yhteismäärää korotetaan enintään 2 000 eurolla, jos pääasia on erityisen merkittävä asianosaiselle. Hyvityksen määrä on enintään 10 000 euroa.

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 53 a §:ssä säädetään hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen käsittelyn viivästyisestä:

”[j]os asia koskee hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määräämistä tai muutoksenhakua hallintoviranomaisen päätökseen, jolla tällainen seuraamus on määrätty, hallintotuomioistuin tai muu lainkäyttöelin voi ottaa ratkaisussaan huomioon, että asian käsittely on viivästynyt ja loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Hallintotuomioistuin tai muu lainkäyttöelin voi viivästyksen hyvittämiseksi alentaa hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määrää tai poistaa sen kokonaan.”

Säännöstä voidaan soveltaa muun muassa veronkorotuksiin.¹⁴¹ Hallintolainkäyttölain kumoavassa laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)¹⁴² säädetään samasta asiasta, mutta säännöstä on hieman muutettu. Lain 84 §:n mukaan:

”[j]os rangaistusluonteisen hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määräämistä koskevan asian käsittely on viivästynyt niin, että viivästys loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa, hallintotuomioistuin voi ottaa viivästyksen huomioon ratkaisussaan. Tuomioistuin voi viivästyksen hyvittämiseksi alentaa seuraamuksen määrää, lieventää sitä tai poistaa sen kokonaan.”

¹⁴¹ HE 233/2008 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s.34. Säännöstä on sovellettu hallintotuomioistuimissa. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2012:43 asian käsittely oli valtion vastuun vuoksi viivästynyt useita vuosia, ja verovelvolliselle määrätty veronkorotukset poistettiin hallintolainkäyttölain 53 a §:n nojalla kokonaan. Myös tapauksessa KHO 2014:90 määrätty veronkorotus poistettiin kokonaan asian käsittelyn viivästyksen takia, kun viivästyminen ei johtunut verovelvollisen toiminnasta.

¹⁴² Laki tulee voimaan 1.tammikuuta 2020.

Erityislaeissa on säädetty asianosaisen oikeudesta hyvitykseen asian käsittelyn viivästyessä. Esimerkiksi laissa eläkkeensaajan asumistuesta (571/2007) säädetään viivästysajalta maksettavasta korotuksesta, ja lain 51 §:n mukaan viivästynyt asumistuki maksetaan viivästysajalta korotettuna.

Vaikka hyvityksen määräämisestä viranomaisen käsittelyn viivästyessä ei ole mitään yleistä säädöstä, eduskunnan oikeusasiamies voi tehdä esityksiä perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämiseksi.¹⁴³ Sitä kautta aiheettomasta käsittelyn viivästyemisestä haittaa kärsinyt asianosainen voi saada hyvitystä viranomaisen menettelyvirheestä. Käytännössä hyvitysesityksiä on kuitenkin tehty melko harvoin.¹⁴⁴ Oikeusasiamiehen Petri Jääskeläisen aikana hyvitysesitysten tekeminen on kuitenkin tullut aikaisempaa yleisemmäksi¹⁴⁵

Aiheellista on miettiä, onko eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä hyvitysesitys riittävä keino puuttua oikeudenloukkauksiin. Perus- ja ihmisoikeusloukkaukset pitää ensisijaisesti estää ennakolta, mutta jos se ei toteudu, loukkaus tulee hyvittää kansallisella tasolla.¹⁴⁶ Epäkohtana voidaan pitää sitä, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin loukkaamistilanteissa, jotka liittyvät oikeudenkäynnin keston, on kehitetty oma hyvitysjärjestelmänsä, mutta muiden tilanteiden kohdalla systemaattisempaa järjestelmää ei ole.¹⁴⁷ Vaikka oikeusasiamies voi esittää viranomaiselle loukkauksen hyvittämistä, nykyinen hyvitysjärjestelmä ei ole toimiva. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta hyvityksestä tulisi säätää lailla, jotta hyvitysjärjestelmä saisi yhdenmukaisen säännösten.¹⁴⁸

Hyvän hallinnon käsitteiden, johon asian viivytyksetön käsittely myös kuuluu, sisältö ei ole staattinen, vaan ne kehittyvät ihmisoikeustoimielinten ratkaisujen sekä EU-oikeuden ja kansallisen lainsäädännön kehityksen mukana.¹⁴⁹ Yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset vaikuttavat muun muassa siihen, miten joutuisuutta sääntelevät lait kehittyvät tulevaisuudessa, ja millainen asema niillä on ihmisten elämässä jatkossa.

¹⁴³ Jääskeläinen Defensor Legis 2011, s.432.

¹⁴⁴ Lindström 2010, s. 70–85.

¹⁴⁵ Kuusikko Lakimies 2014, s.12.

¹⁴⁶ Jääskeläinen Defensor Legis 2011, s.441.

¹⁴⁷ Kuusikko Lakimies 2014, s.14.

¹⁴⁸ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2016, s.31.

¹⁴⁹ Saraviita 2011, s.285.

3.3 Eurooppaoikeudellinen sääntely

Euroopan maissa sovellettiin toisen maailmansodan päättymiseen asti omia perustuslakeja ja kansallisia lakeja, kunnes sodanjälkeiset integraatiopyrkimykset mahdollistivat uudentyypisten organisaatioiden – OECD¹⁵⁰, Nato¹⁵¹, Euroopan neuvosto ja Euroopan unioni – muodostumisen.¹⁵² Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin oikeus on siten tullut osaksi Suomen oikeusjärjestystä, joka täytyy ottaa huomioon myös viranomaisissa.

3.3.1 Euroopan ihmisoikeussopimus

Tärkein ja tunnetuin Euroopan neuvoston yleissopimus on vuonna 1950 tehty Euroopan yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus.¹⁵³ Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on määräys myös asian käsittelyaikaan liittyen. Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa määrätään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Vaikka määräys ensisijaisesti koskee rikosprosessia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on soveltanut sitä myös hallintoprosesseihin.¹⁵⁴ Sopimuskohdan ensimmäisen virkkeen mukaan:

”[j]okaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä.”

Sopimuksen kohtuullisuusvaatimus on joustava normi, joka ei aseta täsmällistä määräaika.¹⁵⁵ Joutuisuus määräytyy ratkaisukäytännön kautta samaan tapaan kuin osassa asioissa kansallisella tasolla. Ihmisoikeustuomioistuin on esimerkiksi katsonut, että tietyt asiat edellyttävät nopeaa käsittelyä, kuten lapsi- ja perheoikeudelliset asiat ja työoikeudelliset riidat.¹⁵⁶

Tapauksessa *Hokkanen v. Suomi* ei noin 18 kuukautta kestänyttä lapsen huoltoa koskenutta oikeudenkäyntiä kolmessa oikeusasteessa pidetty sopimuksen vastaisena.¹⁵⁷ Hallintoprosessissa noin

¹⁵⁰ Organization for Economic Cooperation and Development = Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö.

¹⁵¹ North Atlantic Treaty Organisation = Pohjois-Atlantin puolustusliitto.

¹⁵² Borchardt 2017, s.11.

¹⁵³ Borchardt 2017, s.15. Teoksessa kerrotaan, että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määriteltiin jäsenvaltioille ihmisoikeuksien suojaamisen vähimmäistaso sekä luotiin perusta oikeussuojajärjestelmälle eli Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle.

¹⁵⁴ Esimerkiksi tapauksissa *Wiesinger v. Austria* (30.10.1991 A 213) ja *Vasar et Autres* 14.11.2000.

¹⁵⁵ Vääänen 2011, s.150.

¹⁵⁶ Pellonpää ym. 2012. s.540.

¹⁵⁷ Tapaus *Hokkanen v. Suomi* 19823/92. Kohdat 67–72.

kolmen ja puolen vuoden kokonaiskäsitelyaika keskimääräistä monimutkaisemmassa asioissa ei ole loukannut Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattua oikeutta kohtuulliseen käsittelyaikaan.¹⁵⁸ Kohtuullisen ajan arvioiminen vaatii kunkin tapauksen ja prosessin erityispiirteiden huomioon ottamista.¹⁵⁹

3.3.2 Euroopan unionin perusoikeuskirja

Euroopan unionin muotoutuminen alkoi vuonna 1951 Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksella, ja vuonna 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus (SopS 67/2009) sulautti Euroopan unionin ja Euroopan yhteisön yhdeksi Euroopan unioniksi.¹⁶⁰ Euroopan unionin perusoikeuskirjassa asetetaan oikeus hyvään hallintoon. Perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdan mukaan: ”[j]okaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa.” Tätä artiklaa sovelletaan sellaisissa asioissa, joissa ei ole muutoin määritelty unionin toimielimelle velvollisuutta tiettyyn käsittelyaikaan.¹⁶¹ Vaikka asiassa olisi määritetty tietty määräaika, se ei välttämättä ole sitova.¹⁶² Tietyn määräajan noudattamisen vaatimus voi olla toissijainen muihin vaatimuksiin verrattuna, esimerkiksi yleisen terveyden suojeleminen on tärkeämpää kuin määräajan noudattaminen.¹⁶³

EU-oikeutta toteutetaan pääosin hallintomenettelyssä, joten Suomen oikeusjärjestelmässä EU-oikeuden toteuttaminen on varsin laajasti hallintoviranomaisten vastuulla.¹⁶⁴ Yleisenä lähtökohtana on, että kansallisten hallintoviranomaisten soveltaessa ja pannessa täytäntöön EU-oikeutta niiden noudattamat menettelyt määräytyvät kansallisen hallinto-oikeuden mukaan.¹⁶⁵ Koska Suomella on menettelyautonomia, ei EU-oikeus aseta mitään määräaikoja käsittelylle. Kansallisia määräaikoja määriteltäessä on kuitenkin noudatettava vastaavuus- ja tehokkuusperiaatetta, eli EU-oikeuden soveltamiseen kohdistuvien määräaikojen on oltava samanlaiset kuin samankaltaisissa kansallisessa oikeudessa säännellyissä tilanteissa ja määräajoilla ei saa tehdä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi unionin oikeudessa määriteltyjen oikeuksien toteuttamista.¹⁶⁶ Yleisenä

¹⁵⁸ *Väätänen* 2011, s.150–151.

¹⁵⁹ *Väätänen* 2011, s.150.

¹⁶⁰ *Borchardt* 2017, s.16–19.

¹⁶¹ Tapaus T-46/97 SIC [2000] ECR II-2125, kappaleet 105–109.

¹⁶² *Wakefield* 2007, s.72. Määräajan sitovuudesta joustetaan, jotta prosessi olisi muutoin joustava.

¹⁶³ Tapaus C-198/03 P, Komissio v CEVA Santé Animale SA, Pfizer Enterprises Sàrl.

¹⁶⁴ *Mäenpää* 2011, s.299.

¹⁶⁵ *Mäenpää* 2011, s.300. Teoksessa mainitaan, että poikkeuksena ovat harvalukuiset EU-oikeuden normit, joissa on rajatuissa kysymyksissä määritelty niiden toteuttamisessa noudatettavaa menettelyä.

¹⁶⁶ *Mäenpää* 2011, s.343.

lähtökohtana kuitenkin on, että EU:n jäsenvaltio ei voi vedota omiin vakiintuneisiin hallintokäytäntöihinsä tai menettelytapoihinsa oikeuttaakseen EU-oikeuden vastaisen menettelyn.¹⁶⁷

EU-oikeudessa ei siis ole asetettu mitään yleisiä vaatimuksia hallintoasioiden käsittelyajalle – suhteellisen yleinen on kuitenkin direktiivimääräys, jonka mukaan myönteinen päätös katsotaan tehdyksi, jos viranomaisen ei määräajan sisällä ole tehnyt päätöstä asiassa.¹⁶⁸ Muutoin tällainen on epätavallista Suomen hallinnossa. Viranomaisen passiivisuus tai viivyttely ei pääsääntöisesti johda myönteiseen päätökseen. Joissakin tapauksissa viranomaisen passiivisuus voi merkitä hylkäävää päätöstä. Esimerkiksi toimilupaa, kelpoisuutta tai oikeutta koskeva päätös on tehtävä tietyn määräajan kuluessa siitä, kun hakemus ja mahdollinen selvitys on toimitettu päätösvaltaiselle viranomaiselle. Jos päätöstä ei ole annettu tässä määräajassa, hakija voi tehdä valituksen, jonka katsotaan kohdistuvan hakemuksen hylkäävään päätökseen.¹⁶⁹ Käsittelyn aiheetonta viivytystä voi EU-oikeuden näkökulmasta olla myös asian käsittelyn tarkoituksellinen hankaloittaminen esimerkiksi erityisillä kielivaatimuksilla, vaikeaselkoisilla lomakkeilla tai muilla vastaavilla hallintotoimintaa olennaisesti hankaloittavilla tavoilla.¹⁷⁰

3.3.3 Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö

Selvimmän ja samalla tiukimman linjauksen asian viivytyksettömästä käsittelystä esittää Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö, jonka mukaan asia on käsiteltävä viivyttelämättä ja joka tapauksessa viimeistään kahden kuukauden kuluttua sen vastaanottamisesta.¹⁷¹ Säännöstöä sovelletaan vain Euroopan unionin toimielimiin ja virkamiehiin säännöstön 2 artiklan mukaisesti. Säännöstö ei ole oikeudellisesti sitova vaan säännöstön 1 artiklan mukaan: ”[t]oimielinten ja niiden henkilöstön on suhteissaan yleisöön kunnioitettava tämän päätöksen sisältämiä periaatteita, jotka muodostavat hyvän hallintotavan säännöstön--.”

Euroopan hyvän hallintotavan säännöstön 17 artiklassa on tarkemmin päätöksenteon kohtuullisista määräajoista. Säännöstön 17 artiklan mukaan:

¹⁶⁷ *Mäenpää* 2008, s.130.

¹⁶⁸ *Mäenpää* 2011, s.344. Teoksessa kerrotaan, että esimerkiksi palveludirektiivin (2006/123/EY) 13(3) artiklan mukaan direktiivin tarkoittamat lupahakemukset on käsiteltävä mahdollisimman lyhyessä ajassa ja joka tapauksessa ennalta yleiseen tietoon saatetussa kohtuullisessa vastausajassa. Jos vastausta ei ole saatu tässä määräajassa, lupa on katsottava myönnettyksi.

¹⁶⁹ *Mäenpää* 2008, s.132.

¹⁷⁰ *Mäenpää* 2008, s.131.

¹⁷¹ *Mäenpää* 2008, s.9.

”1. Virkamiehen on varmistettava, että kaikista toimielimille esitetyistä pyynnöistä tai kanteluista tehdään päätös kohtuullisen määräajan kuluessa, viivyttämättä ja joka tapauksessa viimeistään kahden kuukauden kuluttua niiden vastaanottamisesta. Sama määräys koskee yleisön lähettämiin kirjeisiin vastaamista sekä vastaamista niihin hallinnollisiin muistioihin, jotka virkamies on lähettänyt esimiehilleen päätöksentekoa koskevien ohjeiden pyytämiseksi.

2. Jos toimielimelle esitetystä pyynnöstä tai kantelusta ei siinä käsitellyn asian monimutkaisuuden vuoksi voida tehdä päätöstä edellä tarkoitetun määräajan kuluessa, virkamiehen on ilmoitettava tästä esittäjälle mahdollisimman pian. Tällaisessa tapauksessa lopullisesta päätöksestä on ilmoitettava esittäjälle mahdollisimman pian.”

4 Eduskunnan oikeusasiamiehen käsittelyaikaa koskevien ratkaisujen analysointi

4.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta

Eduskunnan oikeusasiamies valvoo tuomioistuinten ja viranomaisten tehtävien lainmukaisuutta. Oikeusasiamiehen juuret ovat Ruotsissa, jossa se muodostettiin ensimmäisenä maailmassa vuonna 1809, ja josta se on levinnyt ympäri maailmaa.¹⁷² Ruotsin oikeusasiamies valvoo viranomaisten tehtävien lainmukaisuutta, kuten Suomen oikeusasiamies.¹⁷³ Suomalainen oikeusasiamiesinstituutio edustaa klassista mallia, jossa oikeusasiamies valvoo erityisesti laillisuutta julkisessa hallinnossa mukaan lukien tuomioistuimet, ja hänellä on syyttämistoimivaltuudet kuten ruotsalaisella esikuvallaan.¹⁷⁴ Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on jälkivalvontaa, ja sen käytettävissä on lähinnä pehmeitä toimenpiteitä, kuten huomautusten ja käsitysten antamista.¹⁷⁵

Oikeusasiamiehellä on oikeusvaltiota vahvistava rooli. Moniin Keski- ja Itä-Euroopan entisiin sosialistisiin valtioihin on perustettu oikeusasiamiehen virkoja 1990-luvun alusta lähtien, joissa oikeusasiamiehen tehtävänä on muun muassa ollut lisätä kansalaisten luottamusta hallintoon ja edistää kansalaisyhteiskunnan syntymistä.¹⁷⁶ Yksi näistä on Viro, jossa kyllä oli oikeusasiamiehen virka 1900-luvun alkupuoliskolla, mutta joka lakkautettiin, ja otettiin uudestaan käyttöön 1900-luvun lopulla.¹⁷⁷

Myös Euroopan unioniin on perustettu oma oikeusasiamies, jonka tehtävänä on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 195 artiklan mukaan tutkia yhteisön toimielinten ja laitosten toiminnassa ilmenneitä epäkohtia.¹⁷⁸ Euroopan oikeusasiamiehelle on muun muassa kanneltu avoimuuden puutteesta sekä kieltäytymisestä tietojen antamiseen, syrjinnästä, vältettävissä olevasta

¹⁷² *Kuusikko* Lakimies 2014, s.3. Ks. myös *Pajujoja – Pölönen* 2011, s.15, jossa kerrotaan, että Ruotsin varhaisin laillisuusvalvoja (oikeuskansleri) perustettiin jo 1700-luvulla.

