

VAASAN YLIOPISTO
HALLINTOTIETEIDEN TIEDEKUNTA

Laura Luhta

HALLINTOMENETTELYN JOUTUISUUSVAATIMUS

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2008

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
LYHENNELUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimusaihe	7
1.2. Tutkimusongelma	9
1.3. Tutkimuksen metodi ja lähdeaineisto	11
1.4. Hallintomenettelylain uudistamistarpeet	14
2. HYVÄN HALLINNON PERUSTEET JA OIKEUSTURVA HALLINTOMENETTELYSSÄ	16
2.1. Hyvän hallinnon oikeudelliset perusteet	16
2.2. Oikeuseriaatteiden merkitys hallintomenettelyssä	20
2.2.1. Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet	21
2.2.2. Hyvän hallinnon muodolliset perusteet	23
2.3. Hyvä hallinto ja oikeusturva	26
2.4. Oikeusturva perusoikeutena	30
2.5. Ennakollinen eli preventiivinen oikeusturva	32
2.6. Oikeusturvan toteutumisen valvonta	34
3. HALLINTOASIOIDEN JOUTUISUUSVAATIMUS	39
3.1. Joutuisuuden vaatimus	39
3.1.1. Hallintoasian viivytyksetön käsittely	39
3.1.2. Käsittelyaika-arvio	44
3.2. Hallintomenettelyyn kohdistuvia määräaikoja	46
3.3. Joutuisuudessa huomioitavia hallintomenettelyllisiä vaatimuksia	50
3.4. Viivästymisen syitä	53
3.5. Vertailua joutuisuuteen lainkäytössä	55
3.5.1. Prosessin viivytyksettömyys	55

3.5.2. Prosessiin kohdistuvat määräajat	57
3.5.3. Oikeussuojatarpeiden kehittämisestä	59
4. JOUTUISUUS VIRKAVASTUUKYSYMYKSENÄ	63
4.1. Virkamiehen velvollisuudet	63
4.2. Virkatehtävien asianmukainen hoitaminen	66
4.3. Virkamiehen passiivisuus	73
4.4. Virkavastuu	78
4.5. Rikosoikeudellinen vastuu	80
4.6. Vahingonkorvausvelvollisuus	82
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	87
LÄHDELUETTELO	92

LYHENNELUETTELO

EIS	Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleis- sopimus, Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
EU:n oikeus	Euroopan unionin alainen oikeus
EV	eduskunnan vastaus
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (6.6.2003/434)
HMenL	hallintomenettelylaki (6.8.1982/598)
JulkL	laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta, julkisuuslaki (21.5.1999/621)
KP-sopimus	YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (30.1.1976/108, SopS 8)
KuntaL	kuntalaki (17.3.1995/365)
MAL	laki säädettyjen määräaikain laskemisesta (25.4.1930/150)
Oka	valtioneuvoston oikeuskansleri
PeL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
RL	Rikoslaki (19.12.1889/39)
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
VahL	vahingonkorvauslaki (31.5.1974/412)
VirkamL	valtion virkamieslaki (19.8.1994/750)
vs.	versus
vp	valtiopäivät

VAASAN YLIOPISTO**Hallintotieteiden tiedekunta**

Tekijä:	Laura Luhta
Pro gradu -tutkielma:	Hallintomenettelyn joutuisuusvaatimus
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine:	Julkisoikeus
Valmistumisvuosi:	2008

Sivumäärä: 98

TIIVISTELMÄ:

Suomessa toteutettiin laaja perusoikeusuudistus vuonna 1995. Eräs merkittävimmistä muutoksista oli hyvää hallintoa koskevan perusoikeuden sisällyttäminen valtiosääntöön. Uuteen perustuslakiin (731/1999) sisällytettiin säännös oikeusturvasta (21 §), jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Joutuisuuden vaatimus on viimeistään hallintolain (424/2003) myötä noussut yhdeksi hallintomenettelyn suurimmista kysymyksistä ja keskeisimmistä hyvän hallinnon vaatimuksista.

Joutuisuuden vaatimusta voidaan pitää hyvän hallinnon periaatteen osana. Tutkimuksessa selvitetään, mitä normit sanovat joutuisuudesta ja miten niitä on tulkittava. Mikä on joutuisuusvaatimuksen paikka muiden hallintomenettelyllisten periaatteiden joukossa? Tutkimus paneutuu joutuisuuteen myös virkavastuukysymyksenä. Mitä velvoitteita joutuisuuden vaatimuksesta aiheutuu virkamiehelle? Mistä viivytys johtuu?

Joutuisuusvaatimus liittyy hyvään hallintoon ja oikeusturvaan, joten tutkimus on hallinto-oikeudellinen. Tutkimus on oikeusdogmaattinen, koska siinä tulkitaan ja systematisoidaan voimassa olevaa oikeutta. Tutkimuksessa tarkastellaan kriittisesti erityisesti perustuslakia, hallintolakia ja valtion virkamieslakia (750/1994). Tutkimus voidaan luokitella perinteiseksi, koska siinä on hyödynnetty juuri klassista oikeustieteellisen tutkimuksen aineistoa eli oikeuskirjallisuutta, lainvalmisteluasiakirjoja ja oikeustapauksia. Tutkimuksen näkökulma on lähinnä kotimainen, koska lähteinä käytän enimmäkseen kansallisia säädöksiä ja oikeuskirjallisuutta. Kansainvälisoikeudelliset säädökset lähinnä tukevat ja täydentävät kansallista oikeutta.

Asian käsittelyn viivytyksettömyys on olennainen hyvän hallinnon vaatimus. Joutuisuuden parantaminen on tärkeä asia yksityisen oikeusturvan toteutumisen kannalta. Oikeusturvan toteutumisen tärkeää on menettelyn laatu ja nopea käsittelyaika, koska käsittelyaikojen pitkittyessä päätöksen lopputuloksella ei välttämättä enää ole merkitystä. Tästä syystä hallinnon viivästymisasiat on tarkoitus hoitaa mahdollisimman lähellä hallintoa ja toimeenpanovaltaa. Keskeisimmät hallintomenettelyn hidasteet ovat työn suuri määrä, työvoimapula sekä resurssivajeet. Joutuisuus-kysymys on hyvin pitkälti kiinni virkamiesmoraalisista ja poliittisista päätöksenteosta (resursseista).

Tutkimuksessa selvisi, että joutuisuudesta on säännelty laajasti. Teoria ei kuitenkaan valitettavan usein vastaa käytäntöä. Oikeusasiamies joutuu liian usein puuttumaan viranomaisten hyvän hallinnon toteuttamiseen. Hyvän hallinnon, ja sitä kautta joutuisuuden, nostaminen perusoikeudeksi on kuitenkin vahvistanut hyvän hallinnon vaatimuksilla argumentointia. Oikeusasiamies on pyrkinyt tapauskohtaisesti selvittämään viivästysten syyt ja monesti myös suosittellemaan parannuskeinoja tai ainakin kiinnittämään ylemmän viranomaisen huomiota voimavarojen puutteellisuuteen. Tällöinkin hänen antamansa sanktiot ovat useimmiten vain käsityksen lausumisia tai huomautuksen antamisia.

AVAINSANAT: hallintomenettely, joutuisuusvaatimus, hyvä hallinto, oikeusturva

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimusaihe

Joutuisuuden vaatimus on noussut viimeistään hallintolain (6.6.2003/434) säätämisen myötä yhdeksi hallintomenettelyn suurimmista kysymyksistä ja keskeisimmistä hyvän hallinnon vaatimuksista. Myös henkilön oikeusturvaa on parannettu. Hallinnossa asioiden tulisi tapahtua mahdollisimman nopeasti, joustavasti, yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Kyse on tehokkuudesta.¹ Lainsäädännön kodifioinnilla uskottiin olevan hallintomenettelyä selkeyttävä ja johdonmukaistava vaikutus. Tavoitteena oli parantaa yksityisen ennakkollista oikeusturvaa. Tämän vuoksi edellytettiin säännökset asian käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä sekä käsittelyaika-arvion antamisesta asianosaisen pyynnöstä.²

Laillisuusvalvojat, erityisesti eduskunnan oikeusasiamies, ovat ottaneet useasti kantaa joutuisuuden vaatimukseen ratkaisuisissaan ja muissa julkaisuissaan viime vuosina. Eri-tyistä huomiota oikeusasiamies on kiinnittänyt kohtuuttoman pitkiin käsittelyaikoihin eli asian käsittelyn aiheettomaan viipymiseen. Käsittelyn vaatima aika tulee arvioida asian laatu ja tapauksen yksilölliset olosuhteet huomioon ottaen. Erityisesti valitusajossa pitkät käsittelyajat ovat ongelmana. Sisällöltään ja laadultaan samanlaiset asiat tulisi käsitellä yhtä nopeasti. Asioiden viivästyminen johtuu usein joko riittämättömistä voimavaroista tai esimerkiksi henkilövaihdoksista johtuvista inhimillisistä tiedonkatkoksis- ta. Siitä johtuen myös hallinnollisten tehtävien organisoimista koskevassa päätöksenteossa on huomioitava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.³ Asiaa on käsitelty mediassakin, joten asia on erittäin ajankohtainen. Valitsin aiheen, koska perusoikeudet ja niiden toteutuminen kiinnostavat minua.

Käsittelyn aiheeton viipyminen on siis kiellettyä. Silti on tärkeää, ettei viranomaisen hätiköi ja tee virheitä kiireen vuoksi. Käsittelyn viivytyksettömyys perustuu lähinnä käsittelyprosessin sujuvuuteen ja tehokkuuteen sekä siihen, ettei käsittelyä perusteetto-

¹ Miettinen & Väättänen 2006: 31.

² Miettinen & Väättänen 2006: 2.

³ Miettinen & Kuosmanen 2006: 57–58.

masti pitkitetä. Voimassa olevan lainsäädännön puitteissa tehty aktiivinen prosessinjohto mahdollistaa oikeuden saavutettavuuden etenkin korostettaessa oikeusvarmuutta. Se saattaa edistää myös joutuisuutta, jos päädytään ratkaisuun jonka oikeellisuuteen asianosaiset luottavat. Mitä suurempi vaikutus asiassa annettavalla ratkaisulla saattaa olla asianosaisen oikeusasemaan ja jokapäiväiseen elämään, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä. Viranomaisen on tapauskohtaisesti arvioitava, mitkä toimenpiteet ovat tarpeellisia asian ratkaisun kannalta. Esimerkiksi asianratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset on hankittava riittävän varhaisessa vaiheessa sekä mahdollisimman yksinkertaisia keinoja käyttäen.⁴ Oikeusasiamies on katsonut, että mahdolliset viivästyksiset hakemusten käsittelyssä eivät saisi aiheuttaa katkoksia etuuden maksamiseen, koska sillä on suuri vaikutus etuuden saajan kannalta⁵. Kohtuullisuuden määrittäminen on hankalaa ja se on harkittava tapauskohtaisesti.

Hyvän hallinnon vaatimus on oikeudellinen metanormi, joka koostuu lukuisista säännöksistä, erityisesti perustuslain 21 §:stä ja hallintolaista. Osa näistä normeista on selkeitä sääntöjä, osa oikeusperiaatteita. Sääntöjä on helppo soveltaa, koska ne käskvät viranomaista toimimaan tietyllä tavalla. Periaatteiden⁶ soveltaminen on vaikeampaa, koska ne vaativat tapauskohtaista punnintaa. Hyvä hallinto edellyttää sääntöjen tulkintaa kokonaisuutena. Hyvän hallinnon vaatimus on kirjoitettu perustuslaissa subjektiivisen oikeuden muotoon ja teoriassa se saattaisi riittää hyvää hallintoa koskevaksi lainsäädännöksi. Perustuslain 21 §:n noudattaminen toteuttaisi itsessään hyvän hallinnon ja oikeusturvan keskeiset vaatimukset.⁷ Hyvä hallinto jakautuu viranomais- ja asiakasnäkökulmaan. Viranomaisten velvollisuutena on taata toiminnan asianmukaisuus ja tehokkuus. Asiakkaan oikeuksiin kuuluu saada lain edellyttämät palvelut ja etuudet helposti ja kohtuullisessa ajassa. Asiakkaan on voitava luottaa viranomaisen toimintaan ja palvelun laatuun.⁸

⁴ Ervo 2005: 403; Niemivuo, Keravuori 2003: 211–212.

⁵ Miettinen & Kuosmanen 2006: 58.

⁶ Oikeusperiaatteet toimivat siltana oikeuden ja moraalien välillä. Vaikka oikeus ei ole yhtä kuin moraalinen, on oikeuden saatava moraalista tukea oikeusyhteisössä muodostuakseen todelliseksi oikeusnormiksi. Oikeusperiaatteet sisältävät siis sekä arvostavan että institutionaalisen puolen. Arvostava puoli liittyy periaatteet moraalisiin, kun taas institutionaalinen puoli pitää ne erillään ja periaatteesta tulee nimenomaan oikeudellinen. (Ervo 2005: 86–87.)

⁷ Miettinen & Kuosmanen 2006: 84.

⁸ Miettinen & Väättänen 2006: 11.

Viranomaiset kouluttavat henkilöstöään aktiivisesti uutta hallintolakia vastaavaksi. Vielä tärkeämpää kuitenkin olisi tiedottaa asiakkaille heidän oikeuksistaan vaatia hyvää hallintoa ja oikeusturvaa.⁹ Esimerkiksi uuden hallintolain mukaisen kuulemisvelvoitteen laajuus koetaan työlääksi ja päätöksentekoa hidastavaksi jopa viranomaisissa. Kaikki asiakkaat eivät ymmärrä kuulemisen merkitystä, vaan pitävät sitä ainoastaan menettelyä hidastavana. Kaiken kaikkiaan viranomaiset kokevat hallintolain vaikuttaneen asioiden käsittelyn nopeutumiseen.¹⁰

1.2. Tutkimusongelma

Tutkimusongelmana pidän joutuisuuden vaatimusta hyvän hallinnon periaatteen osana. Mitä normit sanovat joutuisuudesta ja miten niitä on tulkittava? Miten pitkälle joutuisuudessa voidaan mennä, kun otetaan huomioon muutkin hallintomenettelyn vaatimukset, kuten kuulemisvelvollisuus? Asiakkaalle on hyvin tärkeää saada häntä koskeva päätös kohtuullisessa ajassa. Pyrinkin selvittämään yksilön oikeuksia ja konkreettisia mahdollisuuksia vaikuttaa asiaan sekä oikeusturvan toteutumiseen. Onko yksilöllä esimerkiksi mahdollisuutta valittaa viivästyneestä päätöksestä tai saada sen johdosta vahingonkorvausta? Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan tuomioistuimeen pääsy tarkoittaa myös oikeuksiin pääsyä¹¹. Hyvänä esimerkkinä pidän Unkaria koskennutta Magyar-tapausta (32396/96, 11.1.2001), jossa oli kysymys kohtuullisen ajan toteutumisesta pakkolunastusta koskeneissa ja toisiinsa läheisesti liittyneissä oikeudenkäynneissä.

EIT totesi, että osa viivytyksistä johtui valittajan toiminnasta, mutta pääosa oli luetta-
vissa lainkäyttöviranomaisten syyksi. Tapausta oli käsitelty kolmessa eri oikeusas-
teessa prosessin kestäessä 8 vuotta. Viranomaisen laiminlyönti asiakirjojen toimitta-
misen osalta oli johtanut yli kolmen ja puolen vuoden viivytykseen. EIT katsoi, että
kohtuullinen aika oli ylitetty. EIT katsoi yksimielisellä päätöksellä, että EIS 6 artiklaa
oli rikottu ja että valtion oli maksettava valittajalle korvausta aineettomasta vahingos-
ta ja kuluista.

⁹ Miettinen & Väättänen 2007: 6.

¹⁰ Miettinen & Väättänen 2006: 91, 94.

¹¹ Oikeuksiin pääsyn tulee olla tehokkaasti turvattu kaikille, jotta aito ja reaalin oikeusturva toteutuu. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa tätä oikeutta on katsottu rikotun, jos tehoton täytäntöönpano on estänyt tosiasiallisen oikeuden toteutumisen, esimerkiksi jos esitutkinnan viivästyminen on aiheuttanut rikoksen vanhenemisen ja siten estänyt oikeuksiin pääsyn. Kiellettyjä ovat myös ajalliset rajoitukset tai menettelylliset esteet kanteen nostamisessa, jotka voivat estää tuomioistuimeen pääsyn (Ervo 2005: 94, 117, 123.)

Tapaus koskee lainkäyttöä, mutta perustelut ovat kiinnostavia myös hallintomenettelyllisestä näkökulmasta. Tapauksen laiminlyönti tapahtui viranomaisen asiakirjojen toimitamisessa ja se voisi hyvin tapahtua myös hallintomenettelyssä. Tapauksesta käy ilmi tehokkaan tiedoksiannon kytkeytyminen joutuisuusvaatimukseen. Ne eivät ole toisiaan poissulkevia periaatteita, joten ne eivät voi kärsiä toisen kustannuksella. Tapaus kertoo, kuinka EIT suhtautuu EIS 6 artiklan sopimusrikkomuksiin. Ratkaisun viivästyminen ja kohtuullisen ajan ylittäminen ovat täten otettava tosissaan huomioon. Tuomion viipyesä tapaus voidaan jättää rankaisematta ja vahingonkorvausvelvollisuus voi syntyä. Pohdinkin, onko tätä vastaava toiminta mahdollista hallintomenettelyssä.

Pohdin joutuisuutta myös virkavastuukysymyksenä. Mitä velvoitteita joutuisuuden vaatimuksesta aiheutuu virkamiehelle? Mistä viivytys johtuu? Onko vastuu siitä virastolla vai yksittäisellä virkamiehellä? Aion käsitellä aiheuttani yleisesti paneutumatta mihinkään tiettyyn viranomaiseen. Hallintomenettelyssä on olemassa muitakin intressejä kuin joutuisuus. Esimerkiksi asian perusteellinen selvittäminen on hyvin keskeinen vaatimus. Siksi on tärkeää punnita kaikkia hyvän hallinnon elementtejä keskenään. Hyvä hallinto ei toteudu vain lainsäädännöllä, vaan siihen vaaditaan myös resursseja. Silti lakiuudistuksesta aiheutuvat velvoitteet oli toteutettava ilman määrärahojen lisäyksiä. Säännökset muotoiltiin joustaviksi, jotta ne antavat viranomaisille mahdollisuuden itsenäisesti arvioida toimenpiteisiin ryhtymistä käytettävissä olevat taloudelliset ja muut voimavarat huomioiden.¹²

Oikeusturvaongelma syntyy liian pitkistä käsittelyajoista. Käsittelyaika-arvion antaminen asiakkaalle ja käsittelyaikojen seuraaminen eivät ainakaan vielä ole yleistyneet osaksi hallintomenettelyä. Pohdin määräaikojen asettamisen hyviä ja huonoja puolia. Joissakin tapauksissa määräajan asettaminen voisi toimia jopa oikeusturvaa vastaan. Tutkimuksessani keskityn lähinnä ennakkolisiin oikeusturvamenettelyihin, koska hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää oikeusturvaa hallintoasioissa jo siinä vaiheessa, kun hallintoasiaa käsitellään viranomaisessa¹³. Tutkimukseni ulkopuolelle raajaan muut kuin hallintolain sääntelemät jälkikäteiset oikeusturvakeinot.

¹² Miettinen & Väättänen 2006: 3.

¹³ Mäenpää 2003a: 312.

1.3. Tutkimuksen metodi ja lähdeaineisto

Tutkimusmenetelmäni on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Lainopillinen tutkimus tutkii voimassa olevaa oikeutta. Lainopin tehtävänä on tuottaa tieteellistä tietoa ennen kaikkea lainsoveltamisen tarpeisiin. Tätä tehtäväänsä se toteuttaa oikeussäännösten tulkinnan ja systematisoinnin avulla. Oikeudellisella tulkinnalla tarkoitetaan merkityssisällön antamista tutkittavalle kohteelle. Tulkintasuositus on perusteltava vallitsevasta oikeuslähdeopista ja tulkintateoriasta johdettujen perusteiden avulla. Systematisointi tarkoittaa oikeussäännösten järjestämistä mahdollisimman ristiriidattomaksi järjestelmäksi, normatiiviseksi kokonaisuudeksi. Kriittisyys on olennainen osa tieteellistä oikeusdogmatiikkaa.¹⁴ Kriittisen lainopin tavoitteena on parhaan mahdollisen oikeudellisen tulkinnan tai systematiikan perusteleminen voimassa olevan oikeuden säännöistä tai periaatteista. Oikeudellinen ratkaisu tulee perustella niin, että se täyttää lainmukaisuuden vaatimukset sekä kansalaisten oikeusturvaodotukset.¹⁵ Tarkoitukseni on oikeuslähdeoppiin tukeutuen selvittää, tulkita ja systematisoida oikeusnormeja teoreettisen aineiston (kuten lakien, niiden esitöiden, oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden) avulla.

Tutkimukseni voi luokitella perinteiseksi siinä mielessä, että siinä on hyödynnetty juuri klassista oikeustieteellisen tutkimuksen aineistoa eli oikeuskirjallisuutta, lainvalmisteluasiakirjoja ja oikeustapauksia. Tutkimuksen näkökulma on lähinnä kotimainen, koska lähteinä käytän enimmäkseen kansallisia säädöksiä ja oikeuskirjallisuutta. Tarkoitukseni on lähestyä kansainväliseen oikeuteen liittyviä asioita vain siltä osin ja siinä laajuudessa kuin tutkimusaihe edellyttää, pysytellen hallintomenettelyllisessä näkökulmassa. Huomioin kyllä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vaatimukset kansalliselle lainsäädännölle, mutta en aio esimerkiksi vertailla Euroopan unionin jäsenvaltioiden joutuisuusvaatimuksia. Tuon ilmi, että joutuisuus kuuluu yhteisön yhteisiin periaatteisiin ja että Euroopan oikeusasiamies on antanut lausuntoja hyvästä hallinnosta. Tutkimuksen mielenkiinto on hallintomenettelyn nykypäivässä. Kuvaan kyllä lyhyesti perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusturvan kehitystä. Sillä ei silti ole itsenäistä oikeushistoriallista tavoitetta, vaan tarkoitukseni on vain kartoittaa oikeusajattelun kehityskaarta.

¹⁴ Husa 1995: 134–135, 200–201, 203.

¹⁵ Siltala 2001: 17, 124.

Joutuisuusvaatimus koskee viranomaistoimintaa ja siinä käytettäviä säädöksiä, kuten hallintolakia, perustuslakia sekä valtion virkamieslakia, joten tutkimukseni sijoittuu hallinto-oikeuden alaan. Mielestäni joutuisuusvaatimusta voidaan pitää yhtenä hallinto-oikeuden yleisenä periaatteena sisällytettynä hyvän hallinnon periaatteeseen. Tutkimusaiheessani on otettava huomioon hallinto-oikeuden laaja ala. Monissa viranomaisissa käsitellään erilaisia asioita, joten kaikki eivät voi toimia yhtä tiettyä sääntöä noudattaen, vaan niiden on sovellettava sitä omaan toimintaansa ja asiamääräänsä sopivaksi. Viranomaisten perusteluargumentteja ei aina edes voi johtaa positiivisesta oikeudesta, oikeusnormeista, käsin¹⁶. Joutuisuusvaatimus ei ole ainoa hallinto-oikeudellinen periaate, joten on tärkeää punnita kaikkia hyvän hallinnon elementtejä keskenään. Asian ratkaisu vaatii aina tapauskohtaista harkintaa kokonaisuus huomioon ottaen. Aiheessani on myös valtiosääntöoikeudellisia elementtejä, koska jo perustuslaki vaatii asioiden viivytyksestä käsittelyä. Virkamiesoikeudellista oikeudenalaa käsittelem virkamiehen velvollisuuksien näkökulmasta. Aihe on siis oikeudellisesti monialainen.

Omassa tutkimuksessani joutuisuusvaatimuksen voi johtaa Kelsenin normihierarkiasista¹⁷. Hallintomenettelylaki oli puutteellinen ja näin ollen ristiriitainen perustuslain kanssa. Hallintolaki säädettiin vastaamaan perustuslain vaatimusta hyvästä hallinnosta. Asioiden viivytyksetön käsittely tunnustetaan myös Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteisenä oikeusperiaatteena. Kansainvälinen oikeus ei ole hierarkkisesti kansallisen oikeuden yläpuolella, mutta käytännössä kansallisen oikeuden on vastattava kansainvälistä oikeutta. Näin joutuisuusvaatimus kulkee koko hierarkiarakenteen läpi.

¹⁶ Husa 1995: 139.

¹⁷ Hans Kelsenin puhtaan oikeusopin teoria pohjautuu normihierarkiaan. Sen mukaan yksittäisen oikeusnormin pätevyys perustuu toiseen, hierarkkisesti ylemmänasteiseen normiin. Normihierarkian perusajatuksena on, että oikeusjärjestys koostuu eritasoisista oikeusnormeista, joista ylemmänasteinen sisältää aina valtuutuksen alemmanasteisen normin antamiseen. Oikeusjärjestyksen sitoo yhteen sen huipulla oleva oletettu perusnormi, johon kaikkien muiden normien pätevyys perustuu. (Kelsen 1996: 55, 58.)

Tuorin oikeuden tasotkin¹⁸ välittyvät tutkimuksessani. Perinteinen oikeusdogmaattinen tutkimus kohdistuu melkein yksinomaan normatiiviselle oikeuden pintatasolle, koska sitä on metodologisesti helpompi tarkastella kuin syvätasoa tai oikeuskulttuuria. Pintatason tarkastelu tuottaa tulkintatietoa julkisoikeudesta ja vastaa kysymykseen voimassa olevan eli positiivisen oikeuden sisällöstä.¹⁹ Pintatason tarkastelulla selvitän, miten normit sääntelevät joutuisuusvaatimusta. Tulkitseen erityisesti perustuslain, hallintolain ja virkamieslain säädöksiä. Koska joutuisuuden voi katsoa kuuluvan hyvän hallinnon periaatteeseen, on hallinto-oikeudellisten periaatteiden tarkastelulla suuri rooli tutkimuksessani. Tämän teoreettisen lainopin avulla pääsen oikeuskulttuurin tasolle.

