



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Alina Salonen

Viranomaisen passiivisuus hallintoprosessissa

Tarkastelussa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot koskien
pitkittyneitä prosesseja Suomessa

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisterin tutkinto

Vaasa 2025

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Alina Salonen		
Tutkielman nimi:	Viranomaisen passiivisuus hallintoprosessissa: Tarkastelussa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot koskien pitkittyneitä prosesseja Suomessa		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Laura Perttola		
Valmistumisvuosi:	2025	Sivumäärä:	86

TIIVISTELMÄ:

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää mitä joutuisuusvaatimus tarkoittaa hallintoasioiden käsittelyssä sekä lisäksi sitä, millä perustein siitä voidaan joustaa -vai voidaanko. Tutkielmassani tuodaan lisäksi esiin tilanteita, joissa perustelut ratkaisun viivymiseen liittyvät riittämättömiin resursseihin sekä huolellisen selvityksen vaatimukseen. Tutkielmassani käsitelen joutuisuuteen liittyvää sääntelyä sekä sen käsitettä oikeuskirjallisuuteen pohjautuen. Aihe on ajankohtainen, sillä käsittelyajat viranomaisessa ovat pidentyneet sekä esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehelle saapuneiden kanteluiden määrät viivästyksiin liittyen ovat lisääntyneet. Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Tämän lisäksi hallintolain (424/2003) 23 §:ssä säädetään käsittelyn viivytyksettömyydestä. Asian viivytyksetön käsittely nousi uuden hallintolain säätämisen keskeiseksi tavoitteeksi. Joutuisuus on osa hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa. Oikeusturvan saaminen toteutuu käsittelyn laadun sekä joutuisuuteen liittyvien tekijöiden pohjalta. Jos asianosaisen asia viivästyy kohtuuttomaksi, oikeusturva kärsii.

Tarkastelen joutuisuutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin pohjautuen. Suomi on saanut useita langettavia tuomioita oikeudenkäynnin keston sekä muihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin liittyen. EIT:n mukaan kansallisella tasolla tulee olla asianmukainen ja tehokas oikeussuojakeino viivästyksiä vastaan. EIT:n mukaan kanteluita ylimmille laillisuusvalvojille ei voida pitää tällaisena tehokkaana oikeussuojakeinona. Suomessa astui vuonna 2013 voimaan laki oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä (362/2009), jonka mukaan asianosaisella on oikeus saada hyvitys valtion varoista, jos oikeudenkäynti viivästyy. Lain säätämisen johdosta Suomella on EIT:n vaatima tehokas oikeussuojakeino viivästyksiä vastaan.

Tutkielman loppupäätelmissä todetaan, että vaikka sääntelyä joutuisaan käsittelyyn liittyen on kohtuullisen runsaasti, niin kanteluita ylimmille laillisuusvalvojille asian joutuisaan käsittelyyn liittyen tehdään edelleen paljon. Oikeusasiamies on ratkaisuisaan todennut, että riittämättömät resurssit eivät ole syy joustaa joutuisan menettelyn vaatimuksesta, vaan työnjohdollisilla ja organisoinnilla tulisi ratkaista nämä ongelmat. Oikeusasiamies on selvittänyt tapauskohtaisesti viivästysten syyt sekä usein antanut parannusehdotuksia. Kuitenkin ongelma on jossain syvemmillä ja tämä tulisi ratkaista lainsäädäntötoimin.

AVAINSANAT: Hyvä hallinto, joutuisuus, oikeusturva, oikeussuojakeinot, käsittelyaika, viivästyminen.

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuksen tausta ja merkitys	6
1.2	Tutkimuskysymys ja keskeiset käsitteet	9
1.3	Tutkimusmenetelmä ja -aineisto	11
1.4	Tutkimuksen rakenne ja rajaus	14
2	Perustana oikeusturva	16
2.1	Hyvä hallinto perusoikeutena	16
2.2	Hyvän hallinnon perusteet	25
3	Hallintoasian käsittely ilman aiheetonta viivytystä	34
3.1	Joutuisuus käsitteenä	34
3.2	Joutuisuusvaatimuksen sääntely	36
3.3	Joutuisuutta vaarantavat tekijät	46
4	Viivästyneet hallintoprosessit	51
4.1	Hyvityslaki	51
4.2	Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot	59
4.3	Jäsenvaltioiden korvausvastuu	67
4.4	Oikeussuojakeinot	69
5	Johtopäätökset	78
	Lähteet	83

Kuviot

Kuvio 1. Eurooppalainen perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmä	24
Kuvio 2. Kohtuullisen joutuisuuden osatekijät	36
Kuvio 4. Hallinto-oikeuden ratkaisujen keskimääräinen käsittelyaika (kk)	57
Kuvio 3. EIT:n antamat langettavat tuomiot Pohjoismaissa 1989–2017	75

Taulukot

Taulukko 1. Viivästyskanteluiden määrä eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa 2002–2011.	81
--	----

Lyhenteet

AOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EOAK	Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
ETY	Euroopan talousyhteisö
EY	Euroopan yhteisö
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (434/2003)
HO	Hallinto-oikeus
HOL	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
HyvitysL	Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009)
Ilmastol	Ilmastolaki (423/2022)
JulkL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KELA	Kansaneläkelaitos
KHO	Korkein hallinto-oikeus

KKO	Korkein oikeus
OKV	Valtioneuvoston oikeuskansleri
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RL	Rikoslaki (604/2002)
VahKL	Vahingonkorvauslaki (412/1974)
VakO	Vakuutuslaki
VirkamiesL	Valtion virkamieslaki (750/1994)

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta ja merkitys

Hyvän hallinnon takeista on säädetty Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:ssä. Säädos koskee asian julkisuutta, ripeää ja asianmukaista menettelyä, asianosaisen kuulemisoikeutta, päätöksen perustelemista sekä yksilön oikeusturvaa. Lisäksi hyvän hallinnon takeista säädetään muun muassa hallintolaissa (434/2003), laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) sekä valtion virkamieslaissa (750/1994). Näiden lisäksi palveluperiaate, virkatoiminnan puolueettomuus sekä asian käsittelyn objektiivisuus kuuluvat osaksi hyvää hallintoa.¹ Hyvän hallinnon takeet asettavat sekä yleiset laatuvaatimukset viranomaistoiminnalle että keskeiset oikeusturvatakeet viranomaisessa asioivalle.² Oikeus hyvään hallintoon on perusoikeus.

Hallinnossa tehdään vuosittain valtava määrä hallintopäätöksiä. Esimerkiksi vuonna 2017 saapuneita hallintopäätöksiä oli 21 629 kappaletta.³ Vuonna 2016 vastaava luku oli 27 367. Hallintopäätökset voivat koskea niin rakentamista, ympäristöä, veroja, taloudellista toimintaa, valtio-oikeutta ja yleishallintoa, itsehallintoa, ulkomaalaisasioita, sosiaali- ja terveydenhuoltoa kuin muitakin asioita.⁴ Näin ollen hallintoasioiden skaala on laaja.

Hallintopäätökset vaikuttavat ihmisten elämään eri tavoin ja mitä suurempi merkitys asialla on henkilön jokapäiväiseen elämään, sitä ripeämmin hallintopäätös tulisi antaa.⁵ Tällaisia asianosaiselle merkityksellisiä asioita ovat muun muassa työ- ja perheoikeudelliset asiat.⁶ Lisäksi valittajan ammatinharjoittamiseen liittyvät asiat ovat nopeutta vaativia asioita. Lisäksi rikosasiat kuuluvat erityistä nopeutta vaativien asioiden

¹ Mäenpää, 2003, s.243–244.

² Miettinen & Väättänen, 2006, s.11.

³ HE 29/2018 vp, s.18.

⁴ HE 29/2018 vp, s. 19.

⁵ Miettinen & Väättänen, 2006, s. 51; Ervo, 2008, s. 110; Majanen, 2017, s. 741.

⁶ Ervo, 2008, s. 110.

joukkoon. Näiden lisäksi saattaa olla vielä joitain erityistilanteita, joissa joutuisuusvaatimuksen merkitys korostuu. Tämä perustuu hyvän hallinnon palveluperiaatteeseen, josta säädetään hallintolain 7 §:ssä. Hallintoprosessin ydin on yksilön oikeussuojan tarve suhteessa viranomaiseen.⁷ Hallintoasian päätös on hallinnossa tehty asiaratkaisu, jossa on kyse asianosaisen edusta, oikeudesta, velvollisuudesta tai siitä, että jotakin on jätetty tutkimatta.

Suomi on ratifioinut kansainvälisiä sopimuksia, jotka vaikuttavat hallintotoimintaan. Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 85–86/1998) on ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskeva eurooppalainen perussopimus. EIS solmittiin vuonna 1950 ja sopimus tuli voimaan Suomessa vuonna 1990. Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa joutuisuutta koskevan vaatimuksen lisäksi myös muita oikeusturvatakeita koskevia vaatimuksia, kuten oikeudenmukaisuuden, riippumattomuuden ja puolueettomuuden. EIS 6 artikla keskittyy joutuisuuden osalta vain muutoksenhaun kestoon ja velvoittaa näin ollen vain tuomioistuimia.

Yleissopimuksella perustettiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, jonka tehtävänä on suojella yksilöitä ihmisoikeusloukkauksilta. Sopimusvaltiossa asuva henkilö, joka kokee oikeuksiansa tulleen loukatuksi, voi saattaa asiansa EIT:n käsiteltäväksi kansalliset muutoksenhakukeinot käytettyään.⁸ Sekä korkein oikeus että hallinto-oikeus ovat käyttäneet oikeuslähteenä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja.⁹ Tämä tarkoittaa sitä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on tosiallinen ennakkopäätösvaikutus suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. Suomen perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan kotimaisten perusoikeuksien lisäksi myös ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä tukee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ennakkopäätösten merkittävää roolia. Ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksillä on oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa ja tuomioistuimia tosiasiallista ohjaavaa

⁷ Nieminen-Finne, 2021, s. 1008–1012.

⁸ Husa & Jyränki, 2015, s. 328–329.

⁹ Husa & Jyränki, 2015, s. 329.

merkitystä.¹⁰ Kuitenkaan niillä ei ole välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa. Lisäksi ylimpien valvojien ratkaisukäytännöllä on ohjausvaikutusta hallintotoiminnassa.¹¹

Viivytyksettömyys ja joutuisuus ovat joustavia käsitteitä, joiden arviointiin vaikuttavat käsiteltävän asian luonne, käsittelyn menettelyvaiheet ja vaikeusaste. Viivytyksettömyydessä on kyse käsittelyn kohtuullisesta joutuisuudesta.¹² Käsittelyn aika ei siis saa olla suurempi, kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely, ottaen huomioon asian erityispiirteet. Lisäksi viivytyksettömyys ei saa asettaa estettä sille, että asia käsitellään asianmukaisesti, huolellisesti sekä puolueettomasti.¹³ Koska esimerkiksi tuomion antamiseen kuluva aika riippuu muun muassa asian monimutkaisuudesta, ei ole mahdollista sanoa etukäteen, kuinka kauan oikeudenkäynti tulee kestämään.¹⁴

Tässä pro gradu -tutkielmassa pyritään tekemään selkoa joutuisuuden osatekijöistä sekä syistä, joiden vuoksi joutuisuudesta voidaan joutua joustamaan. Tutkielmassa tuodaan erityisesti esiin sitä, miten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö on muovannut kansallista oikeuskäytäntöä pitkittyneisiin oikeusprosesseihin liittyen. Viranomaisen on tehtävä perusteltuja ja lain mukaan oikeita ratkaisuja. Ei ole kenenkään etu, jos viranomainen hätiköi tai tekee virheitä esimerkiksi kiireen vuoksi. Hallinnossa asioinnin tulisi tapahtua ripeästi. Tämän lisäksi hallinnossa asioinnin tulisi olla joustavaa, yksinkertaista sekä kustannustehokasta.¹⁵ Laillisuusvalvojien, kuten eduskunnan oikeusasiamiehen julkaisuista välittyvät viranomaisten päätösten joutuisuuteen liittyvät ongelmat.¹⁶ Viivästyneet oikeusprosessit saattavat horjuttaa luottamusta oikeusvaltioon sekä luottamusta lainkäyttöelimiä kohtaan. Täten aihe on ajankohtainen ja tärkeä

¹⁰ Husa & Jyränki, 2015, s. 327.

¹¹ Väättänen, 2011, s. 43.

¹² Mäenpää, 2008b, s. 129.

¹³ Mäenpää, 2008a, s. 274.

¹⁴ Kastula, 2010, s. 871.

¹⁵ Miettinen & Väättänen, 2006, s. 31.

¹⁶ Suviranta, 2002, s. 915.

perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta sekä myös hallinnon tehokkuuden näkökulmasta.

1.2 Tutkimuskysymys ja keskeiset käsitteet

Tutkielmassa pyritään vastaamaan kysymyksiin, *mitä joutuisuusvaatimus tarkoittaa ja voidaanko siitä joustaa sekä Millaisen tulkintalinjan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut joutuisuuden määrittelyssä?* Perustuslain 21.2 §:ssä säädetään, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Toisin kuin EIS 6 artikla, PL 21 § velvoittaa myös muita viranomaisia kuin tuomioistujia, ja kytkee myös ensiasteen hallintomenettelyn laatuvaatimukset oikeusturvan alaan.

Tutkimuksen tavoitteena on koota yhteen joutuisuuteen vaikuttavia tekijöitä sekä tutkia sitä, onko oikeusprosessien viivästyminen ongelma Suomessa ja mikä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kanta tähän on. Vaikka tutkielmani painottuu hallintoprosesseihin, on tarkoituksenmukaista kokonaisuuden kannalta tuoda esiin myös hallintomenettelyn joutisuutta. Tutkielmani johtopäätöksissä tuon esiin myös oikeuspoliittista metodologiaa, jolla pyrin vastaamaan tutkimuskysymyksiin yhteiskunnallisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan pohjalta, *de lege ferenda* -tyyppisesti.¹⁷ Näin ollen tutkielman tavoitteena on lisäksi tutkia sitä, olisiko tarpeellista tehdä muutoksia lainsäädäntötoimin, jotta yksilöiden perus- ja ihmisoikeudet toteutuisivat paremmin oikeusprosessien viivästystilanteissa.

Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolain 2 luvussa. Niitä määrittää yleisesti hallintolain 1 §:n tarkoitussäännös, jonka mukaan hyvään hallintoon kuuluu hallinnon

¹⁷ Kolehmainen, 2016, s.108–109.

palveluiden ja hallinnon tuloksellisuuden edistäminen. Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Ensimmäisessä pääluvussa pureudutaan hyvän hallinnon takeisiin.

Joutuisuusvaatimuksella tarkoitetaan perustuslaissa säädettyä velvollisuutta käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä sekä hallintolain 23 §:n säädöstä hallintoasian joutuisaan käsittelyyn liittyen. Joutuisuutta määriteltäessä korostuu asioiden erilaisuus ja se, ettei kaikkia asioita voida käsitellä samalla aikataululla. Hallituksen esityksessä tuodaan ilmi, että kaavamaisen käsittelyajan noudattamisen johdosta asianosaisen oikeusturva voi vaarantua.¹⁸ Suhteessa asian joutuisuuteen, viranomaisen joutuu punnitsemaan minkä painoarvon se antaa muille oikeusturvavaatimuksille.¹⁹ Käsittelyaika ei saa olla pidempi, kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää. Oikeus oikeudenkäyntiin ilman aiheetonta viivytystä on jokaisen perus- ja ihmisoikeus.²⁰

Lainsäädäntö ei suoraan kerro sitä, milloin asia on kestänyt liian kauan ja milloin joutuisuus ei toteudu. Tästä johtuen ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännöillä on merkitystä siihen, miten asian joutuisaa käsittelyä arvioidaan. Joutuisuus tulee arvioitavaksi tapauskohtaisesti.²¹ Joutuisuuden vaatimus koskee koko hallintoprosessia eli asian vireille tulosta päätöksen tiedoksiantoon ja toimeenpanoon asti.²² Lisäksi hallinnossa asioivan kannalta sillä ei ole merkitystä, missä vaiheessa viivästys tapahtuu. Hänen kannaltaan asian kokonaiskäsittelyaika on ratkaiseva.²³ Näin ollen joutuisuus tulee arvioitavaksi vasta sitten, kun prosessista on kulunut aikaa. Joutuisuutta ei voida etukäteen arvioida.

¹⁸ HE 50/2013 vp, s. 14.

¹⁹ Mäntylä, 2019, s. 15.

²⁰ Majanen, 2017, s. 735.

²¹ Väättänen, 2011, s. 39–43; Jaakko, 2022, s. 1.

²² Väättänen, 2011, s. 217.

²³ Miettinen & Väättänen, 2007, s.13.

Jotta joutuisuus toteutuisi, viranomaisen tulisi käyttää toiminnassaan menettelyharkintaa.²⁴ Tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisen tulisi hankkia selvitykset ja lausunnot asiassa mahdollisimman nopeasti, jotta asianosaisen kuuleminen olisi mahdollista hoitaa yhdellä ja samalla kerralla. Tämän lisäksi asianosaiselle tulee tuoda ilmi, että pyydettyjen selvitysten tai lausuntojen puuttuessa asian käsittely hidastuu. Viranomaisen tulee asettaa määräaika, jonka aikana asianosaisen on annettava asiassa selvitys.²⁵

Huolellisen selvityksen vaatimus korostuu erityisesti asioissa, joissa korostuu perustuslaissa turvatut perusoikeudet. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi perustoimeentuloon liittyvät asiat. Viranomaisen on pidettävä huoli siitä, ettei asianosaiselta jää puutteellisten tietojen vuoksi saamatta hänelle lakiin perustuvaa etuutta.²⁶ Huolellisen selvityksen vaatimuksesta säädetään hallintolain 31§:ssä. Näin ollen viranomaisella on päävastuu huolehtia siitä, että asiaa on riittävästi ja asianmukaisesti selvitetty. Näin ollen sekä menettelyllisillä että laadullisilla vaatimuksilla on tärkeä oikeusturvatehtävä.²⁷

1.3 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

Pro gradu -tutkielma on oikeudellinen ja tutkimusmenetelmä on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Näin ollen tarkastelussa on voimassa oleva oikeus. Oikeus on siis jotain sellaista, joka on voimassa olevaa eli pätevää sekä velvoittavaa. Lainopin tarkoituksena on selvittää voimassa olevien oikeusnormien sisältöä sekä määrittää sitä, miten oikeudellinen tulkintaongelma tulisi ratkaista.²⁸ Lisäksi lainopin tehtävänä on systematisoida, vertailla sekä punnita oikeussäännöksiä sekä oikeusperiaatteita.²⁹

²⁴ Kulla, 2015, s. 167.

²⁵ Mäenpää, 2008b, s.100.

²⁶ Niemivuo ym., 2010, s.278.

²⁷ Mäntylä, 2019, s. 23.

²⁸ Määttä & Paso, 2022, s. 4.

²⁹ Hirvonen, 2011, s. 21–23.

Systematisoinnilla tarkoitetaan sitä, että yksittäinen lainsäädös asetetaan laajempaan kokonaisuuteen, jossa sitä punnitaan osana muiden oikeussääntöjen kanssa.³⁰ Näiden säännösten välisiä yhteyksiä ja suhteita jäsenellään suhteessa toisiinsa.³¹ Tässä pro gradu -tutkielmassa on tarkoituksena systematisoida oikeudellisia normeja, jotta niistä muodostuisi systemaattinen kokonaisuus yhdessä oikeuskäytännön kanssa. Lisäksi tutkielmassa pyritään tuomaan esille myös kriittistä näkökulmaa liittyen esimerkiksi nykyisiin yksilön oikeussuojakeinoihin oikeuskäsittelyn viivästyessä.

Oikeusdogmatiikan tehtävänä on edellä mainittujen lisäksi myös oikeussäännösten sekä oikeusperiaatteiden kriittinen tarkastelu.³² Lainopillisen tutkimuksen lähtökohtana voidaan pitää lainsoveltamisessa relevanttien tulkintaongelmien, esimerkiksi säännösten ristiriitaisuuksien tunnistaminen tarkasteltavista oikeuslähteistä.³³ Oikeudellinen tulkinta tulee perustella lainmukaisella tavalla. Tutkielma perustuu voimassa olevien oikeusnormien tulkintaan sekä niiden merkitysten punnintaan. Lisäksi tutkielmassa pyritään tuomaan esille oikeusnormien käytännön toteutumista.

Julkisoikeus jaetaan perinteisesti valtion sisäiseen ja kansainväliseen oikeuteen.³⁴ Valtionsisäinen julkisoikeus pitää sisällään muun muassa hallinto-oikeuden. Hallinto-oikeudellinen suojajärjestelmä koostuu niistä keinoista, jolla lainmukaisuus pyritään varmistamaan ennen hallintopäätöksen tekoa (preventiivinen oikeussuoja) sekä hallintopäätösten tekemisen jälkeen (repressiivinen oikeussuoja).³⁵ Oikeusturvaa annetaan, jotta päästäisiin lain mukaan oikeaan ratkaisuun. Eurooppa oikeus on oikeudenala, jolla on omat yleiset oppinsa, oma erityinen oikeuslähteistö ja erityiset tulkinta- ja argumentaatio-opit. Tutkielma sijoittuu kotimaiseen oikeudenalaa sisältäen kuitenkin kansainvälisiä piirteitä koskien perus- ja ihmisoikeuksia. Kuten jo aiemmin on

³⁰ Siltala, 200, s. 22–23; Määttä & Paso, 2022, s. 4.

³¹ Määttä & Paso, 2022, s. 8.

³² Husa, 1995, s. 161.

³³ Määttä & Paso, 2022, s. 4.

³⁴ Määttä & Paso, 2022, s. 8.

³⁵ Suviranta, 2002, s. 914.

tuotu esiin, Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö vaikuttavat suuresti myös Suomen oikeuskäytäntöön. Näin ollen tutkielmassa olevaa perus- ja ihmisoikeus näkökulmaa ei ole mahdollista tarkastella irrallaan kansainvälisestä oikeudesta.

Joutuisuudesta on jonkin verran aiempaa tutkimusta. Aiempaa tutkimusta löytyy nimenomaisesti rikosmenettelyn joutuisuudesta. Aiemmissa tutkimuksissa toistuvat teemat, joiden mukaan lainsäädännössämme on puutteita muun muassa joutuisuuden arvioinnissa. Koska lainsäädäntö ei tapauksesta riippuen anna suoraa vastausta siihen, kuinka pitkä käsittelyaika on hyväksyttävää, kantelut ylimmille laillisuusvalvojille ovat nousseet. Ylimpien laillisuusvalvojien tulee tapauskohtaisesti arvioida, onko asia ratkaistu joutuisasti vai onko käsittely, erityispiirteet huomioon ottaen, kestänyt liian pitkään. Tämän lisäksi aiempi tutkimus tuo esiin seikan, jonka mukaan asianosaisella ei ole tehokkaita oikeussuojakeinoja käytössään, mikäli asian käsittely on viivästynyt. Lähes ainoaksi oikeussuojakeinoksi jää mahdollisuus tehdä kantelu ylimmille laillisuusvalvojille.³⁶ Laissa ei ole mainintaa siitä, miten asianosainen voi menetellä, jos viranomainen laiminlyö ratkaisun tekemisen tai se viivästyy.³⁷ Käsittelen oikeussuojakeinoja tarkemmin luvussa 4.3.

Tavoitteenani on tuoda esille joutuisuuteen liittyvää sääntelyä ja siihen liittyviä ongelmia nimenomaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin pohjautuen. Lisäksi pyrin tuomaan esille Suomea koskevia velvoitteita, korvausvelvollisuutta sekä oikeussuojakeinoja Euroopan unionin jäsenmaana sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimusvaltiona.