¹⁷³ Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform 13 kap 6 §: “[r]iksdagen väljer en eller flera ombudsmän (justitieombudsmän), som i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter.”

¹⁷⁴ *Kuusikko* Lakimies 2014, s.7.

¹⁷⁵ *Koskinen* Lakimies 1998, s.977.

¹⁷⁶ *Nieminen* Oikeustiede-Jurisprudentia 2006, s.159. Ks. myös *Pajujoja – Pölönen* 2011, s.193. Teoksessa todetaan, että oikeusasiamiesinstituutiolle on tarvetta hyvin erilaisissa yhteiskunnissa, ei pelkästään entisissä sosialistisissa maissa. Euroopassa on vain kaksi valtiota, Saksa ja Italia, joissa ei ole varsinaista oikeusasiamiestä.

¹⁷⁷ *Järveläid* Lakimies 2001, s. 727. Artikkelin mukaan Virossa keskustelu oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen tarpeellisuudesta heräsi vuonna 1937 Viron perustuslain laatimisen yhteydessä. Viron oikeusasiamies vastaa toimenkuvultaan enemmän Suomen oikeuskansleria kuin oikeusasiamiestä. Ks. *Pajujoja – Pölönen* 2011, s.249, jossa puhutaan Viron oikeuskanslerista, jolla on myös oikeusasiamiehen rooli. Myös Suomessa oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimenkuvat menevät osittain päällekkäin.

¹⁷⁸ *Nieminen* Oikeustiede-Jurisprudentia 2006, s.160. Alkuperäinen määräys löytyy Maastrichtin sopimuksesta (92/C 191/01). Euroopan yhteisön perustamissopimusta ja Euroopan unionista tehtyä sopimusta on muutettu Lissabonin sopimuksella, jossa Euroopan oikeusasiamiestä koskevien määräyksien ilmaisuja on korvattu uusilla ilmaisuilla ja lisätty uusia kohtia. Ydinsisältö on kuitenkin pysynyt samana.

viivästyksestä, epätydyttävistä menettelyistä ja epäoikeudenmukaisuudesta. Jos oikeusasiamies toteaa epäkohdan, hän saattaa asian sen toimitelimen käsiteltäväksi, jota asia koskee, ja tämä toimitelin antaa hänelle lausuntonsa asiasta. Jos sovintoratkaisu ei ole mahdollinen, oikeusasiamies voi päättää asian käsittelyn kriittiseen huomautukseen tai antaa suositusesityksen.¹⁷⁹ Tämän jälkeen oikeusasiamies antaa asiasta kertomuksen Euroopan parlamentille ja asianomaisille toimitelimille. Vastaavaan tapaan kuin Suomessa myös Euroopan oikeusasiamies antaa vuosittain Euroopan parlamentille kertomuksen tutkimustensa tuloksista.¹⁸⁰

Vuosikertomuksessa 2018 oikeusasiamies Emily O'Reilly ottaa kantaa joutuisuusvaatimukseen, kun hän toteaa Euroopan investointipankilta kestäneen liian kauan vastata kantelijan raporttiin sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä pankissa.¹⁸¹ Niin ikään ongelmia on ollut oikeudessa tutustua asiakirjoihin. Asianomainen toimitelin saattaa estää asiakirjoihin tutustumisen vastaamalla alkuperäiseen pyyntöön liian hitaasti tai jopa jättämällä vastaamatta pyyntöön. Tähän ongelmaan on pyritty vastaamaan uudella nopeutetulla kantelumenettelyllä.¹⁸²

Ensimmäinen Suomen oikeusasiamies aloitti toimintansa vuonna 1920.¹⁸³ Oikeusasiamiesinstituution hyviä puolia ovat muun muassa valvonnan joustavuus, monipuolisuus ja maksuttomuus.¹⁸⁴ Eduskunnan oikeusasiamies voidaan nähdä viranomaistoiminnan opetuksellisena ohjaajana ja hyvän hallinnon perus- ja ihmisoikeudellisten suuntaviivojen osoittajana.¹⁸⁵ Viranomaiset saavat oikeusasiamiehen ratkaisusta tulkinta-apua tehtäviensä suorittamiseen. Aluksi oikeusasiamiehen ainoana toimenpiteenä oli virkasytteen nostaminen,¹⁸⁶ mutta nykyään oikeusasiamiehellä on useita eri toimenpiteitä käytettävissään.

Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) säädetään oikeusasiamiehen toimenkuvasta ja oikeusasiamiehen käytettävissä olevista toimenpiteistä. Lain 1 §:n mukaan oikeusasiamies valvoo tuomioistuinten, viranomaisten sekä virkamiehien, julkisyhteisön työntekijöiden ja muita julkista tehtävää hoitavien menettelyä ja sen lainmukaisuutta. Lain 2 §:n mukaan oikeusasiamiehelle voi

¹⁷⁹ Nieminen Oikeustiede-Jurisprudentia 2006, s.169.

¹⁸⁰ Nieminen Oikeustiede-Jurisprudentia 2006, s.167.

¹⁸¹ Euroopan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018, s.12.

¹⁸² Euroopan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2018 sivulla 10 kerrotaan, että asiakirjoihin tutustumista koskevien kantelujen nopeutettu menettely käynnistettiin virallisesti helmikuussa 2018, ja siitä tuli nopeasti tärkeä osa koko tapausten tutkintaympäristöä. Menelmässä toimisto päättää viiden työpäivän kuluessa kantelun vastaanottamisesta, voidaanko se ottaa käsiteltäväksi, ja pyrkii tekemään päätöksen 40 päivässä.

¹⁸³ Pajuoja – Pölönen 2011, s.103. Ensimmäinen oikeusasiamies tosin kyseenalaisti koko oikeusasiamiesinstituution tarpeellisuuden ensimmäisen toimintavuotensa jälkeen.

¹⁸⁴ Pajuoja – Pölönen 2011, s.196.

¹⁸⁵ Husa Lakimies 2002, s.374. Ks. myös Kuusikko 2011, s.526–527. Kuusikon mukaan suomalainen oikeusasiamiesinstituutio on jo vuosikymmenien ajan käyttänyt hyvää hallintoa hallinnolle asetettavien yleisempien vaatimusten standardoinnissa.

¹⁸⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (2/1920) 1 §.

tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtävänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa. Lain 3.2 §:n mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Lain 10 §:n mukaan oikeusasiamies voi antaa huomautuksen tai käsityksen viranomaiselle. Lain 10.1 §:n mukaan jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle. Lain 10.2 §:n mukaan tarvittaessa oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Käsitys voi olla luonteeltaan moittiva tai ohjaava.¹⁸⁷

Lain 11 §:n mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

Oikeusasiamies voi myös esittää tapahtuneen loukkauksen hyvittämistä tai tehdä esityksen asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi. Joskus viranomainen saattaa oikaista tekemänsä virheen omasta aloitteestaan jo siinä vaiheessa, kun oikeusasiamies on puuttunut siihen selvityspyynnöin.¹⁸⁸ Aikaisemmin on katsottu, että kantelijan kokemaan oikeudenloukkaukseen ei voida tehdä mitään.¹⁸⁹ Nykyään oikeusasiamies esittää useammin viranomaiselle loukkauksen hyvittämistä.¹⁹⁰ Hyvitysesityksillä pyritään edistämään sellaista kulttuuria, jossa viranomaisen tekemät virheet tunnustetaan ja hyvitetään, jos viranomainen ei pysty niitä korjaamaan. Ongelmallista on se, että hyvitysjärjestelmältä puuttuu lainsäädännöllinen perusta, ja että se on sattumanvarainen.¹⁹¹

¹⁸⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018, s.39.

¹⁸⁸ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018, s.41.

¹⁸⁹ *Kuusikko* Lakimies 2014, s.15.

¹⁹⁰ *Kuusikko* Lakimies 2014, s.12. Artikkelissa kerrotaan, että nykyisen oikeusasiamiehen Petri Jääskeläisen aikana hyvitysesitysten tekeminen on tullut aikaisempaa yleisemmäksi.

¹⁹¹ *Nieminen* Lakimies 2018, s.159.

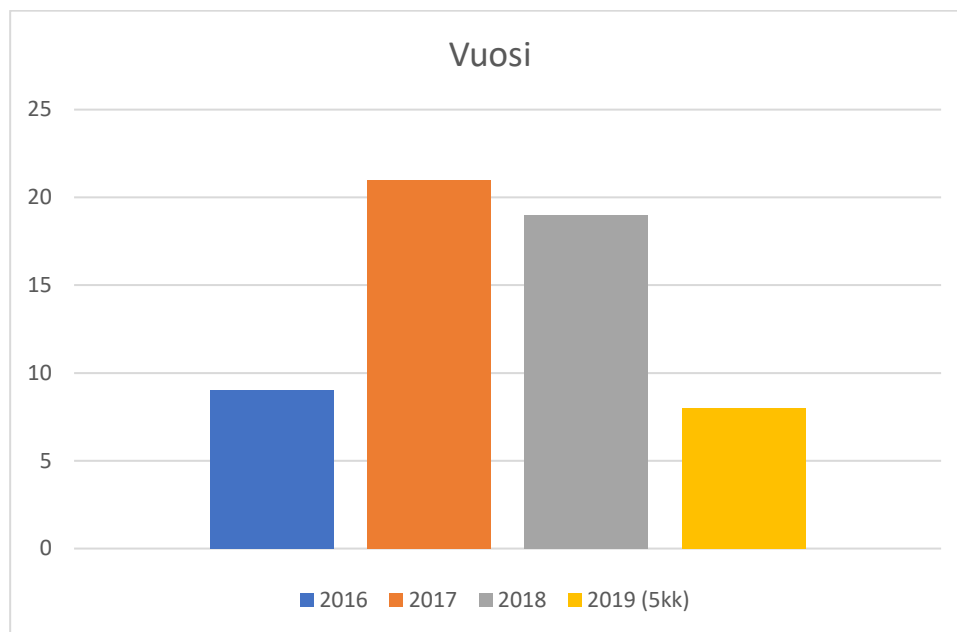
Oikeusasiamiehen kotisivuilla julkaistaan oikeusasiamiehen ratkaisuja, joilla on joko oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa.¹⁹² Verkosta löytyvät ratkaisut ovat siten tutkimuksen aiheen kannalta riittävät, koska tarkasteltavaksi on hyvä ottaa oikeudellisesti mielenkiintoisia ratkaisuja. Joten tarkastelun kohteeksi on valittu oikeusasiamiehen kotisivuilta löytyviä ratkaisuja ajalta tammikuu 2016–toukokuu 2019 liittyen asian viivytyksettömään käsittelyyn. Ratkaisut on etsitty oikeusasiamiehen kotisivuilta löytyvällä hakutoiminnolla käyttämällä hakusanaa ”käsittelyaika”. Sen lisäksi oikeusasiamiehen ratkaisuja tarkasteltavalta ajanjaksolta on käyty läpi, ja otettu tarkastelun kohteeksi ne ratkaisut, joissa asian käsittelyajasta on kanneltu. Näin tarkastelun kohteeksi on valikoitunut 57 oikeusasiamiehen ratkaisua, jotka koskevat eri viranomaisia ja muita oikeusasiamiehen valvonnan alaisia toimijoita.

Ratkaisut vaihtelevat paljon toisistaan ja myös käsittelyajan viivästymisten pituudet vaihtelevat. Viivästymisen perusteluina on myös annettu erilaisia vastauksia. Ensin havainnollistan kaavioilla tarkastelun alaista aineistoa, eli käyn läpi kaavioilla, miten ratkaisuja on annettu vuosittain, mistä viranomaisesta on kanneltu, millaisia seuraamuksia ja kuinka paljon oikeusasiamies on antanut, ja kuinka paljon käsittelyajat ovat tapauksissa viivästyneet. Sen jälkeen käyn ratkaisuja tarkemmin läpi sen perusteella, mitä perusteluja eri kantelun kohteena olevat viranomaiset ovat antaneet käsittelyn viivästymiselle. Olen tehnyt eri perusteluista omat ryhmänsä, joissa myös kerron esimerkkejä ratkaisuista. Sitä kautta tarkastelen ratkaisuja yksityiskohtaisemmin, ja ratkaisujen sisällöt avautuvat paremmin. Esimerkkitapauksiin olen pyrkinyt nostamaan monipuolisesti erilaisia ratkaisuja, jotta tapausten kirjo pääsee esille. Sen lisäksi olen yrittänyt valita sellaisia tapauksia, joissa on mielenkiintoisia näkökohtia ja kiinnostavaa oikeudellista arviointia. Kaikkia ratkaisuja en käy läpi niiden suuren määrän takia, mutta kaikki aineistoon kuuluvat ratkaisut löytyvät omasta osiostaan lähdeluettelossa.

¹⁹² Ratkaisuhaku https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/web/guest/ratkaisut luettu 29.8.2019.

4.2 Kaaviot

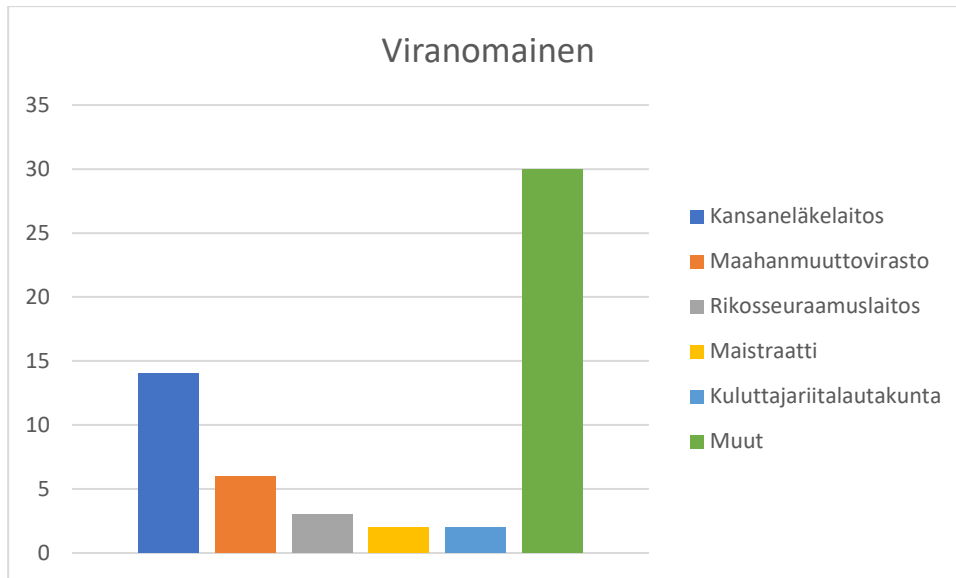
4.2.1 Vuoden mukaan



Kaaviosta havaitsee, että vuonna 2016 joutuisuutta koskevia ratkaisuja on ollut vähemmän kuin seuraavina vuosina. Vuonna 2017 ratkaisuja on ollut eniten tutkittavana ajanjaksona. Vuonna 2018 määrä on pysynyt melko samana kuin edellisenä vuonna. Vuonna 2019 tarkastellaan vain toukokuuhun asti annettuja ratkaisuja, ja jo siihen mennessä ratkaisuja on annettu melkein saman verran kuin vuonna 2016. Voisi siis olettaa, että ratkaisut vuonna 2019 voivat kasvaa samalle tasolle kuin vuosina 2017 ja 2018. Toisaalta, sitä ei voi varmuudella tietää, koska trendi ei välttämättä pysy samana.

Eroavaisuudet voivat johtua myös muun muassa siitä, että tarkastelun kohteena ovat oikeudellisesti kiinnostavat ratkaisut, eivätkä kaikki aiheeseen liittyvät tapaukset, jolloin jonakin vuonna verkkosivuilla ei välttämättä ole julkaistu niin paljon ratkaisuja kuin toisina vuosina. Siksi kaavion perusteella ei voi tehdä johtopäätöksiä siitä, minä vuosina viranomaisten menettelystä olisi kanneltu eniten.

4.2.2 Viranomaisen mukaan



Kaaviosta havaitsee, että kohta Muut on selvästi suurin, mikä tarkoittaa sitä, että joutuisuutta koskevia ratkaisuja on annettu moneen eri viranomaiseen, kuntaan ja muihin oikeusasiamiehen valvonnan alaisiin toimijoihin liittyen. Joutuisuuden kanssa on siis usealla eri viranomaisella ongelmia, ja se koskettaa laajasti eri tahoja. Toisaalta, voidaan myös huomata, että Kansaneläkelaitos nousee yksittäisenä viranomaisena selkeästi yli muiden ratkaisujen määrän perusteella. Eli Kansaneläkelaitoksella on tämän perusteella ollut eniten ongelmia joutuisuuden toteutumisen kanssa, koska sen käsittelystä on kanneltu oikeusasiamiehelle eniten. Toisaalta, ei voida myöskään tehdä niin yksinkertaista johtopäätöstä, koska kaikista tapauksista, joissa käsittelyajassa on ollut lainvastaisuutta, ei ole välttämättä kanneltu.