Tutkimukseni tiedonintressi on analysoiva ja erittelevä, joten pidin oikeusdogmatiikkaa itsestään selvänä tutkimusmenetelmänä. Oikeusdogmatiikan tehtävänasettelun tarkoituksena on myös kriittinen tarkastelu pelkän tulkitsemisen ja systematisoinnin ohella²⁰. Tutkimuksessani olenkin pyrkinyt kriittisyyteen ja jännitteiden luomiseen. Lyhyt oikeushistoriallinen osuus on pakollinen tutkiessani oikeusnormien ja -sääntöjen kehitystä. Vaikka tutkimukseni sisältää myös kansainvälisoikeudellista ainesta, en näe sitä vertaillevana oikeustieteenä. Pidän kansainvälisiä säädöksiä ja eurooppaoikeutta osana kansallista oikeutta, sitä tukien ja täydentäen. Näen niiden siirtyneen osaksi hallintomenettelyllisiä kysymyksiä ihmis- ja perusoikeudellistumisen myötä. Tietysti aihe ja tutkimusmateriaali vaikuttavat tutkimusmenetelmiin ja metodologisiin lähtökohtiin. Tutkimukseni keskeisimmät lähteet ovat perinteinen hallinto-oikeudellinen kirjallisuus ja itse oikeusnormit; hallintolaki, virkamieslaki ja perustuslaki. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomukset ovat käsitelleet joutuisuusvaatimusta paljon viime vuosina. Hän on antanut siitä erikseen jopa selvityksiä. Niiden merkitys on tutkimuksessani ollut suuri.

¹⁸ Kun Kelsenin oikeuspositivismi perustui muodolliseen pätevyYTEEN, Kaarlo Tuorin kriittinen oikeuspositivismi vaatii oikeusnormeilta myös sisällöllistä pätevyyttä eli hyväksyttävyyttä. Tuori on esittänyt oikeudellisen jäsentämismallin, jossa oikeutta tarkastellaan oikeuden pintatasona, oikeuskulttuurin tasona ja oikeuden syvärakenteena. Oikeuden pintatasolle kuuluvat yksittäiset lait ja säädökset sekä tuomioistuintratkaisut ja oikeustieteilijöiden kannanotot. Pintataso on jatkuvan liikkeen ja muutoksen alaisena. Oikeuskulttuurin tasolla ovat eri oikeudenalojen yleiset opit, kuten yleiset oikeusperiaatteet ja -käsitteet sekä oikeuslähdeoppi. Oikeuskulttuurin taso on vaikeammin muutettavissa. Oikeuden syvärakenteeseen kuuluvat oikeustyyppin perustavat oikeuskategoriat ja normatiiviset periaatteet. Syvärakennetta on vaikea muuttaa, koska se on muotoutunut vuosien saatossa. Tasojen sisällöt eivät ole irrallisessa suhteessa toisiinsa. Pinnanalaiset tasot mahdollistavat mutta myös asettavat rajoja pinnan tapahtumille. (Tuori 2003: 40–43, 60–64.)

¹⁹ Husa 1995: 155.

²⁰ Husa 1995: 161.

Esitöistä, kuten hallituksen esityksestä ja hallintovaliokunnan mietinnöstä, on lain laatijan tarkoitus tullut hyvin esille. Niistä on ollut apua tutkimuksessani, koska oikeuskäytäntöä ei vielä ole ehtinyt kertyä kovinkaan paljoa.

1.4. Hallintomenettelylain uudistamistarpeet

Hallintomenettelylaki (6.8.1982/598) oli vakiinnuttanut paikkansa keskeisenä hallinto-oikeuden alan säädöksenä. Sen säännökset olivat kuitenkin melko väljiä, eikä se vastannut enää muuttuvan yhteiskunnan ja uudistuneen hallinnon tarpeita.²¹ Hallintomenettelylaissa ei ollut esimerkiksi yleisiä säännöksiä hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyydestä eikä oikeusturvasta. Perustuslain näkökulmasta oikeustilaa voitiin pitää puutteellisenä. Koska perusoikeusuudistuksen myötä korostettiin asiakaslähtöisyyttä ja hyvää hallintoa, aloitettiin uuden hallintomenettelyä koskevan lain suunnittelu.²²

Uusi hallintolaki (6.6.2003/434) tuli voimaan 1.1.2004. Hallintolain tarkoituksena on edistää ja toteuttaa hyvää hallintoa sekä oikeusturvan toteutumista sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta (HL 1 §). Hallintolaki on soveltamisalaltaan sekä sisällöltään laajempi kuin edeltäjänsä. Hallintolakia sovelletaan valtion ja kuntien viranomaisissa sekä välillisessä julkishallinnossa että julkisia hallintotehtäviä hoitavissa yksityisissä yhteisöissä (HL 2 §). Laissa säädetään viranomaisten toimintaan yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista sekä sellaisista hallintoasiassa noudatettavista keskeisistä menettelyllisistä vaatimuksista, jotka olennaisesti vaikuttavat yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnollisessa päätöksenteossa. Uudistuksen tavoitteena oli selkeyttää viranomaisen velvollisuuksia tehtäviensä hoitamisessa sekä edistää yksilöiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin perustuslain edellyttämällä tavalla.²³

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli saattaa hallintoasian käsittelyä koskeva yleinen lainsäädäntö vastaamaan nykyisen yhteiskunnan ja oikeuskehityksen asettamia vaati-

²¹ Oikeusministeriön julkaisu 4/1997: 1–2.

²² Niemivuo & Keravuori 2003: xxii, 201.

²³ Miettinen & Väättänen 2006: 1–2.

muksia. Uudistus myös selkeytti ja täsmensi hallintoasian käsittelyssä noudatettavia menettelyjä julkisen sektorin rakenteelliset muutokset huomioon ottaen.²⁴ Hallintolain säätäminen oli välttämätöntä kansalaisten oikeusturvan kannalta. Tavoitteiden toteutumiseksi oli tärkeää, että lain soveltamisala ulotettiin koskemaan myös välillistä julkista hallintoa ja julkisia hallintotehtäviä hoitavia yksityisiä tahoja. Uudistuksella selkeytettiin viranomaisen velvollisuuksia tehtäviensä hoitamisessa sekä edistettiin yksilöiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin.²⁵

Tärkeimpiä uudistuksen lähtökohtia olivat perusoikeusuudistus, julkishallinnon rakennemuutos, eurooppaoikeuden haasteet, tietotekninen kehitys sekä yleishallinto-oikeuden sääntelytarpeet. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa korostettiin asiakaslähtöisyyttä ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Palvelujen laatua painotettiin ja yksilön vaikutusmahdollisuuksia lisättiin. Yksilön ja julkisen vallan välisen vuorovaikutussuhteen kehittäminen asetti uusia vaatimuksia menettelyllisille oikeusturvatakeille. Julkishallinnon rakennemuutos johti yksityistämiskehitykseen, joka edellytti hallintomenettelylain organisatorisen soveltamisalan uudelleenarviointia. Eurooppaoikeus asettaa hallintomenettelylle laadullisia vaatimuksia, joiden järjestäminen kuuluu jäsenvaltioille. Siksi oli tärkeää saattaa kansallinen lainsäädäntö vastaamaan kansainvälisiä velvoitteita. Hallinto-oikeuden alalla oli vanhentuneita säädöksiä, jotka kaipasivat uudistamista, sekä sääntelemättömiä kysymyksiä, jotka vaativat lainsäädäntöä.²⁶ Hallintomenettelylain uudistamiseen oli siis monia tarpeita.

Lakiuudistus on selkeyttänyt hallintomenettelyä. Hallintolakiin on sisällytetty kaikkea julkista toimintaa koskevat yleiset laatuvaatimukset. Hallintolain tavoitteet koostuvat yksilön oikeussuojaa varmistavista menettelyvaatimuksista, hallinnon asiakkaan palveluvaatimuksista sekä yksilön myötävaikutusmahdollisuuksista. Hyvän hallinnon perusteet kattavat sekä palveluvaatimukset että menettelyvaatimukset. Asioinnin ja asioiden käsittelyn sujuvuudesta ja virheettömyydestä hyötyvät niin viranomaiset kuin heidän asiakkaansakin.²⁷

²⁴ HE 72/2002 vp s. 30.

²⁵ HaVM 29/2002 vp s. 3–4.

²⁶ Niemivuo & Keravuori 2003: 1–5; oikeusministeriön julkaisu 4/1997: 2–6; oikeusministeriön julkaisu 2/2000: 1–2.

²⁷ Miettinen & Väättänen 2007: 4, 9.

2. HYVÄN HALLINNON PERUSTEET JA OIKEUSTURVA HALLINTOMENETTELYSSÄ

2.1. Hyvän hallinnon oikeudelliset perusteet

Julkishallinnon toiminta ulottuu nykyään eri tavoin miltei jokaiselle elämän alueelle. Tämän takia on tärkeä varmistaa, että viranomaiset toimivat asianmukaisesti ja laillisesti samoin kuin se, että yksilön oikeudet toteutuvat täysimääräisesti. Julkinen valta on usein koettu enemmänkin pakkovallaksi kuin kansalaista palvelevaksi toiminnaksi. Mäenpään mukaan luottamus viranomaisten toimintaan ja hallinnon uskottavuuteen on heikentynyt. Tämän hallinnon legitimitettivajeen vuoksi hyvän hallinnon oikeudellisia ja laadullisia takeita on viime vuosina lisätty.²⁸

Hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä perustuslain 21 §:stä. Sillä tarkoitetaan menettelyllisten takeiden lisäksi vaatimusta viivytyksettömyydestä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta, johon sisältyy myös vaatimus virkatoiminnan puolueettomuudesta ja palveluperiaatteen noudattamisesta.²⁹ Oikeus hyvään hallintoon on perusoikeus ja sen turvaaminen on viranomaisten yleinen velvollisuus. Hyvän hallinnon vaatimukset liittyvät erityisesti hallintotoiminnan menettelylliseen laatuun, asianmukaisuuteen ja laillisuuteen.³⁰

Joutuisuuden vaatimus liittyy hyvään hallintotapaan, jossa painotetaan hallinnon sisällöllistä oikeudellisuutta. Hallintotoiminnan tehokkuuskin edellyttää asioiden joutuisaa käsittelyä, mutta se ei saa tapahtua muiden hyvän hallinnon periaatteiden, kuten asianosaisen kuulemisen tai asioiden selvittämisvelvollisuuden, kustannuksella. Asioiden joutuisa käsittely voi parantaa tuloksellisuutta, mutta tuloksellisuus ei saa vaarantaa yksilön oikeuksia. Vaikka hyvän hallinnon tarkkarajainen sisältö on osittain aika avoin ja tulkinnanvarainen, on hyvän hallinnon nostaminen perusoikeudeksi vahvistanut hyvällä hallinnolla ja sen asettamilla vaatimuksilla argumentointia.³¹

²⁸ Mäenpää 2003a: 73.

²⁹ HE 309/1993 vp s. 74.

³⁰ Mäenpää 2002: 1–3.

³¹ Husa 2002: 358.

Suomessa toteutettiin laaja perusoikeusuudistus vuonna 1995. Perusoikeuksien asemaa oikeusjärjestyksessä vahvistettiin uudistamalla niiden sisältöä ja saavutettavuutta. Uudistuksen eräs merkittävä innovaatio oli hyvää hallintoa koskevan perusoikeuden sisällyttäminen valtiosääntöön. Siksi hallitusmuodon II luvun perusoikeusluetteloon otettiin myös säännökset oikeudesta hyvään hallintoon. Uutta perustuslakia (11.6.1999/731) säädettäessä uudistetut perusoikeudet sisällytettiin asiallisesti sellaisinaan perustuslain 2 lukuun. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuinten tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. (PeL 21 §.) Säännöksen sanamuodosta ja lainsäätäjään kohdistuvasta toimeksiannosta ilmenee, että velvoitteet edellyttävät aktiivista toimintaa. Hyvän hallinnon takeita ei myöskään ole lueteltu kattavasti, vaan niistä on tarkemmin säädettävä tavallisella lailla. Ilmaisun ”hyvän hallinnon takeet” kattaa yhtäältä vaatimuksen asianmukaisesta ja viivytyksettömästä viranomaistoiminnasta sekä toisaalta yksilön ennakkollista oikeusturvaa ilmentävät menettelylliset vaatimukset.³²

Hallintomenettelyn perusteista on säädetty lailla perustuslain mukaisesti. Alemmanasteisilla säännöksillä voidaan vain tarkentaa laissa olevia menettelysäännöksiä.³³ Perustuslain 2.3 §:ssä säädetään oikeusvaltioperiaatteen kahdesta olennaisesta tekijästä, jotka luovat perustan kaikelle julkisenvallan käytölle. Säännöksessä ilmaistun lainalaisuusperiaatteen mukaan julkista valtaa käyttävän toimivallan tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Julkisessa vallassa on myös laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin noudatettava lakia. Hallintotoiminnan oikeudellista perustaa ja toiminnan oikeudellisia rajoja määrittävät ensisijaisesti hallinnon oikeuslähteet, erityisesti lainsäädäntö ja yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Hallinnon lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuuden vaatimus määrittävät yleiset puitteet oikeuslähteiden velvoittavuudelle ja keskinäisuuhteil-

³² Ervo 2005: 49; Niemivuo & Keravuori 2003: 1–2.

³³ Kulla 2004: 162.

le.³⁴ PeL 6.1 §:ssä mainitun yhdenvertaisuuden periaatteen mukaan lakeja on sovellettava kaikkiin samalla tavalla sekä myös samanlaisissa asioissa samalla tavalla.

Hyvä hallintotapa kiteytyy perustuslain 21 §:ssä. Säännös sisältää lainsäätäjälle suunnatun perustuslaillisen toimeksiannon. Säännöstä ei kuitenkaan ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Hallintomenettely on tarkoitus sopeuttaa dynaamisesti yhteiskunnan muutoksiin. Perustuslailliset hyvän hallinnon takeet kuuluvat oikeussuojan ydinalueelle. Ne jopa laajentavat oikeussuojaa kaventamalla viranomaisen harkintavaltaa.³⁵ Näin oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon kuuluu vapausoikeuksiin, koska sen yhtenä tärkeänä ulottuvuutena on vapaus valtiokoneiston mielivallasta³⁶. Oikeusasiamies on ilmaissut käsityksensä juuri hyvästä hallinnosta useammin kuin hallintomenettelystä yleensä³⁷.

EOAK 4.11.2002/D/1429/2/2000. Hyvän hallinnon noudattaminen ja perhe-elämän kunnioittaminen edunvalvojaa määrätessä.

Oikeusasiamies otti tutkittavakseen viranomaisten toiminnan lainmukaisuuden sekä asianmukaisuuden edunvalvojan määräämistä koskevassa asiassa. Valittaja oli irtisanottu vanhainkodista, jolloin hänelle haettiin väliaikaista edunvalvojaa. Toimenpiteistä ei ilmoitettu omaisille kuin vasta kuukausia myöhemmin. EOA:n mukaan hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaisten toiminta on mahdollisimman avointa ja läpinäkyvää, joten toimenpiteisiinkään ei tule ryhtyä asianosaisten tietämättä. Omaisille olisi pitänyt ilmoittaa edunvalvonnan tarpeista ja hallinnon palveluperiaatteen mukaan heitä olisi tullut neuvoa erityisesti asiamiehen tai avustajan käytöstä. EOA:n mukaan viranomaiset eivät olleet noudattaneet hyvää hallintoa ja myös perhe-elämän kunnioitusta oli loukattu.

Tapauksessa oikeusasiamies kiinnitti viranomaisten huomion hallinnon palveluperiaatteen noudattamiseen sekä asiakkaiden oikeuteen käyttää avustajaa ja asiamiestä hallintoasioita käsiteltäessä. Oikeusasiamies korosti arvioinnissaan PeL 22 §:ää, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Samoin myös PeL:n oikeusturvaa koskeva 21 §, joka turvaa hyvän hallinnon toteutumisen, esiintyi oikeusasiamiehen perusteluissa. Tämän mukaan harkitsematon ja hyvän hallinnon vastainen toiminta on kiellettyä.

³⁴ Mäenpää 2000: 178–179.

³⁵ Kulla 2004: 159–161.

³⁶ Karapuu & Jyränki 1999: 70.

³⁷ Miettinen & Väättänen 2007: 10.

Joutuisuusvaatimus turvataan perustuslaissa osana hyvää hallintotapaa, joten se kuuluu oikeussuojan ydinalueelle. Se, että joutuisuus ilmaistaan oikeutena saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheutonta viivytystä ei muuta periaatteen tärkeyttä ja velvoittavuutta. Mielestäni se osoittaa vain, että viranomaisille on jätetty harkintavaraa joutuisuuden määrittämiselle. Hyvään hallintoon kuuluvat myös hallinnon palveluperiaate, virkatoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus, jota varmistavat etenkin esteellisyyssäännökset³⁸. Hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos näin ei vaaranneta perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia (PeL 124 §). Hyvän hallinnon perusteita on noudatettava kaikessa viranomaisten toiminnassa ja julkisten hallintotehtävien hoitamisessa riippumatta tehtävien luonteesta, sisällöstä, lopputuloksesta tai tehtävän hoitajan oikeudellisesta asemasta³⁹. Edes julkisen hallintotehtävän ulkoistaminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Hyvän hallinnon vaatimukset koskevat täten kaikkia julkisia hallintotehtäviä, joissa yksityinen asioi viranomaisessa omassa asiassaan.⁴⁰

Hallintolaki säättää hallintomenettelyn keskeisistä osista. Laki on aika tulkinnanvarainen, joten lain sisällön selvittämisessä apuna on hyvä käyttää lainvalmisteluaineistoa⁴¹. Esimerkiksi yksilön ennakkollisen oikeusturvan vahvistamistavoitteet ilmenevät selvästi lain esitöistä⁴². Hallintolaki määrittelee hyvän hallinnon periaatteet, jotka ovat nykyään tärkeitä päätöksentekoa ja muuta hallintotoimintaa ohjaavia oikeuslähteitä. Neljä periaatetta on vakiinnuttanut asemansa oikeuslähteinä. Ne ovat yhdenvertaisuus-, suhteellisuus- ja objektiviteettiperiaate sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate.⁴³ EU-oikeuden keskeiset periaatteet täydentävät kansallisia periaatteita⁴⁴. Hallinto-oikeudellisia periaatteita käsitellen tarkemmin myöhemmin.

³⁸ Mäenpää 2000: 274.

³⁹ Mäenpää 2003a: 34.

⁴⁰ Miettinen & Kuosmanen 2006: 35.

⁴¹ Kulla 2004: 163.

⁴² Miettinen & Väättänen 2007: 3.

⁴³ Mäenpää 2000: 185.

⁴⁴ Euroopan yhteisön oikeudessa on viimeisten vuosien aikana kiinnitetty yhä laajemmin huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin ja hallinnollisten menettelyjen oikeusvaltiollisiin takeisiin. Euroopan unionin perusoikeuskirjaan (EYVL C 364/1) sisällytettiin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvän hallinnon takeita koskeva normisto. (Niemi & Keravuori 2003: 51.)

2.2. Oikeusperiaatteiden merkitys hallintomenettelyssä

Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet toimivat harkintavallan rajoitusperiaatteina ja ne ovat hyvän hallinnon keskeisintä aluetta. Periaatteiden vastaista menettelyä voidaan kutsua harkintavallan väärinkäytöksi. Hallinto-oikeudellisten periaatteiden ulottuvuus ja soveltamisala ovat muotoutuneet oikeuskäytännössä ja hallinto-oikeudellisessa doktriinissa.⁴⁵ Periaatteilla tähdätään siis virheettömään ja lainmukaiseen lopputulokseen⁴⁶.

Oikeusperiaatteiden on täytettävä lainalaisuuden vaatimus. Virkatoiminnassa luotujen periaatteiden on sovittava oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen. Harkintavallan rajoitusten ei siten tarvitse olla normein säänneltyä, kunhan uusien periaatteiden hahmottaminen ja niiden sisältö ylittävät lainalaisuuden kynnyksen. Periaate velvoittaa viranomaista ja siitä poikkeamiseen liittyy negatiivinen arvolataus. Usein korkeimman hallinto-oikeuden ja ylimpien lainvalvojien huomautukset ja lausumat periaatteiden rikkomisesta tai niistä poikkeamisesta merkitsevät vain, että periaatteita olisi pitänyt ja vastaisuudessa pitää noudattaa. Tästä johtuen periaateperustelujen täydentäminen jääkin ratkaisuihin perehtyvien tehtäväksi.⁴⁷

Oikeusperiaatteet ovat oikeussääntöjä joustavampia ja käyttöalaltaan laajempia – ne koskevat kaikkea hallintoelinten toimintaa. Periaatteet ohjaavat oikeusnormien soveltamista ja tulkintaa viranomaistoiminnassa. Ne kietoutuvat toisiinsa ja niitä voidaankin soveltaa päällekkäisesti. Periaatteet ovat myös normeja arvo- ja tilannesidonnaisempia. Siksi ne muotoutuvatkin yleensä yksittäistapauksia koskevassa oikeuskäytännössä. Harkintavallan väärinkäyttöön voidaan kiinnittää huomiota etenkin muutoksenhaun yhteydessä ja se voi jo sellaisenaan johtaa hallintopäätöksen kumoamiseen. Periaatteiden noudattaminen kuuluu virkavelvollisuuksiin ja noudattamatta jättäminen mahdollistaa virkavastuun syntymisen. Täten yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet voidaan rinnastaa oikeuslähteinä vahvasti velvoittaviin oikeussääntöihin.⁴⁸

⁴⁵ Mäenpää 2000: 197, 203.

⁴⁶ Kulla 2004: 159.

⁴⁷ Tähti 1995: 270–271, 348–350.

⁴⁸ Mäenpää 2000: 196–198, 203–205.

2.2.1. Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet

Yleisillä hallinto-oikeudellisilla periaatteilla on oikeuspoliittinen rooli, koska niiden oikeuttamista koskeva argumentaatio on lähtenyt poliittis-moraalisista perusteista. Siksi pyritäänkin vetoamaan perusteiden yleistettävyyteen. Yleistettävyyysvaatimus koskee pikemminkin ratkaisun perustelua kuin ratkaisun löytämistä. Periaatteiden tehtävänä onkin lähinnä painottaa hallintopäätöksen perusteltavuutta.⁴⁹

Lainalaisuusperiaatteen mukaan hallinnon eri toimielinten käyttämän julkisen vallan on perustuttava lakiin. Hallintoviranomainen ei voi tehdä julkisen vallan käyttöä sisältäviä päätöksiä tai muuten käyttää toiminnassaan julkista valtaa, jollei sille ole laissa määriteltä siihen oikeuttavaa toimivaltaa.⁵⁰ Kansalaisten on myös koettava ratkaisut oikeuteiksi, jotta ne olisivat yleisesti hyväksyttäviä⁵¹. Lakisidonnaisuuden vaatimus sisältyy jo perustuslakiin (PeL 2.3 §). Lainalaisuuden ymmärtäminen oikeusjärjestyksen alaiseksi mahdollistaa säätämättömienkin periaatteiden velvoittavuuden⁵².

Hallinnon *yhdenvertaisuuden periaate* ankkuroituu PeL 6 §:ään, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tasapuolisuus hallinnossa merkitsee kieltoa asettaa ketään perusteettomasti eriarvoiseen asemaan syrjimällä tai suosimalla. Päätöksenteon on tapahduttava ennalta määriteltujen, yleisesti hyväksyttävien ja tasapuolisesti sovellettavien perusteiden mukaisesti. Samanlaisissa tapauksissa on noudatettava samanlaista menettelyä ja johdonmukaista ratkaisulinjaa. Toisin sanoen kahta tai useampaa tapausta verrataan toisiinsa yhdenvertaisuuden selvittämiseksi. *Tarkoitussidonnaisuuden periaate* edellyttää viranomaisen käyttävän toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määriteltä tai tarkoitettu. Julkista valtaa tai yleisemminkin viranomaisasemaa ei saa käyttää väärin. Siksi oppia voidaan kutsua myös vallan väärinkäytön kielloksi. Toimivallan käytön oikea tarkoitus ja harkintavallan käytön sallitut rajat on mahdollista löytää selvittämällä sovellettavan normin sisältöä ja sillä tavoiteltavia päämääriä tapauskohtaisesti. *Objektiviteettiperiaatteen* yleisenä tavoitteena on turvata luottamus hallintoi-

⁴⁹ Aer 2000: 228–229, 232–233.

⁵⁰ Mäenpää 2003a: 79.

⁵¹ Aer 2000: 228.

⁵² Tähti 1995: 305.

minnan puolueettomuuteen ja asianmukaisuuteen. Periaatteen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin. Periaate kieltää kaiken mielivallan viranomaisen päätöksenteossa ja toiminnassa. Hallintolain esteellisyyssäännökset (HL 27–30 §) konkretisoivat välittömästi objektiviteettiperiaatetta. Viranomainen on jäävi hoitamaan tehtävää, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu. Viranomainen ei myöskään saa vaatia tai vastaanottaa lahjaa tai muuta etua, joka voisi heikentää luottamusta toiminnan tasapuolisuuteen. *Suhteellisuusperiaatteen* mukaan viranomaisen on suhteutettava toimenpiteensä voimakkuus sen tarkoitukseen siten, että yksityisen oikeuksia rajoitetaan mahdollisimman vähän. Viranomaistoiminnan oikeana mittarina voidaan pitää kohtuullisuutta. Viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Periaate edellyttää hallinnon toimen olevan asianmukainen, tehokas ja sopiva sekä sen tulee olla tarpeellinen ja välttämätön sekä oikeasuhtainen.⁵³ *Luottamuksensuojaperiaate* turvaa yksityisen perustelutuja odotuksia ja asemaa. Viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Periaate on melko tuore ja sillä viitataan oikeusvarmuuden periaatteeseen, erityisesti oikeudellisen jatkuvuuden ja viranomaistoiminnan johdonmukaisuuden vaatimuksiin. Yhteiskunnan muutostarpeet lakiuudistuksineen luovat selvää jännitettä luottamuksensuojaperiaatteelle.⁵⁴

Hallinnon joutuisuudenvaatus on liitettävissä yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin, erityisesti lainalaisuusvaatimukseen. Viranomaisen on joutuisuudesta huolimatta aina noudatettava lakia ja muita hallintomenettelyllisiä vaatimuksia. Yhdenvertaisuusperiaatetta kunnioittaen samanlaiset hallintoasiat on käsiteltävä suunnilleen saman ajan sisällä. Samanlaisten asioiden käsittelyajoissa ei saa olla suuria eroja. Samalla tämä palvelee myös luottamuksensuojaperiaatetta, koska yksilöllä voi olla perusteltuja odotuksia käsittelyajoista perustuen aikaisempaan kokemukseen. Hieman samoin perustein objektiviteettiperiaate kietoutuu joutuisuusvaatimukseen. Koska hallintotoiminnan on oltava asianmukaista ja puolueetonta, ei asiaa saa pitkittää ja käsittelyä viivyttää mielivaltaisesti. Suhteellisuusperiaatteella on vahva kytkentä joutuisuuteen. Koska yksityisen oikeuksia tulee rajoittaa mahdollisimman vähän, ei esimerkiksi yksilölle edunsaovivia päätöksiä sovi viivyttää kohtuuttoman pitkään. Asian tärkeydellä yksilön kannalta on asias-

⁵³ Kulla 2003: 70–82; Mäenpää 2003a: 79–97; Niemivuo & Keravuori 2003: 117–127.