Tutkielmassani pyrin hyödyntämään aiempaa tutkimusta sekä oikeuskäytäntöä. Merkittävimmät lähteet ovat säädökset ja oikeuskirjallisuus. Säädöksistä erityisesti perustuslaki ja hallintolaki ovat tärkeimmät. Perustuslaki on valtion oikeudellinen

³⁶ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5, s. 3.

³⁷ Niemivuo ym. 2010, s.214.

perusta ja se sisältää henkilöiden elämää koskevat valtiolliset perusratkaisut.³⁸ Perustuslaki vahvistaa yksilöiden oikeusaseman perusteet. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöllä on vaikutusta Suomen valtiosääntöön³⁹, joten tutkielmassani on vahvasti esillä myös Eurooppa oikeus ja erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Nämä Eurooppa oikeudelliset normit vähentävät osaltaan kansallisen perustuslain voimaa ja kattavuutta, mutta eivät kuitenkaan tee sitä tyhjäksi.⁴⁰ Näiden normien välillä on vuorovaikutusta.

1.4 Tutkimuksen rakenne ja rajaus

Tutkielmassa käsitellään aluksi oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeita, joihin myös joutuisuus kytkeytyy. Viranomaisen velvollisuutena on käsitellä asiat hyvän hallintotavan mukaisesti. Joutuisuus on osa oikeusturvaa ja siitä on säädetty Suomen perustuslain tasolla. Asioiden joutuisa käsittely vaikuttaa ihmisten oikeuteen saada perusoikeutensa toteutuneeksi. Useammissa tapauksissa asian joutuisa käsittely on niin asianosaisen kuin julkisen vallankin intressien mukaista.⁴¹ Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan hallintoasian käsittelyä ilman aiheetonta viivytystä ja joutuisuuteen liittyvää sääntelyä. Tässä luvussa määritellään joutuisuuden käsitettä vielä tarkemmin sekä tuodaan Eurooppa oikeus osaksi määrittelyä.

Kolmannessa pääluvussa tuodaan esille tekijöitä, jotka saattavat estää joutuisuuden tai ovat sen kanssa jännitteisiä. Julkisen vallan on taattava riittävät resurssit, jotta perusoikeudet liittyen kohtuullisiin käsittelyaikoihin voivat toteutuvat. Riittämättömät resurssit eivät oikeuta rikkomaan perus- ja ihmisoikeuksia.⁴² Viimeisessä pääluvussa ennen johtopäätöksiä käsitellään viivästyneitä oikeudenkäyntiprosesseja EIT:n

³⁸ Husa & Jyränki, 2015, s. 79.

³⁹ Husa & Jyränki, 2015, s. 88.

⁴⁰ Husa & Jyränki, 2015, s. 80.

⁴¹ Kulla, 2015, s. 166.

⁴² Pohjolainen & Tarukannel, 2006, s. 976.

näkökulmasta sekä tuodaan esille jäsenvaltioiden korvausvastuut sekä yksilön käytössä olevat oikeussuojakeinot, jos asian joutuisa käsittely ei syystä tai toisesta toteudu. Johtopäätökset -luvussa laaditaan yhteenveto tutkielmassa esiin tulleista joutuisuuteen liittyvistä keskeisistä seikoista sekä vastataan tutkimuskysymyksiin.

2 Perustana oikeusturva

2.1 Hyvä hallinto perusoikeutena

Perus- ja ihmisoikeudet eivät ole aina olleet keskeisenä osana Euroopan unionin oikeutta.⁴³ Tämä johtuu siitä, että Euroopan talousyhteisön tavoitteet olivat talouspainotteisia. Rooman sopimusta laadittaessa vuonna 1957 kiinnitettiin huomiota lähinnä taloudellisen integraation edistämiseen ja laajentamiseen. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimus oli jo allekirjoitettu vuonna 1950, jolloin Euroopan neuvosto oli enemmänkin ihmisoikeusjärjestö ja Euroopan talousyhteisö oli talousjärjestö. Kaikki Rooman sopimuksen sopimusvaltiot olivat myös jo Euroopan neuvoston jäseniä.

Vuonna 1960 annettu Geitling-tapaus kuvaa perus- ja ihmisoikeuksien heikkoa asemaa talousyhteisön alkuaikoina.⁴⁴ Tapauksessa EY-tuomioistuin katsoi, ettei sillä ollut toimivaltaa ratkaista asiaa yksittäisen jäsenvaltion perusoikeuksien pohjalta. Välittömän oikeusvaikutuksen periaate ja ensisijaisuusperiaate saivat aikaan sen, että talousyhteisön oikeudelliset normit syrjäyttivät jäsenvaltioiden kansalliset normit.⁴⁵ Näin talousyhteisö, jonka oikeus ei sisältänyt perusoikeuksia, pystyi syrjäyttämään kansalliset normit. Kansalliset tuomioistuimet huolestuivat tästä ja alkoivat pyytämään ennakkoratkaisupyynnöjä, joissa tämä kyseenalaistettiin. EY-tuomioistuin katsoi vuonna 1969 antamassaan Stauder-ratkaisussaan, että perusoikeudet ovat osa eurooppaoikeuden yleisiä oikeusperiaatteita.

Perusoikeuksien suojan ja suhteellisuusperiaatteen kannalta merkittävää on Internationale Handelsgesellschaft -tapaus.⁴⁶ Tapauksen johdosta EY-tuomioistuin katsoi voivansa ratkaista asian, koska tapauksessa olevan yhteisön toimintaa ei voida arvioida jäsenvaltion kansallisten säädösten nojalta. Tavoitteena oli eurooppaoikeuden

⁴³ Raitio & Tuominen, 2020, s. 313.

⁴⁴ Raitio & Tuominen, 2020, s. 314.

⁴⁵ Raitio & Tuominen, 2020, s. 314

⁴⁶ Raitio & Tuominen, 2020, s. 315.

yhdenmukainen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa. Mikään kansallinen lainsäädäntö ei voi syrjäyttää eurooppaoikeutta itsenäisenä oikeuslähteenä vaarantamatta EY:n oikeudellista perustaa. Tapauksen ratkaisun perusteluissa tuodaan esiin se, että perusoikeudet ovat olennainen osa EY-tuomioistuimen suojaamia yleisiä oikeusperiaatteita. Näin EY-tuomioistuin alkoi suojaamaan perusoikeuksia ja kehitys talousyhteisöstä kohti perusoikeusyhteisö alkoi kehittyä.

Vuonna 1977 EY:n toimielimet, eli parlamentti, neuvosto ja komissio, antoivat yhteisen julistuksen siitä, että he kunnioittavat kansallisiin perustuslakeihin ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyviä perusoikeuksia toteuttaessaan EY:n tavoitteita.⁴⁷ Euroopan yhteisön oikeussuojajärjestelmässä on säädetty yksilön oikeusturvan tarpeesta, jos yhteisö on laiminlyönyt velvollisuuksiaan.⁴⁸ EY:n perustamissopimuksen 232 (ent. 175) artiklassa säädetään laiminlyöntikanteesta. Kanne otetaan kuitenkin käsiteltäväksi vain, jos kyseistä toimielintä on ensin kehoitettu tekemään ratkaisu.

Nizzan huippukokouksessa vuonna 2000 allekirjoitettiin Euroopan unionin perusoikeuskirja. Vuonna 2009 Lissabonin sopimuksen myötä perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova. SEU 6(1) artiklan mukaan perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen sitovuus kuin perussopimuksilla. SEU 2 artiklan mukaan ihmisoikeuksien kunnioittaminen on yksi unionin perustana olevista arvoista. SEU 6(3) artikla ilmentää yleisten oikeusperiaatteiden ja perusoikeuksien läheistä suhdetta.⁴⁹ Artiklan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa säädetyt ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvat perusoikeudet ovat näin ollen yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta. Suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa kansainvälinen oikeus on saanut entistä enemmän merkitystä viime vuosien aikana.⁵⁰

⁴⁷ Raitio & Tuominen, 2020, s. 317.

⁴⁸ Suviranta, 2002, s. 919–920.

⁴⁹ Raitio & Tuominen, 2020, s. 269.

⁵⁰ Mäenpää, 2015, s. 99.

Hyvä hallinto on joustava käsite ja sillä voidaan tarkoittaa myös toisistaan poikkeavia seikkoja painotusten ja näkökulmien mukaan.⁵¹ Tämän lisäksi viralliset määritelmät poikkeavat toisistaan. Mäenpää tuo esiin, että eroavaisuudet johtuvat kielellisistä ja käsitteellisistä eroista. Hyvää hallintoa voidaan arvioida erilaisin kriteerein.

Suomenkielinen termi *hyvä hallinto* sisältää erisisältöisiä ja -taustaisia englanninkielisiä käsitteitä.⁵² Tällaisia käsitteitä ovat muun muassa *good management*, *good governance* ja *good administration*. Vaikka käsitteet ovat samankaltaisia, niillä on kuitenkin merkittäviä eroja. Management-näkökulma sisältää hallinnon sisäisen toiminnan tehokkuuden, kun taas governance on merkitykseltään laajempi käsite. Good administration kohdistuu asiakkaan tai yksityisen ja hallinnon välisiin suhteisiin.

Hyvän hallinnon lähtökohtana on perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohta.⁵³ Artikla takaa jokaiselle oikeuden hyvään hallintoon. Artiklan perustana on se, että Euroopan unioni on oikeusyhteisö, jonka oikeuskäytännössä on kehittynyt sen ominaispiirteet.⁵⁴ Näin hyvä hallinto on saanut paikkansa yleisenä oikeusperiaatteena. 41 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät asian puolueettomasti, asiallisesti sekä viivytyksettömästi.⁵⁵ Tähän oikeuteen kuuluvat muun muassa:

- jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaisi häneen epäedullisesti
- jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset
- hallintoelinten velvollisuus perustella päätöksensä

⁵¹ Mäenpää, 2008a, s. 206.

⁵² Mäenpää, 2008a, s. 206.

⁵³ Mäenpää, 2008a, s. 207.

⁵⁴ Mäenpää, 2015, s.99.

⁵⁵ Mäenpää, 2003, s. 245.

- oikeus saada yhteisöltä korvausta vahingoista, joita yhteisön toimielimet tai sen henkilökuntaan kuuluvat ovat aiheuttaneet tehtäviään suorittaessaan
- oikeus ottaa yhteyttä unionin toimielimiin jollakin perussopimusten kielistä ja saada vastaus samalla kielellä
- unionin kansalaisen oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin.

Perusoikeuskirjan hyväksyessään jäsenvaltiot ovat sitoutuneet siihen, että ne "noudattavat sen sisältämiä periaatteita ja edistävät niiden soveltamista kukin toimivaltuuksiansa mukaisesti".⁵⁶ Perusoikeuskirjassa mainituilla hyvän hallinnon vaatimuksilla on käytännössä kansallisia hallintomenettelyjä tosiasiallisesti suuntaa antava ja yhtenäistävä esimerkkivaikutus. Myös EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu hyvän hallinnon peruskriteerien kuuluvan EU-oikeuteen ainakin EU-oikeudellisena periaatteena, joka sitoo myös kansallisia viranomaisia.

EU-oikeudellisissa asioissa ensisijaisena perus- ja ihmisoikeuksien lähteenä käytetään EU:n perusoikeuskirjaa.⁵⁷ EU:n perusoikeuksien ensisijaisena tulkintalähteenä sovelletaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Useat EU:n perusoikeuskirjan määräykset vastaavat EIS:n sisältämiä artikloja, vaikkei EU ole liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tämän vuoksi tulkinta-apua EU-oikeudessa voidaan hakea myös EIT:n oikeuskäytännöstä. Oikeusministeriön muistion mukaan EU:lla on mahdollisuus tarjota EIS:ta laajempaa suojaa. Näin ollen EU-tuomioistuimen ajantasaisen oikeuskäytännön perusteella voidaan varmistaa tietyn perusoikeuden tarjoaman suojan taso.

EIS 6 artikla säätelee oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (Right to a fair trial):

⁵⁶ Mäenpää, 2003, s. 245.

⁵⁷ Oikeusministeriön muistio, 2020, s. 24.

1. *Jokaisella 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 rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalien, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.*
2. *Jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen.*
3. *Jokaisella rikoksesta syytetyllä on seuraavat vähimmäisoikeudet:*
4. *oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista hänen ymmärtämällään kielellä;*
5. *oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytykset valmistella puolustustaan;*
6. *oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä, ja jos hän ei pysty itse maksamaan saamastaan oikeusavusta, hänen on saatava se korvauksetta oikeudenmukaisuuden niin vaatiessa;*
7. *oikeus kuulustella tai kuulustuttaa todistajia, jotka kutsutaan todistamaan häntä vastaan, ja saada hänen puolestaan esiintyvät todistajat kutsutuiksi ja kuulustelluiksi samoissa olosuhteissa kuin häntä vastaan todistamaan kutsutut todistajat;*
8. *oikeus saada maksutta tulkin apua, jos hän ei ymmärrä tai puhu tuomioistuimessa käytettyä kieltä.*

EIS 6 artiklaa voidaan soveltaa rikos-, riita ja hallintoprosesseissa.⁵⁸ Lähtökohtana on se, että EIS 6 artiklaa sovelletaan oikeudenkäynnin aikana eli sen vireille tulosta päättyen lainvoimaisen tuomion antamiseen.⁵⁹ Määritelmä on kuitenkin vain lähtökohtana, jolloin sitä on tulkittava laajentavasti erityisesti silloin, kun oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus edellyttää 6 artiklan soveltamista jo ennen oikeudenkäynnin

⁵⁸ Ervo, 2008, s. 3.

⁵⁹ Ervo, 2008, s.1–2.

alkamista tai vielä sen päättymisen jälkeen. Näin ollen artiklaa voidaan soveltaa jo ennen varsinaisen oikeudenkäynnin alkamista. Tällaisia ovat esimerkiksi rikosprosessit, jossa otetaan huomioon myös esitutkinta ja syyteharkinta. Lisäksi oikeudenkäynnin jälkeen täytäntöönpanoon kuuluva aika otetaan myös huomioon arvioitaessa 6 artiklaa. Tämä turvaa tosiasiallisen oikeuksiin pääsyn (access to justice).

EIS 6 artiklalla on oma erityinen asiallinen soveltamisalansa eikä siinä edellytetä kaikkien oikeudenkäyntien olevan oikeudenmukaisia.⁶⁰ Artikla soveltuu rikoksesta syytettyyn ja oikeudenkäynteihin, joissa on kyse yksityisluonteisista oikeuksista ja velvollisuuksista. EIS 6 artikla ei siis sovellu valituslupamenettelyihin, ylimääräiseen muutoksenhakuun, väliaikaiseen turvaamistoimiasiaan eikä menettelyyn, jossa valitus hylätään liian myöhään tehtynä tai jollain muulla prosessuaalisella perusteella.

EIS 6 artiklassa on sisäänrakennettuna oikeus päästä mukaan oikeudenmukaiseen menettelyyn, access to court.⁶¹ Sitä ei ole kuitenkaan nimenomaisesti mainittu EIS 6 artiklan sanamuodossa. Tämä johtuu siitä, että oikeus oikeudenkäyntiin on oikeudenmukaiseen oikeudenkäynnin lähtökohta eikä sen sisällymisestä EIS 6 artiklaan ole epäilystä. Tämä on tunnustettu monissa EIT:n ratkaisuissa sekä todettu yhdeksi keskeisemmistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tekijöistä. Sopimusvaltiot eivät voi rajoittaa oikeudenkäyntiä kiertämällä 6 artiklan sisällöllisiä vaatimuksia. Lisäksi tuomioistuimeen pääsyyn sisältyy tosiasiallinen saavutettavuus.

Tuomioistuimeen pääsy tarkoittaa EIS 6 artiklassa myös oikeuksiin pääsyä, access to justice.⁶² Oikeuksiin pääsy ulottuu pidemmälle verrattuna tuomioistuimeen pääsyyn. Sen valossa tarkastellaan sitä, onko pääsy tuomioistuimeen tuottanut lisäksi pääsyn oikeuksiin eli onko oikeudet saavutettu tuomioistuinmenettelyllä. Tällöin keskeinen asema on tuomioistuinmenettelyn tehokkuudella sekä onnistuneella täytäntöönpanolla.

⁶⁰ Ervo, 2008, s. 3.

⁶¹ Ervo, 2008, s. 21.

⁶² Ervo, 2008, s.22.

Ervo tuo esiin, että tuomioistuimeen pääsyä on katsottu rikotun myös tilanteissa, joissa tehoton täytäntöönpano on estänyt tosiasiallisesti oikeuden toteutumisen, vaikka sen tunnustava tuomio onkin saatu. Tuomioistuimeen pääsyä on rikottu myös tilanteissa, joissa esitutkinta on viivästyttänyt käsittelyä ja aiheuttanut rikoksen vanhenemisen ja estänyt oikeuksiin pääsyn. Näin ollen EIS 6 artikla kytkeytyy joutuisuuteen. Viivästykset asian käsittelyssä saattavat estää tuomioistuimeen pääsyn ja oikeuksiin pääsyn toteutumisen.⁶³

Euroopan parlamentti on lisäksi vuonna 2001 hyväksynyt eurooppalaisen hyvän hallintotavan säännöstön, jonka mukaan EU-hallinnossa asioivien EU:n toimielinten ja laitosten sekä virastojen ja virkamiesten on toimittava.⁶⁴ Säännöstössä on todettu hyvän hallinnon lähtökohtina muun muassa oikeudenmukaisuus, lainmukaisuus, puolueettomuus, johdonmukaisuus, suhteellisuus, palveluperiaate, riippumattomuus, syrjinnästä ja vallan väärinkäytöstä pidättäytyminen sekä perusteltujen odotusten huomioon ottaminen. Hyvään hallintoon kuuluvat säännöstön mukaan myös neuvonta, objektiivisuus ja kirjeisiin vastaaminen kansalaisten kielellä. Säännöstön mukaan asianosaisia tulee kuulla ennen päätöksentekoa, päätökset on perusteltava ja ilmoitettava asianosaisille. Päätökseen on sisällytettävä myös valitusmahdollisuutta koskeva ohjaus.

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on prosessuaalinen perusoikeus, joka on turvattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäksi myös perustuslain 21 §:ssä. PeL 21 §:n mukaan ”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi 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. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin

⁶³ Ervo, 2008, s. 23.

⁶⁴ Mäenpää, 2003, s 246.

kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla”. Tämä on myös valituskelpoisuuden perustana.⁶⁵

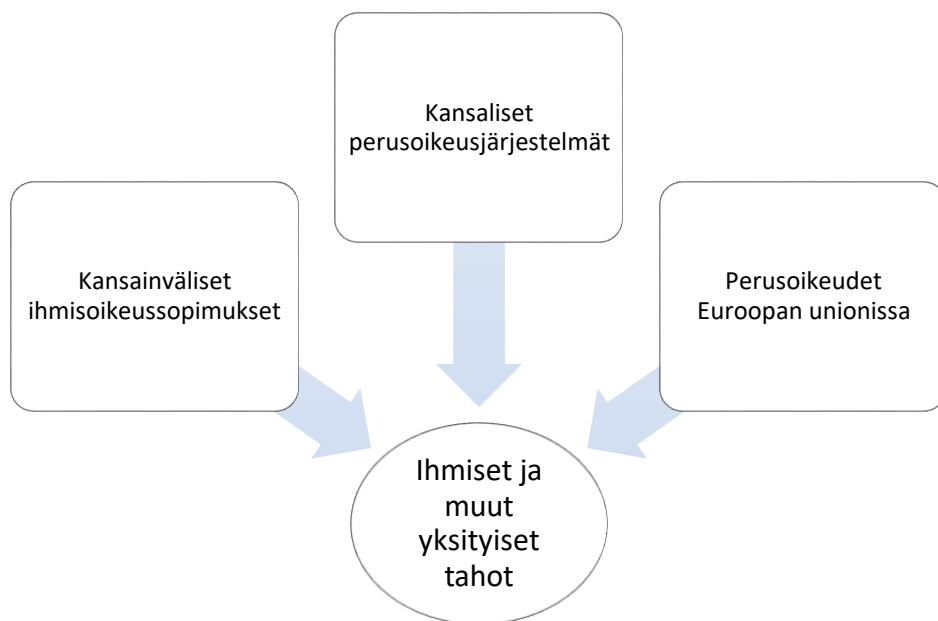
Suomen perustuslaki sisältää lisäksi yleisen perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden. PeL 22 §:n mukaan: ”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen”. PL 107 §:n mukaan alemman asteiset säännökset eivät saa olla ristiriidassa perustuslain kanssa.

Euroopassa ihmiset ovat kolmenlaisten perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmien piirissä.⁶⁶ Ensinnäkin ihmisten oikeuksia turvaa kansallinen perusoikeusjärjestelmä. Suomessa tämä ilmenee perustuslaista. Suomen perustuslain 2 luvussa on kattava perusoikeusluettelo. Näitä kansallisia suojajärjestelmiä täydentävät jäsenvaltioita velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Kaikki jäsenvaltiot ovat esimerkiksi osapuolina yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Kolmas ominaisuus on Euroopan unionin perusoikeusjärjestelmä. Nämä vastaavat osittain Euroopan ihmisoikeussopimuksessa suojattuja oikeuksia. Ero on kuitenkin siinä, että perusoikeusjärjestelmä ulottuu pidemmälle ja suojaa lisäksi taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia.

Edellä esiin tuomani ominaisuudet eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan toisiaan täydentäviä ja vuorovaikutteisia. Seuraavassa kuviossa kuvaan eurooppalaista perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmää.

⁶⁵ Nieminen-Finne, 2021, s. 1008.

⁶⁶ Ojanen, 2016, s. 139.



Kuvio 1. Eurooppalainen perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmä⁶⁷

EU-oikeudessa termillä perusoikeudet (fundamental rights) viitataan oikeuksiin, jotka ovat tunnustettu perusoikeuksina EU-oikeudessa ja jotka on koottu Euroopan unionin perusoikeuskirjaan.⁶⁸ Termiä ihmisoikeudet (human rights) käytetään, kun puhutaan perustavanlaatuisista oikeuksista kansainvälisissä sopimuksissa, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Nykyaikaisessa ihmisoikeus- ja perusoikeusajattelussa painotetaan perus- ja ihmisoikeuksien jakamattomuutta eli sitä, että kaikki ihmis- ja perusoikeudet ovat yhtä tärkeitä, eikä eri oikeuksien välillä ole hierarkioita tai etusijajärjestystä.⁶⁹

Ihmisoikeustuomioistuin on tärkeä niin perusoikeuksien että lainkäytön kannalta.⁷⁰ Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyessään Suomi tunnusti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiovallan pakolliseksi suoraan sopimuksesta johtuen

⁶⁷ Ojanen, 2016, s. 140.

⁶⁸ Ojanen, 2016, s. 136.

⁶⁹ Ojanen, 2016, s. 138.

⁷⁰ Mäenpää, 2015, s. 87.

(ipso facto) kaikissa sopimuksen tulkintaan ja soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä, kuten myös yksityisten oikeuden esittää valituksia sopimusloukkauksista.⁷¹ Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset ovat pääosin joustavia oikeusnormeja, niiden sisältö jää pitkälti yksittäistapausta koskevassa prosessissa todettavaksi.⁷² Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö täsmentää sopimusmääräysten sisältöä.

Kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia on Suomen oikeusjärjestykseen tuotu tavallisilla laeilla tai poikkeuslaeilla, ei siis tekstimuutoksin perustuslakiin.⁷³ Nämä sopimukset sitovat sopimusvaltiot toiminaan niin, että sopimusvelvoitteiden sisältö toteutuu näiden oikeudenkäyttöpiirissä. Suomessa vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen valmistelussa käytettiin runsaasti hyväksi kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia.⁷⁴ Uudistuksen perusteluissa viitattiin kansainvälisten valvontaorganien ihmisoikeusvalitusten johdosta tekemiin ratkaisuihin. Ihmisoikeussopimusten valtiosääntöinen vaikuttavuus ilmenee kuitenkin suoraan perustuslaista, joka antaa näiden sopimusten takaamille oikeuksille suoran valtiosisäisen sovellettavuuden erityisen liityntäsäännön kautta.⁷⁵ Tässä mielessä ihmisoikeudet täydentävät kotimaisia perusoikeussäännöksiä ja muodostavat niiden kanssa sääntelykokonaisuuksia.

2.2 Hyvän hallinnon perusteet

Suomen perustuslain lähtökohtana on hyvä hallinto. ”Hyvän hallinnon takeet” on perustuslain 21 §:n 2 momentissa käytetty käsite, jolla tarkoitetaan ripeää ja asianmukaista menettelyä, käsittelyn julkisuutta, kuulemisoikeutta, päätöksen perustelemista ja oikeusturvan saatavuutta.⁷⁶ Näiden lisäksi hyvään hallintoon kuuluvat hallinnon palveluperiaate, virkatoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn

⁷¹ Mäenpää, 2015, s. 100.

⁷² Mäenpää, 2015, s. 378.

⁷³ Mäenpää, 2015, s. 100.

⁷⁴ Mäenpää, 2015, s. 87.

⁷⁵ Mäenpää, 2015, s. 100.

⁷⁶ Mäenpää, 2003, s. 244.

objektiivisuus. Näitä varmistavat lisäksi esteellisyysäännökset, joita on hallinto- ja julkisuuslaissa sekä virkamieslaeissa. Näihin hyvän hallinnon takeisiin voidaan laeilla säätää vain vähäisiä poikkeuksia tai rajoituksia.

Hyvän hallinnon vaatimuksista on lisäksi säädetty perustuslain 124 §:ssä. Pykälän mukaan hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle, vain jos sillä ei vaaranneta perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Näillä vaatimuksilla tarkoitetaan yhdenvertaisuutta, kielellisiä perusoikeuksia sekä oikeutta tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta.⁷⁷

Perustuslain 21 §:n mukainen hyvän hallinnon vaatimus on puolestaan kirjattu myös hallintolakiin. Hyvän hallinnon perusteista on säädetty hallintolain 2 luvussa. Niitä määrittää yleisesti hallintolain 1 §:n tarkoitussäännös, jonka mukaan hyvään hallintoon kuuluu hallinnon palveluiden ja hallinnon tuloksellisuuden edistäminen. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat, jo edellä mainitun oikeusturvan, palveluiden laadun ja tuloksellisuuden lisäksi:

- Hallinnon oikeusperiaatteet (HL 6§)
- Palveluperiaate ja palveluiden asianmukaisuus (HL 7§)
- Neuvonta (HL 8§)
- Hyvän kielenkäytön vaatimus (HL 9§)
- Viranomaisten yhteistyö (HL 10§)

Hyvän hallinnon perusteisiin voidaan laskea myös tiettyjä menettelyllisiä vaatimuksia, jotka ilmenevät muista hallintoasian käsittelyä määrittelevistä säännöksistä. Tällaisia käsittelyä koskevia yleisiä vaatimuksia ovat käsittelyn viivytyksettömyys (HL 23§), esteellisyysperusteiden huomioon ottaminen (HL 27-30§), oikeus tulla kuulluksi (34 §) ja oikeus saada perusteltu päätös (45 §).⁷⁸

⁷⁷ Mäenpää, 2003, s. 244.

⁷⁸ Mäenpää, 2003, s. 244–245.

Oikeusperiaatteet ovat joustavampia normeja kuin täsmälliset oikeussäännöt. Niitä on kuitenkin pidetty tarpeellisina oikeuskäytäntöä sekä lainoppia määriteltäessä. Sitovien periaatteiden avulla kirjataan hallinnon tavoitteita, arvoja sekä sisällöllisiä puitteita hallinnon toiminnalle.⁷⁹ Oikeusperiaatteet ohjaavat viranomaisen harkintaa ja asian käsittelyä. Oikeusperiaatteiden oikeudellisen sitovuuden on nähty olevan osin ongelmallista.⁸⁰ Ongelma voidaan nähdä olevan siinä, että ristiriitatilanteissa jollekin toiselle periaatteelle annetaan suurempi painoarvo kuin toiselle.⁸¹ Joissakin tilanteissa nämä periaatteet voivat siis joutua kilpailemaan keskenään ja siinä tapauksessa toiselle periaatteelle on harkinnan, systematisoinnin ja punninnan kautta annettava suurempi painoarvo kuin toiselle periaatteelle.⁸²

Oikeusperiaatteista säännellään hallintolain 6 §:ssä:

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Kyseisestä lainkohdasta eroteltavissa olevia oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuuden periaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuoja.⁸³

Hallintotoiminnan *yhdenvertaisuusvaatimus* perustuu perustuslain 6 §:ään, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.⁸⁴ Hallintolain 6 §:ssä säädetty, että yhdenvertaisuusperiaate täsmentää näitä perustuslain vaatimuksia nimenomaan

⁷⁹ Mäenpää, 2017, s.143.

⁸⁰ Hautamäki, 2004, s. 49.

⁸¹ Hautamäki, 2004, s. 105.

⁸² Hautamäki, 2004, s. 110.

⁸³ Mäenpää, 2017, s. 144.

⁸⁴ Mäenpää, 2003, s. 163.

hallintotoiminnassa. Viranomaisen on säännöksen mukaan ”kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti”. Säännös koskee kaikkea viranomaistoimintaa. Yhdenvertaisuusvaatimus ei rajoitu vain viranomaisen kanssa välittömästi asioiviin, vaan sitä sovelletaan kaikkiin niihin, jotka ovat käsiteltävässä asiassa asianosaisia tai joihin käsittely voi muutoin vaikuttaa. Yhdenvertaisuusperiaate sisältää lisäksi syrjinnän kiellon. Sen mukaan ketään ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan perusteetta.⁸⁵ Vastaavasti EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklassa kielletään kaikenlainen syrjintä.

Samanlaisissa tapauksissa on noudatettava samanlaista menettelyä ja johdonmukaista ratkaisulinjaa.⁸⁶ Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää näin ollen päätöksenteon johdonmukaisuutta sekä mielivallan kieltoa. Johdonmukaisuusvaatimus ei kuitenkaan tarkoita, että asiat tulisi ratkaista kaavamaisesti, koska asioita on arvioitava ottaen huomioon asian erityispiirteet. Menettelykäytännön muuttaminen on mahdollista, jos muuttamiseen on perusteltu syy. Yhdenvertaisuuteen kuuluu myös se, että viranomaisen on toimittava yhtä huolellisesti ja tehokkaasti EU-lainsäädäntöä sovellettaessa kuin kansallistakin lainsäädäntöä sovellettaessa. Yhdenvertaisuus linkittyy EU-oikeuden yleiseen periaatteeseen, tasa-arvoperiaatteeseen ja diskriminointikieltoon.

Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sitä koskevaan oikeuskäytäntöön sisältyy samantyyppisiä periaatteita kuin EU-oikeudessa on omaksuttu.⁸⁷ EU-oikeuden hallinnolliseen soveltamiseen liittyvissä tilanteissa on arvioitu muun muassa sanavapauden ja omaisuuden suojan merkitystä ihmisoikeusperiaatteina. Lisäksi ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan nojautuva oikeusturvan saatavuuden vaatimus on osoittautunut tärkeäksi useissa tapauksissa.

Objektiveettiperiaatteen tavoitteena on vahvistaa luottamusta hallintotoiminnan asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen.⁸⁸ Tämän johdosta hallintotoimintaa ei voi

⁸⁵ Mäenpää, 2003, s. 164.

⁸⁶ Mäenpää, 2003, s. 166.

⁸⁷ Mäenpää, 2003, s. 174.

⁸⁸ Mäenpää, 2003, s. 168–169.

perustaa epäasiallisiin perusteisiin. Tällaisia epäasiallisia perusteita ovat perheen tai ystävien suosinta sekä henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa. Näin ollen viranomaisen ei saa esimerkiksi pitkittää käsiteltävää asiaa mielivaltaisesti. Objektiviteettiperiaatteen toteutumista on pyritty vahvistamaan hallintolain 27–30 §:n esteellisyyssäännöksillä.

Suhteellisuusperiaatteen pääsisältö on se, että viranomaisen toimien on oltava ”oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden” (HL 6 §). Oikeana mittana voidaan yleensä pitää kohtuullisuutta.⁸⁹ Olosuhteet huomioon ottavaa kohtuusharkintaa on käytettävä arvioitaessa suhteellisuutta.

Suhteellisuusperiaate pitää sisällään kolme elementtiä, joiden mukaan viranomaisen toimien suhteellisuutta tulee arvioida.⁹⁰ Ensinnäkin viranomaisen toimen on oltava asianmukainen hallinnon näkökannalta ja tehokas sekä asianmukainen suhteessa perusteltuun päämäärään ja tavoitteeseen. Suhteellisuusperiaatteen toisena elementtinä on toimen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden arviointi, joiden pääkohtana on erityisesti sen kohteen etujen ja oikeuksien arviointi. Kolmas elementti edellyttää toimien oikeasuhtaisuutta. Toisinaan toimet voivat rajoittaa yksityisten oikeuksia tai yksityiseen voi kohdistua pakko. Toimet eivät kuitenkaan saa sisältää rajoituksia enempää kuin on välttämätöntä toimenpiteen tavoitteiden saavuttamiseksi. On siis valittava vähiten rajoittava tekijä. Kytkeä joutuisuuteen liittyy asian merkityksellisyydestä asianosaiselle. Asianosaiselle esimerkiksi edunsaavaa päätöstä ei saa viivyttää kohtuuttoman pitkään.

Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan yksityisen henkilön, yrityksen tai muun oikeussubjektin tulee tietyin edellytyksin voida vilpittömässä mielessä luottaa

⁸⁹ Mäenpää, 2003, s. 169.

⁹⁰ Mäenpää, 2003, s. 169.

viranomaisen toimintaan.⁹¹ Periaate turvaa perusteltuja odotuksia etenkin suhteessa viranomaistoiminnan odottamattomiin ja yksityisen kannalta haitallisiin muutoksiin. Suojattavan luottamuksen on oltava perusteltu ja lain mukainen. Viranomaisen voi kuitenkin perustellusta syystä muuttaa vakiintunutta ratkaisukäytäntöään. Näin ollen yksityisen henkilön tulisi voida luottaa viranomaisen antamien ratkaisujen tavanomaisiin käsittelyaikoihin.

Edellisten lisäksi EU-oikeuden oikeusperiaatteet ovat myös merkityksellisiä.⁹² EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä merkityksellisiksi oikeusperiaatteiksi ovat muovautuneet lainalaisuus-, suhteellisuus-, oikeusvarmuus-, luottamuksensuoja-, yhdenvertaisuus- ja ihmisoikeusperiaatteet. Unionin oikeuden kiinteänä osana ne sitovat kansallisia hallintoviranomaisia unionin oikeuden toimeenpanossa ja toteuttamisessa.

Lainalaisuusperiaatteen mukaan yksityiselle oikeussubjektille veloitteita asettavan tai etuja suovan toimivallan perustan on oltava säädännäisessä oikeudessa. EU-oikeutta toimeenpanevien kansallisten hallintoviranomaisten osalta lainalaisuusperiaate voi lisäksi edellyttää säädännäistä toimivaltaperustaa kansallisessa oikeudessa. Toimivallan käytön lainmukaisuuden on oltava valvottavissa. Lainalaisuusperiaate sisältää myös vaatimuksen taata riittävä oikeusturva. Periaatteen toteuttaminen edellyttää siis vallankäytön oikeudellisen kontrollin järjestämistä ja oikeusturvan saatavuutta. Viranomaisen tulee joutuisuudesta riippumatta aina noudattaa lakia.

Muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen aineellisoikeudellista sisältöä arvioitavaa tuomioistuinkontrollia voidaan tarkastella oikeuskysymyksiin, tosiseikkoihin ja harkintaan kohdistuen.⁹³ Lisäksi tuomioistuimen toimivaltaa voidaan tarkastella prosessin vaiheiden mukaan, koska toimivaltaan liittyvät kysymykset nousevat esiin oikeudenkäynnin eri vaiheissa. Ne määrittävän niin asian tutkittavaksi ottamista, sen

⁹¹ Mäenpää, 2003, s.171–172.

⁹² Mäenpää, 2003, s. 173–174.

⁹³ Nenonen, 2011, s. 64.

tutkimista sekä annettavan ratkaisun sisältöä. Nenonen tuo esiin, että valitusviranomaisen toimivaltaisuus on valituksen tutkimisen edellytys. Lakien ja säännösten perusteella määräytyy sen, mikä valitusviranomainen on toimivaltainen tutkimaan ja ratkaisemaan kyseessä olevan asian. Perustuslain mukaan hallintolainkäyttöasioissa tuomiovaltaa käyttää korkein hallinto-oikeus ja hallinto-oikeus. Näin ollen kyse on oikeusriidasta, joka koskee hallintoviranomaisen tekemää hallintopäätöstä tai julkisoikeudellista suhdetta.

Suomessa on pääsääntöisesti tarvittu muutoksenhakukelpoinen päätös, jotta siitä voisi valittaa. Oikeustila on kuitenkin tämän suhteen ollut muutoksessa. Esimerkiksi aiempaan eikä uudempaan ilmastolakiin (423/2022) sisältynyt säädöksiä muutoksenhausta. Lakiin kuitenkin lisättiin 1.3.2023 voimaan tulleella lailla (108/2023) muutoksenhakusäännökset. Tämä muutoksenhakumahdollisuus koskee valtioneuvoston päätöksiä ilmastolain 9–12 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien hyväksymisestä sekä lain 17 §:ssä tarkoitettua päätöstä suunnitelman muuttamisesta. Muutosta haetaan KHO:lta. Valitusoikeus on sillä, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset voivat tai siihen sopeutuminen voi erityisellä tavalla koskea.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry ja Greenpeace Norden valittivat vuonna 2022 valtioneuvoston ilmastovuosikertomuksesta.⁹⁴ Suomessa ei ollut ennen valitettu ilmastolain perusteella tehdyistä päätöksistä. Muutoksenhakijoiden mielestä valtioneuvosto oli toiminut vähintäänkin passiivisesti, jolloin asianosaisen oikeusturva ja perusoikeuksien turvaaminen edellyttivät mahdollisuutta hakea ratkaisuun muutosta. Valittajien mukaan ilmastovuosikerrassa ei ollut esitetty laissa säädettyä arviota tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista. KHO ei tutkinut tätä valitusta, koska ei ollut valituskelpoista hallintopäätöstä. Mutanen mukaan se, ettei valitusta otettu tutkittavaksi, ei poista sitä, että tapaus on Suomen ensimmäinen ilmasto-oikeudenkäynti, joka luo perustaa muutoksenhauille ilmastolain soveltamisalalla.

⁹⁴ Mutanen, 2023, s. 1096–1098.

Tuomioistuimen toimivalta voidaan jakaa kolmeen osaan: tutkimisvaltaan, päätösharkintaan ja päätösvaltaan.⁹⁵ Tutkimusvalta määrittää sen, missä laajuudessa ja millä perusteilla tuomioistuimen tulee arvioida muutoksenhaun kohteena oleva päätöstä. Sekä lisäksi sen, miten tiukasti se on sidottu valituksessa esitettyihin vaatimuksiin. Nenonen tuo esiin, että tutkimisvalta voidaan jakaa kahteen ulottuvuuteen. Niitä ovat asiallinen tutkimisvalta ja aktiivinen tutkimisvalta. Asiallinen tutkimisvalta liittyy tuomioistuinkontrolliin ja sen mukaan määräytyy muun muassa se, missä laajuudessa tuomioistuin voi luottaa viranomaisen päätöksenteossa soveltamaan menettelyyn, harkintavaltaan ja päätösvaltaan. Aktiivinen tutkimusvalta liittyy tuomioistuimen rooliin asian tutkimisessa ja sen mukaan määräytyy se, voiko tuomioistuin ylipäänsä tutkia asiaa kokonaisuudessaan uudelleen vai onko sen rajoitettava valituksessa esitettäviin väitteisiin ja voiko se toimia oma-aloitteellisesti.

Lisäksi tuomioistuimen tutkimisvaltaa rajaa myös kysymykset päätöksen valituskelpoisuudesta, valitusoikeudesta ja valitusmenettelystä. Näitä voidaan nimittää tutkimusvallan prosessuaalisiksi puitteiksi. Päätösvalta määrittää asian ratkaisemiseen liittyvää valitusviranomaisen tuomiovaltaa. Päätösvallan laajuus muun muassa määrittää sen, voiko oikeudenkäynnin kohteena olevaa päätöstä muuttaa tai korvata kokonaan omalla päätöksellään ja minkälainen lopputulos ratkaisuun voi sisältyä. Yhteisön oikeus edellyttää pääsyä tuomioistuimeen mutta kansallinen oikeus ei sitä takaa.⁹⁶

Valituskelpoisena päätöksenä on pidetty hallintoprosessissa oikeudellisesti sitovaa päätöstä.⁹⁷ Oikeuskäytännössä on kuitenkin tullut esiin, ettei vaatimus oikeudellisesti sitovasta päätöksestä ole aina ehdoton eikä sitä voida laissa määritellä aukottomasti ja näin ollen sääntely on perustellusti joustavaa ja sitä on tarkasteltava tilannekohtaisesti. Tästä johtuu, että oikeustieteen ja -käytännön rooli on korostunut. Nieminen-Finne tuo

⁹⁵ Nenonen, 2011, s. 64–66.

⁹⁶ Suviranta, 2002, s. 932.

⁹⁷ Nieminen-Finne, 2021, s. 1005.

esiin, että päätöksen valituskelpoisuus tulee erottaa hallintoprosessin vireillepanotavoista, joita ovat valitus, ylimääräinen muutoksenhaku, hakemus, esitys ja alistus sekä muut vireillepanotavat.

3 Hallintoasian käsittely ilman aiheetonta viivytystä

3.1 Joutuisuus käsitteenä

Viivytyksettömyys ja joutuisuus ovat joustavia käsitteitä, joiden arviointiin vaikuttaa käsiteltävän asian luonne, käsittelyn menettelyvaiheet ja vaikeusaste. Mäenpään mukaan positiivisesti muotoiltuna viivytyksettömyydestä on kyse käsittelyn kohtuullisesta joutuisuudesta.⁹⁸ Käsittelyn aika ei saa siis olla suurempi, kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely, ottaen huomioon asian erityispiirteet. Lisäksi viivytyksettömyys ei saa asettaa estettä sille, että asia käsitellään asianmukaisesti, huolellisesti sekä puolueettomasti.⁹⁹ Kuten olen jo aiemmin tuonut ilmi, ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännöillä on ohjausvaikutusta Suomalaisessa hallintotoiminnassa.¹⁰⁰

Joutuisuutta määriteltäessä korostuu asioiden erilaisuus ja se, ettei kaikkia asioita voida käsitellä samalla aikataululla. Hallituksen esityksessä tuodaan ilmi, että kaavamaisen käsittelyajan noudattamisen johdosta asianosaisen oikeusturva voi vaarantua.¹⁰¹ Toiset asiat vaativat enemmän selvitystyötä kuin toiset, ja tämä on otettava huomioon myös käsittelyaikoja arvioidessa.

Hallintolain 25§:n mukaan viranomaisen on valmistettava asiat yhdessä ja ratkaistava asiat samalla kertaa, jos viranomaisessa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen. Asioiden käsitteleminen ei kuitenkaan saa aiheuttaa haitallista viivytystä tai jollei se ole asian laadun tai luonteen vuoksi tarpeetonta. Asioiden yhdessä käsittelemisen tulisi tehostaa myös viranomaisen toimintaa. Kun tapaukseen tutustunut virkamies ratkaisee asian samalla kerralla, toisen virkamiehen ei tarvitse enää tutustua asiaan ja tehdä

⁹⁸ Mäenpää, 2008b, s. 129.

⁹⁹ Mäenpää, 2008a, s. 274.

¹⁰⁰ Väättänen, 2011, s. 43.

¹⁰¹ HE 50/2013 vp, s. 14.

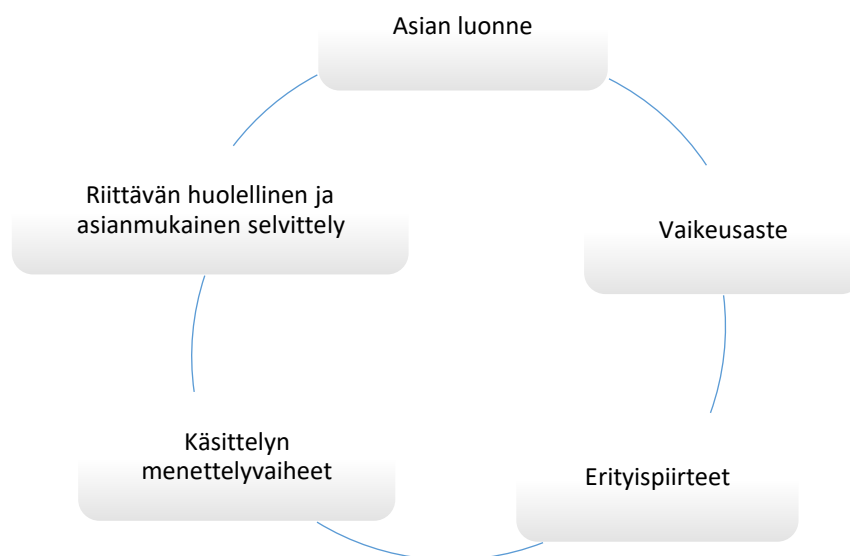
päätöksiä asiaan liittyen. Kun sama virkamies ratkaisee samaan asiaan liittyvät tapaukset, työaika säästyy sekä lisäksi asiat ratkaistaan samaa kaavaa noudattaen.

Hallituksen esityksestä ilmenee yhdenvertaisuus, jonka mukaan samankaltaiset asiat tulisi käsitellä yhtä joutuisasti. Jos käsittelyaika on samassa asiaryhmässä olevilla asioilla eri, on sille oltava perusteltu syy.¹⁰² Se, että joku asianosaisista on pyytänyt asiassaan nopeampaa käsittelyä, ei voi olla perusteena sille, että asia on ratkaistu nopeammin kuin muut samassa asiaryhmässä olevat asiat.¹⁰³

Seuraavassa kuviossa kuvaan kohtuulliseen joutuisuuteen liittyviä osatekijöitä. Joutuisuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat asian luonne, vaikeusaste, erityispiirteet, käsittelyn menettelyvaiheet sekä riittävän huolellinen ja asianmukainen selvittely. Kuten voimme huomata, asian luonne, vaikeusaste ja erityispiirre ovat itse asiaan liittyviä seikkoja, kun taas menettelyllisiä tekijöitä ovat huolellinen ja asianmukainen käsittely sekä asiassa käytävät menettelyvaihteet. Joutuisa käsittely voi kärsiä yhdenkin kuvaamani tekijän vuoksi. Esimerkiksi, jos asia on arkipäiväinen ja rutiininomainen, mutta asianmukainen käsittely ei toteudu ja sen vuoksi päätöksen saaminen kestää. Asia saattaa myös olla niin erityislaatuinen, että käsittelyyn kuluu normaalia enemmän aikaa. Tällöin erityispiirteet voidaan ottaa huomioon punnittaessa sitä, onko kohtuullinen joutuisuus toteutunut. Näin ollen kaikki eri kuviossa esittämäni tekijät yhdessä vaikuttavat käsittelyn joutuisuuteen ja sen arviointiin, onko kohtuullinen joutuisuus toteutunut.