Seuraavaksi suurin viranomaisen ratkaisujen määrän valossa on Maahanmuuttovirasto, jota koskevien ratkaisujen määrä on noin puolet Kansaneläkelaitoksen vastaavasta. Seuraavat kolme viranomaista, joilla on ollut enemmän kuin yksi sitä koskeva ratkaisu, ovat Rikosseuraamuslaitos, Maistraatti ja Kuluttajariitalautakunta. Muut-kohdassa olevat viranomaiset ovat saaneet yhden sitä koskevan ratkaisun.

Vuonna 2017 perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen siirtyi kunnilta Kelalle.¹⁹³ Tämä muutos näyttäisi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen perusteella vaikuttaneen kielteisesti Kelan käsittelyaikoihin. Vaikka hallituksen esityksessä katsotaan, että toimeentulotukiasioiden päätöksenteon arvioidaan nopeutuvan siirron myötä, niin ei kuitenkaan tapahtunut.¹⁹⁴ Toisaalta, Kela on jo pitkään saanut kannanottoja oikeusasiamieheltä sen epäonnistumisista käsittelyaikojen toteuttamisessa, joten perustoimeentulotuki ei ole ainoa syy pitkille käsittelyajoille.¹⁹⁵ Se kuitenkin selittää osittain Kelan erottumisen muista viranomaisista oikeusasiamiehen ratkaisujen määrän perusteella.

Kelan jälkeen seuraavaksi eniten oikeusasiamiehen ratkaisusta koski Maahanmuuttovirastoa, vaikkakin niitä on lähes puolet vähemmän kuin Kelaa koskevia ratkaisuja. Yksi syy tähän on luultavasti maahanmuuttokriisin seurauksena lisääntynyt turvapaikkahakemusten määrä vuonna 2015, jolloin Suomeen saapui yli 30 000 turvapaikanhakijaa.¹⁹⁶ Toisaalta, niin kuin Kelankin kohdalla, eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota joutuisuuden ongelmiin maahanmuuttoasioissa jo pitkään.¹⁹⁷ Viivästymiset käsittelyajoissa eivät siten johdu pelkästään lisääntyneistä turvapaikkahakemuksista, vaikka sillä on varmasti ollut suuri vaikutus asioiden käsittelyyn. Kuitenkin, jo vuonna 2003 apulaisoikeusasiamies on ottanut kantaa resursointikysymyksiin todeten, että olisi ”parempi kohdistaa varoja ja resursseja turvapaikkaratkaisujen tekemiseen sen sijaan, että varat kuluvat vastaanottokeskuksissa olevien turvapaikanhakijoiden vuosia kestävään säilyttämiseen ja ylläpitoon sekä pitkistä odotusajasta johtuvien ongelmien hoitoon.”¹⁹⁸ Ulkomaalaisasioissa suuresta hakijamäärästä aiheutunut ennakoimaton käsittelyn ruuhkautuminen on viime vuosina otettu huomioon eduskunnan oikeusasiamiehen käytännössä jossain määrin viivästyksen sallivana tekijänä.¹⁹⁹

¹⁹³ HE 358/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta, s.1.

¹⁹⁴ HE 358/2014 vp, s. 28. Päätöksenteon arvioitiin nopeutuvan, koska Kansaneläkelaitoksella on tiedossaan tuensaajien Kansaneläkelaitoksen maksamia etuuksia sekä niiden vireillä oloa koskevat tiedot.

¹⁹⁵ Toimeentulotuki on kuitenkin ollut jo pitkään asia, josta kannellaan paljon oikeusasiamiehelle, erityisesti pitkistä käsittelyajoista, mutta myös muista siihen liittyvistä seikoista. Ks. *Linnakangas* 2010, s.235–236. Artikkelista käy ilmi, että sosiaalihuollon asiaryhmässä kantelut ovat eniten koskeneet toimeentulotukiasiota, mitä selittää osaltaan toimeentulotukilain väljyys ja monitulkintaisuus.

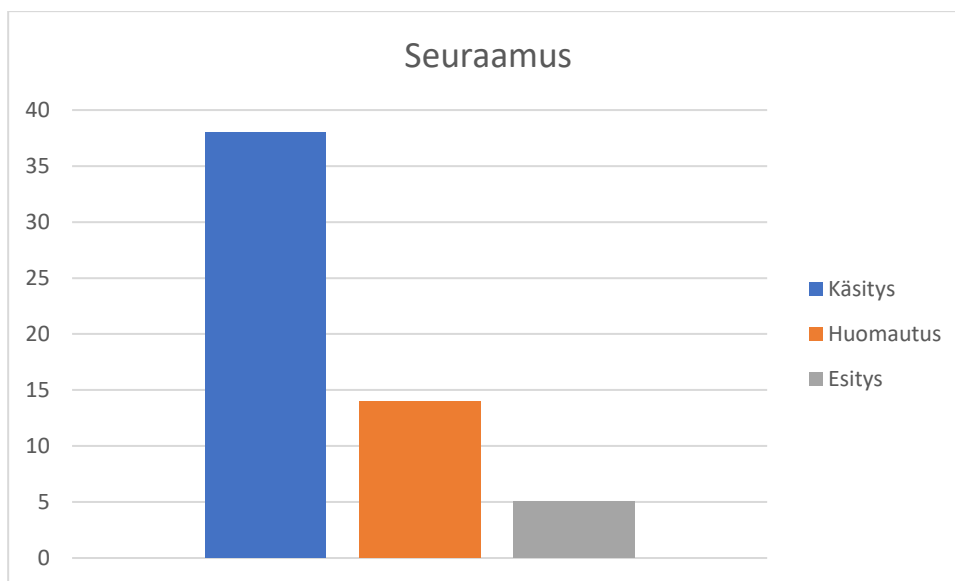
¹⁹⁶ *Mäntylä Oikeus* 2019, s.8.

¹⁹⁷ *Mäntylä Oikeus* 2019, s.8.

¹⁹⁸ Ks. AOA 16.12.2003 D362/2/03.

¹⁹⁹ Ks. esimerkiksi EOAK/1487/2017-6.

4.2.3 Seuraamuksen mukaan



Kaaviosta havaitsee, että käsityksiä on annettu eniten oikeusasiamiehen toimesta. Käsityksessä oikeusasiamies saattaa tapahtuneen epäkohdan viranomaisen tietoon ja ilmaisee viranomaiselle, miten asiassa olisi tullut menetellä, jotta viranomainen voi oppia siitä. Käsitys ei kuitenkaan ole kovin vakava seuraamus, ja onkin aiheellista miettiä, onko se tarpeeksi merkittävä seuraamus viranomaisen virheellisestä menettelystä. Koska asian viivytyksetön käsittely on niin yleisluontoinen käsite, eikä määräaikoja kaikissa asiaryhmissä ole annettu, joutuisuuden loukkaaminen on hankala näyttää toteen, eikä menettely siksi välttämättä ole lainvastaista, vaikka se hyvän hallinnon vastaista olisikin. Joten siinä mielessä käsitys on riittävä seuraamus ja ainoa mahdollinen seuraamus osassa asioissa. Toki viranomainen voi oppia asiasta, mutta mitään sanktiota viranomainen ei periaatteessa kuitenkaan saa.

Käsitys kuitenkin soveltuu hyvin joutuisuutta koskeviin ratkaisuihin, koska kyseessä on hyvän hallinnon vaatimus, ja oikeusasiamies voi viranomaista muistuttaa siitä, että joutuisuus, vaikka sen laiminlyönti ei välttämättä olisi lainvastaista, on osa hyvän hallinnon vaatimusta, ja se täytyy pyrkiä toteuttamaan. Asianosaisille käsityksen antaminen voi kuitenkin tuntua riittämättömältä seuraamukselta.²⁰⁰

²⁰⁰ Linnakangas 2010, s.249. Artikkelissa kerrotaan, että kantelijat ovat olleet tyytymättömiä oikeusasiamiehen antamiin seuraamuksiin vaatiessa käsitystä ja huomautusta järeämpiä seuraamuksia. Oikeusasiamies voi nostaa syytteen asiassa, mutta rikosoikeudellisen vastuun kohdentaminen yksittäiseen virkamieheen on vaikeaa, jos monet tekijät ovat vaikuttaneet lainvastaiseen tilanteeseen eikä pystytä osoittamaan yksittäistä virkamiehen toimea, josta viivästyminen

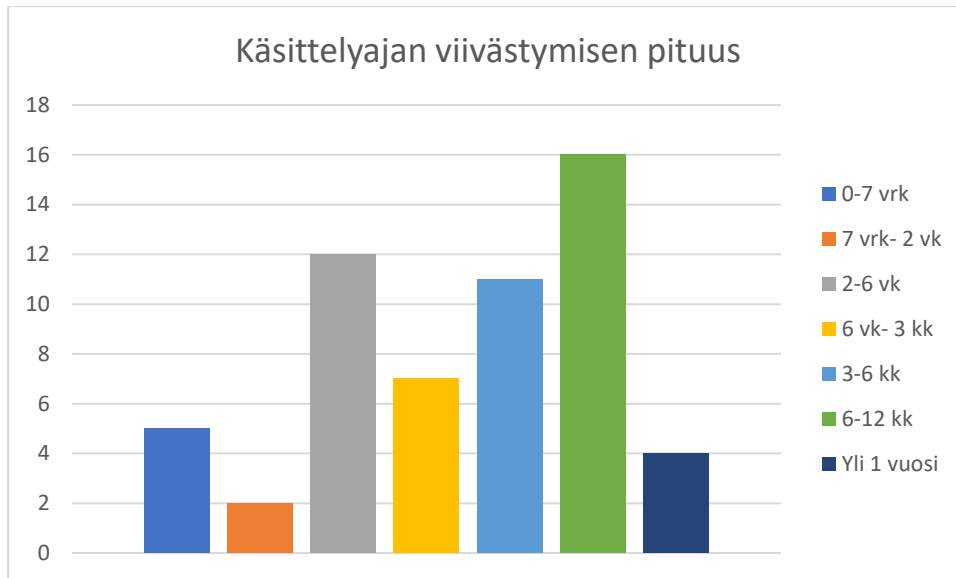
Osassa ratkaisuihin, joissa oikeusasiamies on antanut käsityksen taikka huomautuksen, ei ole todettu lainvastaista viivästymistä. Nämä ratkaisut ovat AOA 12.12.2017 D 5673/2016, EOA 27.3.2019 D 206/2018 ja EOA 28.9.2017 D 3717/2016. Ratkaisussa AOA 12.12.2017 D 5673/2016 Rikosseuraamuslaitokselle annettiin huomautus menettelyssä olleiden muiden puutteiden vuoksi, mutta oikeudenkäyntiasiakirjojen haltuun antamisessa ei todettu olleen lainvastaista viivästystä. Kahdessa muussa ratkaisussa annettiin käsitys ja todettiin, ettei Kelan eikä Maistraatin menettely rikkonut viivytyksettömyysvaatimusta. Ratkaisussa EOA 21.12.2016 D 3715/2016 todettiin asian käsittelyn viivästyminen, mutta viivästymisen katsottiin johtuvan liian vähäisistä resursseista, eikä se ollut Pohjanmaan käräjäoikeuden oma syy.

Huomautuksia on annettu toiseksi eniten eri toimenpidevaihtoehtoista, mutta niitä ei ole annettu erityisen paljon. Huomautus on jo hieman vakavampi seuraamus, koska silloin viranomaisen on toiminut vastoin lain säännöksiä, ja siten kyseessä on vakavampi menettelyvirhe kuin pelkästään sellaisissa tilanteissa, joissa seuraamuksena on käsitys. Esityksiä on annettu ratkaisuihin AOA 3.4.2018 D 3997/2017, EOA 2.6.2017 D 1487/2017, AOA 1.6.2018 D 1210/2017 ja EOA 23.11.2016 D 5589/2015. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että oikeusasiamies voi perusoikeuksien valvontatehtävänsä puitteissa tehdä perusoikeuksien loukkausten johdosta hyvitysesityksiä.²⁰¹ Esimerkiksi ratkaisussa AOA 3.4.2018 D 3997/2017 apulaisoikeusasiamies esitti viivästymisen hyvittämistä kantelijalle, koska asian kokonaiskäsittelyaika oli kestänyt Kelassa huomattavan kauan, 16 vuotta.

johtuu. Ks. myös *Pajuja – Pölönen* 2011, s.347. Vaikka oikeusasiamiehen vastaus ei tyydytä kantelijaa, on asiaan kuitenkin saatu ulkopuolisen kanta, ja kantelija on saanut purkaa sitä kautta kokemaansa tyytymättömyyttä.

²⁰¹ Ks. esimerkiksi AOA 1.6.2018 D 1210/2017.

4.2.4 Käsittelyajan viivästymisen pituuden mukaan



Viivästymisen pituutta kuvaava kaavio on osittain suuntaa antava, koska kaikissa ratkaisuisa ei voi määrittellä tarkasti sitä, kuinka paljon käsittely on viivästynyt. Käsittelyaikojen viivästymisen pituus on selkeästi vaihdellut muutamasta viikosta useisiin kuukausiin, jopa vuosiin. Osassa ratkaisuisa viivästymistä ei ollut tapahtunut, eli oikeusasiamies katsoi, että käsittelyaika on pysynyt hyväksyttävän pituisena. Sellaisissa asioissa, joissa laki ei suoraan anna tiettyä käsittelyaikaa, voi olla vaikea määrittellä hyväksyttävänä pidettävää käsittelyaikaa. Silloin käsittelyaikaa täytyy arvioida asiaryhmän keskimääräisen käsittelyajan pituuden avulla ja kohtuullisuusarviolla, eli mikä aika voidaan katsoa kohtuulliseksi asianosaisen näkökulmasta.

Viivästyminen on suurimmaksi osaksi ollut muutamasta viikosta useampaan kuukauteen eli melko pitkään asianosainen on joutunut odottamaan asiansa käsittelyä hyväksyttävän pidettävän ajan jälkeen. Melko monessa tapauksessa käsittelyaika on viivästynyt yli kuudella kuukaudella, mikä on selvästi jo kohtuutonta ja rikkoo asianosaisen oikeuksia räikeällä tavalla. Neljässä tapauksessa viive on ollut yli vuoden pituinen, mikä on todella pitkä aika, ja asian käsittely niin pitkään, kun se on katsottu perusteettomaksi, aiheuttaa paljon haittaa asianosaiselle. Viidessä tapauksessa viive on ollut alle seitsemän päivää taikka viivettä ei katsota ollenkaan tapahtuneen.

4.3 Viranomaisten perustelut viivästymiselle

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuihin viranomaiset, kunnat ja muut oikeusasiamiehen valvonnan alla olevat toimijat ovat antaneet erilaisia syitä sille, miksi kantelun kohteena olevan asian käsittely on viivästynyt. Osa perusteluista on ollut hyväksyttävää siinä mielessä, ettei moitittavaa viivästymistä ole tapahtunut. Suurimmassa osassa tapauksista esitetyt perustelut ovat voineet sinällään selittää sen, miksi viivästyminen on aiheutunut, mutta se ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole tehnyt viivästymistä hyväksyttäväksi. Viivästyminen voi olla perusteltua ja siten aiheellista tietyissä tilanteissa, mutta seuraavat perustelut eivät lähtökohtaisesti ole tehneet viivästymistä hyväksyttäväksi. Viranomaisen taikka kaupunki tai muu toimija on voinut antaa yhden perusteen lisäksi useamman eri perusteen viivästymiselle.

4.3.1 Ei perustelua

Oikeusasiamiehen 21 ratkaisussa on esitetty, ettei asian viivästymiseen ole ollut perustetta. Viranomaisen on oikeusasiamiehelle annetussa lausunnossa kantelun johdosta kertonut, että viivästymiselle ei ole mitään syytä taikka viranomaisen ei katso viivästymistä edes tapahtuneen. Seuraavaksi esimerkkejä ratkaisuista, joissa viivästymiselle ei ole esitetty mitään perustelua.

Sairauspäiväraha-asian käsittelyaika AOA 30.4.2019 D 2304/2018: Kantelijan sairauspäiväraha-asia tuli vireille 29.11.2017, ja päätös annettiin 26.4.2018. Kelan tavoiteaika sairauspäiväraha-hakemuksille oli vuonna 2018 kolme viikkoa eli 21 päivää. Asian kokonaiskäsittelyajaksi muodostui yhdeksän viikkoa, eli käsittely viivästyi kuudella viikolla. Kela ei ole esittänyt mitään perustetta viivästymiselle, vaan asia on vain jätetty 21.2.2018 odottamaan käsittelyä, vaikka kaikki lisäselvitykset oli saatu siihen mennessä. Kantelija oli myös tehnyt lukuisia kiirehtimispyyntöjä. Seuraamuksena apulaisoikeusasiamies antoi käsityksen Kelalle, jotta se voi asiaan kiinnittää huomiota.

Vammaispalvelujen toiminta EOA 26.2.2019 D 1283/2018: Kantelijan mukaan kolmen kuukauden käsittelyaika vammaispalveluasioissa ei toteudu. Perusturvakuntayhtymä Karviaisen mukaan käsittelyajat toteutuvat. Kahdessa kantelijan tapauksessa käsittelyaika oli ylittynyt vuodella ja puolella vuodella, joten virhe oli tapahtunut näiden osalta. Seuraamuksena oikeusasiamies antoi käsityksen.