⁵⁴ Kulla 2004: 179–182.

sa suuri merkitys. Yleisille hallinto-oikeudellisille periaatteille löytyy vastineensa myös kansainväliseltä tasolta. Käytännössä EU-oikeuden periaatteet eivät sisällä merkittäviä muutoksia suomalaiseen oikeuskulttuuriin, koska kansalliset ja kansainväliset periaatteet vastaavat hyvin pitkälti toisiaan.⁵⁵

2.2.2. Hyvän hallinnon muodolliset perusteet

Hyvän hallinnon muodolliset perusteet on tarkoitettu täydentämään hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä⁵⁶. *Palveluperiaatteen* mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että asiakas saa asianmukaista palvelua (HL 7 §). Periaatteella pyritään varmistamaan palvelujen saatavuus mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti. Periaatteen toteuttaminen jättää viranomaiselle laajan harkintavallan. Asiakkaan näkökulmasta huomiota on kiinnitettävä palvelujen riittävyteen, saatavuuteen ja asiakkaiden yhdenvertaisuuteen sekä valinnanvapauteen oikeus-suojasta tinkimättä.⁵⁷ Viranomaisten yleinen tiedottamisvelvollisuus on hyvän hallinnon ja palveluperiaatteen elementti. Yleisen tiedottamisvelvollisuuden mukaan viranomaisten on laadittava toiminnastaan oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaineistoja

⁵⁵ EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä muotoutuneet oikeusperiaatteet sitovat kansallisia hallintoviranomaisia niiden toimeenpannassa ja toteuttaessa EU-oikeutta. Vaikka EU ei ole liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimukseen, on EY-tuomioistuin soveltanut ihmisoikeusperiaatteita. Tämä on perusteltavissa sillä, että ihmisoikeussopimus sisältää EU:n jäsenvaltioille yhteisiä oikeusperiaatteita. EU-oikeuden periaatteisiin kuuluvat lainalaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate, oikeusvarmuuden periaate, luottamussuojan periaate sekä yhdenvertaisuusperiaate. (Mäenpää 2000: 201–203.) Euroopan unionin oikeusasiamiehen kannanotot vaikuttivat hyvän hallinnon sisällyttämiseen Euroopan perusoikeuskirjaan (Kuusikko 2001: 410). EU:n oikeusasiamies on määritellyt hallinnollisen epäkohdan seuraavasti: *Hallinnollinen epäkohta ilmenee, kun julkinen elin ei toimi sitä sitovan määräyksen tai periaatteen mukaisesti* (Euroopan oikeusasiamies vuosikertomus 1997: 23). Vuonna 1999 EU:n oikeusasiamies julkaisi suositusluontoisen säännösten hyvistä hallinnosta, jota virkamiesten on noudatettava suhteissaan kansalaisiin (Euroopan oikeusasiamies vuosikertomus 1999: 17). Säännöksessä mainitaan mm. lainmukaisuus, syrjintäkielto, suhteellisuus, vallan väärinkäytön kielto, puolueettomuus ja riippumattomuus, objektiivisuus, perustellut odotukset, johdonmukaisuus ja neuvonta, oikeudenmukaisuus, palveluperiaate, kuulemisvelvollisuus, perusteluvelvollisuus, kohtuullisen käsittelyajan vaatimus sekä muita oikeudenmukaisen käsittelyn määreitä (Euroopan unionin oikeusasiamies 2005: 11–20). Euroopan komissio julkaisi toimintäsäännöt hyvistä hallintotavasta vuonna 2000. Komission toimintäsäännöt sitovat kunkin EU-toimielimen virkamiehiä ja henkilöstöä. Säännösten mukaan virkamiesten tehtävänä on palvella yhteisön etua ja siten yleistä etua. Säännöissä määritellään hyvän hallintotavan yleiset periaatteet, jotka ovat laillisuus, syrjimättömyys ja yhtäläinen kohtelu, suhteellisuus ja yhdenmukaisuus. (Kuusikko 2001: 409–410; Mäenpää 2001: 284.)

⁵⁶ Kulla 2003: 69.

⁵⁷ HE 72/2002 vp s. 56–57; Kulla 2003: 82–84.

palveluistaan ja ratkaisukäytännöstään. Tiedottamisella ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia.⁵⁸

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää, maksutonta, *neuvontaa* sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin (HL 8 §). Neuvontaan liittyy aina informaation oikeellisuuden ja luotettavuuden vaatimus, mutta viranomaisen antama neuvo ei ole kuitenkaan valituskelpoinen päätös⁵⁹. Oikeusasiamiehelle kannellaan usein neuvonantovelvollisuuden rikkomisesta. Oikeusasiamies onkin toistuvasti korostanut hyvään hallintoon kuuluvan, että viranomaiselle osoitettuihin pyyntöihin ja kirjeisiin vastataan kohtuullisessa ajassa, mikäli yhteydenotot ovat asiallisia.⁶⁰

EOAK 22.1.2007/D/2610/4/05. Velvollisuus vastata kirjallisiin tiedusteluihin.

Tapaus koski Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskukseen (PvKvK) menettelyä kantelijan rauhanturvaamiskoulutusta keskeytettäessä. PvKvK oli kysellyt poliisilta yksityiskohdista kantelijaan kohdistuneen rikosepäilyn vuoksi. Selvityksen perusteella kantelijaa ei päätetty ottaa rauhanturvapalvelukseen, mutta tästä ei ilmoitettu kantelijalle. Kantelija saapui sovitettuun koulutustilaisuuteen, mutta hänet kotiutettiin seuraavana päivänä. Tämän jälkeen kantelija otti kolme kertaa yhteyttä puhelimitse kotiutuspäätöksen tehneeseen PvKvK:n apulaisjohtajaan, joka selvitti kantelijalle päätöksen perusteet. Mahdollisten korvausten suhteen kantelijan olisi lähetettävä kirje johtajalle. Kantelija olikin lähettänyt kaksi eri kirjettä, mutta ei ollut saanut niihin vastausta. Johtajan mukaan kantelijan kirjeisiin ei vastattu kirjallisesti, koska hänen esittämiinsä kysymyksiin ja tiedusteluihin oli apulaisjohtaja jo vastannut tyhjentävästi puhelimitse. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan hyvään hallintoon kuuluu, että asiallisiin kirjallisiin tiedusteluihin vastataan kirjallisesti kohtuullisessa ajassa. Riippumatta siitä, että asiaa oli apulaisjohtajan toimesta jo selvitetty puhelimitse, olisi PvKvK:n johtajankin asian laatu huomioon ottaen tullut lähettää kirjallisiin selvityspyyntöihin vielä kirjallinen vastaus. Menettely oli siis virheellinen.

Ratkaisu kuvastaa hyvin hyvän hallinnon painottamista hallinnollisessa päätöksenteossa sekä aiheen ajankohtaisuutta. Tapauksessa apulaisoikeusasiamies ei ota kantaa itse päätöksen oikeellisuuteen vaan vain menettelyllisen periaatteen toteutumiseen. Oikeusasiamies on myös todennut, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sekä hyvän hallinnon kannalta viranomaiselta voidaan edellyttää hyvitystä asiakkaalleen aiheuttamastaan vahingosta tai haitasta⁶¹.

⁵⁸ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 149–150.

⁵⁹ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 150–151. Ks. myös HE 72/2002 vp s. 57–59; Kulla 2003: 84–88; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 152–155.

⁶⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004: 52.

⁶¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005: 54.

Hyvän kielenkäytön vaatimuksen mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä (HL 9 §). Kielenkäytön laadulla sekä virkamiehen ilmaisutavalla on vaikutusta hyvän hallinnon takeiden toteuttamiseen. Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään *viranomais-ten välistä yhteistyötä* (HL 10 §). Yhteistyöllä pyritään tehostamaan hallinnon toimivuutta ja viiveiden vähentämistä. Ensisijaisena pyrkimyksenä on järjestää palvelut joustavasti hallinnossa asioivien näkökulmasta. Yhteistyö rajoittuu hallintotehtäviin, eikä siis ole sama asia kuin erityissäännöksissä säännelty virka-apu, jossa on kyse oikeussubjekteihin kohdistuvien pakkotoimien toteuttamisesta.⁶²

Asian selvittämisellä tarkoitetaan asian ratkaisemiseksi tarpeellisten selvitysten, niiden perusteena olevien tosiseikkojen ja niitä tukevien todisteiden hankkimista ja esittämistä. Viranomaisen on hankittava tarpeelliset tiedot asian ratkaisemiseksi. Asianosaisen on tarvittaessa esitettävä selvitys vaatimuksensa perusteista. (HL 31 §.) Oikean lopputuloksen tavoittaminen edellyttää, että viranomainen tuntee käsiteltävän asian tosiasiatiedot, joiden varassa se ratkaisee asian. Selvittämiskeinojen käyttämistä ja tiedonhankintaa rajoittavat hallinto-oikeuden yleiset periaatteet, erityisesti yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet.⁶³

Viranomaisen näkökulmasta *kuulemisperiaate* on keino selvityksen hankkimiseksi, mutta asianosaisen kannalta se sisältyy oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin (PeL 21 §). Kuulemisvelvollisuus rajoittaa julkista vallankäyttöä ja suo asianosaiselle mahdollisuuden vaikuttaa itseään koskevan asian käsittelyyn. Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun (HL 34.1 §). Pelkkä tilaisuuden antaminen riittää viranomaisen kuulemisvelvollisuuden täyttämiseksi. Toteuttaminen jää asianosaisen asiaksi. Asianosaiselle on ilmoitettava

⁶² HE 72/2002 vp s. 59–61. Ks. myös Kulla 2003: 88–91; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 160–161.

⁶³ Ks. Kulla 2003: 157, 159–164; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 163–169.

kuulemisen tarkoitus sekä siihen varattu määräaika. Kuulemisen laiminlyönti on menettelyvirhe, joka voi johtaa päätöksen kumoamiseen, jos asianosainen siitä valittaa.⁶⁴

Asian selvittämisvelvollisuudella ja kuulemisvelvollisuudella on läheinen yhteys jou-tuisuusvaatimukseen. Ne eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan rinnakkaisia velvoitteita. Asia on aina selvitettävä perusteellisesti, mutta selvittäminen ei saa perusteettomasti viivyttää käsittelyä. Asianosaista on myös kuultava, jos se ei aiheuta käsittelyn viivästy-misestä johtuvaa huomattavaa haittaa. Koska hyvän hallinnon takeista on säädetty perustuslain tasolla, ne ovat vahvasti velvoittavaa oikeutta. Yhden velvollisuuden nou-dattaminen ei saa loukata toista. Siksi niiden soveltamista tulee puntaroida aina tapaus-kohtaisesti.

Hyvän hallinnon keskeisiin periaatteisiin voidaan lukea myös *perus- ja ihmisoikeuksien noudattaminen ja turvaaminen*. Hallintoviranomaisten on siis huomioitava nämä oikeu-det soveltaessaan ja tulkitessaan lakeja. Perusoikeuksien noudattaminen luetaan kuulu-vaksi myös virkavelvollisuuksiin.⁶⁵ PeL 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännöksen velvoitteita on korostettu useissa laillisuusvalvojien ratkaisuissa ja kannanotoissa. Useimmiten oikeusasiamies on ohjannut viranomaista perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen laintulkintaan. Oikeusasiamies on joutunut myös puuttumaan voimavarojen asianmukaiseen kohdentamiseen, jotta pe-rus- ja ihmisoikeudet toteutuisivat mahdollisimman täysimääräisesti.⁶⁶

2.3. Hyvä hallinto ja oikeusturva

Oikeusturvalla tarkoitetaan oikeustilaa, jota leimaavat ennustettavuus ja moraalinen hyväksyttävyyys. Menettelyllisen, muodollisen, oikeusturvan sääntely ja muutoksenha-kujärjestelmän kehittäminen ovat olleet hallinnon tavoitteena. Hallintomenettely ei kui-tenkaan saa muodostua niin monimutkaiseksi ja vaikeaksi, että se haittaa ja hidastaa käytännön hallintotoimintaa, toisin sanoen tuloksellisuutta. Aineellinen oikeussuoja

⁶⁴ Kulla 2004: 183–193; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 169–177.

⁶⁵ Mäenpää 2002: 122.

⁶⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003: 66.

kohdistuu hallintotoiminnan sisältöön eli oikeudelliseen hyväksyttävyyteen. Yksilön oikeussuoja merkitsee suojaa valtiovallan ja toisten kansalaisten oikeuden loukkauksia vastaan.⁶⁷ Hallintolain tarkoituksena on edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa hallintoasiassa (HL 1 §). Hyvä hallinto ja oikeusturva limittyvät toisiinsa. Menettelyllinen oikeusturva tukee hyvän hallinnon toteutumista ja laadullisesti hyvä hallinto vähentää tarvetta turvautua oikeusturvakeinoihin⁶⁸.

Viranomaistoiminta on monin osin sidottu ennalta määriteltyihin menettelytapoihin ja muotoihin. Menettelyn muotosidonnaisuuden tarkoituksena on yksilön oikeusturvan takaaminen ja viranomaistoiminnan ennakoitavuuden varmistaminen.⁶⁹ Oikeusturvan toteuttamisen kohteina ovat viranomaisen päätökset sekä toimenpiteet, jotka koskevat yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia. Oikeusturvan saatavuus edellyttää, että hallintoviranomaisen päätös voidaan saattaa käsiteltäväksi oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä.⁷⁰ Yksilön oikeusaseman kannalta menettelyllinen suoja hallintoasioissa saattaa usein olla yhtä tärkeä kuin tuomioistuinmenettelyssä. Yhä enemmän yksilön kannalta tärkeitä asioita ratkaistaan hallinnossa, mistä syystä oikeusturvan tarve on voimakkaasti kasvanut.⁷¹ Selkeä lainsäädäntö, moitteeton säädösten valmistelu ja niiden soveltaminen takaavat oikeusturvan toteutumisen⁷².

Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmällä tarkoitetaan kaikkia hallinto-oikeudellisia periaatteita, säännöstöjä ja järjestelyjä, joiden tarkoituksena on turvata oikeaan eli lainmukaiseen ratkaisuun päätyminen. Oikeussuojanäkökulma tulee esiin myös kansalaisten vaikutusmahdollisuuksina oman asiansa käsittelyssä. Vaikka kansalaisille on taattu aktiivinen rooli, viranomaisten velvollisuutena on huolehtia oikeusturvan toteutumisesta.⁷³

Käsittelyn joutuisuus on olennainen osa yksilön oikeusturvaa. Jos asian käsittely on hidasta, asian ratkaisun kokonaisprosessi saattaa venyä hyvin pitkäksi, joka on oikeus-

⁶⁷ Aer 2000: 2, 60.

⁶⁸ Mäenpää 2003a: 79.

⁶⁹ Mäenpää 2000: 274.

⁷⁰ Mäenpää 2005: 97–100.

⁷¹ HE 309/1993 vp s. 21.

⁷² Hallberg 1999a: 652.

⁷³ Aer 2000: 58–59.

turvan kannalta erityisen ongelmallista⁷⁴. Viranomaismenettelyyn liittyvä oikeusturva on perinteisesti ollut laillisuusvalvonnan ydinaluetta. Tästä johtuen oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto ovat usein olleet eduskunnan oikeusasiamiehen huomion kohteina.⁷⁵

EOAH 28.4.2006/D/482/4/06. Tukihakemuksen käsittelyn viipyminen ja päätöksen virheellinen perusteleminen.

Kantelija arvosteli yritystoiminnan rahoitushakemuksensa käsittelyn viipymistä, kun käsittely oli kestänyt viisi ja puoli vuotta. Suurin osa viiveestä oli johtunut viranomaisen omasta menettelystä, kuten käsittelijän vaihtumisesta ja asian unohtamisesta. Käsittelyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää. Myös oikeus saada perusteltu päätös kuuluu yksilön oikeusturvan takeisiin, koska perustelun tarkoituksena on pakottaa ratkaisun tekijä huolelliseen ja johdonmukaiseen asian punnitsemiseen. Täten apulaisoikeusasiamies katsoi viranomaisen menetelleen perustuslain 21 §:n vastaisesti.

Tapauksessa oli kyse yksilön oikeusturvan toteutumisesta. Apulaisoikeusasiamies käytti perusteluissaan PeL 21 §:ää, HL 23 §:ää sekä VirkamL 14 §:ää. Hän kiinnitti huomioita myös asian käsittelyn sellaisiin viranomaisesta johtuviin passiivisiin ajanjaksoihin, joiden aikana asialle ei näyttäisi tapahtuneen mitään. Käsittelyn viipyminen, viranomaisen passiivisuus sekä päätöksen virheellinen perusteleminen estävät hyvän hallinnon sekä yksilön oikeusturvan toteutumista.

Ennakollinen oikeussuoja kohdistuu hallintomenettelyyn ja palvelee hallintopäätöksen tekoa ja asianmukaisuutta. Hallintolainkäytön jälkikäteinen oikeusturva edellyttää, että henkilö riitauttaa häneen kohdistuneen hallintopäätöksen.⁷⁶ Oikeusturvan pääpaino on ennalta vaikuttavassa oikeusturvassa eli siinä, että viranomaiset noudattavat lakia toiminnassaan. Se siis liittyy päätöksentekoa edeltävään toimintaan ja perustuu erityisesti hallintomenettelyn sääntelyyn. Jälkikäteisen oikeusturvan takeet koskevat jo tehtyä päätöstä tai suoritettua toimintaa. Niiden tehtävänä on korjata jo tapahtunut virhe, laiminlyönti tai lainvastainen menettely.⁷⁷

Tehokkaimmat repressiiviset oikeusturvakeinot ovat korjaus-, oikaisu- ja valitusmenettelyt, koska niiden perusteella hallintopäätös on muutettavissa. Oikeusturvakeinojen

⁷⁴ Pohjolainen & Tarukannel 2006: 976.

⁷⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004: 52.

⁷⁶ Aer 2000: 156–157.

⁷⁷ Aer 2000: 59; Mäenpää 2000: 432.

tärkein muoto on muutoksenhaku, joista yleisin on hallintovalitus.⁷⁸ Hallintoviranomaisen voi lainmukaisin edellytyksin oikaista virheellistä päätöstään. Oikaisumenettelyn tarkoituksena on välttää turvautumista raskaaseen ja hitaaseen valitusmenettelyyn. Oikaisuvaatimus on muutoksenhaun välttämätön esivaihe.⁷⁹ Jälkikäteisen oikeusturvan takeista hallintolaissa säännellään vain virheen korjaamisesta. Muut repressiivisen oikeusturvan takeet määritellään pääasiassa hallintolainkäyttölaissa ja erityislaeissa.⁸⁰ Tässä tutkimuksessa keskityn virheen korjaamiseen. Viranomaisen passiivisuuteen tai laiminlyöntiin ei ole käytettävissä tehokasta oikeusturvakeinoa, vaan ainoastaan virkavastuun toteuttaminen⁸¹.

Hallintolain 8 luku säätelee hallintopäätöksessä olevan ja päätöksentekomenettelyssä tapahtuneen virheen korjaamisesta. Korjaamismahdollisuus ulottuu vain selviin ja luonteeltaan kiistattomiin virheisiin⁸². Viranomaisen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärän lain soveltamiseen tai päätöstä soveltaessa on tapahtunut menettelyvirhe (HL 50 §). Viranomaisen on korjattava päätöksessään oleva ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe taikka muu niihin verrattava selvä virhe (HL 51 §). Asiavirhe korjataan käsittelemällä asia uudelleen ja antamalla asiassa uusi päätös. Kirjoitusvirhe korjataan korvaamalla virheellinen toimituskirja korjatulla toimituskirjalla. (HL 52 §.) Käsitellessään korjaamisasiaa viranomaisen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon toistaiseksi tai määrätä sen keskeytettäväksi. Jos korjattavaan päätökseen on haettu muutosta, korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta on ilmoitettava muutoksenhakuviranomaiselle. Korjaamisasian käsittely ei vaikuta valitusajan tai muun määräajan kulumiseen. (HL 53 §.)⁸³

⁷⁸ Mäenpää 2000: 434–435, 438; Mäenpää 2005: 9–11.

⁷⁹ Kulla 2003: 219; Mäenpää 2003a: 328.

⁸⁰ Mäenpää 2003a: 312–313.

⁸¹ Mäenpää 2005: 11.

⁸² HE 72/2002 vp s. 104.

⁸³ Virheen korjaamisesta ks. myös Kulla 2003: 222–228; Mäenpää 2003a: 317–327; Niemivuo & Kera-
vuori 2003: 332–345.

2.4. Oikeusturva perusoikeutena

Perusoikeudet asettavat merkittäviä oikeusturvavaatimuksia oikeudenkäynnille ja hallintomenettelylle⁸⁴. Oikeusturva on jokaiselle kuuluva keskeinen perusoikeus. Oikeusturvalla taataan sekä osallistumisen että yrittämisen todelliset edellytykset.⁸⁵ Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PeL 2 §). Tätä kutsutaan hallinnon lakisidonnaisuuden periaatteeksi. Oikeusturva ymmärretään yleensä oikeudelliseksi turvallisuudeksi, varmuudeksi siitä, että lakeja sovelletaan kaikkiin samalla tavoin ja yhdenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti. Oikeusturvan käsite on liitetty valtiosäännön tasolla juuri lainalaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteisiin. Lainalaisuusajattelu on vähitellen laajentunut yleisemminkin kuvaamaan mielivallan kieltoa, mikä näkyy hallintoharkintaa rajaavien periaatteiden, kuten tarkoitussidonnaisuus periaatteen ja harkintavallan väärinkäyttökiellon periaatteen, kehityksessä. Yhdenvertaisuusperiaatteen vahvistuminen tukee oikeusturvaajattelun painopisteen siirtymistä aineellisen oikeusturvan, materiaalsen oikeuden, suuntaan.⁸⁶

Perustuslain 21 §:n säännöstä voidaan pitää yksilön yleisenä oikeusturvatakeena. Se asettaa viranomaiselle käsittelypakon, huolellisuuspakon, joutuisuuspakon, selvittämispakon, kuulemispakon ja perustelupakon. Viranomaisen on noudatettava kaikkia näitä velvoitteita toteuttaakseen yksilön oikeusturvan.⁸⁷ Muissakin perusoikeussäännöksissä käsitellään oikeusturvaa. Esimerkiksi PeL 8 §:stä ilmenee rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sekä taannehtivan rikoslain kielto. PeL 17.2 § takaa suomen- ja ruotsinkielisille oikeuden käyttää omaa kieltään tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. PeL 7.3 § koskee vapaudenriiston erityissuojaa sekä vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamista. PeL 118 § edellyttää vastuuta virkatoimista. Perustuslaki on siis huomionnut oikeusturvan todella laajasti.

⁸⁴ Viljanen 2004: 59.

⁸⁵ Hallberg 1999a: 651.

⁸⁶ Hallberg 1999a: 652–655.

⁸⁷ Miettinen & Väättänen 2007: 10.

Perustuslain 21 §:n vaatimus oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä on saanut sisältönsä hyvin pitkälti Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännöstä⁸⁸. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteina on pidetty juuri PeL 21 §:n ja EIS 6 artiklan velvoitteita, joista ei ole mahdollisuutta tinkiä⁸⁹. Ihmisoikeussopimuksessa on luotu ainutlaatuinen kansainvälinen valvontajärjestelmä, joka mahdollistaa asian etenemisen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen saakka. Hallinnon oikeusturvan alalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksillä on muotoiltu yhtenäistävä oikeuskäytäntöä.⁹⁰ Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä hallintomenettelyn virheellisyydellä, erityisesti perusteettomalla pitkäkestoisuudella, on omaa itsenäistä merkitystä 6(1) artiklan loukkausperusteena⁹¹.

EIT (Hornsby v. Kreikka), 18357/91, 19.3.1997.

Valittajat hakivat lupaa yksityisen kielikoulun perustamiseen. Kreikan hallintoviranomaiset kieltäytyivät myöntämästä lupaa yli viiden vuoden ajan, vaikka hallintotuomioistuin oli kumonnut aikaisemmat, hakemuksen hylkäävät, päätökset. EIT:n mukaan EIS 6(1) artiklan turvaamat oikeudenkäyntiä koskevat oikeudet olisivat merkityksettömiä, jollei lopullisen tuomion täytäntöönpanoa myös turvattaisi. Viranomaisilla on oltava kohtuullisesti aikaa valita parhaat menettelytavat tuomioiden täytäntöön panemiseksi, mutta Kreikan viranomaiset riistivät EIS 6(1) artiklan tehokkuuden kieltäytymällä yli viisi vuotta ryhtymästä toimenpiteisiin. EIT katsoi äänin 7-2, että EIS 6(1) artiklaa oli loukattu.

Tapauksessa oli kyse siis siitä, onko oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa toteutunut. Ihmisoikeustuomioistuin oli pohtinut kohtuullisen ajan käsitettä ja tullut siihen tulokseen, että (ainakin tässä tapauksessa) viisi vuotta on liian pitkä aika. EIS 6(1) artiklalla näyttäisi olevan todella suurta painoarvoa tuomioistuimen ratkaisutoiminnassa. Suuri osa Suomea koskevista jutuista liittyvät juuri oikeudenkäynnin keston ja kohtuullisen ajan arviointiin.

⁸⁸ Viljanen 2004: 60.

⁸⁹ Halila 2006: 644.

⁹⁰ Euroopan ihmisoikeussopimus on saatettu osaksi suomalaista oikeusjärjestelmäämme ja se on suoraan sovellettavaa oikeutta. Näin ollen se velvoittaa kansallisia viranomaisia. (Hallberg 1999a: 653.) 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 (EIS 6(1) artikla). Myös YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälinen yleissopimuksen 14 artikla koskee oikeutta saada asia tuomioistuimeen sekä tuomioistuinmenettelyä. Hallinnollista toimeenpanoa kvalifioivat ja rajoittavat myös eurooppaoikeuden oikeuskäytännössä muotoillut sisällölliset kriteerit, jotka edellyttävät mm. toimeenpanon tehokkuutta, menettelyn yhdenvertaisuutta, täytäntöönpanon riittävää yhdenmukaisuutta ja oikeusturvan saatavuutta. (Mäenpää 2001: 14–15.)