¹⁰² HE 50/2013, s. 8.

¹⁰³ Kulla, 2015, s. 167.



Kuvio 2. Kohtuullisen joutuisuuden osatekijät

3.2 Joutuisuusvaatimuksen sääntely

Joutuisuusvaatimus on keskeinen osa oikeusturvaa ja hyvää hallintoa. Viranomaisen velvollisuutena on käsitellä asiat hyvän hallintotavan mukaisesti. Asioiden joutuisa käsittely vaikuttaa ihmisten oikeuteen saada perusoikeutensa toteutuneeksi. Oikeudenkäynnin joutuisuudella on yhtenä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijänä niin materiaalinen että prosessuaalinen merkitys oikeusturvan takaajana.¹⁰⁴ Useammassa tapauksissa asian joutuisa käsittely on sekä asianosaisen että julkisen vallan intressien mukaista.¹⁰⁵ Joutuisuusvaatimus on johdettavissa EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen vaatimuksesta. Lähtökohtaisesti siis jäsenvaltio ei voi vedota omiin hallintokäytänteisiinsä oikeuttaakseen EU-oikeuden vastaisen menettelyn. Näin ollen joutuisuuden turvaamisella ei voida perustella muiden oikeusturvatekijöiden loukkaamista, vaan oikeudenkäynnin joutuisuus tulisi turvata riittävä oikeusturvan tason

¹⁰⁴ Majanen, 2017, s. 738.

¹⁰⁵ Kulla, 2015, s. 166; Jaakko, 2022, s.1.

takaavan, sisällöllisesti selkeän lainsäädännön ja tuomioistuinlaitoksen riittävän resursoinnin avulla.¹⁰⁶

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Perusoikeuskirjan artiklat ovat osittain päällekkäisiä Suomen perustuslain kanssa. Päällekkäisyyksiä kuitenkin vähentää se, että perusoikeussäännösten soveltamisalat eroavat toisistaan.

Suomen perustuslain 21.2 §:ssä säädetään, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi samaisessa säännöksessä on mainittu oikeussuojatakeina käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös sekä hakea muutosta. Perustuslain säännös koskee kaikkia elimiä, virastoja ja laitoksia. Säännös myös kytkee ensiasteen hallintomenettelyn laatuvaatimukset oikeusturvan alaan.

Koska joutuisuus on joustava käsite, voidaan esimerkiksi ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklalle antaa merkitystä kohtuullisuutta arvioitaessa. Tämä artikla keskittyy vain muutoksenhaun kestoon, kun taas esimerkiksi perustuslain säännökset velvoittavat muitakin viranomaisia kuin tuomioistuuksia. Oikeusturva perusoikeutena toteuttaa EIS 6 artiklan vaatimuksen Suomen oikeusjärjestelmässä. Ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa (within a resonable time) oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin koskee kaikkia oikeussubjekteja. Lähtökohtaisesti

¹⁰⁶ Majanen, 2017, s. 739.

EIS 6 artikla tulee sovellettavaksi asian vireille tulosta päättyen lainvoimaiseen tuomioon.¹⁰⁷ Kuitenkin joissain tapauksissa kuten rikosasioissa, artiklaa sovelletaan jo ennen tuomioistuinkäsittelyä. Lisäksi pelkkä tuomio ei riitä, vaan se tulee myös panna tehokkaasti täytäntöön.

Euroopan hyvän hallintotavan säännösten 17 artikla asettaa päätökselle kohtuulliset määräajat. Artiklan mukaan:

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.

Kohtuullisen ajan määrittely on hankalaa asioiden erilaisuuden vuoksi, mutta edellä mainitsemani artikla asettaa selvimmän ja tiukimman linjauksen määräaikoihin liittyen. Sen mukaan asia on käsiteltävä viivyttämättä, mutta viimeistään kahden kuukauden kuluttua sen vastaanottamisesta. Tätä Euroopan oikeusasiamiehen asettamaa kahden kuukauden määräaikaa voidaan pitää suuntaa antavana hankalimmissa asioissa. Tavallisemmat ja hallinnossa usein toistuvissa asioissa hyvä hallinto voi vaatia, että asia käsitellään ripeämmin.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Ervo, 2008, s.2.

¹⁰⁸ Mäenpää, 2008b, s. 9.

Hyvän hallinnon takeista on säädetty perustuslain lisäksi tarkemmin vielä tavallisella lailla. Perustuslaissa näkemys joutuisuudesta on yksilökohtainen, sillä siinä joutuisuus nähdään yksilön oikeutena. Hallintolaissa joutuisuus on muotoiltu viranomaisen velvollisuudeksi. Asioiden tarpeettoman pitkittymisen johdosta hallintolain 5 luvun 23 §:ssä on säädetty, että hallintoasia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Näin ollen asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja lausunnot tulisi hankkia mahdollisimman aikaisessa vaiheessa sekä mahdollisimman yksinkertaisia keinoja käyttäen sekä lisäksi sisällöltään ja laadultaan samanlaiset asiat tulisi käsitellä yhtä nopeasti.¹⁰⁹

Miettisen ja Väätäsen mukaan asian ripeän ja asianmukaisen menettelyn vaatimus, eli joutuisuusvaatimus, nousi yhdeksi keskeisimmistä tavoitteista uutta hallintolakia säädettäessä. Lisäksi tavoitteena uutta lakia säädettäessä oli parantaa yksilöiden ennakkollista oikeusturvaa. Nykyisessä hallintolaissa säädetään viranomaisten toimintaan yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista. Siinä vahvistetaan muun muassa palveluperiaate, viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat yleiset periaatteet, täsmennetään neuvontavelvollisuutta sekä tuodaan esiin viranomaisten keskinäinen yhteistyö ja toiminnassa noudatettava hyvä kielenkäyttö.

Näiden lisäksi laissa säädetään hallintoasiassa noudatettavista keskeisistä menettelyllisistä vaatimuksista. Tähän kuuluu muun muassa asian käsittelyä koskevat säännökset, mukaan lukien joutuisuusvaatimus.¹¹⁰ Hallintolain säädökseen ei kuitenkaan säädetty tarkkaa kaavamaista käsittelyaikaa, koska sitä ei pidetty tarkoituksenmukaisena hallintoasioiden laajan skaalan ja erilaisuuden vuoksi.¹¹¹ Lisäksi hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että hallintoasioissa määräaikojen merkitys

¹⁰⁹ Miettinen & Väätänen, 2006, s. 51.

¹¹⁰ Miettinen & Väätänen, 2006, s. 1–3.

¹¹¹ HE 50/2012 vp. s.8.

asianosaiselle vaihtelee asian luoneesta riippuen. Joissain tapauksissa yksilön oikeusturva saattaisi olla vaarassa tarkkojen määräaikojen johdosta. HL 23 § jättää asiassa noudatettavan määräajan harkitsemisen viranomaisen vastuulle.

Virkamiehen velvollisuudesta joutuisuuteen liittyen säädetään valtion virkamieslain 14§:ssä. Säännöksen mukaan virkamiehen on käsiteltävä asia asianmukaisesti ja viivytyksettä. Näin ollen tehtävien asianmukainen ja viivytyksetön hoitaminen on virkavelvollisuus.¹¹² Toiminnan viivästyessä, kyseessä saattaa olla virkavirhe. Tämän lisäksi viranomaisen tulee varmistaa joutuisa käsittely tiedottamalla toiminnastaan ja palveluistaan.

Hallintolain 8.1 §:n mukaan viranomaisen on vastattava asiointia koskeviin tiedusteluihin. Lisäksi hallintolain 23 §:ssä on säädetty siitä, että viranomaisen on esitettävä asianosaiselle pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Käsittelyaika-arvio on siis annettava aina asiakkaan pyynnöstä.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ratkovat toiminnassaan muun muassa määräaikoihin ja asian kohtuuttomaan kestoon liittyviä kanteluita. He ovat antaneet vuosittain monia käsittelyaikoihin ja viivästyksiin liittyviä kantelupäätöksiä. Esimerkiksi oikeuskanslerin 17.12.2020 antamassaan ratkaisussa (771/70/2020) kyse oli valvontalautakuntaan saapuneesta asiasta, joka oli tullut vireille vuonna 2012 ja asia oli ratkaistu vuonna 2019. Oikeuskansleri totesi, että asian ratkaisemisen edellytyksiä olisi tullut tarkastella säännöllisesti ottaen huomioon hallintolaissa ja valvontalautakunnan työjärjestyksessä asetetut vaatimukset määräaikoihin liittyen. Oikeuskansleri totesi, että asian käsittely valvontalautakunnassa on ollut kohtuuttoman pitkä. Lisäksi ilmeni, että valvontalautakunnan asianhallintajärjestelmä ei ole mahdollistanut asioiden seuraamista ja asiassa on jääty odottamaan muun viranomaisen tekemää ratkaisua. Kuten oikeuskansleri totesi, kyse on asian kohtuuttomasta kestosta. Kyse on myös

¹¹² Kulla, 2015, s. 166.

osaltaan viranomaisen passiivisuudesta, sillä valvontalautakunta on jäänyt odottamaan muun viranomaisen päätöstä eikä se ole pyrkinyt edesauttamaan sitä, että asia olisi saatu ratkaistua ilman aiheetonta viivytystä. Näin ollen kyse on kohtuuttoman pitkästä kestosta, joka johtuu esimerkiksi riittämättömistä resursseista asiantuntijajärjestelmään liittyen ja osittain kyseessä voidaan myös nähdä olevan suoranaista passiivisuutta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2020 on tuotu esiin, että käsittelyaikoihin liittyvät ongelmat koskevat poliisihallinnon tehtäväkenttää, verohallinnon antamia päätöksiä, maahanmuuttoviraston toimintaa, kuluttajariitalautakunnan antamia ratkaisuja sekä työvoimapolitiittisia lausuntoja. Vastaavasti vuoden 2021 käsittelyaikoihin liittyvät ongelmat liittyvät tietosuojavaltuutetun toimiston ja kuluttajariitalautakunnan toimintaan, digi- ja väestötietoviraston käsittelemiä asioihin, verohallinnossa tehtäviin tuloverotuksen oikaisuvaatimukseen, lastensuojeluun liittyvään toimintaan, hovioikeuden antamiin ratkaisuihin sekä poliisin ja rikosseuraamuslaitoksen toimintaan.

Hyväksyttävää käsittelyaikaa pyritään konkretisoimaan hallintolain 23§:ssä, jossa viranomaisen on määriteltävä odotettavissa oleva käsittelyaika toimialansa keskeisissä asiaryhmissä. Erityislainsäädännöstä löytyy täsmällisiäkin säädöksiä liittyen käsittelyn määräaikoihin. Esimerkiksi JulKL 14.4 §:n mukaan:

”Tässä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.”

Viranomaiselta vaadittavista määräajoista ei voida yleensä joustaa. Jos viranomainen laiminlyö veloitteensa noudattaa määräaikaa, siitä ei voi aiheutua asianosaisella seuraamuksia.¹¹³ Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio

¹¹³ Mäenpää, 2008b, s. 100.

päätöksen ajankohdasta. Koska kyse on vain arviosta, se ei ole ehdoton. Tämän lisäksi aika-arvio voi olla sekä suullinen että kirjallinen, riippuen siitä miten asianosainen on sen pyytänyt. Mikäli asian käsittely venyy merkittävästi, viranomaisen on oma-aloitteellisesti ilmoitettava siitä asianosaiselle.¹¹⁴

Hallintolain 25 §:ssä on säädetty, että asiat tulee valmistella ja käsitellä yhdessä, jos ne vaikuttavat merkittävästi toisiinsa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä tai jollei se ole asian laadun tai luonteen vuoksi tarpeetonta. Säännöksellä on merkitystä muun muassa käsiteltäessä useita kilpailevia hakemuksia, jotka koskevat samaa niukkaa etua tai oikeutta.¹¹⁵ Tällaisia voivat olla esimerkiksi liikennelupia, oppilaitospaikkoja tai asumisoikeusasuntoja koskevat hakemukset. On selvää, että tasapuolisen kohtelun vaatimuksella on korostunut merkitys käsiteltäessä tällaisia asioita yhdessä.

Asioita ei ole kuitenkaan mahdollista käsitellä täysin tasapuolisesti, koska viranomaisella on käytössään rajalliset resurssit.¹¹⁶ Jotta tasapuolisuus näissäkin tilanteissa toteutuisi, päätöksenteon tulisi perustua ennalta määriteltyjen, yleisesti hyväksyttävien ja tasapuolisesti sovellettavien edellytysten mukaisesti. Vaikka resurssit olisivatkin rajalliset, niiden käyttöä voidaan myös yhdenvertaisuusperiaatetta loukkaamatta priorisoida. Priorisointi merkitsee, että hallinnon asiakkaita voidaan tällaisessa tilanteessa asettaa tiettyyn, asiallisiin perusteisiin pohjautuvaan, järjestykseen. Kuitenkin niin, ettei sitä sovelleta syrjivästi.

Huolellisen selvityksen vaatimus korostuu erityisesti asioissa, joissa korostuu perustuslaissa turvatut perusoikeudet.¹¹⁷ Tällaisia asioita ovat esimerkiksi perustoimeentuloon liittyvät asiat. Viranomaisen on pidettävä huoli siitä, ettei

¹¹⁴ Kulla, 2015, s. 167.

¹¹⁵ Mäenpää, 2003, s. 165.

¹¹⁶ Mäenpää, 2003, s. 165.

¹¹⁷ Niemivuo ym., 2010, s.278.

asianosaiselta jäisi puutteellisten tietojen vuoksi saamatta hänelle lakiin perustuvaa etuutta. Huolellisen selvityksen vaatimuksesta säädetään hallintolain 31§:ssä:

”Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.”

Näin ollen viranomaisella on päävastuu huolehtia siitä, että asiaa on riittävästi ja asianmukaisesti selvitetty sekä pyytää tarpeellisia tietoja sekä selvityksiä. Niemivuo ym. tuovat kirjassaan esiin sen, että viranomaisesta riippuu se, mitä tietoja ja selvityksiä hän pitää asian kannalta relevanttina. Viranomaisen ei tulisi pyytää asianosaiselta epäolennaisia tai merkitykseltään vähäisiä selvityksiä. Tämän lisäksi viranomaisen ei tulisi hankkia selvityksiä enempää, kuin on tarpeen asian ratkaisemiseksi.¹¹⁸

Laissa ei säädetä niistä keinoista, joita viranomaisella on käytössään hankkiessaan selvityksiä. Käytännössä kuitenkin viranomaisella on käytössään kolmen keinoa, joiden avulla se voi hankkia asiaan liittyviä tietoja ja selvityksiä, joihin perustaa ratkaisunsa. Viranomaisen voi hankkia ne itse viran puolesta, pyytää niitä asianosaiselta tai se voi pyytää asian ulkopuolella olevan tahon esittämään selvityksiä.¹¹⁹ Selvittämisen asianmukaisuuteen liittyy se, että asiat on selvitettävä yleisen huolellisuusvelvollisuuden puitteissa. Näin ollen viranomaisen tulee selvittää käsiteltävänä olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava määräyksiä. Tämän lisäksi viranomaisen tulee pitää huoli siitä, että asiakirjat ovat totuudenmukaisia ja luotettavia.¹²⁰

Toisaalta jo mainitsemani hallintolain 31.2§:ssä asetetaan myös asianosaiselle vaatimuksia, joiden mukaan asianosaisen on esitettävä selvitykset vaatimustensa

¹¹⁸ Niemivuo ym., 2010, s. 276–277.

¹¹⁹ Niemivuo ym., 2010, s. 277.

¹²⁰ Niemivuo ym., 2010, s. 278.

perusteista sekä myötävaikutettava asiansa selvittämiseen. Esimerkiksi verotuksessa verovelvolliselle on asetettu velvollisuus antaa selvitykset ja tiedot verotietoihinsa liittyen. Asianosaisella ei välttämättä ole aina tietoa siitä, mitkä asiat ovat tärkeitä tai relevantteja asian käsittelyn kannalta, joten viranomaisen on neuvontavelvollisuutensa (HL 8§) mukaisesti huolehdittava siitä, että asianosaiselle kerrotaan mitä selvityksiä ja missä laajuudessa niitä tarvitaan. Tällainen selvittämisvastuu liittyy usein asioihin, joissa asianosaisen on esimerkiksi tuotava ilmi se, miksi hän on esimerkiksi oikeutettu saamaan jotakin etuutta. Tämä selvittämisvastuu on kuitenkin toissijainen suhteessa viranomaisen selvittämisvelvollisuuteen nähden. Jos asianosainen ei anna selvitystä ja laiminlyö selvittämisvastuunsa, se ei ole automaattisesti peruste esimerkiksi hylätä jotakin hakemusta. Tosin, asia saatetaan joutua ratkaisemaan puutteellisin tiedoin.¹²¹

Hallintolain 34 §:ssä säädetään lisäksi vielä tarkemmin siitä, että asianosaiselle on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä sekä antaa selvityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Korkein hallinto-oikeus on lausunnossaan korostanut tätä kuulemisperiaatetta.¹²²

Kulla tuo kirjassaan esiin sen, että viranomaisen on käytettävä menettelyharkintaa, jotta joutuisuus toteutuisi. Selvitykset ja lausunnot tulisi hankkia asiassa mahdollisimman nopeasti, jotta asianosaisen kuuleminen oli mahdollista hoitaa yhdellä ja samalla kerralla. Näiden selvitysten ja lausuntojen saamiseksi tulisi käyttää määräaika. Tämän lisäksi asianosaiselle tulisi tuoda ilmi se, että pyydettyjen selvitysten tai lausuntojen puuttuessa asian käsittely hidastuu.¹²³ Myös Mäenpää tuo artikkelissaan esiin, että viranomaisen tulee asettaa määräaika, jonka aikana asianosaisen on annettava selvitys. Hänen mukaansa pyydettyä selvitystä asianosaiselta, määräaika voidaan yleensä asianosaisen pyynnöstä pidentää.¹²⁴

¹²¹ Niemivuo ym., 2010, s. 280.

¹²² Niemivuo ym., 2010, s.284.

¹²³ Kulla, 2015, s. 167.

¹²⁴ Mäenpää, 2008b, s.100.

Hallintolain 43 §:ssä säädetään hallintopäätöksen muodosta. Sen mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Se voidaan kuitenkin antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Näin ollen muutoseikasta voidaan joustaa kiireellisissä tapauksissa.

Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä niihin sovelletut säännökset. Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä 45.2 §:ssä mainituissa tilanteissa, joita ovat:

1. *tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;*
2. *päätös koskee hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän taikka kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia;*
3. *päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;*
4. *päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka*
5. *perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.*

Perustelut ovat kuitenkin yllä mainituissa tilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön (HL 45.3§). Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että päätökset perusteellaan oikeisiin tosiseikkoihin ja lainkohtiin perustuen. On riittävää, että päätöksen perusteluissa tosiseikkoina tuodaan esiin välittömästi ratkaisun perusteena olevat selvitykset ja syyt.¹²⁵ Myös salassapitosäännökset voivat rajoittaa perusteluiden sisältöä.

Täten lainsäädäntö ei suoraan kerro sitä, milloin asia on kestänyt liian kauan ja milloin joutuisuus ei toteudu. Tästä johtuen ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännöllä on merkitystä siihen, miten asian joutuisaa käsittelyä arvioidaan. Joutuisuus tulee arvioitavaksi tapauskohtaisesti.¹²⁶ Joutuisuuden vaatimus koskee koko hallintoprosessia

¹²⁵ Niemivuo ym., 2010, s. 337.

¹²⁶ Väättänen, 2011, s. 39–43.

eli asian vireille tulosta päätöksen tiedoksiantoon ja toimeenpanoon asti.¹²⁷ Lisäksi hallinnossa asioivan kannalta sillä ei ole merkitystä, missä vaiheessa viivästys tapahtuu. Hänen kannaltaan asian kokonaiskäsittelyaika on ratkaiseva.¹²⁸ Näin ollen joutuisuus tulee arvioitavaksi vasta sitten, kun prosessista on kulunut aikaa. Joutuisuutta ei voida siis etukäteen arvioida.

3.3 Joutuisuutta vaarantavat tekijät

Perustuslain 22 §:ssä säädetään, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Säädöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Näin ollen julkisen vallan on taattava riittävät resurssit, jotta perusoikeudet liittyen kohtuullisiin käsittelyaikoihin voivat toteutuvat. Riittämättömät resurssit eivät oikeuta rikkomaan perus- ja ihmisoikeuksia.¹²⁹

EIT:n ratkaisussa Zimmerman ja Steiner v. Sveitsi oli kyse asioiden ruuhkautumisesta ja sen vaikutuksista käsittelyaikoihin. EIT katsoi, että jos ruuhkautumisesta aiheutunut viivästyminen on väliaikaista ja jos sopimusvaltio on reagoinut tilanteeseen nopeasti ja korjannut tilannetta, viivästyminen ruuhkautumisen johdosta on katsottava hyväksytyksi. Käsittelyjärjestyksen muuttaminen tärkeys- ja kiireellisyysjärjestykseen on vaadittavaa ruuhkatilanteissa. Asian merkitys asianosaisille on myös ratkaisevassa asemassa punnittaessa tärkeys- ja kiireellisyysperustetta. Myös Kulla tuo esiin, että asiassa, joka on asianosaiselle merkityksellinen, on käsittelyn oltava joutuisaa.¹³⁰ Toisaalta taas, jos ruuhkatilanne jatkuu pitkään tai jos, siitä tulee rakenteellinen ongelma, menettely ei ole hyväksyttävää. Tämä EIT:n ratkaisu on vanha, mutta sillä voidaan edelleen katsoa olevan

¹²⁷ Väättänen, 2011, s. 217.

¹²⁸ Miettinen & Väättänen, 2007, s.13.

¹²⁹ Pohjolainen & Tarukannel, 2006, s. 976.

¹³⁰ Kulla, 2015, s. 166.

merkitystä siihen, miten valtiot organisoivat oikeusjärjestelmäänsä ja toteuttavat EIS 6 artiklan vaatimuksia.

Eduskunnan oikeuskansleri on 30.12.2020 antamassaan ratkaisussa (18/10/2020) todennut, että viranomaisen organisaatiouudistukset tulisi toteuttaa niin, ettei niistä aiheudu haittaa hallinnon palveluiden saatavuuteen. Organisaatiouudistuksiin liittyvien siirtymävaiheiden aikana palveluiden saatavuus tulisi myös turvata. Tapauksessa tielautakuntaan käsittelemiin asioihin kuuluvan yksityistien asia oli viipynyt viranomaisessa kaupungin organisaatiouudistuksen vuoksi. Lisäksi ratkaisussa todettiin, että asiaa ei ollut myöhemminkään ryhdytty käsittelemään hallintolakiin kuuluvalla joutuisuudella. Kulla tuo esiin, että viranomaisen on työnjohto- ja organisaatiojärjestelyillä pyrittävä takaamaan asian joutuisa käsittely. Pelkällä viittauksella yleiseen työtilanteeseen ei voida perustella kohtuullisen käsittelyajan ylittymistä.¹³¹

Valtion virkamieslaissa (750/1994) säädetään sekä tehtävien viivytyksettömästä käsittelystä sekä lisäksi siinä annetaan iso merkitys työnjohdolle asioiden järjestelemisestä. Valtion virkamieslain 14.1§:ssä säädetään:

”Virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.”