Virtain kaupungin menettely tietopyynnön käsittelemisessä AOA 29.5.2018 D 4311/2017: Kantelija arvosteli Virtain kaupungin menettelyä. Kantelija oli 26.11.2015 pyytänyt tietoa siitä, ostaako Virtain kaupunki kuljetuspalveluja tietyltä yrittäjältä. Kantelija sai samana päivänä vastauksen, jonka mukaan sivistystoimi ei osta tältä yrittäjältä kuljetuspalveluja. Koska vastaus oli rajattu yhteen kaupungin

toimialueeseen, kantelija oli 30.11.2015–30.3.2016 välisenä aikana neljä kertaa tiedustellut, ostaako sosiaalitoimi tai jokin muu Virtain kaupungin organisaatio palveluita tältä taksiryttäjältä. Kantelun mukaan kantelija ei saanut vastausta tiedusteluihinsa. Kantelijan tietopyynnön käsittely Virtain kaupungissa oli lainvastainen. Kaupungin menettelyn moitittavuuden arvioinnissa on otettu huomioon erityisesti tietopyyntöön vastaamiseen kulunut kohtuuttoman pitkä aika ja se, että todetuista muista käsittelyn lainvastaisuuksista huolimatta kaupunki on ilmoittanut, että kaupungissa ”tultaneen” laatimaan ohjeet tieto- ja asiakirjapyynnön käsittelystä. Seuraamuksena apulaisoikeusasiamies antoi huomautuksen.

Yksilökanteluiden tutkinta Finanssivalvonnassa AOA 21.3.2017 D 1252/2016: Kantelija arvostelee Finanssivalvonnan menettelyä hänen pankin menettelyä arvostelevan kirjoituksensa johdosta. Kantelija kummeksuu sitä, että päätöksen saaminen kesti yli vuoden eikä siinä lainkaan arvioida pankin toimintatapojen oikeellisuutta. Pankki lähetti vastauksensa tiedoksi virastolle 12.1.2016, jonka perusteella käsittelijä katsoi, että asia on tullut riittävästi selvitettyksi eikä asia anna aihetta enempiin valvontatoimenpiteisiin. Tästä harkinnan lopputuloksesta ei kuitenkaan ilmoitettu kantelijalle. Lopputuloksesta ilmoitettiin vasta kantelijan lähetettyä asiasta sähköpostiviestin virastolle 4.3.2016 lähetetyllä sähköpostiviestillä. Tässä asiassa oli kirjauksessa tapahtuneiden virheiden vuoksi asian käsittely viivästynyt selvästi ennen kuin asiassa pyydettiin pankin selvitys ja asiakas sai asianmukaisen tiedon siitä. Finanssivalvonnan menettely ei asiassa ollut hallinnon viivytyksettömyysvaatimuksen mukaista eikä asiakirjoja käsitelty huolellisesti. Toisin kuin Finanssivalvonta on selvityksessään katsonut, on hallinnon avoimuuden toteutumisen ja hallintolain 8 §:n mukaisen neuvontavelvollisuuden ja hallinnon luottamuksen suojan periaatteen mukaista, että asiakas saa tietää, mikäli hänen asiassaan ryhdytään valvonnallisiin toimenpiteisiin. Seuraamuksena apulaisoikeusasiamies antoi käsityksen.

4.3.2 Paljon selvitystyötä

Asian viivästymistä perusteltiin asian vaatimalla runsaalla selvitystyöllä 14 tapauksessa. Asian käsittelyn vaatima selvitystyö on lähtökohtaisesti hyväksyttävä peruste asian tavallista pidemmälle käsittelyajalle. Ensimmäisenä esimerkkinä tapaus, jossa oikeusasiamies katsoi, että viranomaisen ei ollut toiminut lainvastaisesti.

Tulkkauspalvelu ulkomaanmatkalle EOA 27.3.2019 D 206/2018: Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen viivyttelyä tulkkitalauksensa käsittelyssä. Kantelija kertoi tiedustelleensa useaan otteeseen kuukauden ajan, arviolta kymmenellä eri viestillä, mitä välitys tekee Portugalin ja Espanjan matkan tilauksille. Kantelun mukaan välitys tai vammaisten tulkkauspalvelukeskus ei ollut kantelun mukaan vastannut kantelijan tiedusteluihin vaan

häneltä oli tivattu äärimmäisen tarkkoja aikatauluja, joita ei lomamatkaksi tarkoitettulta Portugalin matkalta ollut saatavilla. Selvityksen mukaan molempiin matkoihin oli niiden keston ja luonteen vuoksi liittynyt paljon selvitystyötä, jota vammaisten tulkkauspalvelukeskus oli toimeenpanevana yksikkönä tehnyt sisäisenä yhteistyönä ohjeistavan yksikön kanssa. Matka-aikojen muutoksia, matkojen kestojen selvittelyä ja tulkkaustarpeen selvittämistä oli tehty kantelijan lisäksi myös muiden asiakkaiden ulkomaille kohdistuvissa matkoissa, joiden kesto tai esimerkiksi tulkkaustarve on vaatinut perusteellisempaa selvittämistä. Asioiden selvittämiseen ja käsittelyyn keston eivät selvityksen mukaan olleet vaikuttaneet asiakkaan Kelan pääjohtajalle tekemät kirjelmät tai muutkaan kantelijan kantelussaan esittämät spekulatiot. Käytettävissä olevista selvityksistä tai kantelusta ei ollut ilmennyt sellaista, joiden johdosta olisi havaittavissa, että Kansaneläkelaitos olisi menetellyt tilausten välityksessä tai sähköpostiviesteihin vastaamisessa lainvastaisesti.

Seuraavaksi esimerkkejä ratkaisuista, joissa on esitetty asian vaatima selvitystyö perusteena asian viivästykselle, mutta oikeusasiamies on katsonut, ettei se ole ollut hyväksyttävä syy.

Sosiaaliturva-asian käsittelyaika AOA 3.4.2018 D 3997/2017: Kantelija arvosteli sosiaaliturva-asiansa käsittelyä. Kantelija katsoi, että hänen sosiaaliturva-asiansa käsittelyaika oli poikkeuksellisen pitkä. Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, onko hänelle korvattu asianmukaisesti asian käsittelyn viivästyminen ja asian käsittelyssä tapahtuneet virheet ajalla 31.8.1999–9.6.2015 ja onko hänelle aiheutunut oikeudellista menetystä pitkittyneen prosessin takia. Kantelijan asumiseen perustuvan sosiaaliturvan piiriin kuulumista koskeva asia tuli vireille 31.8.1999 Kelassa, joka antoi päätöksen 6.6.2003. Tämän jälkeen asiaa käsiteltiin tarkastuslautakunnassa, sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa, vakuutus oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Asian käsittely kesti Kelassa noin kolme vuotta ja yhdeksän kuukautta ja muutoksenhakuasteissa yhteensä noin 12 vuotta. Asian vireille tulosta vakuutus oikeuden 9.6.2015 antamiin päätöksiin, joilla kantelija lopulta katsottiin Suomen sosiaaliturvan piiriin kuuluvaksi, kului aikaa yhteensä lähes 16 vuotta. Tämä on huomattavan pitkä käsittelyaika. Apulaisoikeusasiamiehen mielestä vaatimus perus- ja ihmisoikeuksien tehokkaasta toteutumisesta edellyttää, että tilanteessa, jossa oikeus viivytyksettömään käsittelyyn ei ole toteutunut, ja jossa hyvityslakia ei ole katsottu voitavan soveltaa, asianosaisella on oikeus asianmukaiseen hyvitykseen asian käsittelyn keston aiheuttamasta huolesta, epävarmuudesta ja muusta niihin rinnastettavasta haitasta. Näin tulee olla ainakin kestoiltaan näin räikeässä tilanteessa kuin mistä nyt on kysymys. Apulaisoikeusasiamies on esittänyt viivästyksen hyvittämistä kantelijalle.

Maahanmuuttoviraston menettely lapsen turvapaikkahakemuksen käsittelyssä EOA 2.6.2017 D 1487/2017: Kantelija katsoo, että Maahanmuuttoviraston päätös lähettää hakija oikeuslääketieteellisen iänmäärittämiseen yli yhdeksän kuukautta maahan saapumisen jälkeen on viivästyttänyt hakijan turvapaikkamenettelyä. Kantelun alaikäinen turvapaikanhakija on saapunut Suomeen ilman huoltajaa

25.10.2015. Maahanmuuttovirasto on tehnyt päätöksen hakijan kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen 11.1.2017. Turvapaikkahakemuksen käsittely on kestänyt yli 14 kuukautta. Ensimmäinen turvapaikkapuhuttelu on järjestetty 12.8.2016 yli yhdeksän kuukautta hakijan maahan saapumisen jälkeen. Ulkomaalaislain 6 §:n mukaan alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti. Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään, että turvapaikkahakemusten käsittely oli vuosina 2015–2016 erittäin ruuhkautunut. Hakemusprosessin ja tutkinnan eri vaiheet pitkittyivät joka taholla eri viranomaisissa. Tämä ruuhkautuminen on vaikuttanut myös kantelussa mainitun hakijan asian käsittelyyn. Käsittelyaikaa alaikäisten hakijoiden kohdalla pidentävät usein esimerkiksi edustajan määräyksen saaminen käräjäoikeudesta, aikataulujen yhteensovittaminen alaikäisen edustajan, avustajan, tulkkien ja Maahanmuuttoviraston välillä, sosiaalityöntekijöiden lausuntojen saaminen sekä iänselvittämistutkimuksen tekeminen ja tuloksista kuuleminen. Näitä ei voida pitää sellaisina selvitystoimenpiteinä, jotka tekisivät turvapaikkahakemuksen käsittelyn viivästymisen hyväksyttäväksi. Oikeusasiamies ei pidä viivettä hakijan iänmääritykseen lähettämisessä perusteltuna. Oikeusasiamiehen mukaan päätös mahdollisesta iänmäärityksestä oikeuslääketieteellisen tutkimuksen avulla tulisi tehdä turvapaikkatutkinnan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Holhoustilin tarkastus kesti maistraatissa liian kauan EOA 14.12.2018 D 2374/2018: Kantelija arvosteli maistraatin menettelyä vuositilintarkastuksen kestoja koskevassa asiassa. Se vaikeutti edunvalvojan tehtävän hoitamista, kun vuoden 2015 tiliä ei oltu 14.7.2017 mennessä tarkastettu, vaikka vuositili oli toimitettu tarkastettavaksi 27.3.2016. Maistraatti perusteli viivästymistä asian vaatiman erityisen asiantuntemuksen ja ammattitaidon tarpeella. Valtiovarainministeriö antoi asiassa lausunnon ja sen mukaan tarkastaminen on kestänyt poikkeuksellisen kauan ja kohtuuttoman pitkään. Maistraattien resurssien käyttöä pyritään tehostamaan palveluita digitalisoimalla. Seuraamuksena oikeusasiamies antoi käsityksen.

4.3.3 Työtilanteen ruuhkautuminen

Tarkastelun alaisista oikeusasiamiehen ratkaisuista yhdeksässä viivästymistä perusteltiin työtilanteen ruuhkautumisella. Viranomaisen mukaan työn määrä suhteessa työntekijöihin on liian suuri, minkä vuoksi asioita ei ehditä käsitellä käsittelyajan puitteissa. Seuraavaksi esimerkkejä ratkaisuista, joissa viivästymistä on perusteltu ruuhkautuneella työtilanteella.

Työkyvyttömyyseläkeasian aiheeton viivästyminen AOA 16.11.2016 D 861/2016: Kantelija arvosteli kirjoituksessaan Kelassa 19.11.2015 vireille tulleen työkyvyttömyyseläkehakemuksensa pitkää käsittelyaikaa. Hakemus oli kanteluajankohtana 1.4.2016 ratkaisematta. Kantelija kertoi kiirehtineensä hakemuksensa käsittelyä useaan otteeseen. Päätöksen viipyminen ajoi kantelijan taloudellisesti vaikeaan tilanteeseen. Hallintolain säännös asian viivytyksettömästä käsittelystä

merkitsee sitä, että hakemuksen tultua vireille on viranomaisen välittömästi alettava selvittämään asiaa. Viranomaisen ei voi siirtää sille kuuluvaa selvitys- ja päätöksentekovelvollisuutta esimerkiksi sen johdosta, että hakemukset ovat ruuhkautuneet. Päätös on tehtävä välittömästi sen jälkeen, kun asiaa on riittävästi selvitetty esimerkiksi viranomaisen asiakkaalle osoittamien tai sen itse hankkimien lisäselvitysten saapumisen jälkeen. Käsittelyajan viivytyksettömättä arvioitaessa on otettava lisäksi huomioon asian merkitys etuutta hakevalle henkilölle. Kelan lakipalveluryhmä pahoittelee kantelijan hakemuksen pitkää käsittelyaika ja siitä hänelle aiheutunutta mielipahaa. Jotta jatkossa välttäisiin näin suurelta viivästykseltä, ratkaisukeskukseen on rekrytoitu lisää asiantuntijalääkäreitä ja siellä on tehty työjärjestelymuutoksia. Kela asettaa vuosittain keskeisten etuuksien käsittelylle tavoiteajat (aika, joka kuluu Kelaan saapuneen hakemuksen rekisteröinnistä siihen, että ratkaisija antaa siitä päätöksen). Tavoiteajat ovat keskiarvoja, joten osa hakemuksista käsitellään aina jonkin verran tavoiteaikaa nopeammin, osa hitaammin. Työkyvyttömyyseläkeasioissa käsittelyaikatavoite vuonna 2016 on 13 viikkoa (www.kela.fi/kasittelyajat). Työtilanteen ruuhkautumista ei voida pitää peruteltuna syynä hakemuksen käsittelyn viivästykselle Kelassa. Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien on järjestettävä toimintansa siten, että ne voivat kaikissa olosuhteissa hoitaa tehtävänsä ilman aiheetonta viivytystä. Kelan tulee lisäksi huolehtia siitä, että työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskuksen on tarpeelliset resurssit ratkaista hakemukset ilman aiheetonta viivytystä. Kantelijan hakemuksen käsittelyaika oli noin 20 viikkoa. Hänen tapauksessaan kyse oli pitkään jatkuneesta, kiirehdityn hakemuksen seisomisesta Kelan työjonossa. Kelan antamasta selvityksestä ei ilmene, johtuiko aiheeton viivästyminen siitä, että hakemuksen käsittelyssä mukana olleet toimihenkilöt eivät huomanneet pitkää vireilläoloaika kantelijan kiirehtimispyynnöistä huolimatta vai ovatko työkyvyttömyyshakemukset yleensä ruuhkautuneet työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskuksessa. Seuraamuksena apulaisoikeusasiamies antoi käsityksen.

Menettely vahingonkorvausasian käsittelyssä AOA 24.1.2019 D 2021/2018 : Vaimus tehtiin 6.2.2016, ratkaisu annettiin 15.11.2018, eli käsittely kesti 21 kuukautta. Menettely oli lainvastainen. Apulaiskaupunginjohtajan mukaan syy viivästykselle oli hänen suuri työmääränsä. Seuraamuksena apulaisoikeusasiamies antoi huomautuksen kaupungille ja apulaiskaupunginjohtajalle.

4.3.4 Organisaatiomuutos

Viidessä oikeusasiamiehen ratkaisussa asian käsittelyn viivästyksiä perusteltiin organisaatiomuutoksilla. Muutokset organisaatiossa ovat vieneet aikaa ja vaatineet totuttelua, minkä vuoksi asioita ei ole pystytty käsittelemään vaaditussa ajassa. Muutoksena on voinut esimerkiksi olla uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönotto. Seuraavaksi esimerkkejä tällaisista ratkaisuksista.

Opinnoista vapauttamista koskevan hakemuksen käsittelyaika AOA 7.11.2017 D 2814/2017: Kantelija kertoo jättäneensä Helsingin yliopiston valtiotieteelliselle tiedekunnalle yliopiston antaman ohjeistuksen mukaisesti 23.6.2016 hakemuksen vapautuksesta toisen kotimaisen kielen opiskelusta. Hakemuksen käsittely oli kantelijan mukaan erityisen hidasta, eikä hakemusta ollut saatu käsitellyksi lähes 10 kuukautta hakemuksen jättämisen jälkeen. Kantelija kertoo ottaneensa tuloksetta yhteyttä tiedekunnan hallintoon useampaan kertaan niin sähköpostitse, puhelimitse kuin paikan päällä opintotoimistossa käyden. Helsingin yliopistolta saadun selvityksen mukaan asiassa on ollut kysymys siitä, että yliopistopalvelujen työntekijällä, jonka tehtäviin kielivapautusasioiden esittely on kuulunut, on yliopiston hallinto-organisaatioissa tapahtuneiden muutosten vuoksi ollut liian kuormittunut työtilanne. Helsingin yliopisto ottaa vastuun siitä, ettei työntekijän työkuormitus ole yliopiston organisaatiouudistuksen vuoksi mahdollistanut työtehtävien ajantasaista hoitamista. Hakemus on käsitelty, ja asiasta on tehty myönteinen päätös, joka on toimitettu kantelijalle sähköpostitse 19.4.2017. Seuraamuksena apulaisoikeusasiamies antoi käsityksen.

Sukupuoli-identiteetin tutkimuspoliklinikan menettely AOA 24.10.2018 D 2842/2017: Kantelija arvosteli Helsingin yliopistollisen keskussairaalan Psykiatrian klinikan sukupuoli-identiteetin tutkimuspoliklinikan menettelyä. Kantelijan mukaan hänen sukupuolen määrittämisensä on viipynyt eikä ole edennyt pitkien odotusaikojen vuoksi, mikä on psyykkisesti erittäin raskasta. Lähetä saapui sairaalaan 19.8.2016. Heinäkuussa 2017 tutkimukset olivat edelleen kesken, ja heinäkuun 14. ja 28. päivä hän sai tutkimusajat. Osastonylilääkäri toteaa, että tavoiteaika tutkimuksen tekemiselle on kuusi kuukautta, mikä ei kantelijan kohdalla toteutunut. Sijaisjärjestelyt osastolla ovat olleet riittämättömät. Se ei ole hyväksyttävä syy. Seuraamuksena apulaisoikeusasiamies antoi käsityksen.