⁹¹ Siitari-Vanne 2000: 1216.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen langettavien tuomioiden sekä ylimpien laillisuusvalvojen huomautusten johdosta on syytä toimia. Oikeusturvan kehittämiseksi tarvitaan yksinkertaisesti riittäviä resursseja.⁹² Lisävoimavarojen tarve johtuu paljolti oikeudellis-tumisesta, oikeusjärjestyksen tunkeutumisesta uusille aloille sekä oikeudellisen sääntelyn tiheytymisestä. Resurssien säästäminen johtaa vain käsittelyaikojen pidentymiseen, koska asiat seisovat ja kun työt on kuitenkin joskus jouduttava tekemään. Oikeusturvan kehittäminen on nähtävä keskeisenä oikeuspoliittisena tavoitteena, jotta kansalaisten luottamus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin saatavuuteen säilyisi.⁹³

Hallintomenettelyssä ratkaistava asia on pääsääntöisesti saatettavissa hallintotuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen tutkittavaksi muutoksenhakuasiana. Hallintomenettely ja hallintolainkäyttö muodostavatkin usein ajallisen ja sisällöllisen jatkumon. Jatkumon tavoitteena tulee oikeusturvasyistä olla päätösten oikeellisuus mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tavoite edellyttää ainakin menettelyllisesti samoja tai samankaltaisia vaatimuksia asianosaisten kuulemisessa ja asian selvittämisessä. Hallintomenettelyssä kuulemisvelvollisuudella onkin suuri merkitys oikean lopputuloksen kannalta. Perusoikeusmyönteistä tulkintaperiaatetta edellytetään sovellettavaksi myös hallinnossa, vaikkei hallintoviranomaisille olekaan annettu mahdollisuutta ensisijaiseen perustuslain soveltamiseen (PeL 106 §) lain ja perustuslain välisessä ristiriidassa.⁹⁴

2.5. Ennakollinen eli preventiivinen oikeusturva

Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää oikeusturvaa hallinnossa jo asian käsittelyvaiheessa. Siksi hallintolain keskeisimmät oikeusturvan takeet koskevat menettelyllistä oikeusturvaa. Nämä asianmukaisen menettelyn takeet kohdistuvat päätöksentekoa edeltävään menettelyyn, kuten asian vireillepanoon (HL 19 § ja 20 §), asian selvittämiseen (HL 31–33 §) sekä varsinaiseen päätöksentekoon (HL 43–45 §). Preventiivinen

⁹² Pohjolainen & Tarukannel 2006: 973.

⁹³ Halila 2006: 646–647.

⁹⁴ Siitari-Vanne 2000: 1212–1214.

oikeusturva liittyy lähinnä asian käsittelyn ja viranomaisen menettelyn sääntelyyn, jotta yksityisen oikeuksia ja etuja pystyttäisiin jo etukäteen suojaamaan.⁹⁵

Periaatteellisesti tärkein ennakkollisen oikeusturvan lähtökohta on hallinnon lainalaisuus (PeL 2.3 §). Lainsäädännössä on selkeästi määriteltävä yksityisten oikeudet ja velvollisuudet suhteessa julkishallintoon. Myös viranomaisten toimivalta tehdä yksityisten oikeuksia koskevia päätöksiä tai asettaa näille velvollisuuksia on määriteltävä. Näin ollen laissa määritellään yksilön turvattujen oikeuksien piiri, jonka tarkoituksena on suojata mielivaltaiselta hallintotoiminnalta. Lailla myös perustetaan yksityisille oikeuksia ja etuja sekä määritellään viranomaisille velvollisuuksia niiden toteuttamiseksi. Kun viranomaisella on velvollisuus noudattaa lakia, yksityisellä on vastaavasti oikeus odottaa, että näin todella tapahtuu. Preventiivistä oikeusturvaa tehostaa selkeiden ja riittävän yhdenmukaisten menettelymuotojen noudattaminen. Hallinnon lainalaisuusvaatimustakin konkreettisempänä takeena voidaan pitää PeL 21.2 §:ää. Sen mukaan käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Olennainen taie preventiiviselle oikeusturvalle on riittävä julkisuus. Sen perusteella on mahdollista seurata hallinnossa valmisteilla olevia asioita ja siten ainakin periaatteessa mahdollistaa hallinnon toimien riittävän varhaisen valvonnan.⁹⁶ Perustuslain mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on myös oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. (PeL 12.2 §.)

Myös yksilön osallistumisoikeuksien turvaaminen edistää ennakkollista oikeusturvaa. Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (PeL 14.3 §) sekä pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon (PeL 20.2 §). Säännökset asettavat viranomaisille vain toimintavoimien jättäen toteuttamiskeinot kunkin viranomaisen itsensä ratkaistaviksi⁹⁷. Säännökset laajentavat hallintoasiain käsittelyyn osallistuvien henkilöiden piiriä varsinaisten

⁹⁵ Mäenpää 2003a: 311–312.

⁹⁶ Mäenpää 2000: 434; Mäenpää 2002: 117.

⁹⁷ Aer 2000: 80.

asianosaisten ulkopuolelle henkilöihin, joihin tehtävällä päätöksellä on huomattavaa merkitystä. Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien huomioiminen kuuluvat hyvän hallinnon takeisiin.⁹⁸ Niitä turvaavia erityissäännöksiä on etenkin ympäristöoikeuden alalla, mutta yleissäännös löytyy hallintolaista. Jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Asian vireillä olosta ja vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla, kunhan se ei vaaranna ratkaisun tarkoituksen toteutumista tai aiheuta muuta merkittävää haittaa taikka jos se on ilmeisen tarpeetonta. (HL 41 §.)

Preventiivisen oikeussuojan kehittäminen on tärkeä hallinto-oikeudellinen kehitystavoite. Vaikka kyse onkin viranomaistoiminnan sääntelystä, asia on oikeuspoliittisesti helppompi esittää kansalaisen oikeussuojan kehittämisenä.⁹⁹

2.6. Oikeusturvan toteutumisen valvonta

Lakien perustuslainmukaisuuden kontrolli painottuu eduskunnan perustuslakivaliokunnan suorittamaan ennakolliseen valvontaan, jolloin perustuslainmukaisuuteen kiinnitetään huomiota jo ennen lain vahvistamista. Perustusvaliokunta valmistelee sinne lähetetyt asiat, jotka koskevat perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista tai perustuslain kanssa läheisessä yhteydessä olevaa lainsäädäntöä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimukseen (PeL 74 §). Tarkoituksena on estää perustuslain vastaisen lain säätäminen.¹⁰⁰

Perusoikeudet edellyttävät aktiivisia toimia toteutuakseen. Tämä koskee myös oikeutta asianmukaiseen menettelyyn ja hyvään hallintoon. Eduskunnan oikeusasiamiehen

⁹⁸ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 177–180.

⁹⁹ Aer 2000: 78.

¹⁰⁰ Hallberg 1999d: 57; Hallberg 1999b: 713.

(EOA) sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin (OKa) keskeisimpiin tehtäviin kuuluu hallintotoiminnan sekä julkisen vallan käytön laillisuuden yleinen valvonta. Nämä viranomaiset tarkastavat oma-aloitteisesti virkatoimintaa ja toimivatkin erityissyyttäjinä virkarikosasioissa. EOA ja OKa toimivat myös yleisinä kanteluviranomaisina ja hallintokantelu voidaan tehdä kummalle tahansa. Lainvastaisen menettelyn tai laiminlyönnin johdosta kanteluviranomainen voi nostaa syytteen tai antaa huomautuksen asianosaiselle. Laillisuusvalvojat voivat ryhtyä myös oikaisutoimenpiteisiin esimerkiksi hakemalla päätöksen tai tuomion purkamista. Lisäksi he voivat tehdä esityksiä ja antaa suosituksia säännösten tai määräysten muuttamisesta. Lievemmästä virheellisestä menettelystä kanteluviranomainen voi kiinnittää huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.¹⁰¹

Yleiset laillisuusvalvojat valvovat, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Molempien on valvottava myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. OKa:n tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. OKa:n on pyydettyessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. OKa antaa kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Myös EOA antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle. (PeL 108 § ja 109 §.)

Yleisten laillisuusvalvojien välisestä tehtävien jaosta on säädetty lailla (laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta, 1224/1990). Silti kummankaan toimivaltaa ei ole syytä kaventaa (PeL 110.2 §), vaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen keskeiset valvontatoimenpiteet ovat samansisältöiset. Silti eroavaisuksiakin löytyy tehtävien jaossa. Molempien valvontatehtävistä ja muusta toiminnasta on säädetty erikseen laeilla (laki valtioneuvoston oikeuskanslerista, 25.2.2000/193 sekä laki eduskunnan oikeusasiamiehestä, 14.3.2002/197). OKa osallistuu hallituksen ilta-kouluun, valtioneuvoston yleisistuntoon ja presidentin esittelyyn. EOA ei toimi samalla

¹⁰¹ Mäenpää 2003a: 104–105.

tavalla eduskunnan tai muutoinkaan hallinnon neuvonantajana. Hänelläkin on kyllä oikeus olla läsnä istunnoissa ja esittelyissä. EOA:n toiminta painottuu kanteluiden ratkaisemiseen ja oma-aloitteeseen asioiden esille ottamiseen.¹⁰² EOA:n valvonnassa korostuvat perus- ja ihmisoikeusvalvonta laitoksissa, joissa yksilöihin kohdistuu tavanomaista suurempia väärän vallankäytön riskejä. Perusoikeusuudistuksen (1995) jälkeen EOA on profiloitunut hyvää hallintotapaa valvovaksi instituutioksi, jolla on yksilön oikeusturvan kannalta positiivinen lataus.¹⁰³

Yksityisen tärkein oikeusturvakeino on hallintokantelu. Kanteluviranomaisten tutkimisvalta kohdistuu lähinnä menettelyn asianmukaisuuteen ja toiminnan laillisuuden arviointiin. Myös viranomaisten toimimattomuudesta ja virkatehtävien laiminlyönnistä voidaan kannella, jolloin valvoja voi ottaa kantaa siihen, onko viranomaisen noudattanut hyvän hallinnon vaatimuksia. Yleisillä laillisuusvalvojilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot (PeL 111 §). Lainvalvojien tekemistä päätöksistä ei ole muutoksenhakuoikeutta. Kantelun johdosta hallintotoimintaa ei myöskään voi muuttaa tai päätöstä kumota. Sen sijaan kanteluviranomainen voi ryhtyä toimiin virkavastuun toteuttamiseksi tai lainvastaisen päätöksen kumoamiseksi.¹⁰⁴ Laillisuusvalvonnan painopiste on kuitenkin siirtynyt virkasyytteistä ja virkarikoksista kohti pehmeämpiä keinoja ja toimenpiteitä. Tästä johtuu, että vaikka viranomaistoimi ei olisikaan suoranaisesti lainvastainen ja moitittava, tilanteeseen voidaan puuttua korjaavilla ja ohjaavilla toimenpiteillä.¹⁰⁵

Kantelut ovat hallinnon sisäisiä oikeussuojakeinoja, mutta niiden käsittely ja vaikutukset poikkeavat laadullisesti monin tavoin muista vastaavista menettelyistä. Kyse on toiminnasta, joka ei ole lainkäyttöä, mutta ei myöskään puhdasta hallintotoimintaa. Tämä johtuu siitä, että laillisuusvalvonta on hyvin lähellä lainkäyttöä, koska kyse on hallintotoiminnan laillisuuden tutkimisesta jälkikäteen siten, että oikeusturvanäkökohdat ovat ainakin osittain mukana laillisuusvalvojan toiminnassa. Esimerkiksi hallintoasian käsittelyn viivästymistä koskevat asiat eivät pääsääntöisesti tule varsinaisen hallintolainkäyt-

¹⁰² Hallberg 1999c: 732.

¹⁰³ Husa 2002: 355.

¹⁰⁴ Mäenpää 2003a: 106.

¹⁰⁵ Husa 2004: 216.

tömenettelyn kohteeksi, joten lainvalvojien käytännöllä on tässä asiassa huomattava merkitys.¹⁰⁶ Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta pystyy siis operoimaan sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusargumenteilla. Vaikka oikeusasiamies ei ole hallintoelin, se ei myöskään ole sidottu hallintoprosessiin.¹⁰⁷

Perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvat pehmeät toimet eivät välttämättä kanavoidu poliittiseen päätöksentekoprosessiin ja tätä kautta lainvalmistelukoneistoon. Lainvalvonnan tehokkuus kärsii tietyn ongelman toistuessa jatkuvasti. Oikeusasiamiehellä ei ole muuta mahdollisuutta kun kiinnittää viranomaisen huomion asiaan vastaisen varalle. Valvonnan luonteen muuttuminen ohjaavaksi vaikuttaa siihen, että oikeusasiamiehestä voi tulla yksi hallintopoliittinen toimijataho muiden joukossa. Kuitenkin nykymuotoinen oikeusasiamies on tärkein väline joutuisuuden tyypisissä hienoviritteisissä ja tulokinnanvaraisissa perusoikeusmerkityksellisissä asiayhteyksissä.¹⁰⁸

Euroopan unionin komissiolla on yleinen valvontavalta, joka on luonteeltaan lähinnä laillisuusvalvontaa. Sen tehtävänä on huolehtia siitä, että EU-oikeuden määräyksiä ja säännöksiä noudatetaan jäsenvaltioissa.¹⁰⁹ Kaikilla unionin kansalaisilla on kantelu-oikeus Euroopan oikeusasiamiehelle. Kantelu voi koskea vain EY:n toimielinten toiminnassa ilmenneitä epäkohtia, kuten perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksia. EU:n oikeusasiamies esittää kantelun johdosta johtopäätöksensä asianomaiselle toimielimelle.¹¹⁰

Tehokkaimpana ihmisoikeusvalvontajärjestelmänä pidetään yleisesti Euroopan ihmisoikeussopimusta, koska se mahdollistaa jäsenvaltioiden oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten yksilövalitukset. Sopimus mahdollistaa myös sopimusvaltioiden valitukset toisiaan vastaan sekä ihmisoikeustuomioistuimen neuvoa-antavat mielipiteet. Valvonasta vastaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, jonka päätökset ovat oikeudellisesti

¹⁰⁶ Husa 2004: 215, 217.

¹⁰⁷ Husa 2004: 237.

¹⁰⁸ Husa 2004: 241–242.

¹⁰⁹ Komissiota voi pitää myös yleisenä kanteluviranomaisena kansallisten viranomaisten toiminnasta tai laiminlyönneistä EU-oikeuden soveltamisessa ja toimeenpanossa. Menettely, jota yksityinen kantelija pitää EU-oikeuden vastaisena, joutuu komission käsiteltäväksi jos se komission mielestä on aiheellista. Komissio antaa jäsenvaltiolle huomautuksen jota seuraa kuuleminen. Sen jälkeen laiminlyönti tulee korjata tai komissio voi nostaa kanteen EY-tuomioistuimessa. Komission yleiseen valvontavaltaan ei kuitenkaan kuulu toimivaltaa puuttua kansallisen viranomaisen toimintaan yksittäistapauksessa. (Mäenpää 2001: 169; Mäenpää 2003a: 107.)

¹¹⁰ Ojanen 2003: 161–162.

sitovia. Euroopan neuvoston ministerikomitea taas valvoo EIT:n tuomioiden täytännönpanoa jäsenvaltioissa.¹¹¹ Ministerikomitea valvoo valtion vahingonkorvausten suorittamista sekä mahdollisten lakien ja viranomaiskäytäntöjen muutosten toteuttamista. Sopimusvaltion on toimitettava selvitys komitealle langettavan tuomion vuoksi tehdyistä toimenpiteistä.¹¹²

¹¹¹ Ojanen 2001: 86–88; Scheinin 1999: 737–738.

¹¹² Ojanen 2003: 128–129.

3. HALLINTOASIOIDEN JOUTUISUUSVAATIMUS

3.1. Joutuisuuden vaatimus

3.1.1. Hallintoasian viivytyksetön käsittely

Joutuisuusvaatimus on sidoksissa oikeusturvaan ja hyvään hallintoon. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä (PeL 21 §). Hallintoasia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä sekä viranomaisen on annettava asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta (HL 23 §). Euroopan ihmisoikeussopimus taas velvoittaa tuomioistuimessa tapahtuvaan oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa (6 artikla). Kaikissa näissä säännöksissä korostetaan oikeusturvan kannalta keskeistä joutuisuusperiaatetta sekä oikeussuojan tehokkuuden vaatimusta. Oikeusasiamies on nähnyt säännökset ensisijaisesti periaateluonteisena velvoitteena, jonka mukaan kaikissa asioissa on pyrittävä mahdollisimman joutuisaan käsitteelyyn¹¹³. Joutuisuusvaatimus koskee sekä hallintomenettelyä että lainkäyttöä. Seuraavassa tapauksessa on kyse lainkäytöstä, mutta samat ongelmat ja perustelut liittyvät myös hallintomenettelyyn.

EOAH 22.12.2006/D/1896/2/05. Huomautus Lapin TE-keskukselle valitusten käsittelyn viivästymisestä.

Apulaisoikeusasiamies otti oma-aloitteisesti tutkittavaksi Lapin TE-keskukseen tehtyjen valitusten käsittelyn ruuhkautumisen ja viivästymisen. TE-keskuksella oli vuosina 2002–2005 ratkaisematta yhteensä 26 valitusta. Tällöin vireenä olleet asiat saatiin ratkaistua vasta 27.9.2006 mennessä. Pisimmän yksittäisen valituksen käsittelyaika oli yli neljä vuotta. Muutkin käsittelyt olivat viivästyneet kohtuuttomasti. TE-keskuksen mukaan syynä ruuhkautumiseen olivat valitusasioita valmistelevan ja esittelevän lakimiehen muut työtehtävät sekä kosteus- ja homevaurioista johtuva muutto väliaikaisiin tiloihin. Useiden vuosien pituisia käsittelyaikoja ei voitu pitää hyväksyttävänä esitetyillä perusteluilla, varsinkaan kun useimpiin päätöksiin liittyi asianosaisen suuri taloudellinen intressi. Oikeusasiamies joutui kahdesti pyytämään selvitystä aiotuista toimenpiteistä, ennen kuin TE-keskus mahdollisti ruuhkan purkamisen. Apulaisoikeusasiamies antoi Lapin TE-keskukselle huomautuksen vastaisuuden varalle velvollisuuksien laiminlyönnistä valitusasioiden viivytyksettömästä käsittelystä.

Apulaisoikeusmies vetosi ratkaisussaan perustuslain 21 §:ään ja 22 §:ään sekä virkamieslain 14 §:ään. Viranomaisen on käsiteltävä asiat kohtuullisessa ajassa resurssipulasta huolimatta. Tapauksessa apulaisoikeusmies painotti lisätoimenpiteisiin ryhtymistä

¹¹³ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004: 56.

asioiden joutuisan käsittelyn turvaamiseksi. Asioiden ruuhkautuessa viraston tulee omaloitteisesti tehdä hallinnon sisäisiä järjestelyitä ruuhkan purkamiseksi. Vastuu viivytyksettömästä käsittelystä on aina virastolla itsellään.

Asioiden käsittely kohtuullisessa ajassa kuuluu hyvään hallintoon. Aina tulee kuitenkin huomioida asian laatu ja siihen vaikuttavat olosuhteet. Hallintolaki astui voimaan vuonna 2004, eikä sitä ennen ollut lainsäädännössä yleisiä säädöksiä hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyydestä. Säännökset ajallisesta tehosteesta, määräaika-arviosta (HL 23 §), määräajan asettamisesta asianosaiselle (HL 33 §) sekä vaatimus toisiinsa vaikuttavien asioiden yhdessä käsittelemisestä (HL 25 §) perusteltiin juuri joutuisuuden edistämiseksi.¹¹⁴

Perustuslaissa näkökulma oikeuteen on yksilön, koska joutuisuus nähdään jokaisen oikeutena, kun taas hallintolaissa periaate on muotoiltu viranomaisen yleiseksi velvollisuudeksi. Käsitteinä viivytyksettömyys ja aiheeton viivytyks ovat joustavia. Niiden soveltaminen riippuu ainakin käsiteltävän asian luonteesta, vaikeusasteesta ja käsittelyn vaatimista menettelytavoista.¹¹⁵ Myös kunnallisasioissa on noudatettava joutuisuusvaatimusta. Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömän pitää tehdä kirjallinen oikaisuvaatimus. Koska asian joutuisuutta arvioitaessa kohteena on koko prosessin kesto, myös oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä. (KuntaL 89 §.)

Koska viivytyksetöntä käsittelyä sääntelevät normit ovat joustavia, niistä ei ole mahdollista määritellä yksiselitteistä ja yhtenäistä käsittelyaikaa. Viivytyksen aiheellisuuden ja käsittelyajan kohtuullisuuden arviointi edellyttää aina tapauksen erityispiirteiden ja prosessin luonteen huomioimista.¹¹⁶

AOK 24.1.2002 675/1/00. Kansaneläkelain mukaisten hakemusten käsittelyaika.

Kansaneläkelaisissa ilmaistun oikeusohjeen mukaan kansaneläkelain etuutta koskevan hakemuksen käsittelyn edellytetään pääsääntöisesti tapahtuvan kolmessa kalenterikuukaudessa siitä, kun hakemus selvityksineen on jätetty paikallistoimistoon. Työkyvyttömyyseläkehakemuksen ja eläkkeensaajan asumistukihakemuksen käsittelyajat olivat ylittäneet sanotun ajan. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti Kansaneläkelaitoksen huomiota hakemusten joutuisaan käsittelyyn.

¹¹⁴ Niemivuo & Keravuori 2003: 200–201.

¹¹⁵ EOAK 29.9.2005/D/2585/2/04.

¹¹⁶ Mäenpää 2005: 454.

Apulaisoikeuskansleri arvioi tässä tapauksessa käsittelyn vaatimaa aikaa asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Koska etuuden saaminen on yksilön elämän kannalta tärkeä asia, tulisi sen käsittelyn tapahtua viivytyksettä. Myös seuraavassa tapauksessa apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota asian laatuun.

AOK 9.11.2006 836/1/04. Hallinto-oikeuden menettelystä asian käsittelyssä.

Kantelija oli 1.8.2003 päivätyllä kirjeellään pannut hallinto-oikeudessa vireille hallintoasian, joka koski oikeudenkäyntiaineistoon kuuluvan rikkoutuneen passin takaisin saamista. Hallinto-oikeus antoi hakemuksen johdosta päätöksen 28.9.2004. Kun hakemuksen käsittely hallinto-oikeudessa siten kesti noin 14 kuukautta, apulaisoikeuskansleri totesi, että asian laatu huomioon ottaen ajan voitiin katsoa olevan kritiikille altis PeL 21 §:n edellyttämän viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen kannalta.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä asian laatu huomioon ottaen 14 kuukauden kesto oli liian pitkä. Laillisuusvalvojen ratkaisut perustuvat useimmiten juuri perustuslain 21 §:n varaan.

Hallintolain säännökseen ei säädetty kaavamaisista ja poikkeuksetonta aikarajaa, koska sitä ei pidetty tarkoituksenmukaisena juuri hallinnossa käsiteltävien erilaisten asioiden vuoksi. Hallintoasian käsittelyssä myös määräajan merkitys asianosaiselle on erilainen eri asioissa. Laajoissa tapauksissa yksilön oikeusturva olisi vaarassa vain määräaikoja noudattamalla. HL 23 § jättää käsittelyn vaatiman ajan viranomaisen tapauskohtaiseen harkintaan. Viivytyksettömyysvaatimus on huomioitava myös tarpeellisia toimenpiteitä arvioitaessa. Käsittelyä ei saa viivästyttää ilman aiheetonta syytä. Mitä suurempi vaikutus ratkaisulla on asianosaisen oikeusasemaan ja jokapäiväiseen elämään, sitä ripeämpään käsittelyyn tulisi pyrkiä.¹¹⁷

EOAK 29.1.2007/D/2057/4/06. Viivästys toimeentulotukipäätösten käsittelyssä.

Kantelijan mielestä Järvenpään sosiaali- ja terveysturvaviraston menettely toimeentulotukiasiassa oli kestänyt kohtuuttoman pitkään, kaksi viikkoa. Toimeentulotukihakemus tulisi ottaa käsittelyyn korkeintaan viikon kuluessa sen saapumisesta, jos lisäselvityksiä ei vaadita. Tapauksen aikana virastossa oli monta yhtäaikaista sairauslomaa, mutta EOA:n näkemyksen mukaan se ei ole hyväksyttävä peruste käsittelyn viipymiselle. Kantelijan muutoksenhaku kyseiseen asiaan kesti yli kolme kuukautta. Syynä tähän oli viranhaltijan vuosiloma, joka ei myöskään ole hyväksyttävä syy viipymiselle. Oikaisuvaatimuksen pitkä käsittelyaika vaarantaa oikeusturvaa niin, että se viivästyttää mahdollista valitusoikeuden käyttämistä hallinto-oikeudessa. Koska toimeentulotuki on viimesijainen toimeentulo turvaava etuus, eikä muita syitä viivästykselle ollut, EOA:n mukaan virasto ei ollut noudattanut vaatimusta asian viivytyksettömästä käsittelystä.

¹¹⁷ Niemivuo & Keravuori 2003: 210–211.

Toimeentulotuki on perustuslain 19 §:ssä taattua oikeutta turvaava keskeinen rahaetuus, jolloin käsittelyajalla on olennainen merkitys hakijan toimeentulon turvaamiseksi. Oikeusasiamiehen mukaan ratkaisun saaminen on asianosaiselle tärkeää ja vaikuttaa hänen oikeusasemaansa. Oikeusasiamiehen mielestä sairas- ja vuosilomia ei voida pitää hyväksyttävänä perusteina viipymiselle, vaan viranomaisen on ennalta varauduttava tällaisiin poissaoloihin. Tämä on mielestäni hyvin vaikea toteuttaa käytännössä, koska usein ainakin sairaslomat ovat ennalta arvaamattomia. Jos päätöksen tekeminen ei edellytä lisäselvityksiä, se on oikeusasiamiehen mukaan käsiteltävä heti. Lisäselvityksetkin tulisi pyytää tai hankkia nopeasti ja sitten tehdä viivytyksettä päätös. Oikeusasiamiehen mukaan tässä tapauksessa ei ilmennyt mitään hyväksyttävää syytä käsittelyn viivästyneeseen.