Vastuu työn organisoinnista on työnjohdolla, ei yksittäisillä virkamiehillä. Työnjohdon on pidettävä työnjohdolliset toimet asiaankuuluvalla tasolla sekä huolehdittava siitä, että ohjeistukset ovat riittävät ja selkeät. Näin ollen yksittäinen virkamies voi toiminnassaan toimia saamiensa ohjeiden ja mahdollisuuksien mukaan. Väättänen on esittänyt ratkaisuksi työnjohtoon ja työn organisointiin liittyviin ongelmiin esimerkiksi uuden teknologian käyttöönottoa, henkilöstön kouluttamista, tietokantojen muodostamista sekä muutoksia jo toiminnassa oleviin toimintatapoihin.¹³²

¹³¹ Kulla, 2015, s. 166–167.; HE 50/2013 vp. s. 8.

¹³² Väättänen, 2011, s. 547.

EOAK 18.4.2017 (1301/2017) antamassa ratkaisussa eduskunnan oikeusasiamies toi ratkaisussaan esiin sen, ettei perusoikeuksista voida poiketa sillä, ettei viranomaisessa ole riittäviä resursseja. Tapauksessa KELA ei ollut esittänyt hyväksyttäviä perusteita toimeentulotukipäätöksen viivästymiselle. Toimeentulotuki turvaa viimesijaista toimeentuloa ja päätöksen saaminen on asianosaiselle hyvin tärkeää. Viivytyksettömyyden arvioinnissa tulee ottaa huomioon ratkaisun tosiasiallinen merkitys asianosaiselle ja hänen perheelleen. Kuten olen jo aiemmin tuonut ilmi, mitä suurempi merkitys ratkaisun saamisella voidaan katsoa olevan asianosaiselle, käsittelyn tulisi tapahtua viivytyksettömästi. Lisäksi viranomaisen on noudatettava lakisääteisiä käsittelyaikoja. Laissa toimeentulotuesta (1412/1997) annetun 14 c §:n mukaan:

”Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.”

Apulaisoikeuskanslerin 26.10.2022 antamassa ratkaisussa (763/10/2021) kyse oli siitä, että kantelijan kanteluasia oli ollut aluehallintovirastossa käsiteltävänä yli kaksi vuotta. Asia oli odottanut pitkään esittelyvuoroaan ja vasta yli vuoden jälkeen kantelijalta oli pyydetty lisäselvitystä asiassa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan lisäselvityksen pyytämiseen oli kulunut kohtuuttoman pitkä aika ja sen vuoksi koko käsittely viivästyi kohtuuttoman pitkäksi. Selvityksen mukaan keskeinen tekijä käsittelyn viivästymiselle oli sosiaalihuollon asioiden ruuhkautuminen. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei yleinen ruuhkautuminen ole peruste käsittelyn pitkittymiselle, vaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiat tulevat käsitellyksi lain mukaan ilman aiheetonta viivytystä esimerkiksi työn organisoimisen avulla. Eduskunnan oikeusasiamies on lisäksi esimerkiksi 28.5.2003 antamassaan ratkaisussa (2587/4/01) todennut, ettei henkilöstön voimavarojen puute oikeuta luistamaan viivytyksettömästä asian käsittelystä.

Oikeusasiamiehelle oli tehty kantelu liittyen lastenvalvojan palveluihin. Tapauksessa (EOAK/602/2021) lastenvalvojen palvelut eivät olleet järjestetty asianmukaisesti, muun

muassa sen johdosta, että jonot perheoikeudellisiin palveluihin olivat neljästä kuuteen kuukautta. Kymenlaakson sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymän mukaan ruuhkan perhepalveluihin aiheutti Covid-19-pandemia sekä keskitetty asiakasohjaus, neuvonta ja ajanvaraus. Oikeusasiamies toi ratkaisussaan esiin, että perheoikeudellisten palveluiden pitkittymisellä saattaa olla monia kielteisiä vaikutuksia, enimmäkseen lasten hyvinvoinnin ja edun kannalta. Lisäksi oikeusasiamies totesi, että vaikei lainsäädännössä ole tarkemmin säädetty lastenvalvojen palveluiden järjestämisestä, kyse on kuitenkin niin olennaisesta palvelusta, että sen tulee olla saatavilla kohtuullisessa ajassa ilman erityisiä velvoittavia säännöksiäkin. Myös laillisuusvalvojen käytännössä tietyissä asiaryhmissä on edellytetty erityistä joutuisuutta.¹³³ Tällaisia ovat muun muassa yksilön oikeusturvaa ja sosiaalietuuksia koskevat hakemukset. Oikeusasiamies on antanut kunnalle huomautuksen, kun toimeentulotukihakemuksen käsittely oli kestänyt kolme viikkoa. (EOA 3026/4/06, 5.2.2007).

Useimmiten siis riittämättömät resurssit voivat olla syynä siihen, miksei joutuisan käsittelyn vaatimus toteudu. Se ei kuitenkaan ole perusteltu syy poiketa tästä vaatimuksesta, kuten voimme ratkaisuiden perusteluista huomata. Ongelmat työnjohdossa tai organisaation rakenteissa ei ole perusteltu syy joutua joutuisuudesta. Tällaisia perusteluja ei ole hyväksytty perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamiselle. Kuitenkaan asian viipymisen vuoksi asianosaisella ei ole käytössään päätöstä, johon muutoksenhaku voisi kohdistua. Näin ollen yleistä valitusmahdollisuutta viranomaisen passiivisuutta vastaan ei ole.¹³⁴ Poikkeuksena on kuitenkin harvat tilanteet, joissa erityissäännösten perusteella viranomaisen passiivisuus konstruoidaan valituskelpoiseksi päätökseksi. Mahdollisuutena on kuitenkin tehdä kantelu ylimmille laillisuudenvälvoille hallintokantelun muodossa. Kuitenkaan hallintokantelu ei merkitse pääsyä tuomioistuimeen, jolloin sitä ei voida pitää erityisen tehokkaana

¹³³ HE 50/2013 vp. s.8.

¹³⁴ Suviranta, 2002, s. 915 & 932.

oikeussuojakeinona.¹³⁵ Tämä johtuu siitä, että sitä käyttäen laiminlyönnistä tai passiivisuudesta johtuvaa oikeuden loukkausta ei voida saada korjatuksi.

¹³⁵ Suviranta, 2002, s. 928.

4 Viivästyneet hallintoprosessit

4.1 Hyvityslaki

Kuten on tullut ilmi, viivästyneet menettelyt aiheuttavat yksilöille sekä yhteiskunnalle harmia. Kun prosessi on käynnissä, siitä aiheutuu psyykkistä rasitusta asianosaiselle sekä prosessin yleinen hitaus heikentää luottamusta oikeuslaitokseen.¹³⁶ Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009, jäljempänä hyvityslaki) tuli voimaan 1.1.2010. Sen soveltamisala rajattiin ensin koskemaan ainoastaan yleisiä tuomioistuimia.¹³⁷ Vuonna 2016 sen soveltamisala laajennettiin koskemaan myös hallintotuomioistuimia, erityistuomioistuimia ja hallintolainkäyttölaissa tarkoitettuja valituksia käsitteleviä muutoksenhakulautakuntia.

Hyvityslain soveltamisalan laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä tuodaan esille hyvityslain tavoitteet.¹³⁸ Tavoitteiksi on lueteltu muun muassa asianosaisen oikeusturvan parantaminen, tehokkaan kansallisen oikeussuojakeinon luominen viivästytilanteisiin, joutuisuuden parantaminen sekä pyrkimys kohtuullisiin käsittelyaikoihin. Näin ollen niin kutsutun hyvityslain säätämällä oli suuri merkitys joutuisuuden toteutumiseen. Hyvityslaki toimii jälkikäteenä oikeussuojakeinona viivästytilanteissa.¹³⁹ Lisäksi hyvityslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä on tuotu esiin, että lain tarkoituksena edellä mainittujen lisäksi on panna täytäntöön EIS:n ja EIT:n oikeuskäytännöstä johtuvat velvoitteet sekä muun muassa sitä, mikä ajanjakso on otettava huomioon oikeudenkäynnin kestoa arvioidessa.¹⁴⁰

Hyvityslain taustalla on Suomea sitova Euroopan ihmisoikeussopimus sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä Suomelle johtuvat velvoitteet.¹⁴¹

¹³⁶ Jaakko, 2022, s. 1.

¹³⁷ Majanen, 2017, s. 735.

¹³⁸ HE 85/2012 vp. s. 17.

¹³⁹ HE 85/2012 vp. 20.

¹⁴⁰ HE 233/2008 vp. s. 1 & 5.

¹⁴¹ Kastula, 2010, s. 863.

Hyvityslaisissa olevat arviointikriteerit perustuvat EIT:n oikeuskäytäntöön. Tämä johtuu siitä, että EIS 6(1) artiklassa turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi kohtuullisessa ajassa edetessään EIT:een todettaisiin sopimusrikkomukseksi samoin, kun kansallisella tasolla. Näitä tulisi siis arvioida samalla tavoin niin kansallisella tasolla kuin EIT:n oikeuskäytännössä. Näin ollen vakiintuneet, EIT:n oikeuskäytännössä kehittämät arviointikriteerit, kuten jutun vaikeus, valittajan ja asian käsittelyyn osallistuneiden viranomaisten toiminta oikeudenkäynnin aikana sekä jutun merkitys asianosaiselle.

Hyvityslaisissa säädetään asianosaisen oikeudesta saada valtion varoista hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy. Hyvityslaki ulottuu kaikkiin tuomioistuinten lainkäyttöasioiden yksityisiin asianosaisiin.¹⁴² Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (2015:139) kyse oli yhtiön esittämästä vaatimuksesta oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä hallinto-oikeudessa kuluneen ajan vuoksi. Vuoden 2010 hyvityslaki ei koskenut hallintotuomioistuimia. KHO:n ratkaisusta ilmenee, että hyvityslain tarkoituksena oli taata tehokas kansallinen oikeussuojakeino oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta. Tällöin valtio voidaan tuomita korvaamaan viivästymisestä johtuva ihmisoikeusloukkaus. Näin ollen KHO katsoi, että valtionaloudellisista syistä ei voida lykätä hyvityslain voimaantuloa hallintolainkäytössä, vaan voimaantulosäännöstä oli tulkittava ihmisoikeusmyönteisellä tavalla, niin että oikeudenkäynnin osapuolilla olisi mahdollisuus samaan oikeussuojaan kansallisesti samoin kuin mikä olisi mahdollista ihmisoikeustuomioistuimessakin. Näin ollen KHO otti tutkittavakseen yhtiön vaatimuksen koskien oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämistä hallinto-oikeudessa kuluneen ajan vuoksi. KHO on tuonut perusteluissaan esiin, että oikeudenkäynnin kesto on ollut kokonaisuudessaan hieman yli kolme vuotta. KHO katsoi, että noin kahden vuoden käsittelyaikaa hallinto-oikeudessa ja hieman yli kolmen vuoden kokonaiskäsittelyaikaa kahdessa eri oikeusasteessa ei voida pitää kohtuuttoman pitkänä. Tämän ja yhtiön vaatimuksen vuoksi KHO hylkäsi yhtiön vaatimuksen oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä.

¹⁴² Jaakko, 2022, s. 2.

Asian erityinen merkitys asianosaiselle vaikuttaa kohtuullisen keston arviointiin sekä hyvityksen määrään.¹⁴³ Näin ollen kiireellinen asia ja erityisen merkittävä asia toimivat hyvityslain tulkinnessa synonyymeinä. Hyvityslain 4 §:ssä säädetään:

Arvioitaessa, onko oikeudenkäynti viivästynyt, otetaan oikeudenkäynnin keston lisäksi huomioon erityisesti:

- 1) *asian laatu ja laajuus;*
- 2) *asianosaisten, viranomaisten ja tuomioistuinten toiminta oikeudenkäynnissä;*
- 3) *asian merkitys asianosaiselle.*

Oikeudenkäynnin viivästymistä arvioitaessa otetaan lisäksi huomioon Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990) 6 artiklan 1 kappaleen soveltamista

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan (2019:16) virkamiehen irtisanomiseen liittyen, että kyse oli asianosaiselle hyvityslain 6 §: n 2 momentissa tarkoitettuna erityisen merkittävänä asiana. Hallituksen esityksestä ilmenee, että lainkohdassa tarkoitettuina asianosaiselle erityisen merkittävinä asioina pidettäviä asioita ovat asiat, jotka liittyvät henkilön toimeentuloon ja oikeudelliseen asemaan. KHO totesi, että virkamiehen irtisanomista koskeva asia vaikuttaa välittömästi ja erittäin merkittävällä tavalla henkilön toimeentuloon

Hyvityslain 5 §:ssä säädetään oikeudenkäynnin alkamisajankohdasta. Sen mukaan oikeudenkäynnin kestonä huomioon otettava aika alkaa riita- ja hakemusasiassa asian vireilletulosta tuomioistuimessa. Hallintolainkäyttöasiassa oikeudenkäynnin kesto alkaa siitä, kun vireillepanoasiakirja on toimitettu asianomaiselle tuomioistuimelle tai viranomaiselle.¹⁴⁴ Oikeudenkäynnin kestonä huomioon otettava aika alkaa kuitenkin jo oikaisuvaatimuksen tai muun vastaavan hallintomenettelyssä käsiteltävän vaatimuksen

¹⁴³ Jaakko, 2022, s. 6.

¹⁴⁴ Esimerkiksi KHO:n ratkaisussa 2016:60 käsittelyaikaan luettiin oikaisumenettelyvaiheeseen sekä valituksen käsittelyyn hallinto-oikeudessa ja KHO:ssa käytetty aika.

tekemisestä, jos tällainen vaatimus on lain mukaan tehtävä ennen kuin päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Erityisestä syystä oikeudenkäynnin keston huomioon otettava aika voi alkaa tätä aikaisemmasta ajankohdasta. Hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevassa asiassa oikeudenkäynnin keston huomioon otettava aika alkaa, kun viranomaisen on käynnistänyt seuraamukseen johtavan menettelyn ja antanut sen tiedoksi asianosaiselle. Hyvityslain 6 §:n 4 momentin mukaan oikeutta hyvitykseen ei kuitenkaan ole siltä osin, kun rangaistusta on alennettu viivästyksen perusteella.

Itä-Suomen hovioikeus katsoi ratkaisussaan (25.1.2024) että hyvityslain 5 § 1 momentin 3 kohdan säännös on ristiriidassa EIS 6(1) artiklaa koskevan oikeuskäytännön kanssa. HO:n mukaan säännöstä tulisi tulkita lainsäätäjän tarkoituksen mukaisesti ottaen huomioon laissa nimenomaisesti mainittujen kriteerien lisäksi myös kyseisen lain säätämisen jälkeinen EIT:n oikeuskäytännön kehitys. Tapauksessa HO katsoi, että tarpeeton viivästys on tapahtunut esitutinnan ja käräjäoikeuden käsittelyn aikana. HO toi esiin, että oikeudenkäynnin keston huomioon otettava aika alkaa hyvityslain 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan rikosasiassa asianomistajan vaatimuksen vireilletulosta tuomioistuimessa. Kuitenkin kokonaisuutta tarkastellen hyvityslain tarkoituksena on kuitenkin ollut se, että oikeudenkäynti tulee katsoa viivästyneeksi niissä tapauksissa, joissa se on myös ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan viivästynyt. Korkein oikeus on aiemmin katsonut, että hyvityslain säännökset eivät estä ottamasta oikeudenkäynnin keston huomioon myös esitutkintavaihetta, kun asianomistaja on esitutkinnassa kuultaessa ilmoittanut esittävänsä asiassa korvausvaatimuksia. Hyvityslain sanamuodon mukaan tulkittuna oikeudenkäynnin keston arviointi alkaa siitä, kun hän esittänyt vaatimuksensa käräjäoikeudessa. Kuitenkin EIT:n ratkaisukäytännössä tarkasteltava ajanjakso on alkanut siitä päivästä, kun korvausvaatimukset ovat tehty. Näihin syihin vedoton HO katsoo, että hyvityslain 5 §:n 1 momentin 3 kohdan säännös on ristiriidassa EIS 6 (1) artiklan kanssa. HO katsoi, että asia tulee ratkaista perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ja lainsäätäjän tarkoituksen mukaisesti. Asia ei ollut lajissaan ja laajuudessaan tavanomaista vaativampi rikosasia, mutta sillä oli erityistä merkitystä asianosaiselle, koska kyse oli pahoinpitelyasiasta, jossa toisena vastaajana oli hänen

parisuhdekumppaninsa, jolloin asian viivästymisen voidaan katkoa aiheuttaneen pelkoa, epävarmuutta ja huolta. Näin ollen HO päätyi ratkaisussaan siihen, että asianomaisen oikeutta kohtuulliseen oikeudenkäynnin kestoon on loukattu ja hyvitykselle on perusteet.

Oikeudenkäynnin päättymisajankohtaa ei ole määritelty hyvityslaisissa. Kuitenkin lain esitöiden mukaan kesto aika päättyy lainvoimaiseen tuomioon.¹⁴⁵ Prosessi voi päättyä myös valituslupahakemuksen hylkäämiseen tai sovintoon. Alemman asteen päätöksen palauttaminen uudelleen käsiteltäväksi tai kumoaminen ei katkaise käsittelyaikaa kokonaisuutta arvioidessa.¹⁴⁶ Myös EIT:n ratkaisukäytännössä on noudatettu tätä linjaa. Ihmisoikeustuomioistuin edellyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja viivästyksiä vastaan. Tähän pureudutaan esimerkkien avulla seuraavissa luvuissa.

Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä (2010:31) oli kyse syytetyn oikeudesta kohtuulliseen rahamääräiseen hyvitykseen hyvityslain perusteella. Tapauksessa asianomainen vaati korkeimpaan oikeuteen toimittamassaan hakemuksessa valtiota korvaamaan hänelle 10 000 euroa oikeudenkäynnin viivästymisestä. Oikeudenkäynti koski hänen tekemäkseen väitettyjä talousrikoksia. Hänen mukaansa oikeudenkäynnin viivytys oli vaikuttanut olennaisesti hänen asemaansa elinkeinonharjoittajana ja yrittäjänä. KKO otti ratkaisussaan ensinnäkin kantaa siihen, mikä oli oikeudenkäynnin alkamisajankohta. Ratkaisussa päädyttiin siihen, että alkamisajankohta oli silloin, kun esitutkintaviranomainen oli ollut ensimmäistä kertaa yhteydessä syytettyyn eli vuonna 2006. Vuonna 2000 syytetty oli saanut ensimmäisen kerran tiedon asianomistajan tekemistä rikosilmoituksista. KKO myös huomautti, että hyvityslain mukaisen korvausjärjestelmän tarkoituksena on antaa vastaajalle oikeussuojaa rikosasian viranomaiskäsittelyn kohtuutonta kestoja vastaan.

Hyvityslain 6 §:n 1 momentissa säädetään, että hyvityksen tarkoituksena on korvata oikeudenkäynnin viivästymisestä asianosaiselle aiheuttamaa huolta, epävarmuutta ja

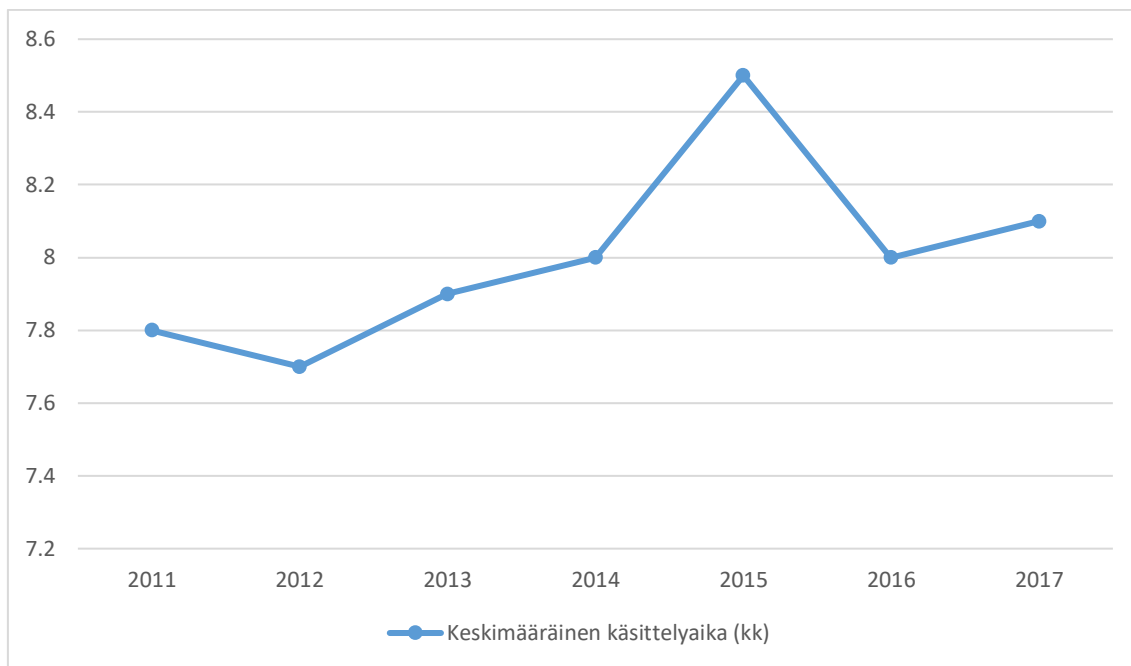
¹⁴⁵ Jaakko, 2022, s. 4; Majanen, 2017, s. 739.

¹⁴⁶ Majanen, 2017, s. 739.

muuta näihin rinnastettavaa haittaa. Saman pykälän 2 momentissa säädetään hyvityksen laskemisesta. Sen mukaan hyvityksen määrä on 1500 euroa kultakin vuodelta, jolta oikeudenkäynti on tuomioistuimen tai muun viranomaisen johdosta viivästynyt. Hyvityksen määrää kohotetaan enintään 2000 eurolla, jos pääasia on erityisen merkittävä asianosaiselle. Erityisen merkittävänä asiana pidetään asiaa, joka liittyy henkilön toimeentuloon, henkilön terveyteen, oikeudelliseen asemaan tai muuhun vastaavaan seikkaan. 3 momentin mukaan hyvitystä voidaan määrätä enintään 10 000 euroa. Hyvityksen enimmäismäärää voidaan kuitenkin painavasta syystä ylittää. Hyvitystä voidaan korottaa esimerkiksi viranomaisen passiivisuuden vuoksi ja alentaa asian vaikean luonteen vuoksi.¹⁴⁷ Poikkeuksellisesti voidaan myös määrätä, ettei hyvitystä määrätä ollenkaan hyvitystä alentavien perusteluiden vuoksi ja näin ollen todetaan vain, että oikeudenkäynti on viivästynyt.

Koska hallinto-oikeudet käsittelevät muun muassa hyvityslain säädöksiä, on tarkoituksenmukaista tarkastella myös hallinto-oikeudessa tehtävien ratkaisujen käsittelyaikoja. Kuten voimme alla olevasta kuviosta nähdä, hallinto-oikeudessa tehtävien ratkaisujen käsittelyajat ovat kasvaneet viime vuosina. Kyse ei kuitenkaan ole suuresta noususta, sillä vuoden 2011 keskimääräisestä 7,8 kuukauden käsittelyajasta käsittelyajat ovat nousseet vuoteen 2017 mennessä 8,1 kuukauteen.

¹⁴⁷ Majanen, 2017, s. 743.