4.3.5 Resurssien riittämättömyys

Neljässä oikeusasiamiehen ratkaisussa asian käsittelyn viivästymistä perusteltiin liian vähäisillä resursseilla. Viranomaisella ei ole tarpeeksi resursseja toteuttaa tehtäviään vaaditulla tavalla. Seuraavaksi esimerkkejä ratkaisuista, joissa viivästymistä on perusteltu resurssien riittämättömyydellä. Ensimmäisessä esimerkissä oikeusasiamies katsoi, että viivästymistä ei ollut tapahtunut. Toisessa esimerkissä todetaan, että asiaa ei ole käsitelty viivytyksettä, mutta viranomaisella ei ole ollut tarpeeksi resursseja tehtäviensä viivytyksettömään hoitamiseen.

Kuluttajariitalautakunnan käsittelyajat EOA 26.10.2017 D 4079/2017: Kantelija arvosteli kuluttajariitalautakunnan käsittelyaikaa valmismatkaa koskevassa asiassaan. EOA on aikaisemminkin puuttunut Kuluttajariitalautakunnan liian vähäisiin resursseihin. Oikeusministeriö sanoo lausunnossaan vuodelta 2015: Oikeusministeriö on asettanut vuonna 2014 hankkeen, jonka tavoitteena on kuluttajariitalautakunnan toimintaprosessien, asian- ja

dokumentinhallinnan sekä sähköisen asioinnin kehittäminen. Hankkeen tavoitteena on uudistaa kuluttajariita-asioiden käsittelyä ja sitä tukevat sähköisen asioinnin käytännöt ja menetelmät ja siten nopeuttaa ja tehostaa asian käsittelyä ja parantaa käsiteltävien asioiden ohjautuvuutta. Oikeusministeriön 2.10.2017 antaman selvityksen mukaan suunnittelukauden 2017–2020 kuluttajariitalautakunnan painopistealueina ovat sähköisen asioinnin vakiinnuttaminen osaksi toimintaa sekä työmenetelmien kehittäminen. Ministeriön mukaan on kuitenkin ilmeistä, ettei määräaikaavaatimus tule tehostamistoimenpiteistä huolimatta heti toteutumaan. Toiminnan mukauttaminen on edelleen käynnissä. Selvityksen mukaan oikeusministeriön ja kuluttajariitalautakunnan välisissä tulosneuvotteluissa on myös sovittu, että vuonna 2017 kuluttajariitalautakunnan toimenpiteitä asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi ovat: esittelijäratkaisujen mahdollisuuden laajentaminen ja käytön lisääminen, yksinkertaisessa menettelyssä ratkaistavien asioiden määrän lisääminen, päätösmallien kehittäminen ja valmistelun nopeuttaminen sähköisen asiointijärjestelmän avulla. Kantelijan valitus on tullut vireille lautakunnassa 25.7.2016 ja se on ollut lautakunnassa edelleen vireillä kuluttajariitalautakunnan antaessa 22.9.2017 selvitystä tässä kanteluasiassa. Asian käsittely lautakunnassa on siten tuohon mennessä kestänyt noin vuoden ja kaksi kuukautta. Tavoiteaika on 90 päivää. Käsittelyaika kantelijan asiassa ei poikkea jaoston käsittelyajoista.

Käräjäoikeuden käsittelypäivän siirtyminen EOA 21.12.2016 D 3715/2016: Kantelija pyysi tutkimaan Pohjanmaan käräjäoikeuden käsittelyaikaa ja käsittelypäivän siirtymistä kiinteistöä koskevassa riita-asiassa - - -. Asian päiväkirjalehden mukaan asia tuli käräjäoikeudessa vireille 31.8.2015. Asianosaisille lähetettiin 30.11.2015 ilmoitus siitä, että suullinen valmistelu voidaan pitää syksyllä 2016. Käräjäoikeus kuitenkin ilmoitti 15.6.2016 käsittelypäivän siirtyvän pidettäväksi aikaisintaan keväällä 2017. Yhteenvedona laamanni B totesi, että hän pyrkii koko ajan käsittelemään kaikki asiat mahdollisimman joutuisasti, mutta käräjäoikeuden työtilanne on tällä hetkellä todella vaikea. Oikeusasiamiehen saaman selvityksen valossa asiassa ei ole tullut esille sellaista yksittäisen virkamiehen virhettä tai laiminlyöntiä, joka edellyttäisi oikeusasiamiehen toimenpiteitä. Hän kuitenkin kiinnittää käräjäoikeuden huomiota asian pitkään käsittelyaikaan. Tämä asiantila on tosin jo entuudestaan käräjäoikeuden tiedossa, joka on vedonnut resurssien riittämättömyyteen. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti ottanut esille huolen oikeuslaitoksen resurssitilanteesta. Viimeksi mietinnössä PeVM 2/2016 vp otettiin esille oikeusasiamiehen kertomuksessa esitetyt huomiot oikeuslaitokseen kohdistuvista säästöistä. Laillisuusvalvontahavaintona on, että pitkät käsittelyajat aiheuttavat ongelmia asioissa, jotka vaativat viivytyksetöntä käsittelyä. Havaintona on myös se, että resurssien riittämättömyys suhteessa työmäärään on aiheuttanut tuomareiden ja muun henkilökunnan uupumista. Oikeusasiamies on useiden vuosien ajan pitänyt oikeusprosessien pitkiä käsittelyaikoja yhtenä keskeisimpinä perus- ja ihmisoikeusongelmina Suomessa. Perustuslakivaliokunta piti esiin

nostettuja ongelmia vakavina. Valiokunnan mukaan pitemmällä aikavälillä on välttämätöntä toteuttaa tarkoituksenmukaiset oikeudenhoidon rakenteelliset, menettelylliset ja muut uudistukset sekä toimenpiteet oikeusturvan kehittämiseksi siten, että oikeusturvan taso vastaa perustuslain ja Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta korosti edelleen sitä, että oikeusturvan toteuttamisesta vastaavien viranomaisten perusrahoitus on turvattava riittävällä tavalla hankalassakin taloustilanteessa (PeVM 2/2016 vp s. 3). Resurssipuutteista johtuvat oikeudenkäyntien aiheettomat viivästykset eivät toteuta perustuslain 21 §:ssä jokaiselle kuuluvaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Oikeusasiamies saattoi käsityksensä oikeuslaitoksen resursseista vastaavan oikeusministeriön tietoon.

4.3.6 Työjärjestelyt ja -tavat

Eri viranomaisilla ja laitoksilla voi olla muodostunut omat tapansa työskennellä ja toimia. Kahdessa oikeusasiamiehen ratkaisussa asian käsittelyn viivästymistä perusteltiin vakiintuneilla työjärjestelyillä ja -tavoilla.

Kuluttajariitalautakunnan käsittelyaika EOA 7.2.2017 D 4466/2016: Kantelun tarkoittama asia on kantelun liitteenä olleen valitusasiakirjan merkinnän perusteella tullut vireille lautakunnassa 18.1.2016. Lautakunnasta on lähetetty riidan osapuolille 6.6.2016 päivätty ilmoitus selvittämisvaiheen päättymisestä. Ilmoituksessa kerrotun mukaan lautakunta on vastaanottanut asian ratkaisemiseksi tarpeellisen selvityksen ja asia on siirretty esittelyjonoon 6.6.2016. Asia on ratkaistu lautakunnan jaoston kokouksessa 7.9.2016 ja annettu 27.9.2016. Asiassa on selvää, että ratkaisusuosituksen antamiseen (27.9.2016) on mennyt yli 90 päivää siitä, kun lautakunnan käytettävissä on ollut kaikki asian ratkaisemiseksi tarpeellinen aineisto (6.6.2016). Selvää myös on, että kysymys ei ole ollut lain tarkoittamasta erittäin monimutkaisesta riita-asiasta. Selvityksen perusteella syynä enimmäismääräajan ylittämiseksi on tässä ollut ennen kaikkea se, että kysymyksessä olevalla jaostolla ei ole kesäkuun ensimmäisen päivän jälkeen ollut kokousta kuin vasta 7.9.2016. Lain mukaan ratkaisusuositus perusteluineen on annettava kirjallisesti viimeistään 90 päivän kuluttua säännöksessä mainitusta ajankohdasta. Vain erittäin monimutkaisissa riita-asioissa lautakunta voi harkintansa mukaan pidentää tätä määräaika. Määräajan ylittämistä ei myöskään voi lähtökohtaisesti oikeuttaa kuluttajariitalautakunnan sisäisiin työjärjestelyihin liittyvillä seikoilla. Tarvittaessa sisäisiä työjärjestelyjä ja -tapoja on uudistettava niin, että lain mukainen menettely asioiden käsittelyssä tulee turvatuksi. Seuraamuksena oikeusasiamies antoi käsityksen.

Hovioikeuden tuomion antoajankohta EOA 16.6.2016 D 784/2016: Kantelija arvosteli sitä, että oikeudenkäymiskaaren mukainen ratkaisun antamiseen varattava 30 päivän aika ylittyi huomattavasti,

noin puoli vuotta. Kantelijan mielestä ratkaisu on annettu niin pitkän aikaa pääkäsittelyn jälkeen, ettei oikeudenmukainen oikeudenkäynti ole toteutunut. Kantelija arvosteli myös asian kokonaiskäsittelyaikaa. Helsingin hovioikeuden toimintaa on pyritty jatkuvasti kehittämään. Osastojen määrää on vähennetty ja päivystysluonteisten ja yksinkertaisempien rikosasioiden käsittelyä varten on luotu erityiset järjestelyt ja menettelytavat. Parhailaan pyritään tehostamaan kaikkien laajimpien asioiden käsittelyä. Presidentti kuvasi työmäärien sekä pidempään vireillä olevien ja kierrolla olevien asioiden seuranta hovi oikeudessa. Hän piti nykyisen laajuista seuranta tällä hetkellä riittävänä. Hovioikeuden presidentti katsoi, että kukaan ei ole hovioikeudessa syyllistynyt kantelussa tarkoitettuun virkavelvollisuuden laiminlyöntiin. Oikeusasiamies katsoi, että kukaan yksittäinen virkamies ei ollut viivytellyt asian käsittelyä, mutta laissa pääsäännöksi asetettu 30 päivän määräaika on ylittynyt lähes viidellä kuukaudella. Saadun selvityksen mukaan määräaika ylittyy pääsääntöisesti ainakin Helsingin, Turun ja Vaasan hovioikeuksissa. Tällainen tilanne heikentää asianosaisten ja yleistä luottamusta tuomioistuinten toiminnan asianmukaisuuteen. Näistä syistä oikeusasiamies on tehnyt oikeusministeriölle esityksen, joka ei ole toistaiseksi johtanut toimenpiteisiin.

4.3.7 Unohtaminen

Kahdessa oikeusasiamiehen ratkaisussa käsittelyn viivästyminen perusteltiin sillä, että käsiteltävä asia oli unohtunut. Joko tietopyyntöön oli unohtettu vastata tai asian aineisto oli unohtunut kansioon piiloon.

Asiakirjapyyntöjen käsittely seurakunnassa AOA 6.9.2017 D 2487/2016: Asiakirjoista ilmenee kantelijan lähettäneen seurakunnan vs. hallintojohtajalle 23.5.2016 pyynnön saada kirkkoneuvoston pöytäkirjanote 17.2.2016, § 38. Vs. hallintojohtajan selvityksen mukaan kyseinen ote koski poliisin tekemää loppulauseuntopyyntöä poliisissa tuolloin vireillä olleessa esitutkinnassa, jossa seurakunta oli ollut asianomistajana. Selvityksen mukaan poliisi oli tehnyt asiasta lopullisen päätöksen, jonka poliisi oli saattanut tiedoksi asianosaisille. Koska kyseisessä 10.5.2016 päivätyssä päätöksessä oli mainittu myös kirkkoneuvoston kanta asiaan, kirkkoneuvoston pöytäkirjanotetta ei ollut lähetetty kantelijalle. Selvityksen mukaan kantelijan edellä mainittuun sähköpostiviestiin oli kiireessä jäänyt vastaamatta, ja siihen oli vastattu 14.7.2016. Vastauksessa oli pahoiteltu vastauksen viipymistä ja esitetty edellä selostetut perustelut. Käsittelyajasta totean, että kantelijan 23.5.2016 tekemään asiakirjapyyntöön oli vastattu 14.7.2016. Asiakirjapyynnön käsittely oli siten kestänyt yli seitsemän viikkoa eli kauemmin kuin julkisuuslain 14 §:n 4 momentti olisi enimmillään oikeuttanut. Asiakirjapyynnön käsittelyaika on näin ollen ollut julkisuuslain vastainen. Sikäli kuin vs. hallintojohtaja on selvityksessään tuonut esiin sen, että kantelijan asiakirjapyynnössä ei ollut mainittu määräpäivää, johon mennessä asiakirjat olisi tullut hänelle toimittaa, tällainen seikka on lakiin perustumaton ja siten merkityksetön asian arvioinnissa. Myöskään sillä vs. hallintojohtajan esiin nostamalla seikalla, että

kantelija ei ollut missään vaiheessa kysellyt asiakirjapyyntöjensä perään, ei ole asian oikeudellisessa arvioinnissa merkitystä. Viranomaisen tulee omatoimisesti huolehtia julkisuuslain mukaisten määräaikojen noudattamisesta. Seuraamuksena oikeusasiamies antoi käsityksen.

Vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun järjestäminen AOA 4.7.2017 D 3689/2016: Kantelukirjoituksen mukaan kantelijat hakivat 16.8.2016 päivätyllä hakemuksella --- sosiaalitoimelta vakiotaksin käyttöoikeutta. Kantelijoille oli tehty kotikäynti 19.10.2016. Selvityksen mukaan kielteiset päätökset kantelijoiden hakemuksiin oli tehty 15.11.2016. Saadun tiedon mukaan kantelijat eivät olleet hakeneet oikaisua kyseisiin viranhaltijan päätöksiin. Päätöksentekoon kului kokonaisuudessaan vajaa kolme kuukautta. Vammaispalvelulain 3 a §:n säännös kolmen kuukauden käsittelyajasta on käsittelyn enimmäisaikaa koskeva säännös, eikä sitä voida tulkita hakemuksen sellaiseksi käsittelyajaksi, joka mahdollistaisi viranomaisen lykkäämään päätöksentekoaan ilman asiallista asian selvittämiseen liittyvää syytä määräajan loppupuolelle. Vammaispalvelulain säännöksessä säädetty käsittelyaika on siis enimmäisaika, jolloin päätös on tehtävä enimmäisaikaa aikaisemminkin heti, kun asia on valmis ratkaistavaksi. Päätöksentekoon varattavaa aikaa arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, minkälaisesta asiasta kulloinkin on kysymys ja mikä merkitys asialla asiakkaalle on. Kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan selvityksen mukaan käsittelyn viivästyminen oli johtunut siitä, että kantelijan hakemus oli unohtunut vs. sosiaalityöntekijän tekemättömien töiden kansion osin työkiireiden ja osin vakiotaksiin liittyvien linjausnäkökulmien takia. Lisäksi kuljetuspalvelun uudistus ja sen aiheuttamat lisäselvitykset ruuhkauttivat sosiaalityöntekijöiden töitä kesän jälkeen. Seuraamuksena oikeusasiamies antoi käsityksen.

4.4 Yhteenveto aineistosta

Jaakko Husa on luetellut asioita, joita oikeusasiamies ottaa joutuisuuden arvioinnissa huomioon. Tällaisia seikkoja ovat muun muassa viranomaisen tuottamuksellisuus, muiden perusoikeuksien toteutuminen, tapauksen laatu ja laajuus sekä toimintaa ohjaavan normiston ristiriitaisuus.²⁰² Siten esimerkiksi jos viivästyminen johtuu puutteellisista resursseista tai toistuvista sairauslomista, nämä tulee huomioida asian moitittavuuden arvioinnissa. Oikeusasiamiehen ratkaisujen perusteella puutteelliset resurssit voivat olla hyväksyttävä syy asian joutuisan käsittelyn rikkomiselle, mutta toistuvat sairauslomat ei. Viranomaisen tulee oikeusasiamiehen mukaan järjestää sijaisjärjestelynsä siten, että asiat pystytään käsittelemään joutuisasti. Asian laatu ja laajuus otetaan myös huomioon arvioinnissa, ja asioissa, joissa selvitystarve on suuri, joutuisuutta arvioidaan eri tavalla. Riippuen asian laadusta ja laajuudesta, suuri selvitystyö on voinut olla hyväksyttävä peruste joutuisuuden

²⁰² Husa Lakimies 2002, s.373.

rikkomiselle, mutta ei kaikissa tapauksissa. Tässä vaikuttaa myös viivästymisen pituus – jos asia on viivästynyt todella paljon, viivästyminen ei ole välttämättä aiheellista vaikka asiaa olisi täytynyt selvittää paljon.