Hallintoasioiden käsittelyn riittävän ripeyden vaatimus on johdettavissa myös EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen tavoitteesta. Hallintoasian kohtuulliseen käsittelyaikaan vaikuttavat epäsuorasti myös EU-oikeuden toteuttamisen yhdenmukaisuuden ja syrjimättömyyden vaatimukset. Lähtökohtaisesti jäsenvaltio ei voi vedota omiin vakiintuneisiin hallintokäytäntöihinsä tai menettelytapoihinsa oikeuttaakseen EU-oikeuden vastaisen menettelyn. EU-oikeudellisen hallintoasian käsittelyn viivyttäminen johtaa ristiriitaan EU-oikeuden kanssa.¹¹⁸ Hallintoasian käsittelylle ei ole asetettu yleisiä normatiivisia vaatimuksia. Hallintomenettelyn hitaus on jäsenvaltion lojaliteettivelvollisuuden vastaista. Myönteinen päätös katsotaan tehdyksi, jos viranomainen ei määräajan sisällä ole tehnyt asiassa päätöstä.¹¹⁹

Yhteisön oikeudessa hallinnon viivyttely nähdään huonona hallintona sekä kaikki tarpeeton viivytys hyvän hallinnon vastaisena. Velvollisuus tehdä päätökset kohtuullisessa ajassa on pääperiaate, joka rajoittaa harkinnanvaraista hallintovaltaa. Täten toimenpiteisiin on ryhdyttävä, kohtuutonta viivästyminen vältettävä sekä varmistettava, että toiseen menettelyvaiheeseen on siirryttävä kohtuullisessa ajassa kun edeltävä vaihe on saatu päätökseen. Kohtuullisen ajan käsite vaihtelee asioittain. Kohtuullisessa ajassa tapahtu-

¹¹⁸ Mäenpää 2003a: 151.

¹¹⁹ Mäenpää 2001: 299–300.

van asian käsittelyn on katsottu yleisesti olevan sidoksissa asian laatuun. Asian monimutkaisuus lisää kohtuullisen ajan pituutta.¹²⁰

Eurooppalaisen hyvän hallintotavan säännöstö korostaa hallinnon ratkaisujen viivytyksettömyyttä¹²¹. Myös EU:n perusoikeuskirjassa on säännös hyvästä hallinnosta. Sen 41 artiklan mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltäväksi puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan mukaan asia on käsiteltävä kohtuullisen ajan kuluessa. Euroopan yhteisön tuomioistuimien on ratkaisuihinsa tavannut painottaa asian huolellista käsittelyä, kun taas Euroopan ihmisoikeustuomioistuin painottaa joutuisuutta¹²². Kohtuullisuuden vaatimus edellyttää tapauskohtaista harkintaa, joten yksiselitteistä määräaikaa ei ole mahdollista määrittää tilanteiden ja asioiden erilaisuuden vuoksi. Jokaisen tapauksen erityispiirteet sekä prosessin luonne ja tärkeys on huomioitava. Kohtuullisuuden arviointikohteena on koko menettelyn kestävä aika. Arviointikriteereinä on pidetty ainakin asian ongelmallisuutta ja monimutkaisuutta sekä viranomaisen menettelyn aktiivisuutta ja ripeyttä. Käsittelyn viivästymisen arvioinnissa on huomioitava siihen johtaneiden syiden asianmukaisuus.¹²³

EIT (Kukkola v. Suomi), 26890/95, 15.11.2005

Tapaus koski yksityisen henkilön omistamaa kiinteistöä, johon kohdistui erilaisia luonnonsuojelutoimia. Kiinteistö mm. liitettiin Natura 2000-verkoston. Luonnonsuojelun vuoksi kiinteistölle tehtiin pakkolunastus ja toimenpidekielto. Asian kokonaiskäsittelyyn kului kahdeksan vuotta ja kolme kuukautta. Asia pitkittyi, koska kiinteistöön liittyvää tapausta hoidettiin eri tuomioistuimissa. Esimerkiksi käsittely korkeimmassa oikeudessa kesti yli kaksi vuotta. EIT:n mukaan juttu oli monimutkainen, mutta se ei yksistään oikeuttanut oikeudenkäyntien kokonaispituutta. EIT totesi Suomen rikoneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklaa ja tuomitsi Suomen maksamaan 5000 euroa vahingonkorvauksia sekä kustantamaan asianosaisen oikeudenkäyntikulut yhteensä 8000 euroa.

Tapaus ilmentää hyvin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan soveltamista. Tässäkin tapauksessa kohtuullisuuden arviointikohteena oli menettelyn kestävä aika, jota pidettiin liian pitkänä. EIT piti tapausta monimutkaisena, mutta ei tarpeeksi monimutkaisena oikeuttaakseen käsittelyn pituuden.

¹²⁰ Kuusikko 2001: 414–416.

¹²¹ Heuru 2003: 298.

¹²² Kuusikko 2001: 414.

¹²³ Mäenpää 2005: 455.

Yhdenvertaisuutta koskevilla perusoikeussäännöksillä on suuri merkitys käsittelyajan pituudelle, sillä samansisältöiset ja -laatuiset asiat tulisi käsitellä yhtä nopeasti. Säännönmukaisesta käsittelyajasta poikkeaminen pitää perustaa tapaukseen liittyviin erityisolosuhteisiin. Poikkeamisesta tulisi aina ilmoittaa kaikille asianosaisille.¹²⁴ Hallinto-oikeudelliseen erityislainsäädäntöön on otettu yhä enemmän säännöksiä asian viivyttyksettömästä käsittelystä. Viivästymistä on pyritty estämään säännöksillä asianosaisen tietojenantovelvollisuudesta sekä tarkoilla määräyksillä hakemuksiin liitettävistä tiedoista ja selvityksistä. Myös viranomaisten välinen tietojenvaihto ja virka-avun antaminen nopeuttavat käsittelyä. Erityislainsäädännössä on myös säännöksiä asioiden käsittelemisestä kiireellisinä.¹²⁵

3.1.2. Käsittelyaika-arvio

Viranomaisen on vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin (HL 8.1 §). Vastaamisvelvollisuutta on vielä erikseen korostettu käsittelyaika koskevissa säännöksissä käsittelyn jatkuvuuden turvaamiseksi. Käsittelyvaihetta koskeviin tiedusteluihin on vastattava mahdollisimman nopeasti käsittelyaikoja pidentävistä seikoista huolimatta. Se kuuluu hyvän hallinnon vaatimukseen. Vastaamisvelvollisuus ei koske vain asianosaisten kyselyitä, vaan kaikkien asian vaikutuspiiriin kuuluvien henkilöiden.¹²⁶

Hallintoasia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. (HL 23 §.) Käsittelyaika-arvio (HL 23.2 §) täydentää yleistä ajallista tehostetta (HL 23.1 §). Säännöksen perusteluissa korostetaan hyvään hallintoon kuuluvan asioiden käsittely kohtuullisessa ajassa asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen. Sisällöllisesti ja laadullisesti toisiaan vastaavat asiat olisi pyrittävä käsittelemään yhtä nopeasti. Se tukisi yhdenvertaisuuden vaatimustakin.¹²⁷

¹²⁴ Heuru 2003: 298–299.

¹²⁵ Niemivuo & Keravuori 2003: 201.

¹²⁶ Niemivuo & Keravuori 2003: 213–214.

¹²⁷ Miettinen & Väättänen 2006: 51; Miettinen & Kuosmanen 2006:10: 55,

Velvollisuus käsittelyaika-arvion antamiseen kohdistuu lähinnä asianosaisasioihin ja sillä pyritään estämään käsittelyprosessin tarpeeton pitkittyminen. Käsittelyaika-arvio on aina annettava asiakkaan pyynnöstä. Käsittelyaika-arvio voidaan antaa myös viranomaisaloitteisesti asian niin vaatiessa. Pyyntöä käsittelyaika-arviosta eikä siihen vastaamista ole sidottu muotomääräyksillä, vaan ne voidaan tehdä joko suullisesti tai kirjallisesti. On myös asioita, joille on erittäin hankalaa antaa käsittelyaika-arviota, koska käsittelyn vaatima aika voi vaihdella tapauskohtaisesti asiatyypistä riippuen. Asian selvittämislajuuus (esimerkiksi ympäristöhallinnon alalla tehtävät katselmukset) tai asianosaisten lukumäärä (kuulemisvelvollisuus) voivat vaikuttaa käsittelyaikaan. Ristiriitaiset vaatimukset, asianosaisten yhteistyöhaluttomuus tai asioiden riitauttaminen saattavat viivästyttää käsittelyä. Joskus asian käsittely riippuu toisen viranomaisen toiminnasta. Jos ratkaisun tekemiseksi joudutaan hankkimaan laaja-alaisia selvityksiä sekä arvioimaan niiden merkitystä asian lopputuloksen kannalta eri näkökulmista, käsittelyaika saattaa pitkittyä. Siksi asian ratkaisemisen kannalta tärkeät selvitykset ja lausunnot tulisi hankkia riittävän varhaisessa vaiheessa ja yksinkertaisia keinoja käyttäen. Laajemmat selvitykset ja mahdollinen yhteistyö muiden viranomaisten kanssa vaatii ymmärrettävästi enemmän aikaa. Tätä ei voida kuitenkaan pitää aiheettomana viivytyksenä. Viranomaisten yhteistyövelvoite toisaalta nopeuttaa ja yksinkertaistaa asian käsittelyä, koska asiakkaan ei tarvitse kääntyä eri viranomaisten puoleen saadakseen asiansa käsitellyksi. Viranomaisen voi myös yleisesti määrittellä toimivaltaansa kuuluvien, rutiininomaisten, asioiden käsittelyajat esitteissään tai verkkosivuillaan. Näin menettely yksinkertaistuu.¹²⁸ Tällöin ei tarvitse antaa yksittäistä, tapauskohtaista, arviota. Käsittelyn etenemistä koskevaan kyselyyn on kuitenkin vastattava.¹²⁹

Arvion paikkansapitävyydeltä ei voida vaatia ehdotonta luotettavuutta¹³⁰. Käsittelyaika-arvio on aina arvio, joten asianosaisen ei pidä täysin tukeutua siihen. Jos käsittelyaika merkittävästi pitenee, tulee viranomaisen ilmoittaa siitä asianosaiselle. Se kuuluu hyvän hallinnon vaatimukseen.¹³¹ Hyvän hallintotavan mukaista on myös ilmoittaa asianosaiselle syy käsittelyn viivästymiseen. Asianosaisen vaatiessa viranomaisella on velvolli-

¹²⁸ HE 72/2002 vp s. 75; Niemivuo & Keravuori 2003: 212–213; Miettinen & Väättänen 2006: 51, 53, 55; Miettinen & Kuosmanen 2006: 54–55.

¹²⁹ HE 72/2002 vp s. 75; Mäenpää 2003a: 153.

¹³⁰ Miettinen & Kuosmanen 2006: 55.

¹³¹ HE 72/2002 vp s. 75; Kulla 2003: 125.

suus antaa uusi arvio käsittelyn vaatimasta ajasta. Vaikka käsittelyaika-arvio on joustava, sen tulee olla totuudenmukainen. Näin estetään viranomaisen tahallinen päätöksen lykkääminen.¹³²

AOKS 2.3.2007 743/1/06. Käsittelyaika-arvion paikkansa pitämättömyys.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi Etelä-Suomen lääninhallitukselle tehdyn kantelun käsittelyn osalta, että kun kantelijalle 31.5.2006 oli varattu mahdollisuus antaa vastaus asiassa, olisi ollut asianmukaista siinä vaiheessa todeta hänelle, miksi hänelle aiemmin keväällä annettu ratkaisuaika-arvio, toukokuun loppuun mennessä, ei pitänytkaan paikkaansa.

Laillisuusvalvojat seuraavat tarkasti perusoikeuksien toteutumista. Kyseisessä tapauksessa apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä kantelijalle olisi hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti pitänyt kertoa syy käsittelyn viivästyttämisestä.

3.2. Hallintomenettelyyn kohdistuvia määräaikoja

Hallintomenettelyn toimivuuden ja joutuisuuden kannalta on tarkoituksenmukaista voida asettaa asianosaiselle määräaikoja esimerkiksi selvityksen esittämistä ja tietojen toimittamista varten. Määräajan kohtuullista pituutta arvioidessaan viranomaisen on huomioitava asian kiireellisyyden ohella myös menettelytoimen suorittamisen asianosaiselta vaatima työmäärä sekä asian kiireellisyys. Huomionarvoista on myös se, minkälainen valmius asianosaisella on huolehtia tarpeellisista tehtävistä ja miten nopeasti hän voi saattaa toimensa viranomaisen tietoon.¹³³

Hallintomenettelyyn kohdistuu erilaisia määräaikatyyppisiä. Ne koskevat asian vireillepanon määräaika, asian selvittämiseen, selvityksen esittämiseen ja muuhun asian käsittelyyn liittyvää menettelyä sekä asian käsittelyaika viranomaisessa. Määräaika määrittäessä on tärkeää ilmoittaa asiakkaalle tarkka aika, jotta hänen oikeusturvansa toteutuu ja käsittelyn asianmukaisuus varmistuu. Hallintomenettelyn vireillepanoa ei useinkaan ole sidottu mihinkään määräaikaan. Jos näin kuitenkin on, asiakirjan lähettäjällä on vastuu siitä, että asiakirja saapuu viranomaiseseen määräajassa (HL 17.1 §). Tämä edellyttää sitä, että asia pannaan vireille asianomaisessa viranomaisessa viimeistään määräajan

¹³² HE 72/2002 vp s. 75; Niemivuo & Keravuori 2003: 213.

¹³³ Oikeusministeriön julkaisu 2/2000: 132, 134.

viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä (MAL 6.1 §). Vireillepanoa koskeva määräaika on ehdoton, sillä myöhästynyt asia on jätettävä tutkimatta. Asian käsittelyyn ja erityisesti asian selvittämiseen liittyvät määräajat ovat joustavia ja niitä varten asetettua määräaika voidaan pidentää asianosaisen pyynnöstä. Esimerkiksi selvityksen esittämistä koskevassa selvityspyynnössään viranomaisen on asetettava riittävä määräaika (HL 33 §) samoin kuin asianosaisen kuulemiselle sekä selvityksen antamiselle (HL 36 §). Eurooppaoikeuden toteuttamisessa noudatetaan kansallisen lainsäädännön mukaisia määräaikoja, kunhan ne eivät estä EU-oikeuden tehokasta toteutumista.¹³⁴

Määräajat voivat olla säädösperusteisia tai viranomaisperusteisia. Säädösperusteiset määräajat ovat ehdottomia ja viranomaisten on valvottava niiden noudattamista. Määräaikojen noudattaminen kuuluu hallintomenettelyn keskeisiin vaatimuksiin ja se on yksi oikeusvarmuuden elementti. Koska asiakirja on toimitettava viranomaiselle viimeistään määräajan viimeisenä päivänä viraston aukioloaikana, viraston aukiolo on järjestettävä niin, että asiakkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa säädettyä määräaika. Säännökset määräaikojen laskemisesta sisältyvät lakiin säädettyjen määräaikain laskemisesta, joka koskee sekä tuomioistuimia että hallintoviranomaisia säädösperusteisten määräaikojen laskemisessa. Viranomaisperusteiset määräajat ovat viranomaisen itsensä asettamia. Niistä voidaan poiketa asianosaisen eduksi.¹³⁵

Määräajan käsitteelle on tyypillistä tarkkamääräisyys. Tyypillinen määräaikasäännös ilmoittaa määräajan tarkan pituuden. Joskus kiinteää aikamäärettä halutaan välttää joustavuuden takia, jolloin viranomaisella on mahdollisuus tapauskohtaiseen harkintaan. Säädöksissä voidaan joutuisuustavoite ilmaista sanoilla kohtuullisessa ajassa, viipymättä, viivytyksettä, heti, välittömästi, kiireellisesti, niin pian kuin mahdollista jne. Nämä relatiiviset aikamääreet on syytä sulkea määräaika-käsitteen ulkopuolelle, vaikkakaan niitä ei ole aihetta kokonaan sivuuttaa.¹³⁶

Erityislainsäädännössä (erityisesti verotuksen ja maatalouden alalla) on yleistymässä asian viivytyksetöntä käsittelyä tehostavat määräajat. Ne kohdistuvat viranomaiseen, ja

¹³⁴ Mäenpää 2003a: 117–118. Vireillepanosta ks. myös Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 125–127.

¹³⁵ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 129–130.

¹³⁶ Havansi 2004: 27, 33–34, 47.

niiden perusidea on määritellä asian käsittelyn enimmäisaika, jonka kuluessa asian on käsiteltävä ja ratkaistava. Esimerkiksi tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön (JulKL 14.4 §). Viranomaisen laiminlyödessä tarkan määräajan noudattamisen, viranomaisen katsotaan hyväksyneen asianosaisen vaatimuksen eikä asiaosaiselle voi aiheutua haitallisia seuraamuksia. Joissakin tapauksissa viranomaisen käsittelyajalle on asetettu myös epäsuorasti toimiva ajallinen tehoste. Jos päätös näissä asioissa viivästyy, voi hakija tehdä valituksen, jonka katsotaan kohdistuvan hakemuksen hylkäävään päätökseen. Käsittelymääräaikojen taustalla ovat yleensä EU-oikeuden vaatimukset.¹³⁷ Yhteisön säädökset sisältävät runsaasti määräaikoja koskevia säännöksiä, joten eurooppaoikeuden kansallista toimeenpanoa voidaan pitää merkittävänä erityissääntöjen kokonaisuutena. Myös neuvoston antama yleinen asetus (71/1182/ETY) sisältää määräaikoihin, päivämääriin ja määräpäiviin sovellettavat säännöt.¹³⁸

EU-oikeuden mukaisesti oikeussuojakeinojen käyttämiselle asetetaan kohtuulliset määräajat, joilla edistetään sekä yksityistä että viranomaista suojaavaa oikeusvarmuutta. Lähtökohtana kuitenkin on, että määräaikojen asettaminen kuuluu kansallisen oikeuden alaan. Prosessuaalisten määräaikojen on kuitenkin täytettävä kaksi perusvaatimusta. Ne eivät saa olla syrjiviä, eivätkä ne saa tehdä EU-oikeuden toteuttamista käytännössä mahdottomaksi. Määräajan on oltava kohtuullinen, ei vain sen pituus vaan myös sen vaikutus huomioon ottaen.¹³⁹ Yhteisön oikeudessa on asianosaisen oikeusturvaa korostava sääntely, jossa säädetään asetettavaa määräaika koskevasta vähimmäispituudesta. Asetuksen mukaan asetettava määräaika ei saa olla kahta viikkoa lyhyempi (99/63/ETY 14 artikla).¹⁴⁰ Kansallisen määräaikasäännöksen tiukkuus voi heikentää eurooppaoikeuden tehokkaan toteutumisen mahdollisuuksia. Tällöin viranomaisen velvollisuutena on jättää liian rajoittava kansallinen määräaika soveltamatta. Näin varsinkin, jos kysymys on unionin taloudellisten etujen varmistamisesta. Hallintotoiminnan riittävä menettelylli-

¹³⁷ Mäenpää 2003a: 118, 153.

¹³⁸ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 130–131.

¹³⁹ Mäenpää 2001: 384–386.

¹⁴⁰ Laukkanen 2002: 133–134.

nen tehokkuus voidaan saavuttaa kansallisten menettelysäännösten tulkinnalla ja riittävän tehokkaalla soveltamisella.¹⁴¹

EU:n oikeusasiamies on täsmentänyt kohtuullisen määräajan määritelmää. Euroopan oikeusasiamiehen hyvän hallintotavan säännösten 17 artiklan mukaan virkamiehen on varmistettava, että päätös tehdään kohtuullisen ajan kuluessa, viivyttämättä ja viimeistään kahden kuukauden kuluttua asian vireillepanosta. Oikeusasiamiehen mielestä asian monimutkaisuudesta johtuvasta viivästyksestä on ilmoitettava esittelijälle mahdollisimman pian ja perusteltava viivästyminen mahdollisimman hyvin. Komission alaisten viranomaisten on vastattava kirjeisiin 15 päivässä. Vastaava säännös löytyy Suomen julkisuuslaista (21.5.1999/621) koskien virkamiehen vastaamista asiakirjapyyntöihin.¹⁴² Asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia, tai asian käsittely ja ratkaisu vaativat muita erityistoimenpiteitä tai tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. (JulkL 14.4 §.)

AOKS 2.3.2007 743/1/06. Asiakirjapyyntöjen viivytyksetön käsittely.

Etelä-Suomen lääninhallitus oli antamassaan päätöksessä kiinnittänyt sosiaaliviraston huomiota velvollisuuteen antaa tieto julkisesta asiakirjasta viimeistään kahden viikon kuluessa. Lääninhallituksen ratkaisun perusteluissa JulkL 14.4 §:n mukainen lähtökohta ”mahdollisimman pian” tuli esille. Siitä huolimatta apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan lääninhallitus olisi voinut päätöksensä ratkaisuosassa korostaa asiakirjapyyntöjen pikaista käsittelyä, ellei ole syytä käyttää lainkohdan mukaista kahden viikon määräaika loppuun.

Laillisuusvalvojat kiinnittävät viranomaisten huomiota viivytyksettömään käsittelyyn. Kyseisessä tapauksessa apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä viittaus asiakirjan antamiseen mahdollisimman pian ei ollut riittävä. Täten hän muistutti asian pikaisesta käsittelystä.

¹⁴¹ Mäenpää 2001: 278.

¹⁴² Kuusikko 2001: 414–417.

3.3. Joutuisuudessa huomioitavia hallintomenettelyllisiä vaatimuksia

Hallintomenettelyn vähittäisvaatimuksista ei voida tinkiä joutuisuuden nimissä. Siksi viranomaisen on käytettävä menettelyharkintaa joutuisuuden takaamiseksi. Vaikka käsittelyaika määräytyy tapauskohtaisesti, sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat on käsiteltävä suunnilleen samassa ajassa. Mitä suurempi merkitys asian päätöksellä tulee asianosaiseen olemaan, sitä nopeampaa käsittelyn tulisi olla. Täten viivytyksettömän käsittelyn vaatimus kohdistuu erityisesti edunsuoviin asianosaisasioihin. Tästä huolimatta asioiden joutuisa käsittely on myös julkisen intressin mukaista. Hallintoasian ratkaiseminen voi olla sidoksissa muun viranomaisen toisessa asiassa antamaan päätökseen, jolloin käsittelyn lykkääminen on perusteltua. Viranomaisten on tehtävä organisaation sisäisiä järjestelyitä taatakseen asian joutuisan käsittelyn.¹⁴³

Viranomaisten on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä (HL 10 §). Yhteistyö vie ymmärrettävästi enemmän aikaa, varsinkin jos asian käsittely vaatii toisen viranomaisen tekemää päätöstä. Viranomaisen on viipymättä siirrettävä tälle erehdyksessä toimitettu toimivaltaan kuulumaton asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen toiselle viranomaiselle (HL 21 §). Tämäkin vie luonnollisesti enemmän aikaa, ainakin postituksen vaatiman ajan. Viranomaiset usein myös käsittelevät asiat toimitusjärjestyksessä, joten siirron jälkeen asiakirja joutuu taas jonon hännille. Viranomaisen on myös kehoitettava asianosaista täydentämään puutteellista asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi (HL 22 §). Tällöin viranomaisen on päätettävä, mitkä tiedot ovat tarpeellisia asian ratkaisemisen kannalta. Asiakirjan täydentäminenkin voi näin ollen pitkittää asian ratkaisua. Jos viranomaisessa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, viranomaisen on valmisteltava asiat yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa. Yhdessä käsittelemisestä ei kuitenkaan saa aiheutua haitallista viivytystä eikä se saa olla asian laadun taikka luonteen vuoksi tarpeetonta. (HL 25 §.) Asioiden yhdessä käsitteleminen tukee yhdenvertai-

¹⁴³ Kulla 2003: 123–124.

suuden periaatetta. Viranomaisen on kuitenkin harkittava tarkoin käsittelyn tarkoituksenmukaisuutta ja sitä, ettei asian käsittely kohtuuttomasti pitkity.

Hallintolain mukainen selvittämisvelvollisuus vaikuttaa asian käsittelyn riipeyteen. 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. (HL 31 §.) Vaatimus käsittelyn viivytettyä selvityksestä perustuu lähinnä ajatukseen käsittelyprosessin sujuvuudesta ja tehokkuudesta sekä siitä, ettei käsittelyä ilman perusteltua syytä pitkitetä. Selvitykset ja lausunnot olisi hankittava mahdollisimman varhain, jotta asianosaisia voidaan kuulla niistä yhdellä kertaa. Tämä sisältää suhteellisuusperiaatteen mukaisen vaatimuksen siitä, että selvitystä hankitaan ainoastaan siinä määrin kuin se on asian ratkaisemisen kannalta välttämätöntä. Viivytyksetön asian käsittely merkitsee myös sitä, että asiakkaan antamien tietojen tarkistaminen ja täydentäminen pyritään suorittamaan mahdollisimman tehokkaasti. Siksi on tärkeää, että viranomaisen ohjaa ja neuvoa asiakasta hänen asiassaan. Monimutkaisissa asioissa voidaan joutua hankkimaan laaja-alaiset selvitykset ja arvioida niitä eri näkökulmista. Tällöin mahdollista viivästymistä ei voida pitää aiheettomana.¹⁴⁴

Asianosaisen kuuleminen on erittäin tärkeä hallintomenettelyn vähittäisvaatimus. Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun (HL 34 §). Jos edunvalvoja, huoltaja tai muu laillinen edustaja käyttää puhevaltaa on kuultava hänen päämiestään. Vastaavasti päämiehen käyttäessä puhevaltaa on kuultava edunvalvojaa, huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi. (HL 35 §.) Asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemista koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin. (HL 36 §.) Kuu-

¹⁴⁴ Niemivuo & Keravuori: 211–212.

leminen on sidottu monin muotovaatimuksin, joten sen suorittamiseen voi kuluja yllättävänkin pitkä aika. Se on aina huomioitava hallintoasian käsittelyssä.

Viranomaisella voi toimittaa katselmuksen, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Asianosaiselle on varattava tilaisuus olla läsnä katselmuksessa ja esittää mielipiteensä esille tulevista seikoista. Asian laadun niin vaatiessa katselmukseen on kutsuttava myös viranomaisella, jonka tehtäviin asianomaisen toiminnan valvonta lain mukaan kuuluu tai jonka asiantuntemusta tarvitaan asian ratkaisemiseksi. Katselmuksessa on pidettävä pöytäkirjaa, joka on viipymättä annettava tiedoksi asianosaiselle ja muille toimitukseen kutsutuille. (HL 38 §.) Viranomaisella voi suorittaa toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen, jossa asianosaisella on oikeus olla läsnä sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Tarkastajan on viipymättä laadittava tarkastuksesta kirjallinen tarkastuskertomus, joka on annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle. (HL 39 §.) Niin katselmus kuin tarkastuskin ovat työläitä prosesseja, joten niille on varattava reilusti aikaa. Viranomaisella on aina huomioitava se, ettei asianosaiselle aiheudu kohtuutonta haittaa. Jos kuitenkin viranomaisella näkee kyseisen toimituksen tarpeelliseksi, ei siitä aiheutuvaa asian käsittelyn viivästyminen voida pitää aiheettomana viivytyksenä.