Kuvio 3. Hallinto-oikeuden ratkaisujen keskimääräinen käsittelyaika (kk)

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa (16.12.2022) kyse oli vammaisen henkilön syrjintään liittyvästä asiasta liittyen KHO:n ja KKO:n tilojen esteettömyydestä ja oikeudenkäynnin viivästymistä koskevasta hyvitysvaatimuksesta. HO toi esiin, että oikeudenkäynnin kesto on alkanut siitä, kun valittajan oikaisuvaatimus on tullut vireille lautakunnassa. Oikeudenkäynti on kestänyt noin 4 vuotta ja 2 kuukautta. Vaikka asian käsittely ei ole missään yksittäisessä vaiheessa viivästynyt olennaisesti, käsittelyn kokonaisaika on kuitenkin muodostunut kohtuuttoman pitkäksi. Näin ollen HO katsoi, että valittaja on oikeutettu hyvityslain mukaiseen korvaukseen oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta. Lisäksi HO katsoi, että käsittely on viivästynyt yhdellä vuodella, jonka perusteella hyvitystä tulee arvioida. Hyvityslain 6 §:n 2 momentin mukaan hyvityksen määrä on 1500 euroa kultakin vuodelta, jona oikeudenkäynti on viivästynyt tuomioistuimen vastuulla olevasta syystä. HO katsoi kuitenkin, että viivästys ei ole aiheuttanut valittajalle erityistä huolta, epävarmuutta tai muuta niihin rinnastettavaa haittaa, jolloin viivästymisen määrää tulee alentaa ja katsoi oikeutetuksi hyvityksen määräksi 1000 euroa.

Vakuutusoikeus katsoi ratkaisussaan (31.5.2016) vanhempainpäivärahaa koskevan asian viivästyneen KELA:ssa kaksi vuotta ja sosiaaliturvan muutoksenhaku lautakunnassa kaksi vuotta. Asian kokonaiskestoaika oli ollut yhdeksän vuotta ja neljä kuukautta. Valtio määrättiin maksamaan yhteensä 6000 euroa hyvityksenä oikeudenkäynnin viivästyksestä ja 1000 euroa korotuksena sekä korvaamaan hyvityksen vaatimisesta aiheutuneet tarpeelliseksi ja kohtuulliseksi harkitut kulut. VakO katsoi, ettei kyse ollut laadultaan erityisen vaikeasta tai poikkeuksellisen laajasta asiasta. VakO toi ratkaisussaan esiin, että hyväksyttävä käsittelyaika olisi käsillä olevassa asiassa ollut noin viisi vuotta, jolloin valittaja oli oikeutettu hyvitykseen neljältä vuodelta, kultakin vuodelta 1500 euroa. VakO katsoi, että vanhempainpäivärahan määrään koskeva asia on liittynyt välittömästi valittajan toimeentuloon ja on näin ollen ollut erityisen merkittävä, jolloin hän on oikeutettu hyvityksen korotukseen ja katsoi korotuksen kohtuulliseksi määräksi 1000 euroa.

Hyvityksen määrän sääntelyssä lähtökohtana on ollut se, ettei sen arvioimiseen tulisi käyttää tarpeettomasti aikaa ja resursseja vaan hyvityksen määrä tulisi laskea kaavamaisesti.¹⁴⁸ Kuitenkin oikeuskäytännössä ei olla aina päädytty kaavamaiseen laskentatapaan. Esimerkiksi Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisussa 1.6.2016 nro 16/0365/4 katsottiin, että noin kahden vuoden ja kahdeksan kuukauden kokonaiskäsittelyaikaa voitiin pitää kohtuuttomana ja määrännyt hyvityksen määräksi kahdeksan kuukauden viivästymistä vastaavan hyvityksen 1000 euroa. Asia koski omaishoidon tukea.

EIT on yleensä pitänyt tehokkaana oikeussuojakeinona rahakorvausta valtiolta oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella.¹⁴⁹ Hyvitystä koskeva menettely ei saa olla kuitenkaan hidas. Lisäksi menettelyn tulee täyttää oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden vaatimukset ja hyvityksen määrän täytyy olla suhteessa sama, kuin EIT:n

¹⁴⁸ Majanen, 2017, s. 743.

¹⁴⁹ Majanen, 2017, s. 737.

määräämät hyvitykset. EIT ei ota tutkittavakseen viivästystä koskevaa valitusta, jos viivästyksessä on kansallisessa prosessissa saatu kohtuullinen hyvitys.¹⁵⁰

4.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot

Vuoden 2023 loppuun mennessä Suomi oli saanut EIT:lta yhteensä 142 langettavaa tuomiota. Suurin osa näistä tuomioista liittyy oikeudenkäynnin kestoon tai muihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin.¹⁵¹

EIS 6 artiklan mukaan oikeudenkäynnin on tapahduttava kohtuullisessa ajassa. Oikeudenkäynnin kestoa tulee arvioida sekä kokonaisuutena että vaiheittain.¹⁵² Kohtuulliseksi katsottavaa aikaa ei ole yksiselitteisesti määritelty EIT:n oikeuskäytännössä, mutta hyväksyttävän ajanjakson pituuteen vaikuttavat jutun laatu ja merkitys asianosaisille.¹⁵³ EIT harkitsee kohtuullisen ajan aina tapauskohtaisesti (in casu). Asianosaisen toiminta otetaan huomioon arvioitaessa käsittelyn joutuisuutta. Tästä huolimatta tuomioistuimen tulee johtaa prosessia ja huolehtia siitä, että asia käsitellään ilman aiheetonta viivytystä.¹⁵⁴

Seuraavaksi esitellään EIT:n ratkaisuja oikeudenkäynnin viivästyksen liittyviä tapauksia. Tapausten joukossa on myös rikosoikeudellisia tapauksia, joissa viivytyksetön käsittely ei ole toteutunut. Yleisten säännösten tulkinnan myötä myös rikosoikeudelliset tapaukset liittyvät samoihin normeihin kuin hallintomenettelykin joutuisan käsittelyn osalta. Näin ollen riippumatta oikeudenalasta, oikeudenkäynnin kestoa koskeva sääntely on samanlaista.

¹⁵⁰ Jaakko, 2022, s. 2.

¹⁵¹ Eduskunnan oikeusasiamies, 2023, s. 128.

¹⁵² Jaakko, 2022, s. 5.

¹⁵³ Ervo, 2008, s. 110; Jaakko, 2022, s. 5–6.

¹⁵⁴ Ervo, 2008, s. 109, 122 & 130.

Tapaus Nuutinen (27.6.2000) oli oikeudenkäynnin kohtuullista kestoja koskeva ensimmäinen Suomen saama langettava tuomio. Tapauksessa lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva oikeudenkäynti oli ollut vireillä 5 vuotta, 5 kuukautta. EIT piti tätä aikaa kohtuuttoman pitkänä. Tapauksen jälkeen Suomi on saanut useita langettavia tuomioita koskien oikeudenkäyntien kohtuutonta kestoja.

Tapaus Launikari (5.10.2000) koski irtisanomista koskevaa oikeudenkäyntiä, joka oli kestänyt 4 vuotta, 8 kuukautta. Suomi tuomittiin sopimusloukkaukseen oikeudenkäynnin joutuisuusvaatimuksen rikkomisesta.

Turkiye Is Bankasi -tapauksessa (18.6.2002) oli kyse takaussaatavaa koskevasta asiasta, joka oli ollut vireillä 5 vuotta, 7 päivää. Asia oli ollut hovioikeudessa yli neljä vuotta. EIT katsoi, että asian ratkaisu oli kestänyt kohtuuttoman pitkään, jolloin EIS 6(1) artiklaa oli rikottu.

Tapauksessa Pietiläinen (5.11.2002) tarkastelussa oli 6 vuoden, 6 kuukauden pituinen aika. Tämän aikana rikosasia oli muun muassa jätetty uuden ilmoituksen varaan todistajan haastamisessa ilmenneiden vaikeuksien vuoksi. EIT:n mukaan se, että asia oli ollut vaikea, ei kuitenkaan oikeuttanut näin pitkää kestoja. EIT:n mukaan lykkäystä tulisi puntaroida säännöllisin väliajoin oikeudessa. Tapauksessa tuomion antamisessa oli käräjäoikeuden osalta kulunut yli neljä vuotta.

Tapauksessa Kangasluoma v. Suomi (20.1.2004) oli kyse oikeudenkäynnin kestosta rikosasiassa sekä siitä, oliko esitutkinnan aikana otettava huomioon kohtuullisen ajan ylitys harkittaessa. Tarkasteltavana oli 7 vuoden, 4 kuukauden jakso. Kohtuullista aikaa tuli arvioida tapauksen erityisten asianhaarojen valossa ottamalla huomioon EIT:n ratkaisukäytäntö ja sen asettamat kriteerit. Lisäksi oli otettava huomioon jutun merkitys valittajalle. EIT:n mukaan esitutkinta ja alioikeuskäsittely olivat kestäneet kohtuuttoman pitkään. Esitutkinnasta syytteiden lukuun oli kestänyt 3,5 vuotta. Käsittely alioikeudessa

oli kestänyt lähes 2,5 vuotta. EIT totesi, että viivästysten syille ei ollut riittävästi perusteita, jolloin joutuisuusvaatimus ei toteutunut.

Pitkänen-tapaus (9.3.2004) liittyi rakennuslain mukaiseen asiaan koskien oikeudenkäynnin kestoja sekä siihen tuliko tarkasteltavaan aikaan lukea oikeudenkäynti purun jälkeen. EIT katsoi, että kokonaisaika oli ratkaiseva, joka tapauksessa oli yli 7 vuotta. EIT katsoi, ettei viivytyksetön käsittely ollut toteutunut ja näin ollen EIS 6(1) artiklaa ei ollut noudatettu. Tapauksessa T.K. ja S.E. (31.5.2005) kohtuullinen aika ei toteutunut konkurssirikosasiassa. Asian ratkaiseminen oli kestänyt lähes 4 vuotta.

Ruoho v. Suomi (13.12.2005) tapauksessa oli kyse vaikeasta talousrikosasiasta. EIT totesi, että lykkäykset käräjäoikeudessa ja käsittely ylemmissä oikeuksissa ei erikseen tarkasteltuna olleet kohtuuttoman pitkiä aikoja, mutta kokonaisuutena tarkastellessa aika oli kohtuuttoman pitkä ja rikkoi näin ollen EIS 6(1) artiklaa. Tapauksessa kokonaisaika oli yli 9 vuotta. Tapauksessa Lehtonen (13.6.2006) talousrikosasian käsittely oli kestänyt yli 10 vuotta ja kaksi kuukautta. EIT katsoi, että jutun käsittely tuomioistuimessa oli ollut joutuisaa muun muassa asian laajuuden vuoksi. Tosin syytteen nostamisen jälkeen kulunut aika oli ollut poikkeuksellisen pitkä, jolloin EIT katsoi EIS 6(1) artiklaa rikotun asian käsittelyn venyessä kohtuuttoman pitkäksi.

Pääsääntöisesti oikeudenkäyntiin luettava aika alkaa jutun vireille tulosta lainvoimaiseen ratkaisuun.¹⁵⁵ Tästä on kuitenkin poikkeuksia. Rikosjutuissa myös esitutkinta ja syytehankinta-aika luetaan yleensä kokonaisaikaan mukaan. Tällaisissa tilanteissa merkitystä on sillä, mistä ajasta lukien epäilty on tosiasiallisesti syytetyn asemassa. Tapauksessa Lehtinen v. Suomi (13.9.2005) koski talousrikosta, jonka käsittely oli kestänyt 5 vuotta, 2 kuukautta. Tapaus koski sitä, mikä aika luetaan mukaan käsittelyyn arvioidessa käsittelyn kestoja. EIT katsoi, että käsittely oli alkanut, kun keskusrikospoliisi oli kuulustellut valittajaa ja päättynyt hovioikeuden ratkaisuun hylätä kaikki syytteet. EIT:n mielestä ei ollut perusteita sille, että syyteharkinta oli kestänyt yli kaksi vuotta. EIT

¹⁵⁵ Ervo, 2008, s. 122–123.

katsoi EIS 6(1) artiklaa rikotun. EIT totesi, että vaikka tapaus oli monimutkainen, se ei kuitenkaan oikeuttanut käsittelyn kohtuutonta kestoja. KKO 2010:31 ennakkoratkaisussa tuodaan esille, että huomioon otettava aika alkaa siitä, kun toimivaltainen viranomainen on ilmoittanut vastaajalle hänen tekemäkseen epäilyistä rikoksesta tai siitä, kun vastaajaan kohdistuneet rikosepäilyt ovat olennaisesti vaikuttaneet hänen asemaansa tai kun epäilyä on kuulusteltu ensimmäistä kertaa.¹⁵⁶ Jos vastaajia on useita, huomioon otettava aika voi olla alkanut eri aikoihin. Tämä on linjassa myös EIT ratkaisukäytännön kanssa.

Täytäntöönpanoon kuluva aika voi myös johtaa siihen, että EIS 6(1) artiklaa on rikottu. Vasta tehokas täytäntöönpano takaa oikeuksiin pääsyn.¹⁵⁷ Tapauksessa Ekholm v. Suomi (24.7.2007) oli kyse tällaisesta tilanteesta. Tapauksessa terveyslautakunta viivytteli hallintotuomioistuimen päätösten täytäntöönpanoa, jolloin asiaa oli tarkasteltava kokonaisuutena ja siten kysymys oli lähes 16 vuoden ajasta. EIT katsoi, että EIS 6(1) artiklaa oli rikottu. Lisäksi valtiolla on positiivisen toimintavelvollisuuden vastuu, joka voi tulla kysymykseen, kun toimenpiteisiin on ryhdytty, mutta tuomioistuin ei pidä näitä toimia riittävinä.¹⁵⁸

Kukkola-tapauksessa (15.11.2005) oli kyse luonnonsuojeluasiaan liittyvästä menettelystä, joka oli kestänyt yli 8 vuotta. Asian kohtuullisen keston arviointiin EIT:ssä vaikutti muun muassa se, että KHO oli pyytänyt valittajien lausuntoja ministeriön vastauksen saapumisesta vasta 1,5 vuotta myöhemmin. KKO:ssa asia oli viipynyt reilu vuoden ja ottaen huomioon asian viipymisen jo aiemmin, EIT katsoi, että asia oli kokonaisuudessaan rikkonut joutuisuusvaatimuksen asettamaa viivytyksettömyyttä.

Tapauksessa T. ja muut v. Suomi (13.12.2005) oikeudenkäynti rikosasiassa oli kestänyt 8 vuotta, 5 kuukautta. Tämän katsottiin ylittävän kohtuullisen ajan. Erityisesti siksi, että

¹⁵⁶ Kastula, 2010, s. 868.

¹⁵⁷ Ervo, 2008, s. 123–124; Nieminen-Finne, 2021, s. 1009.

¹⁵⁸ Kimpimäki, 2020, s. 328.

terveydenhuollon oikeusturvakeskukselta pyydetyn lausunnon saamiseen oli kulunut lähes 3 vuotta. EIT katsoi, että tämä aiheutti viivästyksen käräjäoikeudenmenettelyssä. EIT:n mukaan sopimusvaltioiden tulee järjestää oikeusjärjestelmänsä siten, että tuomioistuimet voivat täyttää yleissopimuksen vaatimukset, mukaan lukien tapa, jolla esimerkiksi asiantuntijalausunnot hankitaan.

Hagert-tapaus (17.1.2006) koski käräjäoikeudessa tapahtunutta viivästystä. Käräjäoikeuden käsittely kesti yli kaksi vuotta ja yhdeksän kuukautta. Saatuaan haastehakemuksen, käräjäoikeudelta kesti lähes vuosi haasteen antamiseen. Asia oli vireillä yhteensä noin 5 vuotta ja 6 kuukautta. EIT katsoi käräjäoikeuden rikkoneen 6 artiklan 1 kohtaa menettelyn keston vuoksi.

Tapauksessa Kajas (7.3.2006) oli kyse rikosasian kohtuullisesta kestosta. Käsittelyaika oli kokonaisuudessaan 4 vuotta, 2 kuukautta. Tutkintamenettely oli alkanut, kun poliisi oli kuulustellut valittajaa. Menettely oli päätynyt syyttäjän syyttämättä jättämiseen. Asianomistajat olivat kannelleet lääninsyyttäjälle, joka määräsi syytteiden nostamisesta. Oikeudenkäynti päättyi hovioikeuden tuomioon, joka oli kestänyt yli kolme vuotta. EIT katsoi, että kaikki tapauksen olosuhteet huomioon ottaen, erityisesti hovioikeudessa kuluneen ajan, käsittelyssä käytetty aika oli kohtuuton.

Tapauksessa Aho v. Suomi (16.10.2007) kyse oli oikeudenkäynnin kohtuullisesta ajasta vaikeassa korvausjutussa. Kysymys oli 11 vuoden ja 1 kuukauden ajasta. Tapausta tuli arvioida ottaen huomioon kaikki asianhaarat sekä valittajan ja asianomaisten viranomaisten toiminta. EIT totesi katsoneensa monissa vastaavissa tapauksissa EIS 6 artiklan 1 kohtaa rikotun. Näin myös tässä tapauksessa.

F. ja M. -tapaus (17.10.2007) koski lapsen seksuaalista hyväksikäyttöä liittyvän oikeudenkäynnin kestoja. Kysymys oli 6 vuoden, 2 kuukauden tarkastelujaksosta. EIT totesi, että vastaavissa tapauksissa kohtuullisen ajan vaatimusta on rikottu, kuin myös tässä tapauksessa. Hallitus ei ollut esittänyt seikkaa, joka tapauksessa olisi otettava

huomioon, jotta joutuisuusvaatimus toteutuisi. Tapauksen yli kuuden vuoden aika katsottiin rikkoneen 6(1) artiklaa. Ervo tuo esiin, että vaikka kiinteää vuosimäärää ei kohtuulliselle ajalle voida asettaa, useimmiten alle 3 vuotta kestäneissä prosesseissa on harvemmin katsottu kohtuullisen ajan ylittyneen.¹⁵⁹

Tapauksessa Riihikallio ja muut (31.5.2007) oli kyse riitajutusta, joka oli kestänyt pitkään. EIT katsoi, että kysymys oli lähes 8 vuoden tarkastelujaksosta kolmessa oikeusasteessa. EIT otti ratkaisussaan huomioon tapauksen eri asianhaarat, kuten asian vaikeus (complexity of the case), asianosaisen ja viranomaisten toiminta (the conduct of the applicant and of the relevant authorities dealing with the case) sekä asian merkitys valittajalle (what was at stake for the applicant). EIT totesi ratkaisussaan, että hallitus ei ollut esittänyt sellaista seikkaa, jolla pitkä aika tulisi hyväksyä, vaan katsoi EIS 6(1) artiklaa rikutun. Sopimusvaltioilla on todistustaakka siitä, onko viivästymisille oikeuttamisperusteita, kuten asian erityispiirteet.

Keston kohtuuttomuutta arvioitaessa otetaan huomioon myös menettelylliset seikat, kuten se kuinka monessa muutoksenhakuelimessä asia on ollut esillä tai onko siihen esimerkiksi sisältynyt suullinen pääkäsittely.¹⁶⁰ Lehtinen v. Suomi (no. 2) (8.9.2006) tapauksessa oli kyse 6 vuoden, 5 kuukauden pituisesta ajanjaksosta talousrikosjutussa. Esitutkinta ja oikeudenkäynti alioikeudessa olivat kestäneet noin 2 vuotta, 9 kuukautta. Hovioikeus oli antanut tuomionsa 3 vuoden, 3 kuukauden kuluttua käräjäoikeuden tuomiosta. EIT katsoi, että hovioikeuskäsittelyyn kulunut aika oli kohtuuton. Erityisesti kun otetaan huomioon, ettei siellä pidetty suullista käsittelyä.

Vilho Eskelinen ja muut v. Suomi -tapauksessa (19.4.2007) kysymys oli siitä, toteutuiko joutuisan käsittelyn vaatimus sekä oliko oikeudenkäynnin pitkittymistä vastaan tehokasta oikeussuojakeinoja. EIT totesi, että tarkastelujakso oli yli 7 vuotta. Asia ei ollut vaikea eikä poikkeuksellinen. Lääninoikeudessa ja KHO:ssa käsittely oli kestänyt noin 3 vuotta. EIT:n mukaan aika ei sinänsä antanut aihetta kritiikkiin. Viivytyksestä ei

¹⁵⁹ Ervo, 2008, s. 113.

¹⁶⁰ Ervo, 2008, s. 119.

läninhallituksessa oltu annetta riittävää selvitystä, joten EIT katsoi EIS 6(1) artiklaa rikutun. Asian käsittelyyn liittyvään oikeussuojakeinoasiaan palataan seuraavassa luvussa.

Fryckman v. Suomi -tapauksessa (10.10.2006) kyse oli yli yhdeksän vuotta kestäneestä monimutkaisesta talousrikosjutusta. EIT toi esiin, että hovioikeuden ja korkeimman oikeuden käsittelyjen pituus ei ollut kohtuuton. Käräjäoikeiden käsittelyaika oli ollut 6,5 vuotta. EIT katsoi, että käräjäoikeuden käsittelyaika oli ollut poikkeuksellisen pitkä, vaikka asian käsittelyssä ei ollutkaan toimettomia jaksoja. EIT katsoi EIS 6(1) artiklaa rikutun.

Molanderin tapauksessa (7.11.2006) oli kyse kunnianloukkausjutusta, jossa kantaja väitti, että käsittelyn kohtuuton kesto on vaikuttanut negatiivisesti hänen työhönsä ja taloudelliseen tilanteeseensa. EIT:n mukaan asian käsittelyssä, erityisesti muutoksenhakutuomioistuimessa, kesti kohtuuttoman kauan.

Uoti v. Suomi -tapauksessa (9.1.2007) kysymys oli talousrikosjutusta, joka oli kaiken kaikkiaan kestänyt 11 vuotta, 7 kuukautta. EIT toi esiin, että asia on ollut hyvin monimutkainen, mutta menettelyn kesto on ollut kohtuuttoman pitkä ja näin ollen rikkoo EIS 6(1) artiklan joutuisuusvaatimusta.

Tapauksessa Sorvisto (13.1.2009) huomioitava ajanjakso on ollut 9 vuotta, 8 kuukautta kahdella tuomiovallan tasolla. EIT katsoi, että rikosoikeudellisen menettelyn kesto oli liian pitkä eikä täyttänyt kohtuullisen ajan vaatimusta.

Tapauksessa Kukkonen (13.1.2009) kysymys oli vakuutusasiasta. EIT huomautti tapauksen yhteydessä, että siviilioikeudellisissa asioissa kohtuullinen aika voi tietyissä olosuhteissa alkaa kulua jo ennen kuin asia pannaan vireille siinä tuomioistuimessa, jonka käsiteltäväksi kantaja saattaa asiansa. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin kun hakija ei voi kääntyä toimivaltaisen tuomioistuimen puoleen ennen kuin

riidanalaisten hallintotoimien laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus on tutkittu. Tapaus kesti kolmella lainkäyttöasteella 6 vuotta, 3 kuukautta.

Niskasaari ja muut v. Suomi (6.10.2010) tapauksessa osapuolet olivat erimielisiä siitä, mistä huomioon otettava ajanjakso alkoi. EIT katsoi, että huomioon otettava ajanjakso on kuusi vuotta, kolme kuukautta kolmella lainkäyttöasteella. Näin ollen EIT:n mukaan käsiteltävän asian menettely ei täyttänyt kohtuullisen ajan vaatimusta.

Tapauksessa Mariapori v. Suomi (6.7.2010) hakija väitti, että hänen rikosoikeudenkäyntinsä liittyen kunnianloukkaukseen oli kestänyt liian kauan. Huomioon otettava aika kesti yli seitsemän vuotta ja kolme kuukautta kolmella lainkäyttöasteella. EIT katsoi, että menettelyn kesto oli kohtuuton.