Oikeusasiamiehen antamien ratkaisujen sisältö vaihtelee paljon sekä moitittavuuden että seuraamuksen mukaan. Suurimmassa osassa käsitellyistä tapauksista todettiin rikotun joutuisuusvaatimusta. Osassa tapauksista se ei kuitenkaan johtunut pelkästään viranomaisen toiminnasta, vaan syy saattoi olla myös liian vähäisissä resursseissa. Ratkaisut osoittavat, että joutuisuus ei aina toteudu parhaalla mahdollisella tavalla.

Viranomaiset vaikuttavat kuitenkin olevan tietoisia lain asettamista vaatimuksista, ja osa viranomaisista oli muuttanut toimintatapojaan, jotta vastaavaa ei tapahtuisi jatkossa. Osa viranomaisista taas yritti vyöryttää vastuuta asianosaiselle, esimerkiksi tapauksessa AOA 6.9.2017 D 2487/2016 seurakunta totesi, ettei asianosainen ollut maininnut määräaika tietopyynnölleen eikä kysellyt viestinsä perään. Oikeusasiamies huomautti, että seurakunnan täytyy itse huolehtia määräaikojen noudattamisesta, eikä se ole asianosaisen vastuulla. Siten viranomaisen asenteella lain vaatimuksia kohtaan on vaikutusta asioiden menettelyvaatimusten toteuttamisen kannalta. Jos viranomainen ei edes ole tietoinen sille kuuluvista velvollisuuksista, joutuisuus tuskin toteutuu. Viranomaisen tulisi miettiä sen asemaa ja sille kuuluvia tehtäviä – eri säännökset ja velvollisuudet on laadittu syystä. Viranomaisen tulee toimia asianosaisen etua ajatellen.

5 Kehitysideat

Edellisessä luvussa tarkasteltiin oikeusasiamiehen ratkaisuja koskien asian käsittelyaikaa. Ratkaisuja oli yhteensä 57, joissa suurimmassa osassa todettiin ylitetyn hyväksyttävänä pidetty käsittelyaika. Käsittelyajan viivästyminen oli osassa tapauksissa jopa yli vuoden pituinen. Osa viranomaisista esitti omia kehitysaskelia, joita se oli ottanut käyttöön tai aikoi ottaa käyttöön käsittelyaikojen toteutumiseksi. Oikeusasiamiehen ratkaisujen lisäksi oikeuskirjallisuudessa on esitetty parannusehdotuksia. Nämä kehitysideat voivat osaltaan tukea viranomaisen tehokasta toimintaa ja parantaa käsittelyaikojen toteutumista, vaikka käsittelyaikojen toteutuminen kaikissa mahdollisissa asian käsittelyissä ei luultavasti ikinä ole mahdollista. Sitä kuitenkin täytyy tavoitella. Tarkasteltavat kehitysideat voivat olla tukemassa myönteistä kehitystä kohti asianosaisten menettelyllisten oikeuksien toteuttamista. Osa kehitysideoista on jo osassa viranomaisissa käytössä, ja osa on sellaisia, joita tulevaisuudessa voitaisiin mahdollisesti hyödyntää viranomaisissa.

5.1 Sähköisen hallinnon kehittäminen

Yksi oikeusasiamiehen ratkaisuissa nousseista kehitysideoista on sähköisen hallinnon kehittäminen. Tapauksessa AOA 2.3.2016 D 649/2015 koskien Kelan käsittelyaikoja Kela esitti, että virastossa tullaan muun muassa tekemään esitys tietojärjestelmän ominaisuuksien muuttamisesta niin, että työntekijälle lukittu toimeksianto vapautuu tietyn ajan kuluessa, ja sitä kautta asian käsittely etenee joutuisammin. Myös tapauksessa EOA 14.12.2018 D 2374/2018 maistraattien resurssien käyttöä pyritään tehostamaan palveluita digitalisoimalla. Kuluttajariitalautakunnalla on jo pidempään ollut vaikeuksia käsitellä asioita viivytyksettä resurssiongelmien takia. Tapauksessa EOA 26.10.2017 D 4079/2017 lausuntoa pyydettiin oikeusministeriöltä kuluttajariitalautakunnan tilanteen parantamiseksi, ja sen mukaan suunnittelukauden 2017–2020 kuluttajariitalautakunnan painopistealueena on muun muassa sähköisen asioinnin vakiinnuttaminen osaksi toimintaa. Sähköisen asiointijärjestelmän avulla pyritään nopeuttamaan valmistelua.

Laissa sähköisestä asioinnista viranomaisessa (13/2003) säädetään viranomaisten ja asiakkaiden oikeuksista, velvollisuuksista ja vastuista sähköisessä asiointissa. Lain 1.1 §:n mukaan lain tarkoituksena on lisätä asiointin sujuvuutta ja joutuisuutta samoin kuin tietoturvallisuutta hallinnossa, tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimissä sekä ulosotossa edistämällä sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä. Laissa säädetään muun muassa sähköisten asiointipalvelujen järjestämisestä ja sähköisen viestin lähettämisestä. Lailla digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019) pannaan täytäntöön julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten

saavutettavuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2102, eli saavutettavuusdirektiivi. Lain 1.1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää digitaalisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta sekä sisällön saavutettavuutta ja siten parantaa jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti digitaalisia palveluja. Laki sisältää digitaalisten palvelujen saavutettavuusvaatimukset sekä viranomaisten digitaalisten palvelujen suunnittelua ja ylläpitoa sekä sähköisen tunnistamisen perusteita koskevat vaatimukset. Uusi laki korostaa viranomaisten vastuullisuutta tarjota laadukkaita digitaalisia palveluja asiakkaille ja mahdollistaa digitaalinen asiointi viranomaisissa. Sääntely velvoittaa viranomaisia, mutta ei pakota asiakkaita digiasointiin.²⁰³

Sähköistä hallintoa voidaan kehittää erilaisilla tavoilla.²⁰⁴ Sähköiset asianhallintajärjestelmät ovat nykyisin arkipäivää viranomaisissa, ja paperisesta asianhallinnasta on siirrytty etenevässä määrin kohti sähköistä asianhallintaa. Sähköisen asianhallinnan avulla erilaiset asiakirjat ovat paremmin saatavilla ja siirrettävissä nopeasti. Myös ilmasto kiittää, kun paperiversioita ei tulosteta niin paljon.

Toisaalta, uudenlaiset järjestelmät ja työtapojen muuttaminen voivat aiheuttaa työntekijöille uusia haasteita ja tilanteeseen sopeutumista, mikä voi viedä aikaa. Myös asiakkaiden näkökulma täytyy huomioida, ja taata kaikille mahdollisuus asiointiin viranomaisessa, esimerkiksi siinä tapauksessa, ettei asiakkaalla ole käytettävissä tietokonetta, jonka kautta sähköinen asiointi onnistuisi. Varsinkin sähköisen hallinnon käyttöönottoaiheessa reilu kymmenen vuotta sitten asioiden joutuisa käsittely ei parantunut, vaan pikemminkin hidastui. Syynä olivat muun muassa henkilöstön osaamiseen liittyvät ongelmat, ohjelmistojen hankintaa koskevan osaamisen puutteet ja tietoturvallisuuden hallinnan pettäminen.²⁰⁵ Nykyään sähköisen hallinnon kehittäminen on kuitenkin lähtökohtaisesti myönteinen asia kaikkien osapuolien kannalta. Sähköistä hallintoa voidaan kehittää ja on kehitetty esimerkiksi chatbot-sovelluksella ja automatisoidulla päätöksenteolla.

5.1.1 Chatbot-sovellus

Chatbotilla tarkoitetaan tietokonesovellusta, joka vastaa käyttäjän esittämiin kysymyksiin ja avustaa esimerkiksi digitaalisen palvelun käytössä antamalla käyttäjälle ohjeita erilaisten toimenpiteiden

²⁰³ Digitalisaatiota edistävä uusi lainsäädäntö muokkaa viranomaisten toimintaa, mutta kehitettävää on edelleen https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/digitalisaatiota-edistava-uusi-lainsaadanto-muokkaa-viranomaisten-toimintaa-mutta-kehitettavaa-on-edelleen luettu 13.9.2019.

²⁰⁴ *Kuopus*, s.160. Kuopus esittää artikkelissaan, että sähköinen hallinto muuttaa sääntelyä, prosesseja, menettelytapoja sekä tapaa tuottaa julkishallinnon palveluja, kuten esimerkiksi sähköinen itsepalvelu.

²⁰⁵ *Voutilainen* 2007, s.182.

suorittamiseksi taikka asioinnin hoitamiseksi palvelussa.²⁰⁶ Chatbotia voidaan hyödyntää viranomaisessa muun muassa tiedon antamiseksi asiakkaalle tämän asian käsittelyn vaiheesta ja käsittelyn kestosta osana neuvontaa.²⁰⁷ Siten virkamiehen työaikaa säästyy muihin tehtäviin, ja asian käsittelyajat voivat sitä kautta toteutua paremmin. Chatbot-sovelluksia käytetäänkin jo monissa eri viranomaisten sähköisissä asiointipalveluissa. Ne eivät kuitenkaan pysty korvaamaan oikean virkamiehen asiantuntemusta. Siksi chatbotissa tulisi olla sellaiset toiminnallisuudet, joilla asiakas voi ottaa yhteyttä viranomaiseen helposti ja nopeasti, jos chatbot ei anna selkeää vastausta asiakkaan esittämään kysymykseen.²⁰⁸

5.1.2 Automatoitu päätöksenteko

Tekoälyn hyödyntäminen hallinnossa voi tehostaa hallinnon toimintaa ja edistää viivytyksettömyysvaatimuksen toteuttamista.²⁰⁹ Automatoitiota pystytään käyttämään tekoälyn mahdollistamana. Ruotsissa uusi hallintolaki tuli voimaan 1.heinäkuuta 2018, joka mahdollistaa automatisoidun hallintopäätöksen tekemisen.²¹⁰ Hallintopäätöksen voi siis tehdä kokonaan ei-inhimillinen päätöksentekijä, jolloin päätöksenteossa tai osassa sitä ei käytetä ihmisen myötävaikutusta ollenkaan.²¹¹ Suomi voisi ottaa mallia Ruotsista tekoälyn hyödyntämisessä hallintotoiminnassa, koska se voisi osaltaan mahdollistaa asioiden tehokkaamman käsittelyn. Voutilainen katsookin, että tärkeä kehittämiskohde hallinnon alalla on sääntelyn kehittäminen, joka mahdollistaa tekoälyn hyödyntämisen. Tekoälyn hyödyntäminen viranomaisten päätöksentekoprosesseissa edellyttää yhteentoimivia ja ajantasaisia tietovarantoja, joiden ylläpidon vastuut ja tiedonkeruu on oltava nykyistä selkeämmät, tehokkaammat ja sisällöltään laadukkaammat. Sääntelyn seuraavina askeleina on nähtävissä tiedonkeruun menettelysääntelyn ja tietovarantojen hallinnan sääntelyn kehittäminen muun muassa perustietovarantojen osalta.²¹²

²⁰⁶ Voutilainen Lakimies 2018, s.906.

²⁰⁷ Voutilainen Lakimies 2018, s.923.

²⁰⁸ Voutilainen Lakimies 2018, s.918.

²⁰⁹ Voutilainen Lakimies 2018, s.926.

²¹⁰ Förvaltningslagens 28 § 1 stycket, första satsen: ”[e]tt beslut kan fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat.”

²¹¹ Suksi JFT 2018, s.463.

²¹² Digitalisaatiota edistävä uusi lainsäädäntö muokkaa viranomaisten toimintaa, mutta kehitettävää on edelleen https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/digitalisaatiota-edistava-uusi-lainsaadanto-muokkaa-viranomaisten-toimintaa-mutta-kehittavaa-on-edelleen luettu 13.9.2019.

5.2 Työjärjestelyjen muuttaminen

Useassa oikeusasiamiehen ratkaisussa viranomaisen nosti esiin kehittämistapana työjärjestelyjen muuttamisen ja kehittämisen. Muun muassa tapauksessa AOA 16.11.2016 D 861/2016 Kela aikoi tehdä työjärjestelymuutoksia, jotta jatkossa välttyttäisiin suurilta viivästymisiltä. Myös toisessa Kelaa koskevassa tapauksessa AOA 2.3.2016 D 649/2015 tavoiteajoissa pysymiseksi Kelan kuntoutusryhmässä tehtiin työjärjestelymuutoksia ja priorisoitiin työtehtäviä sekä Kelassa käynnissä olevan hallinnollisen uudistuksen seurauksena aiottiin jatkossa tehdä lisää muutoksia työtehtäviin. Kuluttajariitalautakuntaa koskevassa tapauksessa EOA 26.10.2017 D 4079/2017 kehittämistoimenpiteinä esitettiin muun muassa yksinkertaisessa menettelyssä ratkaistavien asioiden määrän lisäämistä. Tapauksessa EOA 16.6.2016 D 784/2016 Helsingin hovioikeus kertoi pyrkivänsä jatkuvasti kehittämään sen toimintaa. Osastojen määrää on vähennetty ja päivystysluonteisten ja yksinkertaisempien rikosasioiden käsittelyä varten on luotu erityiset järjestelyt ja menettelytavat. Hovioikeudessa pyritään tehostamaan kaikkien laajimpien asioiden käsittelyä.

5.2.1 Toiminnan tehostaminen

Toiminnan tehostamisella tarkoitetaan viranomaisen resurssien jakamista niin, että tehtävät pystytään hoitamaan entistä kustannustehokkaammin ja laadukkaammin. Viranomaisilla on rajallinen määrä resursseja käytössään, ja niiden tehokas käyttäminen edellyttää toimintatapojen kehittämistä ja tehostamista. Tehostaminen mielletään usein negatiiviseksi asiaksi. Se voi joissain tilanteissa kuulostaa siltä, että työntekijöitä vähennetään ja jäljelle jäävien täytyy selvitä isommasta määrästä työtehtäviä. Toisaalta, se voi myös olla myönteistä kehitystä, kuten uusien toimintamallien ja luovien ratkaisujen kehittämistä. Parhaimmillaan tehostamisen kautta työt hoituvat tarkoituksenmukaisesti ja parhaalla mahdollisella tavalla. Esimerkiksi hallituksen esityksessä (HE 358/2014 vp) toiminnan tehostamista ja tehtävien siirtämistä perusteltiin kuntien henkilöstöresurssien nykyistä tehokkaammalla suuntaamisella sosiaalihuollon asiakastyöhön.²¹³ Tehostamisen taustalla onkin yleensä ajatus siitä, että tehtävät tulisivat järkevästi tehdyiksi, ja työntekijät pystyisivät tekemään heille tarkoitettua työtä, eikä aikaa menisi liikaa esimerkiksi byrokraattisiin kiemuroihin.

²¹³ HE 358/2014 vp, s.1.

5.2.2 Työtehtävien priorisointi

Jotta viranomaisen onnistuu käsittelemään asiat vaaditussa ajassa, sen täytyy laittaa sille kuuluvat tehtävät tärkeysjärjestykseen. Lainsäädäntö yleensä ohjaa viranomaista siinä, missä järjestyksessä tehtävät tulee hoitaa. Sellaiset asiat, joissa vaaditaan erityistä joutuisuutta, luokitellaan kiireelliseksi ja viranomaisen täytyy asettaa ne asiat tärkeyslistan kärkeen. Ratkaisussa AOA 2.3.2016 D 649/2015 Kela on tehnyt työjärjestelymuutoksia ja priorisoinut työtehtäviä tavoiteajoissa pysymiseksi. Toisaalta priorisoinnilla ei saa kuitenkaan viivästyttää kohtuuttomasti muita viranomaisen tehtäviä, vaan muut asiat täytyy myös hoitaa kohtuullisessa ajassa, eikä pelkästään varmistua kiireellisten asioiden käsittelyn joutuisuudesta. Ratkaisussa AOA 28.5.2019 D 3543/2017 kantelijan päätös oli lähetetty hänelle kohtuuttoman pitkän ajan jälkeen, koska Maaseutuvirastossa oli priorisoitu muut tehtävät kantelijan asian edelle. Viranomaisen täytyy siis huolehtia siitä, että samalla kun kiireelliset asiat käsitellään erityisen nopeasti, muut asiat tulee siinä sivussa hoidetuiksi, ja että näitä asioita käsitellään myös.

5.2.3 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Yksi tapa tehostaa viranomaisen toimintaa on antaa julkinen hallintotehtävä hoidettavaksi muulle kuin viranomaiselle. Julkisen hallinnon on nähty olevan jonkinlaisessa kriisissä, jota on pyritty ratkaisemaan esimerkiksi yksityistämällä.²¹⁴ Sitä kautta toimintoja pystytään tehostamaan. Perustuslain 124 §:n mukaan:

”[j]ulkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.”

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle esimerkiksi siinä tilanteessa, että toiminnan tehostaminen vaatii sitä. Oikeusturvaa, johon asian käsittelyn viivytyksettömyys myös kuuluu, ei saa kuitenkaan vaarantaa. Julkisia hallintotehtäviä voidaan tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi siirtää yksityiselle, kun on kyse viranomaisen henkilöstöresurssien riittävydestä.²¹⁵ Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 6/2013 vp mukaan passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamisen sekä passin toimittamisen siirtämistä yksityiselle

²¹⁴ Niemivuo ym. 2010, s.425.