Joutuisuudessa on aina huomioitava asian laatu ja siihen vaikuttavat olosuhteet sekä käsittelyn vaatimat menettelytavat. Viivytyksettömyys tarkoittaa ennen muuta käsittelyn kohtuullista joutuisuutta niin, että asian sujuva ja ripeä käsittely on mahdollista. Viranomaisten on pyrittävä järjestämään asiointi ja asian käsittely siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaista palvelua ja viranomaisella voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti (HL 7 §). Asian käsittelyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen. Viivytyksettömyyden tavoite ei kuitenkaan ole peruste tinkiä asianmukaisen, huolellisen ja puolueettoman käsittelyn vaatimuksista. Siksi on myös varattava riittävä aika esimerkiksi asian selvittämiseen ja asianosaisten kuulemiseen.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Mäenpää 2003a: 150.

3.4. Viivästymisen syitä

Oikeusturvan toteutumisen kannalta huolestuttavaa on se, että viivytysten syynä on usein resurssien puutteellisuus suhteessa työmäärään. Tämä ei kuitenkaan oikeuta rikokomaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.¹⁴⁶ Hallintoasioiden käsittelyn viivästyminen on yhä useammin viranomaisvalvonnan ja julkisen huomion kohteena. Syynä viivytyksiin on harvemmin asiaa käsittelevän yksittäisen virkamiehen laiminlyönti, vaan yleisimmin kysymys on asioiden ruuhkautumisesta. Viranomaisten työmäärä on jatkuvasti suurempi kuin henkilöstövoimavarat. Ruuhkautuminen voi johtua myös monimutkaisista käsittelyjärjestelyistä. Ensisijaisena korjausmuotona tähän pidetään lainsäädännön ja menettelytapojen kehittämistä. Joka tapauksessa tilanne on lainvastainen, jos käsittelyn voidaan epäilyksittä katsoa viipyneen laissa edellytettyä kauemmin. Kun kysymys on resursseista, joudutaan tarkastelemaan sitä, miten virastoissa asioiden käsittely ja asioiden käsittelyn seuranta on järjestetty. Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tämän nojalla asianomaiselle ministeriölle tehdään esitys, joka tähtää sellaisiin järjestelyihin, että asioiden käsittely asianomaisessa viranomaisessa saataisiin lain edellyttämälle kannalle. Tasapainon saavuttaminen edellyttää viime kädessä talousarvioratkaisuja, jotka jäävät yleensä laillisuusvalvonnan ulkopuolelle.¹⁴⁷

Viivästyminen voi johtua tilapäisestä henkilöstövoimavarojen riittämättömyydestä, kuten vuosilomista, sairauspoissaoloista tai henkilövaihdoksista. Ongelma voi olla pysyvämpi ammattitaitoisen henkilöstön rekrytointiin liittyvä ongelma, jos poistuvien tilalle ei saada päteviä työntekijöitä. Rungas vaihtuvuus vie resursseja varsinaisista työtehtävistä, koska uutta henkilöstöä on jatkuvasti perehdytettävä ja koulutettava. Asioiden ruuhkautumisen välttämiseksi viranomaisilla on velvollisuus huolehtia siitä, että sillä on käytössään riittävä määrä henkilöstöä tehtävien joutuisaan hoitamiseen sekä valmius siirtää henkilöstöä nopeasti tehtävistä toisiin.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Pohjolainen & Tarukannel 2006: 976.

¹⁴⁷ Niemivuo & Keravuori 2003: 202; valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2004: 49; valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2005: 43–44; valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2006: 42.

¹⁴⁸ Pohjolainen & Tarukannel 2006: 12.

Viivästyminen voi johtua myös asian puutteellisesta tai virheellisestä käsittelemisestä. Hyvän hallinnon näkökulmasta asiassa on tällöin muitakin ongelmia kuin viivästyminen. Oikeusasiamies on pyrkinyt tapauskohtaisesti selvittämään viivästysten syyt ja monesti myös suosittellemaan parannuskeinoja tai ainakin kiinnittämään ylemmän viranomaisen huomiota voimavarojen puutteellisuuteen. Oikeusasiamies on korostanut muun muassa sitä, ettei pelkästään viittaus ”yleiseen työtilanteeseen” riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittymiseen, vaikkakin käsittelyn viivästyminen usein johtuu käytettävissä olevien voimavarojen riittämättömyydestä.¹⁴⁹

EOAK 30.3.2004/D/2115/4/02. Viivästys kantelun käsittelyssä lääninhallitukselle. Oikeusasiamies totesi, että eräässä kanteluasiassa saaduista selvityksistä kävi ilmi, että lääninhallituksen sosiaali- ja terveystoimialalla on ollut vaikeuksia selviytyä sille kuuluvien kanteluiden käsittelystä kohtuullisessa ajassa sen käytettävissä olevilla voimavaroilla. Tämän vuoksi hän pyysi omana aloitteenaan selvitystä sisäasiainministeriöltä siitä, millä tavalla lääninhallitukselle turvataan kanteluasioiden käsittelyyn tarvittavat riittävät voimavarat kantelijoiden perusoikeuksien turvaamiseksi.

Oikeusasiamiehen mukaan perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen on edellytetty otettavan huomioon myös hallinnollisten tehtävien organisointia koskevassa päätöksenteossa. Tapauksessa oikeusasiamies halusi turvata lääninhallitukselle riittävät voimavarat, jotta tämä pystyy toteuttamaan tehtäviään hyvän hallinnon mukaisesti ja kantelijoiden oikeusturvan parantamiseksi.

Eurooppaoikeudessa käsittelyn aiheutonta viivytystä voi olla myös asian vireillepanon ja käsittelyn tarkoituksellinen hankaloittaminen. Esimerkiksi erityiset kielivaatimukset, vaikeaselkoiset lomakkeet, hallinnollisten toimipaikkojen karsiminen, tai muut vastaavat hallintotoimintaa olennaisesti hankaloittavat tavat nähdään EU-oikeuden vastaisena toimintana.¹⁵⁰ Käsittelyaikojen yleiseksi nopeuttamiseksi on suositeltu muun muassa käsiteltävien asioiden suunnitelmallista kiireellisyysluokitusta, voimavarojen lisäämistä ja entistä tarkoituksenmukaisempaa jakamista, sijaisjärjestelyjen sekä työnjohdon, valvonnan ja asian käsittelyvaiheiden seurannan tehostamista, henkilökohtaisen virkavastuun entistä näkyvämpää kohdentumista sekä tiedoksiantojen nopeuttamista. Määräaikaisten asettamisella asianosaisille on myös katsottu voitavan nopeuttaa käsittelyä.¹⁵¹

¹⁴⁹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003: 55; 2004: 56–57; 2005: 56.

¹⁵⁰ Mäenpää 2003a: 152.

¹⁵¹ Niemivuo & Keravuori 2003: 205.

3.5. Vertailua joutuisuuteen lainkäytössä

3.5.1. Prosessin viivytyksettömyys

Asioiden viivytyksetön käsittely kuuluu hallintoviranomaisten ohella myös tuomioistuimille¹⁵². Prosessi on saatava käynnistettyä mahdollisimman nopeasti sekä käsiteltävä että ratkaistava kohtuullisessa ajassa, joutuisasti, ilman aiheetonta viivytystä. Nopeus- ja halpuustavoite, eli taloudellisuusperiaate, tarkoittaa sitä, ettei tarpeettomia prosessitoimia pidä suorittaa ja että tarpeelliset toimet on suoritettava vain välttämättömässä laajuudessa sekä mahdollisimman joutuisasti ja vähin kustannuksin.¹⁵³ Joutuisuuden normiperusta on siis sama hallintomenettelyn ja lainkäytön puolella. Prosessin taloudellisuusperiaate on verrattavissa menettelyn suhteellisuusperiaatteeseen sekä selvittämisen velvollisuuteen.

Joutuisa prosessi helpottaa asian oikeaa ratkaisua, koska asianosaisilla ja todistajilla on tapauksen yksityiskohdat vielä tarkasti muistissa. Hidas prosessi aiheuttaa myös aina lisäkustannuksia, joka voi nostaa asianosaisten prosessikynnystä ja oikeuden toteutuminen estyy. Vaikka oikeusvarmuuden takia asian valmistelu ja selvittäminen on välttämättöntä, voi liika viipyminen pahimmillaan johtaa siihen, ettei oikeallakaan ratkaisulla ole asianosaiselle enää tosiasiallista merkitystä. Vireillä oleva oikeusjuttu saattaa olla henkisesti varsin raskas muodostuessaan asianosaisten ajatuksia ja koko elämää hallitsevaksi asiaksi. Prosessin joutuisuus vaikuttaa monin tavoin myönteisesti ja parantaa yksilön oikeusturvan toteutumista yksittäisessä oikeusjutussa, kun asianosaiselle koituvat haitat pienenevät.¹⁵⁴ Yksilön oikeusturvan suojaaminen on lähtökohtana niin lainkäytössä kuin hallintomenettelyssäkin. Yksilölle on voitava turvata tosiasiallinen mahdollisuus oikeuksiinsa pääsemiseksi. Mitä tärkeämpi merkitys asialla on yksilön elämään, sitä joutuisammin se tulee käsitellä.

¹⁵² Oikeudenkäynnin joutuisuus on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruselementeistä (EIS 6(1) artikla). Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyä ilman kohtuutonta viivytystä (KP-sopimus 14.3c artikla). Tuomioistuinkäsittelyn on tapahduttava ilman aiheetonta viivytystä (PeL 21.1 §). Pidätetyllä ja vangitulla henkilöllä on oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi kohtuullisessa ajassa vapaudenriiston alkamisesta lukien (EIS 5(3) artikla).

¹⁵³ Virolainen 2006: 567–569.

¹⁵⁴ Virolainen 2006: 568–569.

Hallintolainkäytössä käsiteltävät asiat eroat toisistaan kuten hallintomenettelyssäkin; esimerkiksi sisällön, laajuuden, oikeusturvaintressin, vaikeusasteen, monimutkaisuuden, osapuolten määrän ja käsittelyvaiheiden vuoksi. Siksi on mahdotonta yleisesti määritellä asian käsittelyn aiheeton viivästyminen tai kohtuuttoman pitkä käsittelyaika. Se voisi jopa aiheuttaa ongelmia prosessin asianmukaisuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta.¹⁵⁵ Samoista syistä myöskään hallintolaki ei määrittele kaavamaisista aikarajaa joutuisuuden toteutumiselle.

Tuomioistuimen tulee hallintoviranomaisen tavoin harkita kohtuullinen aika aina tapauskohtaisesti. Samanlaiset jutut pyritään selvittämään yhtä joutuisasti. Kohtuullisuutta arvioidaan samoin kuin hallintomenettelyssäkin. Huomiota kiinnitetään siis prosessin kokonaisuuteen, tapauksen vaikeusasteeseen ja erityislaatuun, asianomaisten ja viranomaisten menettelyyn sekä asian tärkeyteen ja merkitykseen asianosaiselle. Prosessin kokonaiskesto on aina ratkaisevaa oikeudenkäynnin joutuisuutta arvioitaessa. Rikos- ja riita-asioissa haetaan helposti muutosta, jolloin muutoksenhakuvaihe lisää jutun kokonaisuutta. Asianomaisen omasta toiminnasta tai passiivisuudesta johtuvaa viivytystä ei voida lukea viranomaisen syyksi. Ihmisoikeustuomioistuin on antanut Suomelle huomattavan paljon oikeudenkäynnin kohtuullista kestoja koskevia päätöksiä ja tuomioita, ja langettavien tuomioiden määrä näyttää olevan kasvussa. Ihmisoikeustuomioistuin on korostanut jäsenvaltioiden omaa velvollisuutta estää kohtuuttoman pitkiä käsittelyaikoja.¹⁵⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen on usein puuttunut hallintomenettelyn pitkiin käsittelyaikoihin, joten joutuisa käsittely voidaan nähdä ongelmana niin lainkäytössä kuin hallintomenettelyssäkin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mielestä lainkäyttöasioissa kohtuuttoman pitkiksi venyneiden oikeudenkäyntimenettelyjen varalta oikeuslaitoksen tulee tarjota tehokkaat oikeussuojakeinot¹⁵⁷. Rikosjutuissa mahdollisia oikeussuojakeinoja voisivat olla vahingonkorvaus, syytteen peruuttaminen tai hylkääminen taikka tuomittavan rangaistuksen lieventäminen siinä tapauksessa, että oikeudenkäynti on jo päättynyt. Esimerkiksi tuomioistuinten tai muiden oikeusviranomaisten jutturuuhkaa, liiallista työtaakkaa tai resurssi-

¹⁵⁵ Mäenpää 2005: 455–456.

¹⁵⁶ Virolainen 2006: 570–575.

¹⁵⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005: 56.

pulaa ei pidetä hyväksyttävänä syynä oikeudenkäynnin kohtuuttomaan pitkittymiseen. Kohtuuttoman pitkät käsittelyajat johtuvat usein myös prosessisäännösten tehottomuudesta ja tuomioistuinten heikosti hoidetusta hallinnosta.¹⁵⁸ Myös hallintomenettelyn puolella olisi syytä miettiä vastaavia oikaisukeinoja kohtuuttoman pitkiksi venyneisiin käsittelyaikoihin. Onhan oikeusasiamies pyrkinyt antamaan viranomaisille ohjeita ja ratkaisukeinoja joutuisan käsittelyn edistämiseksi. Kuitenkin jo vuosien ajan laillisuusvalvojat ovat joutuneet puuttumaan asioiden viipymiseen niin ensiasteen viranomaisissa kuin tuomioistuimissakin. Kyseessä on suuri oikeusturvaongelma, joka heijastaa ilmeistä resurssipulaa tai huonoa prosessia sekä sitä, että viranomaisten passiivisuustilanteissa kantelut laillisuusvalvojille toistuvat edelleen tehokkaiden oikeusturvakeinojen puuttuessa.¹⁵⁹ Erityisesti esitutkintaviranomaisia on usein jouduttu huomauttamaan esitutkinnan hitaudesta. Syyteharkinnan viivästyminen on yksi asianomaisen oikeusturvaa haittaava tai vaarantava asia, eikä sitäkään ole saatu kitketyksi pois.¹⁶⁰

AOK 19.1.2004 664/1/03. Esitutkinna viivästyminen.

Poliisille oli tehty kaksi tutkintapyyntöä, joiden tutkinta oli vielä kesken. Toisen viireilletulosta oli kulunut yli viisi vuotta ja toisen yli neljä ja puoli vuotta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti talousrikosyksikön johtajan huomiota poliisin velvollisuuteen suorittaa esitutkinta ilman aiheetonta viivästymistä.

Tapaus on hyvin selvä ja tuo esiin laillisuusvalvojen yleisen mielipiteen aiheettomasta viivästyisestä. Esitutkinta on tärkeä vaihe rikoksen selvittämisen kannalta, mutta eihän asianosaisella ole reaalista mahdollisuutta päästä oikeuksiinsa jos käsittely kestää ja kestää.

3.5.2. Prosessiin kohdistuvat määräajat

Tuomioistuinviranomaisten toiminnassa on viime aikoina noussut esiin joutuisuus ja viivytyksettömyys perinteisen määräaikanormituksen kustannuksella. Nykyään viranomaisen on toimittava sanktion uhalla määräajan osoittamalla ripeydellä. Toisaalta oikeudenkäyntiä koskeva EIS 6(3) artikla saattaa myös hidastaa prosessia, koska sen mukaan syytetylle on varattava riittävästi aikaa ja edellytykset valmistella puolustustaan. Perustuslain (21 §) ja ihmisoikeussopimuksen tasoiset yleisluontoiset joutuisuusnormit

¹⁵⁸ Virolainen 2006: 570–572.

¹⁵⁹ Pohjolainen & Tarukannel 2006: 975.

¹⁶⁰ Virolainen 2006: 572, 574.

turvaavat asianosaisen oikeussuojan viranomaisten hidastelua vastaan, kun taas perinteiset määräaika sääntelyt velvoittavat asianosaista itseään.¹⁶¹ Hallintolakihan toi joutuisuusvaatimuksen hallintomenettelyn säännöksiin vasta vuonna 2003, jonka jälkeen se nousi yhdeksi hallintomenettelyn suurimmista kysymyksistä. Hallintotoiminnassa menettelyä saattavat hidastaa selvittämisen- ja kuulemisperiaatteet. Tämä on kuitenkin sallittavaa yksilön oikeusturvan kannalta. Joutuisuusvaatimus sitoo nimenomaan viranomaisia, kun taas tarkat määräajat koskevat asianosaisia.

Pituudeltaan oikeasuhtaisen määräajan eräs lainsäädännöllinen ratkaisumalli on niin sanottu kaksivaiheinen määräaika, joka antaa varsinaisen määräajan lisäksi toissijaisen ajan. Näin asianomaiselle voidaan antaa toinen mahdollisuus esimerkiksi tilanteissa, joissa hänellä on ollut hyväksyttävä syy viivästyminen ja päätöksen päteväksi jättäminen olisi hänelle ilmeisen kohtuutonta. Määräaika sääntöksen tulee olla myös selkeä kielelliseltä muotoilultaan, ettei se aiheuta tulkintaongelmia. Sääntöksen epämääräisyys saattaa ilmetä myös yllättävän laajana soveltamisalana, jolloin asianosainen ei ole tiennyt sääntöksen ulottuvan myös hänen tapaukseensa. Tilannetta voidaan kutsua oikeusansaksi, joka estää oikeuksiin ja reaaliseen oikeussuojaan pääsemisen. Ensisijaisesti lainsäätäjän vastuulla on minimoida oikeusansat. Lainsäätäjän epäonnistuttua, tuomioistuimen tulee soveltaa lakia perusoikeusmyönteisesti (PeL 106 §) korjatakseen epämääräisen määräaika sääntöksen.¹⁶² Myös hallintomenettelyssä lakia tulee soveltaa perusoikeusmyönteisesti eikä määräaika sääntös saa johtaa kohtuuttomiin tuloksiin. Täten myös hallintomenettelyssä asianosaisen pätevä syy viivästyminen voisi johtaa toiseen mahdollisuuteen. Ainakin asianosaisasioissa, joissa ei ole muita osapuolia, toinen mahdollisuus olisi perusteltua.

Määräaikatulkinnassa on tapauksia, jotka perustuvat äärimmäisen niukkaan määräaikayksilöön. Tällainen vähäinen virhe jätetään yleensä sanktioitta kohtuuttomuuteen vedoten. Ilmiö on laaja-alaisesti niin yleinen, että sitä voidaan kutsua vähäisen virheen vaikutuksettomuuden periaatteeksi. Nykyisessä, teknologisesti modernissa maailmassa MAL 6.1 § voitaisiin täydentää niin, että asia on pantava vireille asianomaisessa viranomaisessa viimeistään määräajan viimeisenä päivänä *ja tällöin, jos se suoritetaan viras-*

¹⁶¹ Havansi 2004: 16–18.

¹⁶² Havansi 2004: 346–351.

tossa, ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tällöin sähköisen asiakirjan toimittaminen olisi mahdollista virka-ajan ulkopuolellakin.¹⁶³ Hallintomenettelyssä määräaika-säännökset koskevat usein juuri selvityksen esittämistä tai tietojen toimittamista. Nämä määräajat ovat joustavia ja niitä voidaan pidentää asianosaisen pyynnöstä. Vähäisen virheen vaikutusettomuuden periaate ei loukkaa kenenkään oikeusturvaa. Se myös lisää menettelyn joustavuutta. Siksi onkin perusteltua, että sähköinen asiakirja olisi mahdollista toimittaa virka-ajan ulkopuolella.

Prosessuaalisten määräaikasäännösten tarpeellisuus on kiistaton, koska määräajat palautuvat oikeusvarmuuden periaatteeseen. Jos määräaikasäännöksiä ei olisi, jatkuva epätie-toisuus ja epävarmuus johtaisivat arvaamattomiin haittavaikutuksiin sekä yksilön elämässä että viranomaisten rationaalisen toiminnan suunnittelussa.¹⁶⁴

3.5.3. Oikeussuojatarpeiden kehittämisestä

Jyrki Virolainen on pohtinut keinoja prosessin jouduttamiseksi. Vaikka keinot on tarkoi-tettu oikeudenkäynnin kehittämiseksi, on niistä apua myös hallintomenettelyssä. Proses-sin joutuisuuden kannalta keskeisimmät ongelmat ovat lainsäädäntö ja tuomioistuinten sekä muiden lainkäyttäjien toimenpiteet. Tuomioistuinten resurssijakoa olisi kehitettävä joustavammaksi, joka mahdollistaisi resurssien jaon ruuhkatilanteissa sinne missä niitä eniten tarvitaan. Viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen on avainasemassa.¹⁶⁵ Eduskunnan oikeusasiamies ei hyväksy viittausta yleiseen työtilanteeseen syyksi koh-tuullisen käsittelyajan ylittymiseen. Siksi hallintomenettelyssäkin resursseja voitaisiin jakaa siirtämällä asioita ruuhkautuneelta viranomaiselta paremmassa työtilanteessa ole-valle viranomaiselle. Viranomaisten välinen tiivis yhteistyö voisi edistää joutuisuutta huomattavasti ja yksilön oikeusturva paranisi.

¹⁶³ Havansi 2004: 352–353, 355–357, 359–360. Joustavaan ja reaalisen oikeussuojan saatavuutta edistä-vään asennoitumiseen kannustaa EY-tuomioistuimen perussäännön 45(2) artikla, jonka mukaan määrä-ajan päättymisen ei johda oikeudenmenetykseen, jos se, jota asia koskee, osoittaa, että on ollut ennalta arvaamattomia seikkoja tai ylivoimainen este.

¹⁶⁴ Havansi 2004: 345–346.

¹⁶⁵ Virolainen 2006: 576, 582.

Vuoden 2000 alusta lähtien on kokeiltu nuorten tekemien rikosten nopeutettua käsittelyä. Se on nopeuttanut prosessia ja tiivistänyt viranomaisten yhteistyötä. Eduskunnan lakivaliokunta ei kuitenkaan hyväksynyt hallituksen esitystä säännöksestä asian kiireelliseksi julistamisesta (HE 190/2002 vp). Asianosaisen oikeusturvaa lisää se, että riita-asiassa tuomarin on annettava arvio käsittelyn tulevasta kestosta.¹⁶⁶ Hallintomenettelyssä päätökset eivät yleensä ole niin radikaaleja yksilön kannalta, että olisi tarpeen julistaa jotkin asiat kiireellisiksi. Kuitenkin hallintomenettelyssäkin on erityislainsäädännössä säännöksiä asioiden käsittelemisestä kiireellisinä. Hallintolaissa on säännös viranomaisen velvollisuudesta antaa arvio päätöksen ajankohdasta (23.2 §), joka mielestäni riittävästi turvaa asianosaisen oikeusturvan.

Oikeudenkäynnin ollessa vielä kesken asianosaisella voisi olla oikeus kannella ylemmälle tuomioistuimelle prosessin epäasiallisesta pitkittämisestä. Jos oikeudenkäynti on kestänyt kohtuuttomasti, on mahdollista tuomita normaalia rangaistusta vähäisempi rangaistus tai käyttää tavanomaista lievempää rangaistuslajia. Valtion vahingonkorvausvelvollisuutta tulisi kehittää jälkikäteisenä oikeussuojakeinona. Vahingonkärsijällä tulisi olla oikeus saada valtiolta vahingonkorvausta kaikesta vahingosta, jota ei voida hyvittää oikeudenkäynnin lopputuloksen kautta.¹⁶⁷ Nämä oikeudenkäyntiä koskevat kehittämismahdollisuudet edistäisivät joutuisuuden toteutumisen valvontaa. Samantapaisia kehittämisuuntauksia voisi kokeilla myös hallintomenettelyssä. Päätöksen viipyessä asianosaisella olisi oltava mahdollisuus valittaa esimerkiksi yleiselle laillisuusvalvojalle. Valitusoikeus on jo käytössä erityislainsäädännössä. EU-oikeudessaakin päätös katsotaan hylkääväksi, jos viranomaisen ei määräajan sisällä ole tehnyt päätöstä. Myös vahingonkorvauksen mahdollisuutta tulisi harkita.

Teuvo Pohjolainen ja Veijo Tarukannel ovat koonneet oman näkemyksensä oikeussuojajärjestelmän kehittämisestä oikeusturvan merkitystä korostaen. Hallinnon toimintaa koskevan sääntelyn olisi oltava laadultaan asianmukaista ja selkeää. Hallinnollisten riitojen ratkaisukeinojen tulisi olla yksinkertaisia, nopeita ja halpoja sekä laajasti käytettävissä. Hallinnollisilla resursseilla tarkoitetaan oikeamääräisen ja osaavan henkilökunnan lisäksi jatkuvaa, tarpeellista täydennyskoulutusta. Hallinto ja hallintolainkäyttö tulisi

¹⁶⁶ Virolainen 2006: 580, 582, 584.