Satakunnan markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy v. Suomi (27.5.2017) tapaus on viimeisin Suomen saama tuomio EIT:lta. Tapauksessa oli kysymys siitä, onko 1,2 miljoonan ihmisen verotietojen paljastaminen journalismia ja kuuluuko se sananvapauden piiriin. Tapauksen käsittely oli kestänyt 6 vuotta, 6 kuukautta. EIT toi esiin sen, että kansallisilla viranomaisilla tai tuomioistuimilla ei ollut erityisen pitkiä toimetttömiä jaksoja. Oikeudenkäynti oli vireillä kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa kunkin vaiheen osalta noin puolitoista vuotta, jota ei sinänsä voida pitää liiallisena. Menettelyn pitkä kokonaiskesto johtuu siitä, että asia käsiteltiin kahdesti kullakin toimivaltatasolla. EIT katsoi, että kokonaiskesto oli kohtuuton eikä asian käsittely täyttänyt kohtuullista aikavaatimusta.

Kuten jo edellisessä luvussa tuotiin ilmi, monimutkaisissa ja laajoissa jutuissa asian käsittelyn on perusteltua kestää kauemmin. EIT harkitsee tilannekohtaisesti sen, milloin asia on kestänyt liian kauan eikä joutuisuusvaatimus toteudu.¹⁶¹ EIT ottaa ratkaisuisaan huomioon oikeudenkäynnin eri vaiheiden keston, vaikka yleensä kokonaiskesto on ratkaisevaa. EIT:n oikeuskäytännön perusteella voidaan sanoa, ettei asia saisi kestää

¹⁶¹ Ervo, 2008, s. 111.

yhdessä oikeusasteessa yli vuotta, jotta joutuisuus toteutuisi.¹⁶² Esimerkiksi tapauksessa Eskelinen ja muut v. Suomi (8.8.2006) EIT katsoi, että oikeustilan ollessa epäselvä, asialle sallittiin tavallista pidempi käsittelyaika. Vahingonkorvausjuttu oli kestänyt noin 5 vuotta, 1 kuukauden kolmessa oikeusasteessa. EIT ei havainnut käsittelyssä merkittäviä toimimattomuuden jaksoja, joista viranomaiset olisivat vastuussa. Paulow-tapauksessa (14.2.2006) EIT katsoi, ettei kyse ollut sopimusloukkauksesta tapauksen erityispiirteet huomioon ottaen, vaikka kokonaisaika oli ollut noin kuusi vuotta.

Tapauksessa Jääskeläinen ja muut (8.4.2004) EIT katsoi, ettei EIS 6(1) artiklaa ollut rikottu, sillä asia ei ollut kokonaisuudessaan kestänyt kohtuuttoman pitkää aikaa, vaikka käsittely korkeimmassa oikeudessa oli kestänyt 2,5 vuotta. Lisäksi joutuisuusvaatimusta arvioitaessa EIT harkitsee myös mikä etu asialla on asianosaiselle. Tapauksessa Ekholm v. Suomi (no. 2) (10.7.2007) oli kyse sosiaaliturvavakuutukseen liittyvästä riita-asiasta. EIT totesi, ettei sopimusloukkausta ollut tapahtunut, koska asian ratkaisun viipyminen oli ollut tapauksessa asianosaiselle eduksi.

4.3 Jäsenvaltioiden korvausvastuu

Ihmisoikeussopimuksen 41 artikla kuuluu seuraavasti:

”Jos tuomioistuin katsoo yleissopimusta tai sen pöytäkirjoja loukatun ja asianosaisen korkean sopimuspuolen kansallinen lainsäädäntö sallii vain osittaisen korvauksen, tuomioistuimen on tarvittaessa myönnettävä loukatulle osapuolelle kohtuullinen hyvitys.”

Näin ollen EIS voi tuomiossaan määrätä kohtuullisen korvauksen oikeuksien loukkauksen kohteeksi joutuneelle henkilölle. Vahingonkorvauksen tai muun hyvityksen edellytyksenä on sopimusrikkomuksen vahvistaman tuomion lisäksi se, että

¹⁶² Majanen, 2017, s. 739.

kysymyksessä olevan valtion kansallisen lainsäädännön nojalla on mahdollista maksaa vain osittainen korvaus päätöksen tai toimenpiteen seurauksista.¹⁶³

Kohtuullista korvausta koskevien väitteiden tekemiselle asetetut määräajat ja muut muodolliset vaatimuksista on säädetty tuomioistuimen työjärjestyksen säännöstä 60 muun muassa:

1. Kaikkien niiden valittajien, jotka toivovat tuomioistuimen myöntävän heille kohtuullisen korvauksen ihmisoikeussopimuksen 41 artiklan nojalla siinä tapauksessa, että tuomioistuin toteaa heidän ihmisoikeussopimuksen mukaisia oikeuksia loukatun, on tehtävä asiasta erityinen tätä koskeva vaatimus
2. Ellei jaoston puheenjohtaja toisin päättä, on valittajan yksilöitävä kaikki vaatimuksensa sekä toimitettava oleelliset niiden puolesta puhuvat asiakirjat sen määräajan kuluessa, joka valittajalle on annettu aineellista kysymystä koskevien huomioiden antamista varten.
3. Ellei valittaja noudata edellisissä kappaleissa mainittuja vaatimuksia, jaosto voi hylätä kaikki tai osan hänen vaatimuksistaan.

Kuten säännöstä ilmenee, määräaikojen noudattaminen on erittäin tärkeää. Jos määräaikoja ei noudata, korvausta ei määrätä. Korvaus voidaan määrätä sekä aineellisesta että aineettomasta vahingosta.¹⁶⁴ Yleinen sopimusrikkomus aineettomasta vahingosta on EIS 6(1) artiklan rikkominen eli kohtuuttoman pitkä kesto. Korvauksessa aineellisesta vahingosta vaaditaan näyttöä sekä vahingon syntyisestä että syy-yhteydestä vahingon ja sopimusrikkomuksen välillä.¹⁶⁵

¹⁶³ Pellonpää ja muut, 2018, s. 276.

¹⁶⁴ Pellonpää ja muut, 2018, s. 279–283.

¹⁶⁵ Toistaiseksi suurin korvaus on määrätty maksettavaksi omaisuuden suojan loukkauksesta tapauksessa OAO Neftyanaya Kompaniya v. Venäjä (2011), jossa aineellisen vahingon korvausmäärä oli yli 1,8 miljardia euroa.

Vastaajavaltio voidaan vaatia korvaamaan myös valittajan oikeudenkäyntikulut, jos valittaja voittaa EIT:ssä.¹⁶⁶ Korvattava määrä on todelliset ja välttämättömät kulut. Määrää voidaan sovitella sen mukaan, kuinka laajasti valittajan vaatimukset on hylätty tai hyväksytty. Ensimmäinen Suomelle annettu EIT-tuomio on Hokkanen v. Suomi (1994), jossa korvausta alennettiin sellaisten kotimaisten kulujen osalta, joilla ei ollut tekemistä tuomiossa vahvistettujen ihmisoikeusloukkausten estämiseksi tai hyvittämiseksi.

4.4 Oikeussuojakeinot

Oikeussuoja tarkoittaa kansalaisen suojaan valtion ja toisten kansalaisten tekemiä oikeudenloukkauksia vastaan.¹⁶⁷ Tämän johdosta henkilöllä on mahdollisuus suojella itseään oikeudenloukkauksilta. Se on oikeusvaltioperiaatteen tärkeä osatekijä ja koskee niin siviili-, rikos- kuin hallinto-oikeuttakin. Oikeusturva ei ole vain aineellista, vaan myös menettelyllistä, joka voi esimerkiksi ulottua takaamaan oikeuden säännönmukaiseen muutoksenhakuun tehokkaana oikeussuojakeinona.¹⁶⁸ Oikeudellisissa yhteyksissä tehokkuus voi tarkoittaa oikeuksien tehokasta toteutumista, oikeusjärjestelmän vaikuttavuutta sekä yksittäisen oikeussuojakeinon laatua ja ominaisuuksia.¹⁶⁹

EU-oikeudelle tulee antaa etusija suhteessa kansalliseen oikeuteen. Näin ollen kansallista normistoa ei saa soveltaa, jos se on ristiriidassa unionioikeuden kanssa. Lisäksi jokaisen jäsenvaltion on annettava menettelysäännöt oikeussuojakeinojen käyttämistä varten. Menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne menettelysäännöt, jotka koskevat samanlaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia oikeussuojakeinoja (vastaavuusperiaate, eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen tulisi

¹⁶⁶ Pellonpää ja muut, 2018, s. 290–291.

¹⁶⁷ Saukko, 2024, s. 29–31.

¹⁶⁸ Saukko, 2024, s. 34.

¹⁶⁹ Niemi, 2010, s. 262.

mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi käyttää (tehokkuusperiaate). EU-oikeutta sovellettaessa yksilöllä tulee olla käytössään tehokkaat oikeussuojakeinot unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien toteutumiseksi.¹⁷⁰ Kansalliset säännökset eivät saa heikentää EU-oikeuden tehokasta toteutumista. Euroopan yhteisön oikeus edellyttää, että yksityisen henkilön tulee voida saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi myös niissä tilanteissa, joissa kansallisen hallintoviranomaisen passiivisuus estää henkilöä pääsemästä oikeuksiinsa.¹⁷¹

Ennustettavan oikeusturvan takaaminen oikeussuojakeinoineen on itseisarvo.¹⁷² Ei ole selkeyden kannalta kovin tehokasta, kun joissain tilanteissa sovellettava oikeussuojakeino voi olla tulkinnallinen tai joissain tilanteissa voi olla mahdollisuus turvautua kahteen oikeussuojakeinoon. Pahimmassa tapauksessa seurauksena voi olla oikeudenmenetyksiä, koska siihen voi sisältyä esimerkiksi väärin valitun prosessin kustannusriski tai jopa vanhentumisriski. Saukon mukaan nimenomainen prosessilainsäädäntöä selkiyttäisi tätä oikeustilaa.

EIT:n ratkaisukäytännössä tuomioistuimen toimivallan riittävyttä arvioitaessa merkityksellistä on yksityisen oikeussubjektin mahdollisuus saattaa asiansa tuomioistuimen tutkittavaksi EIS 6 (1) artiklaa koskevassa asiassa.¹⁷³ Lähtökohtana on yksityisen oikeussubjektin oikeuksien turvaaminen. Lisäksi huomioon on otettava unionin oikeuden tehokkuuden tavoite. Kansallisten tuomioistuinten tulee huolehtia EU-oikeuden toteutumisen valvonta sekä unionin oikeudesta seuraavien oikeuksien toteutuminen. Tuomioistuimen tehtäviin ei kuulu käyttää viranomaisen toimivaltaa.¹⁷⁴ Näin ollen tuomioistuimella ei välttämättä edellytetä olevan toimivaltaa uuden hallintopäätöksen tekemiseen tai edes viranomaisen päätöksen muuttamiseen.

¹⁷⁰ Nenonen, 2011, s. 63.

¹⁷¹ Suviranta, 2002, s. 925.

¹⁷² Saukko, 2024, s. 41.

¹⁷³ Nenonen, 2011, s. 90.

¹⁷⁴ Nenonen, 2011, s. 101.

EIT:lle saapuvista valituksista tavallisimpia ovat käsittelyaikoihin liittyvät valitukset, joissa EIS 6 (1) artiklaa väitetään rikotun.¹⁷⁵ Useimmiten näihin valituksiin sisältyy lisäksi vaatimus tehokkaista oikeussuojakeinoista. EIT on tuonut esiin, että kohtuullisen oikeudenkäynnin keston yksi tavoitteista on suojella yksilöä jäämästä liian pitkäksi aikaa epävarmaksi kohtalostaan. EIT on tuonut tämän esiin muun muassa ratkaisuisaan *Stögmüller v. Itävalta* (10.11.1969) ja *Lehtinen v. Suomi* (13.9.2005). Viivästyminen tulee ymmärtää valtion ihmisoikeusloukkauksena.¹⁷⁶

EIT:n viimeaikaisissa ratkaisuisa on painotettu EIS:een perustuvan yksilövalitusmekanismin toissijaisuutta kansallisiin oikeussuojakeinoihin nähden.¹⁷⁷ Lisäksi EIT on painottanut sitä, että jokaisella, joka esittää perustellun väitteen siitä, että asia on hänen kohdallaan kestänyt kohtuuttoman kauan, on EIS 13 artiklan mukaiseen tehokkaaseen valtiosisäiseen oikeussuojakeinoon.¹⁷⁸ Vaikka artiklassa asetetaan vaatimus tehokkaasta oikeussuojakeinosta kansallisen viranomaisen edessä, se ei kuitenkaan pidä sisällään yleistä oikeutta saattaa asia tuomioistuimen käsittelyyn.¹⁷⁹ Tosin, asian saattaminen tuomioistuinkäsittelyyn ei välttämättä riitä tehokkaaksi oikeussuojakeinoksi. Oikeussuojakeinon tulee olla tehokas niin käytännössä kuin oikeudellisestikin.¹⁸⁰

Perusoikeuskirjan 47 artiklassa on turvattu oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. EU-oikeuteen liittyvä oikeusturvan saatavuus voi edellyttää valituskelpoisen asian uudelleen käsittelyä viranomaisen passiivisuus tai laiminlyöntitilanteissa, joissa hallintopäätöstä ei ole tehty.¹⁸¹ Lisäksi EIS 13 artiklassa säädetään oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon (effective remedy).¹⁸²

¹⁷⁵ Pellonpää ja muut, 2018, s. 211.

¹⁷⁶ Jaakko, 2022, s. 5.

¹⁷⁷ Kastula, 2010, s. 864.

¹⁷⁸ Ilmenee muun muassa *Kudla v. Puola* (26.10.2000) tapauksessa.

¹⁷⁹ Suviranta, 2002, s. 925–926.

¹⁸⁰ Nenonen, 2011, s. 78.

¹⁸¹ Nieminen-Finne, 2021, s. 1009.

¹⁸² Majanen 2017, s. 735.

Artiklassa tarkoitetun viranomaisen ei ole edellytetä olevan tuomioistuin.¹⁸³ EIS 13 artiklan mukaan:

"Jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt."

Ervo tuo esiin, että yleensä EIS 6 artiklaa pidetään erityissäännöksenä 13 artiklaan nähden, jolloin EIS 6 artiklaa koskevissa tilanteissa ei enää tulkita 13 artiklan loukkaamista.¹⁸⁴ Poikkeuksena tähän on kuitenkin oikeudenkäynnin kestoja koskevat tapaukset. EIT muutti aiempaa tulkintalinjaansa Kudla v. Puola -tapauksessa (26.10.2000). Tämä johtui siitä, että EIT katsoi aiheelliseksi muistuttaa sopimusvaltioita siitä, että EIS:n oikeuksien toteuttaminen on sopimusvaltioiden vastuulla ja koska viivästyksiä koskevia valituksia oli saapunut paljon. Kansalliset ongelmat tulisi ratkaista ja pyrkiä hyvittämään kansallisella tasolla. Valitukset tulisi käsitellä kansallisella tasolla eikä valituksella EIT:een.

EIS 35 artiklassa säädetään EIT:n toimivallasta. EIT ottaa käsiteltäväkseen asian vasta sitten kun on turvauttu kaikkiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin yleisesti tunnustettujen kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaisesti ja neljän kuukauden kuluessa lopullisen kansallisen päätöksen antopäivästä.

Vilho Eskelinen ja muut v. Suomi -tapauksessa (19.4.2007) oli kysymys siitä, toteutuiko joutuisan käsittelyn vaatimus sekä oliko oikeudenkäynnin pitkittymistä vastaan tehokkaita oikeussuojakeinoja. Tarkastelujakso oli yli 7 vuotta, jossa lääninoikeudessa ja KHO:ssa käsittely oli kestänyt noin kolme vuotta. Luonteeltaan asia ei ollut vaikea eikä poikkeuksellinen. Vaikka aika ei sinänsä rikkonut viivytyksettömän ajan vaatimusta, siitä ei ollut lääninhallituksesta annettu riittävää selvitystä. Näin ollen EIT katsoi 6(1) artiklaa

¹⁸³ Nenonen, 2011, s. 77.

¹⁸⁴ Ervo, 2008, s. 148; Nenonen, 2011, s. 80.

rikotun. EIS 13 artiklan osalta EIT toi esiin, että artikla edellyttää kansallista oikeussuojakeinoja, jolla voidaan käsitellä EIS:n turvattu väite ja myöntää asianosaiselle asianmukainen hyvitys rikkomuksesta. Valittaja oli kannellut oikeuskanslerille, mutta mitään erityistä oikeussuojakeinoja, jolla olisi voinut jouduttaa käsittelyä, ei ollut. EIT:n mukaan oikeuskanslerille tehty kantelu ei ollut tehokas oikeussuojakeino, jota EIS 13 artiklassa vaaditaan. Lisäksi Suomen lain mukaan viivytyksestä johtuvaan aikaan ei voitu myöntää korvausta. Näin ollen EIS 13 artiklaa oli rikottu.

Tapauksessa *Sorvisto v. Suomi* (13.1.2009) EIT totesi kaiken muun ohella, että Suomen laki ei tarjoa tehokkaita muutoksenhakukeinoja hakijalle, jolloin asiassa ei ollut tehokasta oikeussuojakeinoja. Muita tapauksia, joissa EIT on todennut, ettei Suomen laki tarjoa tehokasta oikeussuojajaa ovat muun muassa *Tolppanen v. Suomi* (63729/10) ja *Kangasluoma v. Suomi* (20.1.2004).

Loukkauksen luonteella ja vakavuudella on merkitystä siihen, millaisia oikeussuojakeinoja 13 artikla edellyttää.¹⁸⁵ Vahingonkorvaus ei yksinään välttämättä riitä. Oikeussuojakeinon on oltava tehokas ja sopimusvaltion on pystyttävä osoittamaan aikaisemmalla oikeuskäytännöllään, että tehokkaaksi väitetty keino käytännössä myös toteutuu. Näin ollen ei ole riittävää, että oikeussuojakeino on olemassa, jos se ei kuitenkaan toteudu tai täytä kohtuullisen ajan vaatimusta. Edellä mainitussa *Kangasluoma*-tapauksessa EIT toi esiin, että oikeussuojakeinon tulee olla tehokas niin käytännössä kuin teoriassakin. EIT:n mukaan hallitus ei ollut tuonut esiin, miten valittaja voisi saada korjata asiaansa turvautumalla oikeussuojakeinoihin. Hallitus sen sijaan myönsi, ettei pelkkä viivytyks oikeuttanut vahingonkorvaukseen. Lisäksi hallitus ei pystynyt näyttämään yhtään kotimaista esimerkkiä tilanteesta, jossa valittaja olisi voinut saada hyvitystä oikeussuojakeinoja käyttämällä.¹⁸⁶ Näin ollen oikeussuojakeinot eivät täyttäneet tehokkuuden vaatimusta ja EIS 13 artiklaa oli rikottu. Tapauksessa *K. ja T. v.*

¹⁸⁵ Ervo, 2008, s. 149.

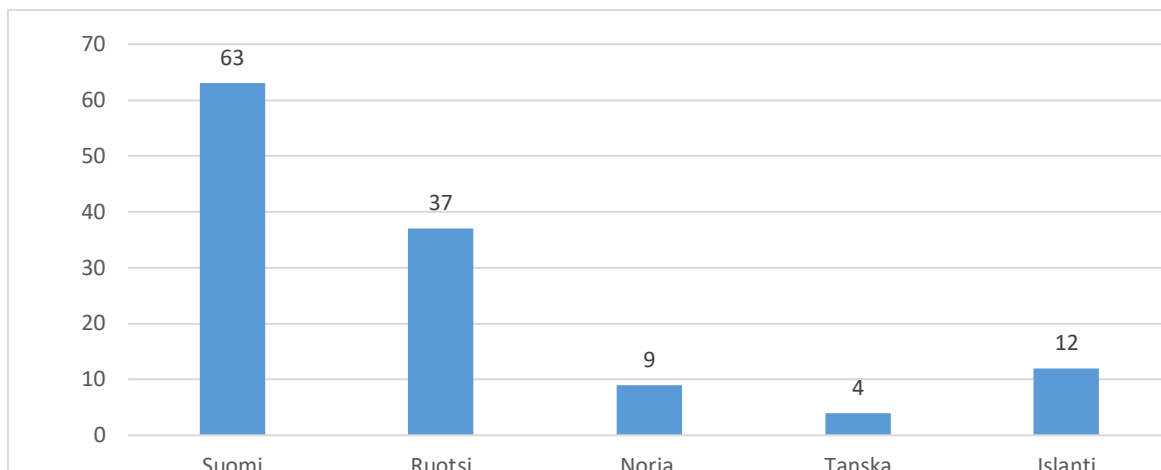
¹⁸⁶ Samoin tapauksessa *Lehtinen v. Suomi* (no. 2) (8.9.2006).

Suomi (27.4.2000) ei ollut viitteitä siitä, että suomalaisten hallintotuomioistuinten tehokkuutta oikeussuojakeinona tulisi epäillä.

EIT: mukaan oikeudenkäynnin kohtuutonta kestoja voidaan hyvittää asianosaiselle kohtuullistamalla rangaistusta tai jättämällä kokonaan tuomitsematta rangaistukseen.¹⁸⁷ EIS 13 artiklan mukaan hyvityksen tehokkuus edellyttää, että sopimusrikkomus tunnustetaan tuomiossa selkeästi ja että teosta tuomittavaa rangaistusta lievennetään tästä syystä nimenomaisella ja mitattavissa olevalla tavalla. EIT on tuonut esiin, että esimerkiksi vahingonkorvauslain mukainen valtion korvausvastuu ei tarjoa asianosaiselle riittävää jälkikäteistä hyvitystä kohtuuttoman pitkästä kestosta. Tämä johtuu siitä, että aineetonta vahinkoa ei lain nojalla korvata eikä valtion lakiin perustuva korvausvastuu ole objektiivista. EIT ei ole pitänyt kiirehtimispyyntöjäkään tehokkaina oikeussuojakeinoina.

Seuraavassa kuviossa kuvataan Suomen, Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Islannin saamia EIT:n langettavia tuomioita pitkiin käsittelyaikoihin liittyen vuosien 1989–2017 välillä.

¹⁸⁷ Kastula, 2010, s. 865.



Kuvio 4. EIT:n antamat langettavat tuomiot Pohjoismaissa 1989–2017

Kuten kuviosta näkyy, Suomi on saanut huomattavasti muita Pohjoismaita enemmän langettavia tuomioita käsittelyaikoihin ja artiklan 6 (1) rikkomiseen liittyen. Vielä 2000-luvun alussa Suomi sai runsaasti käsittelyaikojen pitkittymiseen liittyviä tuomioita, mutta viimeisen 10 vuoden aikana Suomi on saanut ainoastaan 2 tuomiota. Suunta on siis tänä päivänä parempaan. Tämä voidaan nähdä johtuvan seuraavaksi mainittavien lainsäädäntöjen kehittymisen johdosta.

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009) ja oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (886/2024) annettujen lakien tullessa voimaan, Suomen oikeusjärjestelmä sai tehokkaat oikeussuojakeinot yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävien riita-, hakemus- ja rikosasioiden osalta. Oikeudenkäynnin viivästymisen arviointi sekä hyvityksen määrä vastaa ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä.¹⁸⁸ Erityisesti hyvityslaki on niukkasanainen, jolloin tarvitaan EIT:n ratkaisuja ja oikeuskäytäntöä.

Suomessa ennakkollisena oikeussuojakeinona on asian kiireelliseksi julistaminen.¹⁸⁹ Asia voidaan julistaa kiireelliseksi oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 19 luvun perusteella. Sen

¹⁸⁸ Pellonpää ja muut, 2018, s. 212–213.