²¹⁵ Giordani – Kava Edilex 2019, s.12.

voitiin pitää tarkoituksenmukaisena sillä perusteella, että tehtävien siirtämisellä voitiin turvata poliisin lupahallinnon henkilöstöresursseja.²¹⁶ Yksityistäminen ei kuitenkaan sovi kaikkiin viranomaistehtäviin. Yksityistäminen on tarkoituksenmukaista esimerkiksi siinä tilanteessa, jossa tehtävän hoitaminen edellyttää osaamista tai resursseja, joita viranomaisella ei ole.²¹⁷

5.3 Työnjohdolliset toimet

Työnjohdon toimilla voi olla vaikutusta viranomaisen kykyyn hoitaa tehtävät viivytyksettä. Työnjohto vastaa työntekijöiden johtamisesta ja työtavoista. Se valvoo virkamiesten toimintaa ja tuloksellisuutta. Työnjohdolla on myös vaikutusta siihen, millainen työilmapiiri virastossa on, ja miten yksittäiset virkamiehet kokevat työkuultuurin työpaikallaan. Työnjohdon toimet ovat siis suureessa roolissa joutuisuusvaatimuksen toteuttamisessa onnistuneesti.

5.3.1 Työnjohdon ammattitaito

Jotta viranomainen voi hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti, työnjohdolta vaaditaan ammattitaitoa johtaa virkamiehiä onnistuneesti. Esimerkiksi asioiden asianmukainen käsittelyjärjestys edellyttää työnjohdolta arviota siitä, että asioiden käsittelyjärjestys on lainmukainen. Työnjohdon on huolehdittava siitä, että kaikki asianmukaisesti vireille pannut asiat käsitellään yksittäisten virkamiesten toimesta.²¹⁸ Työnjohdon tulee ohjata virkamiehiä toimissaan ja luoda sellaiset toimintatavat, jotka mahdollistavat asioiden asianmukaisen ja lainmukaisen käsittelyn. Työnjohdon on niin ikään huolehdittava siitä, että yksittäinen virkamies saa riittävän ohjauksen ja selvityksen konkreettisista työtehtävistään, jotta virkamies tietää, mitä häneltä odotetaan ja pystyy täyttämään tavoitteet.²¹⁹

5.3.2 Työn seuranta

Joutuisuusvaatimuksen toteuttamisen kannalta on hyödyllistä ja tarpeellista seurata viranomaisen asioiden käsittelyaikoja ja virkamiesten tuloksellisuutta asioiden käsittelyssä. Tapauksessa AOA

²¹⁶ PeVL 6/2013 vp, s.2.

²¹⁷ *Giordani – Kava Edilex* 2019, s.12.

²¹⁸ *Koskinen – Kulla* 2016, s.192. Teoksessa todetaan, että asioiden käsittelyjärjestys määräytyy säädösten sekä viraston sisäisten sääntöjen sekä käytännössä pääosin työnjohtomääräysten ja virkamiehen oman harkinnan mukaisesti.

²¹⁹ *Koskinen – Kulla* 2016, s.192.

21.12.2017 D 2346/2017 Kela kertoi seuraavansa hakemusten vireilläoloaikoja ratkaisukeskuksessa viikoittain yksikön johtotiimissä ja tekevänsä muutoksia sen perusteella työvuorotuksen painopisteisiin. Siitä huolimatta viivästymistä ei oltu pystytty estämään.²²⁰ Tällainen seuranta on kuitenkin hyvä tapa seurata sitä, missä asioissa käsittelyajat ovat liian pitkät ja toimimaan siten, että viivästymistä ei tapahtuisi. Kun johto on selvillä siitä, missä asioissa vaadittu joutuisuus ei toteudu, se voi siirtää työvoimaa sellaisten asioiden käsittelyyn.

Työnjohto voi seurata asiaryhmien käsittelyaikojen lisäksi yksittäisten virkamiesten asioiden käsittelyaikoja taikka -määriä. Virkamiehellä on velvollisuus suorittaa tehtävänsä viivätyksettömästi huolimatta suuresta työmäärästä. Kuitenkin johdon täytyy huolehtia siitä, että vaadittu työmäärä on kohtuullinen.²²¹ Hitaaseen työtahtiin voidaan puuttua, kun virkamiehen käsittelemien asioiden määrä on pitkällä aikavälillä jäänyt olennaisesti pienemmäksi kuin muilla vastaavia tehtäviä hoitavilla. Kuitenkin varoituksen antaminen edellyttää tarkoituksellista hidastelua.²²² Toisaalta pelkästään käsittelymäärien seuraaminen voi olla ongelmallista, jos asioiden käsittelyn laatua ei seurata ollenkaan. Silloin asian asianmukainen käsittely voi vaarantua, jos keskitytään pelkästään asian käsittelyaikaan. Kuitenkin lähtökohtaisesti asiallisesti oikea ratkaisu on tärkeämpää kuin käsittelyajan toteuttaminen.

5.3.3 Työilmapiiri ja työolot

Asioiden käsittelyn viipyminen voi johtua työnjohdollista ongelmista ja huonosta työilmapiiristä.²²³ Työilmapiirillä ja työoloilla voi olla suuri vaikutus viranomaisen kykyyn toteuttaa käsittelyajat vaaditulla tavalla. Ne ovat olennainen osa työntekijän työhyvinvointia ja jaksamista. Työntekijä, joka kokee olonsa hyväksi ja kykeneväiseksi, suoriutuu todennäköisesti hyvin työtehtävistään. Työilmapiiriin vaikuttaa moni asia, eikä sen huonouteen voi välttämättä osoittaa yhtä tiettyä syytä. Työnjohdon esimerkillä ja vaikutuksella on kuitenkin oma osuutensa siinä, millaiseksi työntekijät tuntevat olonsa työpaikalla. Toisaalta, jokaisella yksittäisellä työntekijällä on myös vaikutusta siihen, millainen työilmapiiri on. Työnjohdon asenteella työntekijöihin on myös vaikutusta. Jos työnjohto on samalla tasolla työntekijöiden kanssa ja luo yhteisöllisyyden tunnetta työpaikalle, työskentely voi

²²⁰ Kela myönsi, että hakemuksen käsittelyn ja päätöksenteon viivästymiselle ei ollut mitään hyväksyttävää syytä.

²²¹ Ratkaisussa AOA 2.3.2016 D 649/2015 todetaan, että viime kädessä vastuu työntekijän työmäärän kohtuullisuudesta on esimiehellä ja työnantajalla.

²²² Koskinen – Kulla 2016, s.193.

²²³ Väättänen 2011, s.542.

tuntua mielekkäältä. Kannustavassa ilmapiirissä työskentely tuottaa todennäköisemmin parempia tuloksia kuin kireässä ja kilpailevassa ilmapiirissä työskentely.

Työilmapiirin lisäksi työoloilla on vaikutusta työntekijöiden työskentelyyn. Monissa virastoissa avokonttorit ovat yleisiä. Avokonttorit luovat yhteisöllisyyden tunnetta ja työkavereiden kanssa on helppo vaihtaa ajatuksia. Niissä on kuitenkin hyvien puolien lisäksi huonoja puolia. Tehtävät, jotka vaativat keskittymistä, eivät välttämättä tule tehdyksi kovin hyvin avokonttorissa, jossa työntekijää voi häiritä monet, erilaiset äänet. Työpaikoilla voi olla avokonttorin lisäksi rauhallisia tiloja, joihin voi mennä tekemään keskittymistä vaativat työt. Tällaisessa työtavassa tulee kuitenkin huomioida siirtymisen sujuvuus – viekö siirtyminen eri tilaan paljon aikaa ja onko tilassa vaadittavat tekniset välineet. Jos työntekijällä menee paljon aikaa ulkoisten seikkojen järjestämiseen, asioiden käsittelyyn varattu aika pienenee. Viranomaisten tulee miettiä, miten varmistaa toimintatapojensa järjestely mahdollisimman sujuvasti. Myös työtiloihin liittyvät ongelmat, kuten rakennusten sisäilmaongelmat, voivat vaikuttaa kielteisesti asioiden käsittelyaikoihin.

5.4 Työntekijöihin liittyvät toimet

Työntekijät eli yksittäiset virkamiehet vastaavat yksittäisten asioiden käsittelystä ja niihin kuluva ajasta. Siten virkamiesten vaikutus asioiden käsittelyaikoihin on merkittävä. Ammattitaitoinen ja tehtävänsä osaava virkamies pystyy hoitamaan tehtävänsä onnistuneesti. Virkamiesten työhyvinvoinnin varmistaminen ja tiedon jakaminen työpaikoilla vaikuttavat osaltaan käsittelyaikoihin.

5.4.1 Ammattitaito ja koulutus

Asioiden asianmukainen käsittely edellyttää riittävää ja asiantuntevaa henkilökuntaa.²²⁴ Rekrytoiminen voi kuitenkin aiheuttaa hankaluuksia. Työntekijöitä voi olla liian vähän työmäärään nähden, ja kyseessä voi olla lyhytaikainen taikka pitkäaikainen, ammattitaitoisen henkilöstön rekrytointiin liittyvä ongelma.²²⁵ Työntekijän perehdyttäminen työn alussa on tärkeää, mutta sen lisäksi työntekijälle täytyy tarvittaessa järjestää lisäkoulutusta, esimerkiksi otettaessa käyttöön uutta

²²⁴ Väättänen 2011, s.541.

²²⁵ Miettinen – Väättänen Edilex 2007, s.12. Artikkelin mukaan ongelmana voi olla, ettei poistuvien työntekijöiden tilalle saada uusia, osaavia työntekijöitä taikka runsas vaihtuvuus aiheuttaa jatkuvan perehdyttämistarpeen, mikä vie resursseja varsinaista työtehtävistä.

tekniikkaa.²²⁶ Perehdyttäminen ja lisäkoulutukset vievät aikaa varsinaisilta työtehtäviltä, mutta ne ovat kuitenkin tarpeellisia asioiden asianmukaisen käsittelyn kannalta. Joutuisuusvaatimus voi toteutua parhaiten, kun työntekijät ovat osaavia, motivoituneita ja kykeneviä suoriutumaan tarkkuutta ja huolellisuutta vaativista työtehtävistä.²²⁷

5.4.2 Työssä jaksaminen

Usein ongelmana viranomaisissa ovat ylikuormittuneet työntekijät, eli työntekijöiden ja työtehtävien suhde on epätasainen. Tällaisessa tilanteessa syntyy helposti asioiden ruuhkautumista, ja työntekijä voi kokea tilanteen epämiellyttäväksi. Tällaisessa tilanteessa asioiden käsittely ei välttämättä toteudu parhaalla mahdollisella tavalla, ei viivytyksettömyyden eikä asianmukaisuuden kannalta. Viranomaiset pyrkivät huomioimaan henkilöstön jaksamisen, jotta työntekijöiden vaihtuvuutta ja sairauspoissaoloja pystyttäisiin vähentämään.²²⁸ Työntekijöiden alentunut toimintakyky pitäisi myös ottaa huomioon työskentelyssä niin, että uupunut työntekijä voisi tehdä esimerkiksi lyhennettyä työpäivää, jos se on mahdollista niin viranomaisen kuin uupuneen työntekijän kannalta. Sitä kautta sairauspoissaolot vähenisivät, ja työntekijä pystyisi kenties vaivattomammin palaamaan entiseen työtahtiin. On kaikkien etu, että työntekijöiden jaksamisesta pidetään huolta.

5.4.3 Tiedon jakaminen

Asian joutuisan käsittelyn kannalta on hyvä, jos viranomaisessa tieto eri menettelytavoista ja asian ratkaisemiseen liittyvistä seikoista on helposti saatavilla, jotta yksittäinen virkamies osaa toimia oikein kulloisenkin asian kanssa. Viranomaisilla on yleensä oma tietokanta, josta löytyy tietoa eri asiaryhmistä ja menettelysäännöistä. Viranomaisten omien ohjeiden lisäksi jo lainsäädäntötasolla voidaan vaikuttaa siihen, miten hyvin viranomaiset pystyvät soveltamaan lain säännöksiä. Tehtävien hoitaminen on helpompaa, kun säännökset ovat selkeitä, yksiselitteisiä ja ajanmukaisia.²²⁹

Hallinnon alalla osa säännöksistä on yleisluontoisia asioiden moninaisuuden vuoksi. Yhden säännöksen pitää soveltua moneen eri tapaukseen, joten säännöksistä ei voida tehdä liian tarkkarajaisia.²³⁰ Viranomaisten omat ohjeistukset ja tulkintakäytännöt ovat siksi tärkeitä asioiden

²²⁶ Väättänen 2011, s.547.

²²⁷ Miettinen – Väättänen Edilex 2007, s.13.

²²⁸ Miettinen – Väättänen Edilex 2007, s.13.

²²⁹ Väättänen 2011, s.549.

²³⁰ Kulla 2010, s.19.

asianmukaisen ja joutuisan käsittelyn turvaamiseksi. Ne varmistavat osaltaan ratkaisujen yhdenmukaisuutta. Viranomaisen käsittelyohjeilla ei kuitenkaan ole itsenäistä oikeusvaikutusta, vaan kukin asia on periaatteessa ratkaistava erikseen lain pohjalta.²³¹

²³¹ *Kulla* 2010, s.21.

6 Yhteenveto

Tutkielman perimmäinen tutkimuskysymys on, miten perusoikeus ja hallintolaissa määritelty oikeus asian viivytyksettömään käsittelyyn toteutuu hallintoviranomaisissa. Eli liittyykö sen toteutumiseen joitakin haasteita viranomaisten toiminnassa. Tutkielman aiheen valitsemiseen vaikutti eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017, jossa kerrottiin ilmenneistä epäkohdista viranomaisen kyvyssä käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä. Joten tutkielman alussa minulla oli tieto siitä, että epäkohtia on ollut, mutta en tiennyt, kuinka laajasti eri viranomaisissa epäkohtia on ollut. Siksi halusin tutkia tietyltä ajanjaksolta oikeusasiamiehen ratkaisuja koskien käsittelyaikaa, jotta saisin suuntaa antavan käsityksen siitä, missä viranomaisissa ongelmia on ollut, ja minkälaisia haasteita on ilmennyt. Joutuisuusvaatimuksen loukkaaminen ei ole muutoksenhakuperuste, eli siihen ei voi pelkästään vedota valitettaessa viranomaisen hallintopäätöksestä. Ainoana oikeussuojakeinona on kantelun tekeminen oikeusasiamiehelle, ja siksi tutkielmassa käsitellään nimenomaan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä.

Ennen kuin paneudun perimmäiseen tutkimuskysymykseen vastaamiseen, on minun vastattava seuraaviin kysymyksiin, jotta voin tarkastella ensimmäistä tutkimuskysymystä tehokkaasti: miten oikeus asian viivytyksettömään käsittelyyn on kehittynyt perusoikeudeksi ja hallintolaissa säännellyksi oikeudeksi? Mitä sääntelyä joutuisuudesta on, sekä kansallista että eurooppaoikeudellista? Mitä joutuisuus käsitteenä tarkoittaa? Millaisin arviointiperustein joutuisuus määritellään, jos asian käsittelyyn ei liity laissa säänneltyjä määräaikoja? Näiden kysymysten lisäksi etsin vastausta seuraaviin kysymyksiin: millaisen kokonaiskuvan joutuisuuden toteutumisesta saa oikeusasiamiehen ratkaisujen perusteella? Onko kyseessä suuri ongelma Suomessa? Miten epäkohtia voitaisiin korjata? Millaisia kehitysideoita viranomaisten toimintaa kohtaan voidaan esittää? Voidaanko epäkohtia edes korjata, vai onko tilanne se, että epäkohtiin pitää tyytyä harmillisena asiana, johon ei ole ratkaisua?

Ensimmäisessä luvussa johdannon jälkeen käsittelen kysymystä siitä, mitä joutuisuus käsitteenä tarkoittaa ja miten asian käsittelyn joutuisuutta voidaan arvioida. Tässä luvussa en siis vielä käsittele lainsäädännön asettamia vaatimuksia kovinkaan tarkasti, vaan pyrin luomaan kokonaiskuvan siitä, miten lainvalmisteluaineistossa ja oikeuskirjallisuudessa on kehitetty erilaisia mittareita arvioimaan laissa melko yleisluontoisesti määriteltyä joutuisuusvaatimusta. Kerron, miten eri tilanteissa joutuisuus voi tarkoittaa täysin eri asioita. Joissakin asioissa joutuisa käsittely velvoittaa viranomaisen käsittelemään asian muutamassa päivässä, kun taas joissakin asioissa useampi vuosi katsotaan joutuisaksi asian käsittelyksi. Erittelen myös sitä, millaisissa asioissa vaaditaan erityistä

joutuisuutta, ja millaisissa asioissa joutuisuudesta voidaan joustaa. Asioissa, joiden lopputuloksella on suuri merkitys asianosaisen jokapäiväiseen elämään, vaaditaan erityistä joutuisuutta, kun taas asioissa, joissa täytyy tehdä paljon selvitystyötä, joutuisuuden ei edellytetä toteutuvan yhtä nopeasti. Viranomaisen toiminnassa kiinnitetään huomiota siihen, onko asian viivästyminen aiheellista, ja suuri selvitystyö voi tehdä asian viivästyisestä aiheellista. Tätä kuitenkin arvioidaan tapauskohtaisesti. Suurituloisissakin asioissa asian käsittelyn täytyy edetä ja valmistua kohtuullisen ajan kuluessa, eikä pelkästään vetoaminen asian vaatimaan selvitystyöhön ole riittävää, vaan asian eteen täytyy myös työskennellä ilman passiivisia ajanjaksoja.