¹⁶⁷ Virolainen 2006: 584–586.

nähdä kokonaisuutena, jolloin oikeusturvan tulee tapahtua jo hallinnossa. Tämä voisi vähentää hallintotuomioistuinten jutturuuhkia ja sitä kautta parantaa niiden mahdollisuuksia antaa nopeasti oikeusturvaa sekä kehittää toimintatapojaan kohti nykyaikaista oikeudenkäyntiä.¹⁶⁸

Oikaisuvaatimusmenettelyä tulisi käyttää niillä hallinnon alueilla, joilla sitä ei vielä hyödynnetä, koska näin hallintoriitoihin saataisiin ratkaisu nopeasti, halvalla ja vaivattomasti. Ratkaisu tulisi saada aikaan hallinnon tasolla lähellä asiakasta, ilman monimutkaista ja kallista oikeudenkäyntiä. Tuomioistuinlaitoksen sekä hallinnon oikeussuojajärjestelmän kokonaisuutta tulisi kehittää. Pohjolainen ja Tarukannel ovat myös sitä mieltä, että yleisluontoisen hallintolainkäyttölain kokonaisuudistus olisi tarpeen. Nykyaikainen oikeudenkäynti edellyttää oikeudenkäynniltä selkeyttä, ymmärrettävyyttä ja ennustettavuutta. Tätä taas edellyttävät osapuolten oikeusturvatarpeet sekä oikeudenkäynnin tehokkuus. Kyse on perusoikeuksista ja vallanjaosta. Siksi oikeudenkäynnin vaiheet niihin liittyvine menettelytoimineen on tarkoin määriteltävä sekä hallintoriidan sääntelyä täsmennettävä.¹⁶⁹

Pohjolainen ja Tarukannel ehdottavat sovittelumenettelyn sopivuuden ja toimivuuden selvittämistä hallinnon oikeusriitojen ratkaisemiseksi. Hallinto-oikeudessa on perinteisesti pidetty kiinni ei-sopimuksenvaraisuudesta sekä laillisuusperiaatteesta. Hallinto-oikeuden sääntely on kuitenkin usealla alalla joustavaa, mikä mahdollistaisi sovittelu-tyyppisen toiminnan kehittämisen. Hallinnon itseoikaisukeinotkin osoittavat eräänlaista sovittelumahdollisuutta hallintoasioissa. On selvittävä myös yleisten laillisuusvalvojen mahdollisuutta toimia sovitteluelimenä hallintoriidoissa. Ainakin viranomaisten neuvontamenettelyitä ja -palveluita on kehitettävä sekä tiedottamista tehostettava. Olisiko tuomioistuinlaitos nähtävä yhtenä kokonaisuutena, jonka perustehtävänä olisi oikeusturvan takaaminen. Pienillä lakimuutoksilla hallintoprosessit lähentyisivät entisestään yleisen oikeuden prosesseja. Esimerkiksi virallisperiaate on hallintolainkäytön ominaispiirre, joka edistää oikeusturvaa. Virallisperiaate hallinnollisten muutoksenhakujen käsittelyn yhteydessä tarkoittaa tuomioistuimen velvollisuutta aktiivisesti selvittää tosiasia-

¹⁶⁸ Pohjolainen & Tarukannel 2006: 977.

¹⁶⁹ Pohjolainen & Tarukannel 2006: 978–979, 981–982.

oita ja pyrkiä aineelliseen totuuteen. Modernin prosessin osana virallisperiaate ei vaatisi erillisiä tuomioistuimia.¹⁷⁰

Mielestäni Pohjolaisen ja Tarukanteleen kehitysnäkökulmat ovat huomionarvoisia ja käyttökelpoisia. Ne tulisi ottaa huomioon lähitulevaisuudessa hallintoa kehitettäessä. Vaikka teesit koskevatkin pääosin oikeusturvan kehittämistä, on niillä laaja kosketuspinta joutuisuusvaatimuksen turvaamisessa. Oikeussuojajärjestelmän ongelmat koskettavat koko yhteiskuntaa ja ne tulisi pyrkiä poistamaan mahdollisimman tehokkaasti ja pian.

¹⁷⁰ Pohjolainen & Tarukannel 2006: 984–985.

4. JOUTUISUUS VIRKAVASTUU KYSYMYKSENÄ

4.1. Virkamiehen velvollisuudet

Lainsäädäntö on ensisijainen virkamiesoikeudellinen oikeuslähde. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PeL 2.3 §). Ilman tätä toimivaltanormia viranomaisen vallankäyttö ei velvoita yksityistä. Vain hallintoelimellä ja virkasuhteessa olevalla henkilöllä on oikeus julkisen vallan käyttöön, eli se voi yksipuolisesti päättää yksityisen oikeusasemaan vaikuttavista toimista. Julkista valtaa käytetään hallinnollisessa sääntelyssä hallintopäätöksin ja määräyksin.¹⁷¹

Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PeL 22 §). Velvoittava vaikutus koskee kaikkia tahoja, jotka käyttävät julkista valtaa tai joille on annettu perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä tehtäviä tai toimivaltaa¹⁷². Hallinnon oikeudellinen sääntely on edellytys julkisen vallan ja yksilön välisen suhteen toimivuudelle. Vain näin yksilö voi saada oikeussuojaa viranomaisen toimia vastaan.¹⁷³

Perustuslain 11. luvun säännökset voidaan nähdä virkamiesoikeuden perussäännöksinä. Siinä säädetään muun muassa virkojen kelpoisuusvaatimuksista (125 §), nimittämisestä valtion virkaan (126 §) sekä virassapysymisoikeudesta (103 §). Virkavastuun perussäännös (PeL 118 §) määrittelee vastuun virkatoimista. Hallintomenettely muodostaa kehyksen, jonka puitteissa tehtävät on hoidettava asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä tehokkaasti ja taloudellisesti. Virkamiehen on hoidettava tehtävät aloitteellisesti, vireästi ja moitteettomasti. Perustuslain säännös hyvän hallinnon takeista (21 §) osaltaan tarkoittaa asianmukaisuuden vaatimusta. Kyse on kuitenkin vain soft law – tyyppisestä sääntelystä, joka sijoittuu hallinnollisen ohjauksen, virkamiesetiikan ja oikeudellisen sääntelyn rajamaille.¹⁷⁴

¹⁷¹ Mäenpää 2003b: 15–17.

¹⁷² Ojanen 2001: 62.

¹⁷³ Aer 2000: 50–51.

¹⁷⁴ Koskinen & Kulla 2001: 91–92.

Valtion virkamieslaki (19.8.1994/750) määrittelee virkasuhteen julkisoikeudelliseksi palvelusuhteeksi (1 §). Lain tavoitteena on turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen (2 §). Laissa määritellään myös viranomaisen ja yksittäisen virkamiehen yleiset velvollisuudet (4 luku). Virkasuhde on siis valtion ja virkamiehen välinen julkisoikeudellinen suhde, joka on säännelty oikeusnormein. Virkamiehen velvollisuudet ja toiminnan yleiset laatuvaatimukset määritellään nimenomaan lailla. Virkamiehen vastuukin on siten normaalia oikeudellista vastuuta täsmällisempi ja monipuolisempi. Virka on aina perustettu julkisten tehtävien hoitamista varten ja yhteiskuntaa palvelevaa tehtävää ajatellen. Virkamiesten on toteutettava julkista tai yleistä etua, mutta aina on huomioitava yksilön oikeusturvan vaatimukset.¹⁷⁵

Virkatoiminnan objektiivisuudelle, riippumattomuudelle ja julkiselle luotettavuudelle asetetaan erityisiä vaatimuksia. Lähtökohtana on virantoimitusvelvollisuus, jonka mukaan virkatehtävät on suoritettava asianmukaisesti ja viivytyksettä (VirkamL 14.1 §). Virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (VirkamL 14.2 §). Virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen (VirkamL 15 §). Virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja muussa laissa säädetään (VirkamL 17 §). Virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muuten haitata tehtävän asianmukaista hoitamista taikka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa. (VirkamL 18.2 §.) Valtion viranomaiset ja virkamiehet toimivat näin ollen toimivaltansa puitteissa ja virkavelvollisuuksiensa sitomina¹⁷⁶.

Lakia kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304) sovelletaan kunnan viranhaltijoihin (ViranhaltijaL 1 §). Viranhaltijalla tarkoitetaan henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan (ViranhaltijaL 2 §). Viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Viranhaltijan on toimittava tehtävässään

¹⁷⁵ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 125–126.

¹⁷⁶ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 137.

tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Viranhaltija ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä sellaista taloudellista tai muuta etua, josta säädetään rikoslain 40 luvussa. (ViranhaltijaL 17 §.) Kunnan viranhaltijatkin toimivat siis toimivaltansa rajoissa virkavelvollisuuksia noudattaen.

Viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta on säädetty julkisuuslaissa (21.5.1999/621). Lain rakenne on viranomaiskeskeinen ja sen perustavoitteena on ollut korostaa viranomaisten aktiivista tiedottamisvelvollisuutta. Virkamiehen virkavastuuseen kuuluu salassapitosäännöksiä, kuten asiakirjasalaisuus (JulKL 22 §) sekä vaitiolovelvollisuus (JulKL 23 §). Yksityiselämän suoja (PeL 10 §) on riittävä peruste asiakirjojen salassa pitämiseksi.¹⁷⁷ Asiakirjajulkisuuden ensisijaisena tarkoituksena on ollut virkamieheen kohdistuvan valvonnan tehostaminen. Julkisuudella on merkitystä myös yksilön oikeusturvan kannalta, koska sen ajatellaan edistävän virkamiesten harkinnan huolellisuutta ja laillisuuden noudattamista.¹⁷⁸

Hallintoviranomaiset toteuttavat ratkaisullaan hallinnolle asetettuja toimintatavoitteita. Hallintoviranomaisilla on julkiseen valtaan nojautuva auktoriteettiasema, koska he voivat itse yksipuolisella ratkaisulla päättää hallintoasian. Toimivaltansa nojalla he voivat päättää kansalaisten puolesta, mikä on kansalaisille parasta. Yleiset toimivaltanormit lisäävät viranomaisten valtaa. Tuomioistuin voi ottaa kantaa hallintoviranomaisen toiminnan oikeudelliseen hyväksyttävyyteen, jolloin auktoritatiivinen ratkaisu joutuu puolueettoman ja riippumattoman tahon tutkittavaksi.¹⁷⁹ Tämä takaa yksilön oikeusturvan odotuksen sekä hallinnon toiminnan ennakoitavuuden.

Hallintotoimen lainvastaisuus joudutaan erikseen toteamaan muutoksenhakujärjestelmän avulla. Muutoksenhaku viranomaisten päätöksiin perustuu lähinnä hallintolainkäytölakiin. Hallinnon lainalaisuuden valvontana hallintolainkäyttö eroaa ylimpien laillisuusvalvojien toiminnasta, sillä hallintotuomioistuimet voivat kumota ja jopa muuttaa hallintoviranomaisen päätöksiä, mikä ei ole laillisuusvalvojille mahdollista. Tuomioistuimet joutuvat punnitsemaan viranomaisen toimintavapautta toteuttaa yhteiskuntapo-

¹⁷⁷ Aer 2000: 84–85.

¹⁷⁸ Aer 2000: 82.

¹⁷⁹ Aer 2000: 3, 24.

liittisiä tavoitteenasetteluita suhteessa kansalaisen oikeusturvaodotukseen. Ajatuskin siitä, että hallintoasioissa voitaisiin syrjäyttää oikeusturvan vaatimukset hallinnollisen tarkoituksenmukaisuuden nimissä, on kestämätön ja vastoin oikeusjärjestyksen perusteita. Perimmiltäänhan kysymys on kansalaisten suhteesta julkisen vallan käyttöön.¹⁸⁰

Hallinnon lakisidonnaisuus edellyttää kaikkien erilaisten ja eritasoisten oikeudellisten säännösten tarkoin noudattamista. Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle (PeL 106 §). Jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa (PeL 107 §). Näin ollen vain PeL 107 § koskee suoraan hallintoviranomaista¹⁸¹. Oikeusnormien hierarkiaan nojautuva tulkintavaikutus konkretisoituu hallintokäytännössä etenkin väljiin ja harkintavaltaa sallivien lainsäätöjen säännösten yhteydessä. Viranomaisen on siis aina lakia soveltaessaan noudatettava perusoikeusmyönteistä tulkintaa.¹⁸²

4.2. Virkatehtävien asianmukainen hoitaminen

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa (PeL 21 §). Viranomaisen on myös annettava arvio päätöksen antamisajankohdasta (HL 23.2 §). Käsitteilyaikataavoite on asiakkaan näkökulmasta viranomaisen lupaus käsittelyajan enimmäispituudesta tai palvelun odotusajasta, mutta se ei muodosta asianomaiselle subjektiivista oikeutta¹⁸³. Asioiden viivytyksettömän käsittelyn vaatimushan on yksi keskeisimmistä hyvän hallinnon vaatimuksista ja se asettaa viranomaistoiminnalle melkoisia haasteita. Käsitteilyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää, joten viranomaisen on järjestettävä menettelytapan-

¹⁸⁰ Aer 2000: 97, 109, 175.

¹⁸¹ Vaikka PeL 106 § ei suoraan velvoita hallintoviranomaisia, ei voida pitää perusteltuna sitä, että hallintoviranomainen sivuuttaisi perustuslain ja lain välisen ilmeisen ristiriidan. Se olisi ongelmallista erityisesti yksityisen oikeusturvan kannalta. (Mäenpää 2000: 190–194.)

¹⁸² Mäenpää 2000: 188.

¹⁸³ Pohjolainen & Tarukannel 2006: 12.

sa niin, että asian sujuva ja ripeä käsittely on mahdollista asian erityispiirteet huomioottaen¹⁸⁴.

Virkamieslain 14.1 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Säännöksessä on määritelty positiivisesti virkatehtävien suorittamista-paa ja -laatua. Asianmukaisuus tarkoittaa tavanomaista huolellisuutta sekä asianomaisten säännösten huomioimista. Viivytyksettömyys edellyttää riittävän joutuisaa asioiden käsittelyä sekä sitä, että tehtäviä ei saa perusteettomasti lykätä. Asianmukaisuuden ja viivytyksettömyyden vaatimukset ovat periaatteellisia normeja, joiden sisältö täsmentyy kulloinkin suoritettavan virkatehtävän luonteen mukaan. Silti epäasianmukainen toiminta ja viivyttely virkatehtävissä voivat tulla arvioitaviksi virkavelvollisuuden rikkomisena tai vahingonkorvausvastuun perusteena.¹⁸⁵ Virkamieslain 14.1 § kohdistuu kuitenkin virkamieheen eikä viranomaiseen, joten sillä on vain välillinen merkitys hallintoasioiden käsittelyaikojen kannalta¹⁸⁶.

Viivytyksettömyys tarkoittaa sitä, ettei virkamies laiminlyö tehtäviään eikä lykkää niitä perusteettomasti. Hidastelu ei siis ole sallittua. Asioiden käsittelyjärjestys määräytyy säädösten sekä viraston sisäisten sääntöjen sekä työnjohtomääräysten mukaisesti. Viranomaisen vastuulla on käsittelyjärjestyksen sekä lainmukaisuus että tarkoituksenmukaisuus. Käsittelyvelvollisuuden mukaan kaikki asianmukaisesti vireille pannut asiat on käsiteltävä. Vaikka suurikaan työmäärä ei vapauta virkamiestä viivytyksettömyyden vaatimuksesta, viranomaisen on huolehdittava siitä, ettei yksittäisen virkamiehen työmäärä ole kohtuuttoman suuri.¹⁸⁷

Yhtenä perusoikeusudistuksen tavoitteena oli, että hallintoviranomaiset viittaisivat perusoikeuksiin ratkaisujensa perusteluissa, jos niiden soveltaminen tulee kysymykseen. Viranomaisten päätösten perusteluissa on kuitenkin varsin pidättyväisesti viitattu perus- ja ihmisoikeussäännöksiin. Perusoikeussäännösten merkitys viranomaisten päätöksenteossa ja sitä myöten laillisuusvalvonnassa tulee jatkuvasti lisääntymään ja korostumaan.

¹⁸⁴ Mäenpää 2003a: 150.

¹⁸⁵ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 141.

¹⁸⁶ Niemivuo & Keravuori 2003: 201.

¹⁸⁷ Koskinen & Kulla 2001: 92–93.

Vuonna 2006 on oikeuskanslerilla ollut esillä erilaisia tapauksia, joissa viranomaismenettely ei ole täyttänyt perustuslain 21 §:ssä asetettua vaatimusta asian käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä. Kanteluiden lisäksi oikeuskansleri on pyrkinyt omaaloitteisesti selvittämään asioiden käsittelyn viipymistä. Vaatimus asian käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä on jossain määrin tulkinnanvarainen.¹⁸⁸

Laillisuusvalvonnassa on perinteisesti katsottu, ettei hyvälle hallinnolle asetetuista vaatimuksista voi poiketa vetoamalla organisaatioon, resursseihin tai muiden voimavarojen vähäisyyteen. Asiat on voitava käsitellä ilman aiheetonta viivytystä voimavaroja kohdentamalla tai työtä organisoimalla.¹⁸⁹

EOAK 6.6.2005/D/882/4/05. Viivästys lupa-asian käsittelyssä.

Kantelija arvosteli Saarijärven maistraatin menettelyä lupa-asian käsittelyn viipymisen johdosta. Perinnönjakoluvan käsittely oli kestänyt lähes viisi kuukautta. Käsitteilyn viivästymiseen olivat vaikuttaneet vuosi- ja sairauslomat, edunvalvojan määräämiseen liittynyt oikeuskäsittely sekä akuutti resurssipula. Koska edunvalvontatoimen hoitamisessa on kyse valtion vastuulla olevasta ihmisten oikeusturvaan ja erityisesti perusoikeuksiin hyvin olennaisesti liittyvästä tehtävästä, tulee myös käytettävissä olevien voimavarojen olla sellaisia, että julkinen valta kykenee asianmukaisesti täyttämään sille säädetyt tehtävät. Vaikka kyse oli vaativan yksittäistapauksen käsittelystä, käsittelyaika oli ollut liian pitkä. Viipymisen ei kuitenkaan katsottu johtuvan yksittäisen virkamiehen laiminlyönneistä.

Apulaisoikeusasiamies arvioi tilannetta perustuslain 21.1 §:n sekä virkamieslain 14 §:n mukaan. Organisaatioon tai resursseihin liittyvillä seikoilla ei lähtökohtaisesti voida perustella poikkeamista siitä, mitä perustuslaki hyvältä hallinnolta edellyttää, vaan julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien toteutuminen. Tapauksessa ei voitu syyttää yksittäistä virkamiestä viivytyksestä, joten virkasyytteen nostaminen ei tullut kysymykseen.

Vaikka asioiden viivytyksetön käsittely turvataan perustuslaissa, ei tämän perusoikeuden toteuttamiseksi ole itsenäistä, prosessuaalisesti tehokasta oikeusturvakeinoa¹⁹⁰. Yksityisen henkilön keinoja hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamiseksi ovat muutoksenhaut hallinto-oikeuksiin sekä hallintokantelut ylimmille lainvalvojille¹⁹¹. Päätöksenteon viivästymistä ei kuitenkaan yleensä pidetä normaalin muutoksenhaun kohteena olevana

¹⁸⁸ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2006: 41–42.

¹⁸⁹ Pohjolainen & Tarukannel 2006: 11.

¹⁹⁰ Mäenpää 2005: 456.

¹⁹¹ Miettinen & Väättänen 2007: 10.

menettelyvirheenä, eli se ei pääsääntöisesti tule varsinaisen hallintolainkäyttömenettelyn kohteeksi, joten viranomaistoiminnan joutuisuutta koskevan vaatimuksen valvonnassa keskeinen asema on ylimmillä laillisuusvalvojilla. Kantelut ovatkin käytännön valvonnan kannalta merkittävin valvontaprosessin käynnistämistapa¹⁹².

Laillisuusvalvojat seuraavat hallintoasioiden käsittelyaikoja PeL 21 §:n näkökulmasta sekä kanteluiden pohjalta että omasta aloitteestaan. Jos menettelyssä ei ole kyse varsinaisesti virkavelvollisuuden rikkomisesta, on viranomaisen huomiota kiinnitetty viivytyksettömyysperiaatteeseen ohjausmielessä. Laillisuusvalvojat ovat pyrkineet selvittämään viivästymisen syyt tapauskohtaisesti ja usein myös suosittelemaan parannuskeinoja voimavarojen puutteellisuuteen.¹⁹³ Esimerkiksi oikeuskansleri on pyrkinyt selvittämään oma-aloitteisesti asioiden käsittelyn viipymistä. Tarkastettavalta viranomaiselta on pyydetty etukäteen nähtäväksi tiedot viraston vanhimmista vireillä olevista asioista. Tarkastuksen jälkeen on käyty läpi asiat ja selvitelty mahdollisten viivästymisten syyt.¹⁹⁴

Laillisuusvalvonnan toimenpidekynnys on alentunut, kun valvonnan painopiste on siirtynyt legalistisesta arvioinnista joustavampaan suuntaan. Eduskunnan oikeusasiamies puuttuu luonteeltaan hyvin selviin ja karkeisiin hallinnon epäkohtiin juuri perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Oikeusasiamies käyttää pehmeitä keinoja ja toimenpiteitä ohjatessaan ja korjatessaan viranomaistoimintaa sekä julkisten tehtävien hoitamista. Ankarin keino on virkasyytteen nostaminen, mutta siihen turvaudutaan vain, kun lainvastaisuudet tai velvollisuuden laiminlyömiset ovat luonteeltaan karkeita ja ilmeisiä. Oikeusasiamies voi tiedottaa omaan laillisuusvalvontaansa kuuluvista asioista. Näin viranomaiset saavat tietoa siitä, mitä hyvään hallintotapaan kuuluu tai miten perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat voidaan tehokkaammin huomioida viranomaistoiminnassa. Yleensä oikeusasiamies antaa viranomaiselle käsityksensä lain oikeasta tulkinnasta tai kiinnittää sen huomiota hyvän hallintotavan ja sitä kautta joutuisuuden vaatimuksiin.

¹⁹² Husa 2002: 353.

¹⁹³ Niemivuo & Keravuori 2003: 202.

¹⁹⁴ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2005: 43.

Hän voi kiinnittää huomiota myös perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamista edistäviin näkökohtiin.¹⁹⁵

Arvioitaessa kohtuullisen käsittelyajan ylittymisen hyväksyttäviä perusteita, on muistettava että viranomaiset ovat sidottuja talousarviossa niille osoitettuihin määrärahoihin. Priorisointi mahdollistaa asianosaisaloitteisten asioiden käsittelyn ensin, koska hallinnossa asioivan on saatava asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen on suoritettava tehtävänsä tuloksellisesti (HL 7 §). Erityistä huomiota laillisuusvalvojat ovat kiinnittäneet siihen, ettei välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevien asioiden käsittely veny tarpeettomasti.¹⁹⁶

EOAH 22.3.2005/D/432/4/04. Viivästys valituskirjelmän käsittelyssä.

Kantelijan tyttären A:n hakemus vammaistuen jatkamisesta oli jätetty Laitilan Kelaan, josta se vasta yli kaksi kuukautta myöhemmin siirrettiin Rauman toimistoon, jonne vammaistukihakemusten ratkaisutoiminta on keskitetty. Rauman toimisto hylkäsi hakemuksen käsittelyajan ollessa jälleen yli kaksi kuukautta. Hakemuksen käsittely oli kokonaisuudessaan kestänyt 125 päivää. Kokonaiskäsittelyaika oli moitittavan pitkä ja PeL 21.1 §:n vastainen. EOA:n mukaan erityisesti sosiaalivakuutusasioiden käsittelyn tulisi olla joutuisaa, koska esimerkiksi vammaistuen tarkoituksena on helpottaa vammaisten jokapäiväistä elämää. Täten hakemukset tulisi käsitellä mahdollisimman nopeasti. Kelan mukaan käsittelyajat olivat pidentyneet uuden sähköisen asiakirjahallintajärjestelmän käyttöönoton, ja siihen liittyvän koulutuksen ja perehdyttämisen vuoksi. Teknisten järjestelmien käyttöönotto ei kuitenkaan saa aiheuttaa etuusratkaisutoiminnan hidastumista. EOA:n mielestä olisi ollut asianmukaista edes ilmoittaa A:lle hakemuksen käsittelyn viivästyisestä. A haki muutosta päätökseen, jonka Rauman toimisto siirsi tarkastuslautakunnan käsiteltäväksi yli kolmen kuukauden päästä. Vammaistukilain mukaan Kelan on toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä muutoksenhakuelimelle. Määräajasta voidaan poiketa, jos valituksen johdosta tarvitaan lisäselvitystä, kuitenkin viimeistään 60 päivän kuluessa. Toimisto ylitti siis laissa säädetyn 30 päivän määräajan yli kahdella kuukaudella. EOA:n mielestä Kelan tulee tarkasti noudattaa säädettyjä määräaikoja, jonka lisäksi ylityksestä on ilmoitettava asianosaiselle. Tässä hakemuksen käsittely ei ollut edes vaatinut lisäselvitystä, joten asiassa ei ollut mitään perustetta määräajan ylittymiselle. EOA:n päätöksellä Rauman toimisto oli menetellyt lainvastaisesti jätettyään noudattamatta valituskirjelmälle säädettyä määräaika. EOA antoi Rauman toimistolle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä. Lisäksi hän katsoi Kelan laiminlyöneen perustuslaillista velvoitettaan asioiden käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä. Tämän hän saattoi Kelalle tiedoksi, sekä erikseen vielä saattoi käsityksensä asioiden viivytyksettömästä käsittelystä Laitilan ja Rauman toimistojen tietoon.

Kysymyksessä oli sekä perustuslain 21 §:n yleisen joutuisuusvaatimuksen vastainen menettely että vammaistukilaisissa säädettyjen määräaikojen noudattamatta jättäminen.

¹⁹⁵ Husa 2002: 352, 363–364.

¹⁹⁶ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 133–134.

Koska kyseessä oli vammaistukiasia, joka koskee välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa, oikeusasiamies kiinnitti erityistä huomiota asian joutuisaan käsittelyyn. Hakijan kannalta kun on erityisen tärkeää, että mahdolliset viivästymiset hakemuksen käsittelyssä eivät aiheuta katkoksia etuuden maksamiseen.

Joutuisuus ja viivytyksettömyys ovat saaneet tarkemman sisällön oikeusasiamiehen valvontakäytännössä. Tätä kautta julkista valtaa käyttävä taho on saanut tietoa siitä, mitä hyvään hallintoon kuuluva joutisuusvaatimus käytännössä tarkoittaa. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on joutuisuuden arvioinnissa ollut merkitystä viranomaisen ja virkamiehen tuottamuksellisuudella. Joutuisuuden arviointiin vaikuttavat aina muutkin perusoikeudet. Joutuisuus tulee aina myös suhteuttaa tapauksen erityislaatuiseen tosiseikastoon. Myös viranomaisen toimintaa ohjaavalla muulla normistolla sekä perusoikeutta konkretisoivalla lainsäädännöllä on merkitystä joutuisuuden arvioinnissa. Toimenpiteet kohdistuvat useimmin viranomaiseen, ellei yksittäisen virkamiehen toiminnan moitittavuus ole luonteeltaan vakavaa ja kiistatonta. Täten hallinnon joutuisuuden arviointiin vaikuttavat pelkän ajankulun lisäksi ainakin asian sisällölliset ominaispiirteet, menettelylliset tosiseikat sekä muut olosuhteet.¹⁹⁷

Kohtuullisen ajan selvästi ylittävä käsittelyaika on itsenäinen oikeusperuste, jonka nojalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi katsoa jäsenvaltion rikkoneen ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan velvoitteita. Oikeusloukkauksen uhrin käytettävissä on oltava tehokas oikeusturvakeino kansallisen viranomaisen edessä (EIS 13 artikla).¹⁹⁸ Ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisuisaan todennut, että Suomessa asianosaisella ei ole käytettävissään riittävän tehokkaita oikeussuojakeinoja. Tehokkaimpana keinona voidaan silti pitää jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja. Ne vaikuttaisivat käsittelyn viivästymiseen jo ennalta ehkäisevästi, koska tietoisuus asianosaisten käytettävissä olevista oikeussuoja-

¹⁹⁷ Husa 2002: 372–374.