¹⁸⁹ Jaakko, 2022, s. 2.

mukaan asia voidaan käsitellä ennen muita asioita, jos siihen on erityisen painava syy ottaen huomioon oikeudenkäynnin kesto, asian laatu ja merkitys asianosaiselle sekä muut perusteet kiireelliseksi määrittämiselle. Laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 84 §:ssä säädetään, että jos rangaistusluonteisen hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määrittämisestä koskevan asian käsittely on viivästynyt niin, että viivästys loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa, hallintotuomioistuin voi ottaa viivästykseen huomioon ratkaisussaan. Tuomioistuin voi viivästykseen hyvittämisestä alentaa seuraamuksen määrää, lieventää sitä tai poistaa sen kokonaan. Lisäksi samaisen lain 55 §:ssä säädetään, että hallintotuomioistuimen on pyynnöstä ilmoitettava arvio asian käsittelyajasta.

Tapauksessa 5238/07 (Suomi), päätös 2010, hallitus vaati valituksen jättämistä tutkimatta, sillä perusteella, että valittaja ei ollut turvautunut kansallisiin oikeussuojakeinoihin. Valittajan mukaan, valitus oli tullut vireille vuonna 2007. Hänen mukaansa oli kohtuutonta laittaa hänet odottamaan korvausvaatimuksen päätöstä useita vuosia. EIT toi esiin, että oikeudenkäynnin kohtuuton kesto oli ongelma Suomen osalta ja että uusien oikeussuojakeinojen tavoitteena oli selkeästi korjata puute. Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta annetut lait olivat tulleet voimaan valituksen vireille tulon jälkeen. Valittajalla oli oikeudenkäynti vireillä hovioikeudessa, joten EIT katsoi, että valittaja voi turvautua uuteen kotimaiseen oikeussuojakeinoon. EIT siis jätti valituksen tutkimatta.

Tehokas oikeussuojakeino saattaa toisinaan olla vahingonkorvauskanne valtiota tai virkamiestä kohtaan.¹⁹⁰ Väitetyn ihmisoikeusloukkauksen luonteesta riippuu, onko vahingonkorvauskanne tehokasta. Korvausvaatimusta ei ole katsottu tehokkaaksi muutoksenhakukeinoksi, jos kyse on esimerkiksi menettelyn kohtuuttoman pitkästä kestosta, sillä vahingonkorvausvaatimuksen johdosta menettelyä ei sinänsä saa joudutetuksi.

¹⁹⁰ Pellonpää ja muut, 2018, s. 214.

Virolainen tuo esiin, että jälkikäteistä oikeussuojaa voidaan pitää ennakkollista oikeussuojaa tehokkaampana.¹⁹¹ Tämä johtuu jälkikäteisten oikeussuojakeinojen ennalta ehkäisevistä vaikutuksista, kun toimijat pyrkivät aktiivisesti prosessin joutuisaan käsittelyyn. Voidaan puhua myös pelotevaikutuksesta, jossa toimijat tiedostavat olemassa olevat oikeussuojakeinot ja pyrkivät aktiivisesti toimintaan, jossa oikeussuojakeinoja ei tarvitsisi käyttää.

¹⁹¹ Virolainen, 2006, s. 584.

5 Johtopäätökset

Suomen oikeusjärjestelmän ongelmana on oikeudenkäyntien viivästyminen. Suomi on saanut EIT:lta useita langettavia päätöksiä tähän liittyen. Viivästys saattaa muodostaa myös positiivisten velvoitteiden prosessuaalisen loukkauksen, kun asiaa ei ratkaista joutuisasti ja tehokkaasti.¹⁹² Hyvityslain ansiosta rahallisella hyvityksellä on mahdollista hyvittää viivästyminen myös muille oikeudenkäynnin osapuolille. Kimpimäki tuo kuitenkin esiin, että ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta viivästysten hyvittäminen on riittämätön keino, keskeisempää olisi välttää oikeudenkäyntien tarpeetonta viivästymistä ja käsitellä asiat joutuisasti.

Oikeudenkäynnin keston kohtuullisuus ratkaistaan kunkin tapauksen olosuhteiden kokonaisarvion perusteella, jossa otetaan huomioon tapauksen vaikeusaste sekä valittajan ja viranomaisen toiminta oikeudenkäynnissä. Yleisesti ottaen EIT on pitänyt asian käsittelyyn liittyviä ajanjaksoja, joiden aikana asian käsittely ei ole edennyt ollenkaan, kyseenalaisina.¹⁹³ Ruuhka, puutteelliset resurssit tai organisatoriset järjestelyt eivät vapauta valtiota vastuusta, kun on kyse kohtuuttomasta kestosta.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen ja oikeudenkäytön tehokkuusvaatimuksen välillä voidaan osaltaan nähdä ristiriita. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on perusoikeus, mutta resursseja ei ole loputtomasti, jolloin ne pitää jakaa mahdollisimman tehokkaasti. Tätä ilmentää myös Turkey is Bankasi -tapaus, jossa hallitus korosti sitä, että hovioikeudessa vireillä olevien asioiden määrä oli erittäin suuri, jolloin osa käsiteltävänä olevista asioista saattoi viivästyä. EIT totesi, että tilapäinen ruuhka ei aiheuta sopimusvaltion vastuuta, jos valtio ryhtyy tehokkaisiin korjaaviin toimiin ripeästi.

¹⁹² Kimpimäki, 2020, s. 340.

¹⁹³ Majanen, 2017, s. 742.

Suomalaisille laillisuusvalvojille tehtyjä kanteluita ei ole EIT:ssä pidetty riittävän tehokkaana oikeussuojakeinona EIS 13 artiklan näkökulmasta.¹⁹⁴ Hyvityslain soveltaminen myös hallintotuomioistuimissa tapahtuviin asioihin, on merkinnyt asianosaisen kannalta positiivista kehitystä.¹⁹⁵ Lisäksi se, että säännöksiä sovelletaan melko kaavamaisesti, on saanut aikaan sen, ettei hyvityksen määrän selvittelyyn käytetä kohtuuttoman pitkiä aikoja ja suuria resursseja. Näin uudistuksen tavoite toteutuu.

Hallintovalituksen soveltamisalalla lopulliset asiaratkaisut ja tutkimatta jättämiset ovat valituskelpoisia. Valituskelpoisuutta ei pääsääntöisesti ole viranomaisen menettelytoimilta, tosiasiallisilta hallintotoimilta, välittömältä julkisen vallan käytöltä, lainvalmistelulta, hallintokanteluun annetulta päätökseltä ja viranomaisen passiivisuustilanteilta.¹⁹⁶ Asianosainen voi panna hallintoriitamenettelyssä hallinto-oikeudessa vireille julkisen oikeuden tai velvollisuuden olemassaoloa koskevan vahvistuskanteen tai valittaa, jos viranomaisen päättää olla ryhtymättä toimivaltaansa kuuluviin toimenpiteisiin.¹⁹⁷

Perustuslain 21 §:n säädöksestä ei voida sanamuodon mukaan sanoa, taataanko siinä oikeus tuomioistuinkäsittelyyn myös tilanteissa, joissa viranomaisen toimii passiivisesti.¹⁹⁸ Hallintolainkäyttölaissa säädetään hallintovalituksesta, viitataan kunnallis- ja kirkollisvalitukseen, säädetään ylimääräisistä muutoksenhakukeinoista, kanteluista, menetetyin määräajan palauttamisesta ja purusta sekä hallintoriita-asioista ja viitataan perustevalitukseen. Näin ollen asianosaisella ei ole erityistä oikeuskeinoa käytössään, jos oikeussuojan tarve johtuu viranomaisen tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan tahon passiivisuudesta. Hallintolainkäyttölaissa ei ole erityistä säädöstä siitä, että voisiko asianosainen saada asiansa käsittelyyn tuomioistuimeen, jos

¹⁹⁴ Nieminen-Finne, 2021, s. 1009.

¹⁹⁵ Majanen, 2017, s. 744.

¹⁹⁶ Nieminen-Finne, 2021, s. 1012–1013.

¹⁹⁷ Suviranta, 2002, s. 915.

¹⁹⁸ Suviranta, 2002, s. 927.

viranomaisen ei ratkaise sille tehtyä hakemusta kohtuullisessa ajassa tai ryhdy muuhun virkatoimeen liittyvään velvollisuuteen.

AOA:n saaman selvityksen mukaan yli puolet hallinto-oikeuksiin saapuvista asioista on eri laeissa säädetty kiireellisesti käsiteltäviksi asioiksi.¹⁹⁹ Vaikka nämä asiat käsitellään nopeammin kuin muut asiat, kiireellisesti käsiteltävien joukko on suuri, jolloin yksittäisen käsiteltävän asian käsittelyaika muodostuu pidemmäksi. Pelkkä kiireelliseksi määrittäminen ei sinällään lisää tuomioistuinten mahdollisuuksia käsitellä asioita joutuisasti, jos ei resursseihin kiinnitetä huomiota.

Viranomaisen passiivisuudesta johtuen asianosainen ei saa itselleen niitä oikeuksia tai etuja, jotka hän saisi, jos viranomaisen toimisi sille lainsäädännössä asetettujen velvollisuuksien mukaisesti.²⁰⁰ Kun kyse on hallintopäätöksellä ratkaistavasta asiasta, asianosainen voi valittaa päätöksestä. Valitus ei ole kuitenkaan käytettävissä tapauksissa, jossa viranomaiselta edellytetään muuta toimintaa, kuin hallintopäätöksen tekemistä. Miten yksityinen henkilö saa tällaisissa tilanteissa oikeussuojaa? Oikeustila on edelleen varsin epäselvä. Lainsäädännöstä tulisi selkeästi ilmetä, mitä oikeussuojakeinoja henkilöllä on viranomaisen suoranaisestä passiivisuudesta johtuvissa tilanteissa.

Seuraavaan taulukkoon on koottu saapuneiden viivästyskanteluiden määrä eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan vuosien 2002 ja 2011 välillä. Taulukossa on kokonaismäärien lisäksi oikeusasiamiehen kansliaan saapuneet kantelut liittyen viivästyksiin sekä viimeisessä sarakkeessa on viivästyskanteluiden prosenttiosuus kaikkien kanteluiden määrästä.

¹⁹⁹ Eduskunnan oikeusasiamies, 2023, s. 137–138.

²⁰⁰ Suviranta, 2002, s. 929.

Vuosi	Saapuneet		Viivästyskanteluiden osuus %
	Saapuneet kantelut	viivästyskantelut	
2011	4185	341	8,1
2010	4079	373	9,1
2009	4374	416	9,5
2008	3694	307	8,3
2007	3397	308	9,1
2006	3620	294	8,1
2005	3326	162	4,9
2004	2950	129	4,4
2003	2498	84	3,4
2002	2588	45	1,7

Taulukko 1. Viivästyskanteluiden määrä eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa 2002–2011.²⁰¹

Taulukon mukaan niin saapuneet kantelut kuin viivästyskantelutkin ovat lisääntyneet vuoteen 2011 mennessä. Vuodesta 2002 vuoteen 2011 kanteluiden kokonaismäärä on lähes kaksinkertaistunut. Taulukon viimeinen sarake kuvaa selkeästi, että viivästyskanteluiden osuus koko kantelumäärästä on 6,4 prosenttia suurempi vuonna 2011 kuin vuonna 2002.

Näin ollen taulukko kuvaa hyvin sitä, että viivästyksiin liittyvät kantelut ovat olleet 2000-luvun alusta alkaen suuressa nousussa. Viime vuosina tähän on kuitenkin kiinnitetty entistä enemmän huomiota ja pyritty parantamaan hallinnon joutuisuutta. Kuitenkin edelleen viranomaisten riittämättömät resurssit näyttäytyvät suurena syynä sille, ettei joutisuus toteudu. Viranomaisen ei näyttäydy kovin luotettavana, jos sen toimintaan joudutaan aika ajoin puuttumaan, jotta hyvä hallinto toteutuisi.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa tuodaan esiin, että oikeusasiamiehen kanslian tavoitteena on saada saapuneet kantelut käsiteltyä vuoden määräajassa.²⁰² Vuonna 2013 päästiin tähän tavoitteeseen, jonka jälkeen vuodenvaihteessa seuraavalle

²⁰¹ HE 50/2013 vp. s. 10.

²⁰² Eduskunnan oikeusasiamies, 2023, s. 41.

vuodelle ei ole siirtynyt yli vuoden vireillä olleita kanteluasioita. Vuoden 2023 lopussa kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika oli 84 päivää, kun vuoden 2022 lopussa se oli 91 päivää. Näin ollen ainakin oikeusasiamiehen osalta kehitys on mennyt parempaan suuntaan käsittelyaikojen suhteet, sillä kantelumäärät eivät ole vähentyneet, vaan päinvastoin lisääntyneet. Toinen asia on se, onko oikeusasiamiehellä riittävät keinot puuttua viivästyksiin. Oikeusasiamiehen kehotuksia ei voida pitää kovin tehokkaana keinona puuttua muiden viranomaisten passiivisuuteen. Uudella lainsäädännöllä tähän liittyen voitaisiin tehostaa hyvän hallinnon toteutumista.

Lähteet

- Eduskunnan oikeusasiamies. (n.d.). Oikeusasiamies ja oikeuskansleri. Noudettu 15.11.2022 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/oikeusasiamies-ja-oikeuskansleri>
- Eduskunnan oikeusasiamies. (2022, 19. tammikuuta). Oikeusasiamiehelle jälleen ennätysmäärä kanteluja. Noudettu 18.11.2022 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/-/oikeusasiamiehelle-jalleen-ennatysmaara-kanteluja>
- Euroopan oikeusasiamies (2002, 1. maaliskuuta). Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö. Noudettu 30.10. 2022 osoitteesta <https://www.ombudsman.europa.eu/fi/publication/fi/3510>
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021. Noudettu 05.10.2022 osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_18%2B2022.pdf
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020. Noudettu 05.10.2022 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2020-fi/b5bc6780-d9cd-41a7-adb6-2f0a5dc29b5f>
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018. Noudettu 10.11.2022 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2018-fi/d41f123c-55c8-465e-9dd7-a154c59bc4fc>
- Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2023. Noudettu 10.4.2025 osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_15+2024.pdf?TSPD_101_R0=0814c91602ab2000e6924574bcb994b8b3eee4ff6a58f1200b1249ecb5d32518c87b52f2c68e9f120854919d641430009ff6f9fb97370b13e06e29965f781ab4258ab3179f17954af88390f11a96f2bb9047c165be02473f291eb6b39c5514e4
- Ervo, L. (2008). *Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimus*. Alma Talent Oy.
- Hautamäki, V-P. (2004). *Hyvän hallinnon toteuttaminen*. Edita. Noudettu 27.10.2022 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kirjat/2680.pdf>

- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja. Noudettu 27.09.2022 osoitteesta https://issuu.com/arihirvonen/docs/mitk___metodit_paino
- Husa, J. (1995). *Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta*. Jyväskylä. Finnpublishers Oy.
- Husa, J. & Jyränki, A. (2015). *Valtiosääntöoikeus* (2.painos). Helsingin kamari Oy.
- Jaakko, M. (2022, 17. marraskuuta). *Oikeudenkäynnin viivästyminen ja sen hyvittäminen*. Edilex. Noudettu 27.02.2025 osoitteesta <https://www.edilex.fi/artikkelit/28527.pdf>
- Kastula, T. (2010). KKO 2010:31 – Oikeudenkäynnin kesto ja viivästyshyvytytys. *Lakimies*, 5/2010, s. 863–873.
- Kimpimäki, M. (2020). Positiiviset ihmisoikeusvelvoitteet, lähisuhdeväkivalta ja rikosoikeus. *Lakimies*, 3–4/2020, s. 324–347.
- Kulla, H. (2015). *Hallintomenettelyn perusteet*. Alma Talent Oy.
- Kolehmainen, A (2016). Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa T. Miettinen (toim.), *Oikeustieteellisen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvosteluista* (s. 106–132). Edilex.
- Kuusikko, K. (2014, 20. helmikuuta). Hyvitysesitykset oikeusasiamiehen toimintamuotona. *Lakimies*, 1/2014, 3–22. Noudettu 11.11.2022 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/125110001.pdf>
- Majanen, M. (2017). Oikeudenkäynnin viivästyminen viivästyminen hallintoprosessissa. *Defensor legis*, 5/2017, s. 735–744.
- Miettinen, T. & Väättänen, U. (2006). Hallintolaki hallintotoiminnassa. Hallintolain seuranta tutkimuksen osaraportti 1. *Oikeusministeriö*, 9/2006. Noudettu 06.10.2022 osoitteesta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75982/omju_2006_9_hallintolaki.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Miettinen, T. & Väättänen U. (2007, 2. helmikuuta). *Hallintolaki hyvän hallinnon takeena*. Edilex. Noudettu 28.10.2022 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/4287.pdf>

- Mutanen, A. (2023). Tulevien sukupolvien oikeuksien turvaaminen suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa. *Lakimies*, 7–8/2023, s. 1080–1108.
- Mäenpää, O. (2003). *Hallinto-oikeus*. Alma Talent Oy.
- Mäenpää, O. (2008a). Hyvä hallinto oikeutena ja yleisenä oikeusperiaatteena. Teoksessa Kaila, H., Pirjatanniemi, E. & Suksi, M. (toim.), *Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa: juhlakirja Allan Rosas* (s. 205–214). *Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi*.
- Mäenpää, O. (2008b). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edilex. Noudettu 28.10.2022 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kirjat/7456.pdf>
- Mäenpää, O. (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. Alma Talent Oy.
- Mäntylä, N. (2019). Joutuisuuden haasteet turvapaikkamenettelyssä. *Oikeus*, 1, 8–27. <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeus/196450001.pdf>
- Määttä, K & Keinänen, A. (2007). *Näkökulmia oikeusasiamies instituution vaikuttavuuteen*. Oikeusasiamies. Noudettu 18.11.2022 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/44748/vaikuttavuustutkimus/8d9ed5e8-e9dd-409a-be3b-d5dd6f36bb5a>
- Määttä, T. & Paso, M. (2022). *Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Nenonen, A. (2011). Hallinto-oikeudellinen valitus ja tuomioistuimeen pääsy hankintalakien ulkopuolille jäävissä hankinnoissa. *Oikeustiede – Jurisprudentia* XLIV:2011, s. 331–405
- Niemi, A. (2010). *Tehokkaan oikeussuojan piirteitä*. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta. Edita.
- Nieminen, L. (2018, 13. huhtikuuta). Eduskunnan oikeusasiamies ”pienen ihmisen” asialla -joustavuutta vai hampaattomuutta näkökulmasta riippuen? *Lakimies*, 2/2018, s. 143–176. Noudettu 11.11.2022 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/186560001.pdf>
- Nieminen-Finne, H. (2021). ”Ratkaissut tai jättänyt tutkimatta” – näkökulmia päätöksen valituskelpoisuuteen hallintoprosessissa. *Defensor Legis*, 4/2021, s. 1005–1024.
- Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. (2010). *Hallintolaki*. Alma Talent Oy.

Oikeusministeriön työryhmämietintö 5/2008. Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä.

Oikeusministeriön muistio. (2020). *Euroopan unionin perusoikeuskirjan tulkinta ja soveltaminen*. Noudettu 11.2.2025 osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4734373/EUROOPAN+UNIONIN+PERUSOIKEUSKIRJAN+TULKINTA+JA+SOVELTAMINEN.pdf/b388bdd9-0740-e783-ebe8-e0c307b0eb23/EUROOPAN+UNIONIN+PERUSOIKEUSKIRJAN+TULKINTA+JA+SOVELTAMINEN.pdf?t=1638200961820>

Ojanen, T. (2016). *EU-oikeuden perusteita*. Edita publishing.

Pellonpää, M., Gullans, M., Pölönen, P. & Tapanila, A. (2018). *Euroopan ihmisoikeussopimus* (6.painos). Alma Talent Oy.

Pohjolainen, T. & Tarukannel, V. (2006). Oikeusturvan vai tuottavuuden tehostaminen hallintolainkäytössä. *Defensor Legis*, 6/2006, s. 971–985. Noudettu 30.10.2022 osoitteesta https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/defensor_legis/41830004.pdf

Raitio, J. & Tuominen T. (2020). *Euroopan unionin oikeus* (2.painos). Alma Talent Oy.

Saukko, P. (2024). *Hallintoprosessi*. Alma Insights.

Siltala, R. (2001). *Johdatus oikeusteoriaan*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisu.

Suviranta, O. (2002). Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. *Lakimies*, 6/2002, s. 914–937.

Virolainen, J. (2006). Prosessin pitkittymisen syistä, seurauksista ja ehkäisykeinoista. *Defensor legis*, 4/2006, s. 567–687.

Väätänen, U. (2011). Oikein ja joutuisasti: joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa [väitöskirja, Itä-Suomen yliopisto].

Virallislähteet

HE 233/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräiksi 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 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkännistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Oikeuskäytäntö

EIT tapaus Zimmerman ja Steiner v. Sveitsi 13.7.1983

EIT tapaus K. ja T. v. Suomi 27.4.2000

EIT tapaus Nuutinen v. Suomi 27.6.2000

EIT tapaus Launikari v. Suomi 5.10.2000

EIT tapaus Tukiye is Bankasi v. Suomi 18.6.2002

EIT tapaus Pietiläinen v. Suomi 5.11.2002

EIT tapaus Kangasluoma v. Suomi 20.1.2004

EIT tapaus Pitkänen v. Suomi 9.3.2004

EIT tapaus Jääskeläinen v. Suomi 8.4.2004

EIT tapaus T.K. ja S.E. v. Suomi 31.5.2005

EIT tapaus Lehtinen v. Suomi 13.9.2005

EIT tapaus Kukkola v. Suomi 15.11.2005

EIT tapaus Ruoho v. Suomi 13.12.2005

EIT tapaus T. ja muut v. Suomi 13.12.2005

EIT tapaus Hagert v. Suomi 17.1.2006

EIT tapaus Paulow v. Suomi 14.2.2006

EIT tapaus Kajas v. Suomi 7.3.2006

EIT tapaus Lehtonen v. Suomi 13.6.2006

EIT tapaus Lehtinen v. Suomi (no. 2) 8.9.2006

EIT tapaus Fryckman v. Suomi 10.10.2006

EIT tapaus Molander v. Suomi 7.11.2006

EIT tapaus Uoti v. Suomi 9.1.2007
EIT tapaus Vilho Eskelinen ja muut v. Suomi 19.4.2007
EIT tapaus Riihikallio ja muut v. Suomi 31.5.2007
EIT tapaus Ekholm v. Suomi (no. 2) 10.7.2007
EIT tapaus Eskelinen v. Suomi 24.7.2007
EIT tapaus Ekholm ja muut v. Suomi 24.7.2007
EIT tapaus Aho v. Suomi 16.10.2007
EIT tapaus F. ja M. v. Suomi 17.10.2007
EIT tapaus Kukkonen v. Suomi (no. 2) 13.1.2009
EIT tapaus Sorvisto v. Suomi 13.1.2009
EIT tapaus Mariapori v. Suomi 6.7.2010
EIT tapaus Niskasaari ja muut v. Suomi 6.10.2010
EIT tapaus Satakunnan markkinapörssi oy ja Satamedia oy v. Suomi 27.5.2017
EOA 2587/4/01, (28.5.2003)
EOA 3026/4/06, (5.2.2007)
EOAK 1301/2017 (18.4.2017)
EOAK 602/2021 (13.12.2021)
OKV 771/70/2020 (17.12.2020)
OKV 18/10/2020 (30.12.2020)
OKV 763/10/2021 (26.10.2022)
KHO 2015:139 (17.9.2015)
KHO 2016:60 (29.4.2016)
KHO 2019:16 (4.2.2019)
KKO 2010:31 (7.5.2010)
Itä-Suomen HO, tuomio nro 34, dnro R 23/1018 (25.1.2024)
Helsingin HO, H7348/2022 (16.12.2022)
Vako, 31.5.2016/98:2015