Seuraavassa luvussa käsitelen joutuisuusvaatimukseen liittyvää sääntelyä. Ensiksi teen katsauksen Suomen oikeushistoriaan ja maan kehittymiseen oikeusvaltioksi, ja sitä kautta siirryn hallinnollisen sääntelyn muodostumisen historiaan. Joutuisuusvaatimuksen voidaan katsoa palautuvan jo noin 1800-luvulle, vaikka siitä säädettiin vasta vuonna 1993 perustuslaissa ja vuonna 2003 hallintolaissa. Olennaisin joutuisuutta koskeva lainkohta löytyy hallintolain 23 §:stä, jonka mukaan: ”[a]sia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.”

Joutuisuutta koskevaa sääntelyä löytyy myös muista laeista, kuten valtion virkamieslaista ja hallintolainkäyttölaista. Käsitelen luvussa myös eurooppaoikeudellista sääntelyä asian joutuisasta käsittelystä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa määrätään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa, ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa määrätään asianosaisen oikeudesta kohtuullisen ajan pituiseen asian käsittelyyn unionin toimielimessä. Molemmissa sopimuksissa käytetään termiä kohtuullinen aika, ja sen sisältö määräytyy tapauskohtaisesti.

Neljännessä luvussa käyn läpi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja koskien käsittelyaikaa ajalta tammikuu 2016–toukokuu 2019. Aluksi kerron oikeusasiamiehen toiminnasta ja historiasta, sekä kerron myös muiden maiden oikeusasiamiehistä. Havainnollistan aineistoa käyttämällä kaavioita, joista ilmenee vuosien mukaiset ratkaisujen määrät, eri viranomaisia koskevien ratkaisujen määrät, eri seuraamusten määrät ja käsittelyajan viivästyminen pituuksien mukaiset määrät. Näin käy ilmi, että vuosina 2017 ja 2018 ratkaisuja on annettu eniten. Yksittäisistä viranomaisista Kansaneläkelaitos nousee suurimmaksi ratkaisujen määrän perusteella, mutta ratkaisut ovat hajautuneet useiden eri viranomaisten ja muiden valvonnan alaisten välille. Oikeusasiamiehen käytetyin seuraamusmuoto on ollut käsityksen antaminen. Tähän syynä on todennäköisesti se, että asian käsittelyn viivästyminen ei välttämättä ole lainvastaista, vaikka se hyvän hallinnon vastaista olisikin. Antamalla käsityksen oikeusasiamies voi kuitenkin muistuttaa viranomaista joutuisuusvaatimuksen toteuttamisen

tärkeydestä. Huomautuksia ja esityksiä oikeusasiamies on antanut muutamia. Käsittelyajan viivästymisen pituus vaihtelee paljon eri ratkaisuissa, osassa viive on muutaman päivän, osassa taas muutaman kuukauden. On myös sellaisia tapauksia, joissa viive on useita vuosia. Tällaisissa tilanteissa oikeusasiamies on yleensä esittänyt asian viivästymisen hyvittämistä kantelijalle.

Kaavioiden jälkeen käyn läpi ratkaisuja viranomaisten esittämien perustelujen mukaan. Viranomaiset ovat joko ilmoittaneet, että mitään perustetta viivästymiselle ei ole ollut tai esittäneet jonkin syyn viivästymiselle. Itse asiassa ”ei perustelua” on ollut käytetyin ”perustelu”. Perusteluina ovat lisäksi olleet selvitystyön paljous, työtilanteen ruuhkautuminen, organisaatiomuutos, resurssien riittämättömyys, työjärjestelyt ja -tavat sekä unohtaminen. Osa perusteluista on oikeusasiamiehen mukaan ollut hyväksyttäviä, mutta suurin osa ei ole ollut. Tässä osassa olen myös käynyt osaa ratkaisuista tarkemmin läpi, joten niistä pystyy huomaamaan sen, miten yksittäisessä asiassa joutuisuutta on arvioitu, ja millaiset olosuhteet siinä tilanteessa ovat olleet. Niistä huomaa, että jokainen asia on erilainen, ja joutuisuutta arvioidaan yksittäisen tilanteen perusteella.

Oikeusasiamiehen ratkaisuissa hyväksyttävänä ei muun muassa pidetty tavoiteaikojen ylittämistä, työtapojen aiheuttamaa viivästymistä ja organisaatiomuutoksen aiheuttamaa työkuormitusta. Toisaalta, oikeusasiamiehen arvioinnissa korostuu tietyt seikat, joten yksittäisistä tapauksista voidaan tehdä myös yleistyksiä. Asian käsittelyn viivästymisen hyväksyttävyyteen vaikuttaa muun muassa se, onko viranomaisella riittävästi resursseja, onko käsittelyssä ollut passiivisia ajanjaksoja, onko asian selvittäminen ollut muiden viranomaisten tai tahojen toiminnasta riippuvainen, taikka onko asian selvittämiseen liittynyt erityistä haastavuutta.

Viidennessä luvussa käsittelen oikeusasiamiehen ratkaisujen innoittamana erilaisia kehitysideoita joutuisuuden toteutumiseksi paremmin. Ratkaisujen lisäksi kehitysideoiden lähteenä on ollut oikeuskirjallisuus. Kehitysideoina esitän muun muassa sähköisen hallinnon kehittämisen, työjärjestelyjen muuttamisen, julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle, työn seurannan ja työilmapiiriin vaikuttamisen. Keinoja on monenlaisia, eikä niistä mikään ole välttämättä nopeasti tuloksia antava. Keinoista huolimatta tilannetta ei välttämättä pystytä parantamaan, jos tositilanne on se, että resursseja on liian vähän, ja kuormittuneet työntekijät eivät pysty tekemään kaikkia vaadittuja työtehtäviä. Silloin tällaisista kehitysideoista ei välttämättä ole juurikaan apua.

Asioiden joutuisan käsittelyn toteutumisessa on aineiston perusteella ongelmia. Siitä kertoo myös oikeusasiamiehen vuosikertomukset. Viranomaiset ovat kuitenkin esittäneet omia kehitysaskaleita ja pyrkineet muuttamaan toimintatapojaan, jotta joutuisuusvaatimus toteutuu. Toisaalta, osassa viranomaisissa ei edes ymmärretty rikotun joutuisuusvaatimusta, kuten tapauksessa EOA 26.2.2019

D 1283/2018. Viranomaisen vastuulla on olla tietoinen sille kuuluvista tehtävistä ja niiden asianmukaisesta hoitamisesta. Tehtävien priorisointi on oleellista. Kun epäkohtia tapahtuu, niihin pitää puuttua ja pyrkiä korjaamaan ne. Viranomaisen omalla toiminnalla on siten suuri merkitys asiassa. Kuitenkin viranomaisten riittävistä voimavaroista täytyy myös huolehtia, jos epäkohdat johtuvat niistä.

Vaikka epäkohtia on, asian viivytyksetön käsittely ei kuitenkaan ole suuri ongelma Suomessa. Suomessa ratkaistaan miljoonia asioita joka vuosi, ja siihen verrattuna viivästyneiden asioiden määrä on pieni. Tarkkaa lukua epäkohdista ei ole, joten ongelman suuruutta on vaikea tietää. Sitä ei voi silti kieltää, että ongelmia käsittelyaikojen toteuttamisessa on ollut jo pitkään.²³² Lähtökohtaisesti jokainen asianosainen voi kuitenkin luottaa siihen, että asioidessaan viranomaisessa hän saa tavoiteajassa päätöksen. Toisaalta, asianosaisten tulee myös muistaa, että verkkosivuilla ilmoitetut käsittelyajat ovat arvioita, joten tapauskohtainen käsittelyaika voi vaihdella. Siksi asianosaisten täytyy myös sietää pieniä virheitä hallinnossa.²³³

Jokaisessa tapauksessa täytyy tosin huomioida erityispiirteet. Esimerkiksi asiassa, jossa asianosaisella on suuri intressi ja hän voi kärsiä haittaa asian viivytystä, ei ole kohtuullista vaatia asianosaiselta ymmärrystä asian käsittelyn hitaudesta. Joutuisuuden merkitys korostuu erityisesti oikeusturvan kannalta merkittävissä asioissa.²³⁴ Vaikka asianosaiselta voidaan pyytää sietokykyä viranomaisten toimintaa kohtaan, viranomaisen täytyy kuitenkin pyrkiä toteuttamaan sille laissa asetetut vaatimukset niin, että siitä koituisi mahdollisimman vähän haittaa.

Nykyiset oikeussuojakeinot asian käsittelyn viivästytilanteissa ovat rajoitetut. Ainoana oikeussuojakeinona on tehdä kantelu oikeusasiamiehelle. Tätä voidaan pitää ongelmallisena, mutta toisaalta oikeussuojakeinojen parantaminen nykyisestä ei ole täysin vaivatonta. Vaikka joutuisuus on tärkeä perusoikeus ja hallintolaissa säännelty menettelyoikeus, ja sen loukkaaminen on vakava asia, oikeussuojakeinojen täytyy olla toimivia ja riittävän kevyitä ollakseen järkeviä ja tehokkaita.

Uusia oikeussuojakeinoja viivästystilanteisiin esitettiin oikeusministeriön työryhmän toimesta vuonna 2008.²³⁵ Työryhmä esitti uusina oikeussuojakeinoina kiirehtimisvaatimuksen ja viivästysvalituksen.²³⁶ Työryhmän tavoitteista kuultiin eri tahoja. Lähes kaikki lausunnonantajat

²³² *Kuusikko* 2011, s.429. Teoksessa todetaan, että viivytystä on kanneltu oikeusasiamiehelle lukuisia kertoja vuosittain jo vuosikymmenien ajan.

²³³ *Kuusikko* Lakimies 2014, s.20.

²³⁴ *Niemivuo* ym. 2010, s.220. Teoksessa todetaan: ”--mitä suurempi vaikutus asiassa annettavalla ratkaisulla saattaa olla asianosaisen oikeusasemaan ja jokapäiväiseen elämään, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä.”

²³⁵ OM Työryhmämietintö 2008:5.

²³⁶ Asianosainen voisi tehdä viranomaiselle kiirehtimisvaatimuksen. Viranomaisen tulisi vastata määräajassa asianosaisen tekemään kiirehtimisvaatimukseen. Vastaukseen tyytymätön asianosainen voisi sen jälkeen tehdä

kannattivat työryhmän tavoitteita turvata asian viivytyksetön käsittely sekä parantaa yksilön oikeusturvaa hallinnon viivästystilanteissa, mutta erityisesti viivästysvalitukseen suhtauduttiin kielteisesti johtuen sen raskaudesta ja epämääräisestä asemasta hallinnon ja oikeudenkäytön välimaastossa.²³⁷ Viranomaiset eivät halua uusien oikeussuojakeinojen kääntyvän itseään vastaan, sillä pahin skenaario olisi se, että uusien menetelmien käyttöönotto pidentäisi käsittelyaikoja. Siten uudenlaisten oikeussuojakeinojen kehittäminen vaatii tarkkaa hyötypunnintaa, jotta ne toimisivat tehokkaasti. Kiirehtimisvaatimus sen sijaan kuulostaa käyttökelpoiselta toimintamallilta, mutta sen tehokkuus on kyseenalainen. Myös yhdenvertaisuuden kannalta kiirehtimisvaatimus ei ole täysin ongelmaton, jos sen käyttäminen johtaa siihen, että niiden, jotka tekevät kiirehtimisvaatimuksen, asiat käsitellään nopeammin kuin niiden, jotka vaatimusta eivät ole tehneet.²³⁸

Hallinnon viivästystilanteisiin ei ole yhtenäistä hyvitysjärjestelmää. Osassa erityislaeissa on omat hyvityssäännöksensä asian käsittelyn viivästyessä, mutta kaikissa asioissa tällaista omaa hyvityssäännöstä ei ole. Kaikissa tapauksissa viivästymisestä voi kannella oikeusasiamiehelle, joka voi esittää viivästymisen hyvittämistä asianosaiselle. Asianosainen ei siis voi olla täysin varma siitä, että viivästyminen hänelle hyvitetäisiin. Tätä voidaan pitää ongelmallisena. Kaikki eivät myöskään kantele oikeusasiamiehelle, vaikka viivästyminen olisi räikeää. Hyvitysjärjestelmää tulisikin kehittää systemaattisemmaksi niin, ettei hyvityksen saaminen olisi pelkästään oikeusasiamiehen suosituksesta kiinni, vaan viranomaisen osaisi itse arvioida loukanneensa selvästi asianosaisen menettelyoikeuksia ja voisi sen hyvittää ilman erillistä kantelua oikeusasiamiehelle. Hyvittäminen voisi tulla kyseeseen vain räikeimmissä viivästystilanteissa, jotta kustannukset eivät paisuisi liian korkeiksi. Hyvitysjärjestelmän systemaattisuuden ja yhdenvertaisuuden kannalta olisi hyvä myös miettiä, olisiko hyvittämisestä tarpeellista säätää lain tasolla.

Jotta viranomaisen voi tuloksellisesti hoitaa sille laissa kuuluvat tehtävät, viranomaisella täytyy olla riittävästi voimavaroja. Vaikka useissa oikeusasiamiehen ratkaisuissa on katsottu, ettei vetoaminen riittämättömiin resursseihin ole hyväksyttävä syy asian käsittelyn viivästymiselle, osassa tapauksissa on todettu, että itse asiassa viranomaisella on liian vähän voimavaroja ja usein tämä on huomattu, kun viranomaisella on jo pitkään ollut vaikeuksia hoitaa tehtäviään. Silloin katse kääntyy lainsäätäjän puoleen, jolla on viime sijainen velvollisuus varmistaa, että viranomaisella on riittävät resurssit.

viivästysvalituksen lainkäyttöviranomaiselle. Viivästysvalitus käsiteltäisiin valitusviranomaisessa, joka voisi asettaa viranomaiselle määräajan päätöksen antamiseen, ja tarvittaessa tehostaa sitä uhkasakolla sekä erityisestä syystä valitusviranomaisen voisi itse ratkaista asian.

²³⁷ OM Lausuntotiivistelmä 2009:8.

²³⁸ Kulla 2018, s.176–177.

Resurssien riittävyys on puhututtanut pitkään suomalaisessa yhteiskunnassa, koska viranomaisten toiminnasta halutaan tehdä mahdollisimman tehokasta, ja usein ongelmana on se, että resursseja pienennetään. Tehokkuudella tarkoitetaan viranomaisen tavoitteiden saavuttamista mahdollisimman vähin resurssein, mutta tehokkuudella tarkoitetaan myös yksityisen tai julkisen toimijan joustavaa ja virheetöntä toimintaa.²³⁹ Lainsäätäjien täytyykin punnita tehokkuuden eri aspekteja resursseja jaettaessa, jotta taloudellisen tehokkuuden lisäksi myös asiallinen tehokkuus toteutuu.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2018 on nostettu esiin oikeudenkäyntien pitkät käsittelyajat, mikä on jo pitkään ollut ongelma Suomessa.²⁴⁰ Tuomioistuimille osoitetaan vuodelle 2020 lisärahoitusta pitkään jatkuneen resurssipulan vuoksi,²⁴¹ mikä on hyvä asia. Oikeusasiamiehen vuoden 2018 toimintakertomuksessa on oikeudenkäyntien lisäksi nostettu esiin muita ratkaisuja, joissa on ollut kyse pitkästä käsittelyajasta.²⁴² Tämä osoittaa sen, että ongelmia joutuisuuden toteutumisessa on edelleen tasaiseen tahtiin eri viranomaisissa, eikä ongelma ole sellainen, johon olisi nopeaa ratkaisua. Jokaisen asianosaisen täytyy sietää jonkin verran virheitä hallinnon puolelta, mutta sekin riippuu tapauksesta. Kaikissa tilanteissa ei voida vaatia sietämään viivästymistä.

Jokainen, joka joutuu kokemaan asiassaan epäkohdan, joutuu sen kokemaan henkilökohtaisesti. Siten ongelmaa ei pidä vähätellä, koska vaikutukset voivat olla suuret yksittäisen ihmisen elämässä, eikä silloin vetoaminen esimerkiksi ruuhkautuneeseen työtilanteeseen korvaa asianosaisen kokemaa haittaa. Ongelma on monimutkainen, ja sitä on vaikea ratkaista kokonaan. Aina tulee olemaan ongelmia joutuisuuden toteuttamisessa täydellisesti, koska asian käsittelyaikaan vaikuttaa niin moni seikka. Viranomaisten täytyy kuitenkin pyrkiä kehittämään toimintaansa, ja lainsäätäjien varmistaa resurssien riittävyys. Heidän vastuulla on se, ettei kukaan joudu kokemaan haittaa viranomaisen viivyttelyn vuoksi.

²³⁹ Valtiontalouden tarkastusvirasto: Mitä tehokkuus merkitsee valtionhallinnossa? <https://www.vtv.fi/hyva-hallinto-artikkeli/mita-tehokkuus-merkitsee-valtionhallinnossa/#f0d144ab> luettu 24.10.2019.

²⁴⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018, s.123.

²⁴¹ Budjettikatsaus 2020 Katsaus valtion talousarvioesitykseen, s.15. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161820> luettu 31.10.2019. Budjettikatsauksen mukaan ”[r]ikosketjun toimintakyvyn sekä rikosvastuun toteutumisen ylläpitämiseksi syyttäjälaitokselle, tuomioistuimille, oikeusavulle ja Rikosseuraamuslaitokselle osoitetaan yhteensä 5,2 milj. euroa lisärahoitusta. Lisäksi näytön keskittämiseen käräjäoikeuksiin ehdotetaan 2 milj. euron kertaluonteista lisäystä.”

²⁴² Ks. esimerkiksi s.148, s.206 ja s.221.