¹⁹⁸ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen omaksuman uuden lähestymistavan mukaan edellytetään erityistä kansallista oikeusturvakeinoa, joka kohdistuu tuomioistuinkäsittelyn viivästymiseen. Oikeusturvakeino voi olla joko preventiivinen eli ennalta estävä tai kompensatorinen eli vahingon korvaava. Toisin sanoen sen avulla tulisi voida joko tehokkaasti kiirehtiä asian käsittelyä tai saada hyvitys liian kauan kestäneen prosessin aiheuttamasta oikeuden menetyksestä. (Mäenpää 2005: 457.)

keinoista lisää viranomaisten aktiivista toimintaa käsittelyn nopeuttamiseksi. Tämä vaikuttaisi myös valtiovaltaan, jonka pitäisi taata toiminnalle riittävät resurssit.¹⁹⁹

Viranomaiset ovat pyrkineet turvaamaan viivytyksettömän asioiden käsittelyn muun muassa valmiilla päätöspohjilla ja vastauskirjetyypeillä, asiankäsittelyprosessien kehittämisellä ja seurannalla sekä uusien teknisten apuvälineiden käyttönotolla. Teknisten järjestelmien käyttöönotto ei kuitenkaan saa siirtymävaiheessakaan hidastaa tai ruuhkauttaa asioiden käsittelyä. Myös työn valvonnalla, esimies–alaiskeskusteluilla sekä huomion kiinnittämisellä henkilöstön jaksamiskysymyksiin turvataan joutuisa käsittely. Asian kokonaiskäsittelyaika on hallinnon asiakkaan kannalta ratkaiseva. Kokonaiskäsittelyaikaa on viranomaisissa pyritty lyhentämään esimerkiksi asiakaspalveluaikoja ja ajanvarausjärjestelmää parantamalla sekä puuttamalla käsittelyn ongelmakohtiin. Hallintolain 10 § velvoittaa viranomaisten välisen yhteistyön edistämiseen, koska käsittelyajan pysyminen kohtuullisena on usein riippuvainen juuri yhteistyön sujuvuudesta. Keskeisessä asemassa viivytyksettömyyden turvaamisessa on henkilöstön ammattitaidon parantaminen koulutuksen ja ohjeistuksen avulla. Huolimattomuus voi johtaa kohtuuttoman pitkiin käsittelyaikoihin, sekä asia- ja menettelyvirheet aiheuttaa muutoksenhakuprosessin, joka taas pitkittää prosessia entisestään. Kohtalokkailta virheiltä voidaan välttyä työnsä osaavalla, motivoituneella henkilökunnalla, joka ei ole ylikuormittunut.²⁰⁰

Joutuisuuden edistämiseksi on suositeltu kiireellisyysluokituksia, voimavarojen lisäämistä, työnjohdon ja valvonnan lisäämistä sekä virkavastuun näkyvämpää kohdentamista. Tällöin ollaan kaukana perinteisestä oikeudellisesta valvonnasta. Nykymuotoinen oikeusasiamiesinstituutio edistää hyvää hallinnon syntyä feed-back – menetelmällä, joka ei vain etsi lainvastaisuuksia vaan osin suuntautuu jopa hallintopedagogiikkaan. Oikeusasiamies puolustaa paikkaansa perusoikeusvalvonnassa juuri hallinnon joutuisuuden tapaisissa hienovirteisissä ja tulkinnanvaraisissa asiayhteyksissä samalla suositellen ongelmakohtiin liittyviä parannuskeinoja. Oikeusasiamiehen keinoihin voisi lisätä mahdollisuuden määrätä kohtuusperusteisia vahingonkorvauksia, jollei virkasyyte-

¹⁹⁹ Virolainen 2006: 584.

²⁰⁰ Pohjolainen & Tarukannel 2006: 12–14.

kynnys ylity, mutta joissa kyse on kuitenkin suhteellisen vakavista laiminlyönneistä tai rikkeistä.²⁰¹

4.3. Virkamiehen passiivisuus

Viranomaisen passiivisuus tarkoittaa toivotun toimenpiteen viipymistä. Passiivisuus voi ilmetä siten, että päätöstä ei anneta lainkaan tai tosiasiallista tointa ei suoriteta, tai sen tekeminen viivästyy. Viranomaisen passiivisuus voi johtaa siihen, ettei yksilö tunne saavansa niitä oikeuksia tai etuja, joita hän saisi viranomaisen toimiessa lainsäädännössä sille asetettujen velvollisuuksien mukaisesti²⁰². Yleiset laillisuusvalvojat voivat puuttua viranomaisten passiivisuuteen hallintokantelun kautta. Hallintokantelun kautta ei kuitenkaan päästä asiassa tuomioistuimeen eikä muutenkaan saada passiivisuudesta johdettavaa oikeudenloukkausta korjatuksi. Viranomaiset eivät aina edes kantelun ratkaisemisenkaan jälkeen toimi oikein. Yksittäisen virkamiehen asettaminen vastuuseen olisi kohtuutonta, koska viivästyksiin on usein syynä resurssipula tai resurssien jaon epäonnistuminen. Vastuun tulisi kohdistua laajemmin viranomaisiin ja julkisen vallan käyttöön.²⁰³ Yksilön ei tulisi kärsiä viranomaisen passiivisuudesta tai velvollisuuksien laiminlyönnistä resurssipulan tai epäonnistuneen resurssijaon takia, vaan tällöinkin viranomaisen tulisi taata yksilön oikeussuoja²⁰⁴.

Viranomaisen passiivisuudesta tai käsittelyn suoranaisestä laiminlyönnistä ei voida valittaa, koska muutosta voidaan hakea vain hallintopäätökseen. Tämä on oikeusturvan kannalta ongelmallista. Päätös on kuitenkin yleensä valituskelpoinen, jos viranomainen on päättänyt olla ryhtymättä vaadittuun toimenpiteeseen.²⁰⁵ Viranomaisen passiivisuustilanteissa kantelu ylimmälle laillisuusvalvojalle voi siis olla ainut keino vaikuttaa asiaan, koska muutoksenhakuoikeutta ei ole²⁰⁶. Virkamiehen passiivisuus tai asian käsittelyn tarpeeton lykkääminen voi johtaa virkamies- tai rikosoikeudellisiin seuraamuksiin,

²⁰¹ Husa 2002: 375–376.

²⁰² Suviranta 2002: 929.

²⁰³ Pohjolainen & Tarukannel 2006: 982–983.

²⁰⁴ Suviranta 2003: 372.

²⁰⁵ Kulla 2003: 124.

²⁰⁶ Husa 2002: 372.

koska kyseessä voi olla virkavelvollisuuden rikkominen tai laiminlyönti²⁰⁷. Tuomioistuinkäsittelyn tulisi kuitenkin olla viimekätinen ratkaisukeino, joten viranomaisen passiivisuus olisi järkevää hoitaa kuntoon hallinnon tasolla²⁰⁸.

Oikeussuojajärjestyksemme pohjautuu sellaiseen käsitykseen viranomaisten tehtävistä ja toimista, joka ei enää vastaa todellisuutta muuttuneen ja laajentuneen julkishallinnon vuoksi. Oikeussuojaa on totuttu antamaan hallintopäätöksiä vastaan viranomaisen puuttuessa yksilön elämään. Nykyään viranomaiset eivät vain puutu yksilön oikeuspiiriin, vaan antavat hänelle myös erilaisia palveluita ja etuuksia. Hallinto-oikeudellisen suhteen perustuessa erilaisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin osapuolten välillä, yksilön näkökulmasta on tärkeää, että viranomainen toimii aktiivisesti. Yksilön asema hallinto-oikeudellisessa asiassa muotoutuu viranomaisen erilaisten toimien kautta. Siksi on selvää, että yksilö tarvitsee oikeussuojaa myös viranomaisen ollessa passiivinen.²⁰⁹

Tuomioistuimilla tulisi olla suurempi rooli hallinnollisessa päätöksenteossa. Säädöksiä tulisi tulkita oikeussuojanäkökulmasta siten, että tuomioistuinkäsittelyn tulisi olla mahdollinen myös viranomaisen ollessa passiivinen.²¹⁰ Mahdollinen oikeussuojakeino viranomaisen passiivisuutta vastaan on hallintoriitamenettely, jossa oikeussuojakeinon käyttömahdollisuudet valitukseen verrattuna ovat suhteellisesti monipuolisemmat. Hallintoriitamenettelyssä oikeussuhteen osapuolena olevalle viranomaiselle ei ole lainsäädännössä annettu toimivaltaa tehdä asiassa sitovaa päätöstä, vaan hallinto-oikeus toimii ikään kuin se olisi asiaa käsittelevä viranomainen. Passiivisuus voidaan rinnastaa myös viranomaisen kielteiseen päätökseen, jolloin oikeuskeinona olisi valitus suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai johonkin erityiseen lainkäyttöelimeen.²¹¹

Hallintoviranomaisen passiivisuutta koskeva tuomioistuinkäsittely voisi johtaa erityyppisiin päätöksiin. Tuomioistuin voisi huomauttaa viranomaista velvollisuuksiensa rikkomisesta. Se voisi vaatia viranomaista toimimaan ja myös päättää miten viranomaisen tulisi asia käsitellä tai jopa antaa ratkaisuvaihtoehto. On mahdollista että tuomiois-

²⁰⁷ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 134.

²⁰⁸ Pohjolainen & Tarukannel 2006: 983.

²⁰⁹ Suviranta 2003: 373–375.

²¹⁰ Suviranta 2003: 376–378.

²¹¹ Suviranta 2002: 930–931, 933.

tuimella on toimivalta vain velvoittaa viranomaisen alkuperäiseen suoritukseen, mutta se voisi myös päättää korvaavista suorituksista tai vahingonkorvauksista. Tuomioistuimien voisi myös itse toimia asiassa, esimerkiksi antamalla päätöksen hakemukseen, jota viranomaisen ei ole tehnyt. Tuomioistuimella voisi myös olla mahdollisuus antaa väliaikaisista oikeussuojajärjestelmien toimenpiteiden kautta. Tuomioistuimen toimivaltaan pitäisi löytää sellainen ratkaisu, joka vastaisi yleisen oikeussuojajärjestelmän linjaa. Oikeusviranomaisella pitäisi kuitenkin voida olla sama pätevyys ratkaista asia kuin toimivaltaisella hallintoviranomaisella. Päätettäessä tuomioistuimen ratkaisukyvyistä passiivisuus-tilanteissa, tulisi miettiä oikeusjärjestyksen vallanjakoa, tuomioistuinkäsittelyn tarkoitusta sekä passiivisuudesta vahingonkorvausten muodossa aiheutuvia kustannuksia. Hallintoriitamenettely kaipaa huomattavasti selventämistä, eikä selventämisen tulisi tapahtua oikeuskäytännön kautta.²¹²

Kansainväliset sopimukset²¹³ luovat paineita viranomaisten passiivisuudesta johtuvien oikeusturva-aukkojen korjaamiseksi. Yhteisöoikeutta tutkimalla vaikuttaa siltä, että oikeusturvakeinoksi ei riittäisi pelkkä mahdollisuus vahingonkorvauksiin viranomaisen passiivisuuden vuoksi.²¹⁴ Esimerkiksi Euroopan yhteisön oikeudessa voidaan turvautua laiminlyöntikanteeseen, jos yhteisön toimielimellä on joko perustamissopimukseen tai johdettuun oikeuteen perustuva oikeudellinen velvollisuus toimia. Laiminlyöntikannetta edeltää aina pakollinen hallinnollinen menettely, eli kyseistä toimielintä on ensin kehoitettava tekemään ratkaisu. Kanne voidaan panna vireille, jollei toimielin ole kahden kuukauden aikana kehotuksesta määritellyt kantaansa. (EY:n perustamissopimus 232 artikla.) Velvollisuutensa laiminlyönteelle toimielimelle asetetaan velvollisuus toteuttaa yhteisöjen tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet (EY:n perustamissopimus 233 artikla). Oikeusturvan saatavuuden kannalta ei tulisi olla merkitystä sillä, johtuuko oikeuksien loukkaus toimielimen toiminnasta vai toimimattomuudesta. Laiminlyöntikannetta ei voida käyttää jäsenvaltioita eikä niiden viranomaisia vastaan. Joihinkin direktiiveihin on tosin asetettu erityisiä säännöksiä oikeusturvan

²¹² Suviranta 2003: 379–380. Ks. myös Siitari-Vanne 2005: 71–73.

²¹³ Passiivisuustilanteiden sääntelyä löytyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta, EY-oikeudellisesta tuomioistuINVALVONNAN periaatteesta ja EU:n perusoikeuskirjan 47(1) artiklasta sekä EU:n perustuslain II-107.1 artiklasta.

²¹⁴ Pohjolainen & Tarukannel 2006: 983.

järjestämiseksi. Näihin säännöksiin on asetettu kansallisille viranomaisille määräaika, jossa niiden tulee ratkaista niille tehdyt hakemukset.²¹⁵

EY:n tuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut, että oikeuksien tehokas ja todellinen suoja edellyttää mahdollisuutta saattaa asia kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuimen lähtökohtana on oikeuskeinojen kattavuuden periaate. Epäselvää on se, mitä yhteisön oikeuden mukaan jokaiselle kuuluva oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan tuomioistuimessa edellyttää kansallisen hallintoviranomaisen viivytellessä tai laiminlyödessä yhteisön oikeuden täytäntöönpanoon liittyviä velvollisuuksiaan. Jäsenvaltioiden yhteisöoikeudellinen vahingonkorvausvastuu voi kuitenkin aktualisoitua ja korvausvaatimukset tulee tarvittaessa voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. EU:n omaan oikeussuojajärjestelmään viitaten tuomioistuinkäsittelyyn tulisi olla mahdollista saada kysymys myös itse laiminlyönnistä ja viranomaisen mahdollisesta velvoittamisesta toimimaan velvollisuuksiensa edellyttämällä tavalla. Yhteisöjen toimielinten kaikki toiminta, joilla on oikeusvaikutuksia, on kanneteitse voitava saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska ensisijaisena tavoitteena suojattaessa yhteisön oikeuteen perustuvia oikeuksia on itse oikeuksien toteuttaminen.²¹⁶

Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa asetetaan vain vaatimus tehokkaasta oikeussuojakeinosta kansallisen viranomaisen edessä. Ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä määräyksen on tulkittu sisältävän myös oikeutta tuomioistuinkäsittelyyn koskevan vaatimuksen, myös viranomaisen passiivisuus-tilanteissa.²¹⁷ EU-oikeuden tehokkaan toteuttamisen tavoite edellyttää hallintoasioiden käsittelyn riittävää riipeyttä. Jo viranomaisten toiminnan tai käytännön passiivisuus esimerkiksi selvityksen hankkimisessa saattaa vaikeuttaa EU-oikeuden käytännön toteutumista. Tämän takia jäsenvaltioilla on velvollisuus olla noudattamatta kansallista oikeutta myös passiivisuus-tilanteissa, jos se on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa.²¹⁸

EIT (Kaplan vs. Itävalta), 45983/99, 18.1.2007

Valittaja oli Turkin kansalainen, joka haki kahden alaikäisen lapsensa huoltajuutta avioeron yhteydessä vuonna 1991. Lapsista nuorempi määrättiin väliaikaisesti valittajalle. Avioerotuomio tuli 1994, mutta lasten huollosta ei annettu määräystä. Vuodesta 1991 asti

²¹⁵ Suviranta 2002: 919–921.

²¹⁶ Suviranta 2002: 922–925.

²¹⁷ Suviranta 2002: 925–927.

²¹⁸ Mäenpää 2003a: 151–152.

valittaja oli vaatinut myös vanhemman lapsensa väliaikaista huoltajuutta, ettei isä pääsisi viemään lasta Turkkiin. Kesäkuussa 1996 alioikeus hylkäsi valittajan pyynnön ja marraskuussa sosiaaliviranomaiset toimittivat alioikeudelle lausunnon siitä, että lapsi saa jäädä isälleen. Maaliskuussa 1997 lapsi oli viety Turkkiin, eikä valittajalla ollut yhteyksiä lapseen. Kesäkuussa 1997 alioikeus jätti kaikki vaatimukset sillänsä, koska lapsi oli asunut Turkissa jo puoli vuotta eikä Itävallan viranomaisilla ollut toimivaltaa lapsen asuinvaltiossa Turkissa. Valittajan mielestä Itävallan toimivallan päätyminen johtui tuomarin passiivisuudesta. EIT katsoi, että valittajan ja lapsen välillä oli ollut perhe-elämää EIS 8 artiklan mielessä. Artiklan mukaan yksilöä tulee suojella viranomaisten mielivaltaiselta puuttumiselta sekä perhe-elämän suoja tulee varmistaa myös yksilöiden välisissä suhteissa. Kysymys oli nyt siitä, oliko Itävalta täyttänyt artiklan mukaiset positiiviset velvollisuutensa. Juttu oli ollut vireillä alioikeudessa 5,5 vuotta ja jutun lopputuloksella oli ollut huomattava merkitys valittajalle. Ajan kulumisen ei ollut hänen etunsa mukaista ja oikeudenkäyntiä leimasi passiivisuus. EIT katsoi, ettei oikeudenkäyntiä ollut toimitettu joutuisasti ja että EIS 8 artiklan prosessuaalisia vaatimuksia oli rikottu.

Tapauksessa oli kyse siitä, käsiteltiinkö lapsen huollosta tehtyä vaatimusta riittävän joutuisasti. EIT on oikeuskäytännössään katsonut, että lapsi- ja perheoikeudelliset tapaukset edellyttävät poikkeuksellisen nopeaa käsittelyä²¹⁹, ettei asia ratkeaisi tosiasiallisesti ajan kulumisen vuoksi. Ajan kulumista lasketaan sillä, onko se yksilön edun mukaista ja kuinka suuri vaikutus ratkaisulla on yksilön jokapäiväiseen elämään. Tapauksesta ilmenee hyvin, miten viranomaisten passiivisuus voi vaikuttaa koko asian käsittelyyn ja lopputulokseen.

Suomen lainsäädäntöön ei sisälly tehokasta oikeussuojakeinoa viranomaisen passiivisuutta vastaan²²⁰. Perustuslain 21 §:n sanamuodosta ei käy ilmi, koskeeko oikeus tuomioistuinkäsittelyyn myös tilanteita, joissa viranomainen viivyttelee tai laiminlyö velvollisuuksiaan. Säännöksen taustalla on kuitenkin eurooppalainen oikeusturva-ajattelu, johon kuuluu myös tuomioistuinten rooli hallinto-oikeudellisessa oikeussuojajärjestelmässä²²¹. Kansallisissa yleislaeissamme ei siis ole kiinnitetty huomiota oikeusturvan saatavuuteen viranomaisen laiminlyödessä velvollisuuksiaan, vaikka Euroopan yhteisön oikeus edellyttäisikin erityisen oikeusturvakeinon, passiiviteetti- tai viivästyskanteen, käyttöön ottamista. Suomen hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän tulisi huomioida eurooppalaiset vaatimukset, jotka koskevat mahdollisuutta saattaa hallintoviranomaisen viivyttely tai velvollisuuksien laiminlyönti tuomioistuimen käsiteltäväksi.²²²

²¹⁹ Pellonpää 2005: 380.

²²⁰ Pohjolainen & Tarukannel 2006: 982.

²²¹ Suviranta 2002: 934.

²²² Suviranta 2002: 916–917, 928.

Sanomattakin on selvää, että viranomaisen passiivisuuden aiheuttamien oikeusturv loukkauksien ratkaisuun tarvitaan täsmentävää lainsäädäntöä²²³.

EU-oikeudessa on erityissäännöksiä käsittelylle asetettavasta määräajasta, jonka kulumisen jälkeen asian vireille panneella asianosaisella on oikeus nostaa kanne viranomaisia vastaan. Viranomaisen passiivisuus katsotaan yleensä hylkääväksi tai poikkeuksellisesti hyväksyväksi päätökseksi. Vastaavia säännöksiä löytyy myös kotimaisesta lainsäädännöstä, kuten laista vakuutuspalvelujen vapaasta tarjonnasta (1488/92).²²⁴ Erityislainsäädännössä viranomaisen passiivisuus voi siis saada aikaan valituskelpoisen päätöksen. Hakemuksen tekijä voi tehdä valituksen, jos viranomainen ei tietyssä määräajassa anna päätöstä hakemukseen. Tällöin viranomaisen katsotaan hylänneen hakemuksen, jolloin valitus kohdistuu hylkäävään päätökseen.²²⁵

4.4. Virkavastuu

Virkavastuu on tehostettua ja laajennettua oikeudellista vastuuta, joka liittyy virkamiehen tehtäviin ja virka-asemaan. Erityisen virkavastuun taustalla on virkamiehen oikeus julkisen vallan käyttöön, eli oikeus päättää yksityisten eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista. Koska julkinen hallintotehtävä voidaan antaa vain viranomaiselle, virkavastuun katsotaan takaavan kansalaisiin suuntautuvien tehtävien asianmukaisen hoidon. Muita perusteluita virkavastuulle ovat lainalaisuusperiaatteen noudattaminen, korostettu julkinen luotettavuus sekä objektiivisuus. Tästä syystä virkavastuu on ankarampaa kuin yleinen oikeudellinen vastuu ja vastuun kynnyks on matalampi.²²⁶

Virkavastuu voidaan nähdä kolmesta eri näkökulmasta. Yksityiselle on tärkeää se, että hän saa täyden korvauksen julkisyhteisön toiminnasta johtuneesta vahingosta. Virkamiehelle itselleen on tärkeää, ettei mikään virkavastuun muodoista ole kohtuuttoman ankara ja että hänen oikeussuojansa on turvattu. Julkisyhteisön kannalta taas on tärkeää,

²²³ Pohjolainen & Tarukannel 2006: 984.

²²⁴ Kulla 2003: 125.

²²⁵ Mäenpää 2003a: 336–337.

²²⁶ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 211; Koskinen & Kulla 2001: 149.

että virkamiehet hoitavat tehtävänsä asianmukaisesti ja puolueettomasti. Virkavastuusta estää ennakolta myös törkeitä väärinkäytöksiä, esimerkiksi korruptiota.²²⁷

Virkavastuun perusteita koskeva yleissäännös on perustuslain 118 §. Virkamies vastaa virkatoimensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. (PeL 118.1 §.) Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään (PeL 118.2 §). Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa. (PeL 118.3 §.)

Perustuslain yleinen virkavastuu (118 §) koskee myös kunnan viranhaltijoita. Virkavastuu koskee osin myös kunnan työntekijöitä eräissä virkarikoksissa.²²⁸ Koska kuntalaki (17.3.1995/365) sääntelee tarkemmin viranhaltijoita, on syytä tarkastella asiaa myös kuntalain näkökulmasta. Kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. (KuntaL 32 §.)

Virkamiehen virhe tai laiminlyönti tarkoittaa niin normeissa kuin käskyissäkin virkamiehelle annetun velvollisuuden rikkomista. Virkamies on sidottu normeihin ja käskyihin yhtä lailla ratkaisun laillisuuden kuin menettelyn ja käyttäytymisen osalta.²²⁹ Jos yksittäinen virkamies on saanut häntä ohjaavasta muusta normistosta ristiriitaista tietoa, se voi vähentää teon moitittavuutta hänen osaltaan. Moite suuntautuu tällöin viranomaiseen tai hallintoelimeen. Kurinpitotoimenpiteet kohdistuvatkin useimmin viranomai-

²²⁷ Koskinen & Kulla 2001: 149–150.

²²⁸ Harjula & Prättälä 2001: 309.

²²⁹ Kukkonen 1996: 81.

seen, eivätkä yksittäiseen virkamieheen, ellei hänen toiminnan moitittavuus ole luonteeltaan vakavaa ja kiistatonta.²³⁰

Oikeudellisesti säännellyn virkavastuun ohella voidaan puhua myös virkamiehen tosiasiallisesta vastuusta, kuten hyvän hallintotavan ja virkamiesmoraalin vaatimusten noudattamisesta. Tosiasiallista vastuuta valvovat lähinnä yleiset laillisuusvalvontaviranomaiset. Näin ollen sillä ei ole oikeudellisesti määriteltyjä tehosteita tai seuraamuksia.²³¹ Tosiasiallisen vastuun ansiosta virkavastuu tulee siis kysymykseen myös virkamiehen toiminnan ollessa laadullisesti huonoa, esimerkiksi viivästymistapauksissa. Näin ollen virkavastuu voi kohdistua sekä lainvastaiseen päätöksentekoon että virheelliseen menettelyyn. Täten virkavelvollisuuden rikkomisena voidaan pitää sitä, ettei virkamies toimi asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Jos virkamies toimii virkatehtävissään lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti taikka laiminlyö tehtäviään, hän syyllistyy virkavirheeseen, jonka seuraamuksena on erityinen virkavastuu. Virkavastuu koskee kaikenlaista virkamiehen toimintaa, joskin toimintamuotojen erot vaikuttavat vastuuperusteiden määräytymiseen. Myös virkamiehen toimimattomuus, passiivisuus ja muu virkavelvollisuuksien laiminlyönti kuuluvat virkavastuun piiriin. Virkavastuusta yleensä seuraa rangaistusseuraamus rikosoikeudellisessa menettelyssä tai vahingonkorvausvastuu.²³²

4.5. Rikosoikeudellinen vastuu

Rikosoikeudellinen vastuu perustuu siihen, että virkavelvollisuuden vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä on säädetty laissa rangaistusuhka. Rangaistusuhka ei ulotu vähäisiin tekoihin, joten vain vähäistä vakavampi virkavelvollisuuden rikkominen on rangaistavaa.²³³ Erityisen moitittavat virkavirheet määritellään rikoslaisissa (19.12.1889/39, 40 luku) ja niistä on säädetty rangaistusuhka. Rangaistavia ovat ensisijassa sellaiset teot,

²³⁰ Husa 2004: 238–239.

²³¹ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 212.

²³² Mäenpää 2002: 178–179.

²³³ Koskinen & Kulla 2001: 151, 153–154.

jotka ovat erityisen moitittavia yhteiskunnan ja yksityisen kansalaisen kannalta²³⁴. Yleisluonteisia virkarikoksia ovat virkavelvollisuuden rikkominen (RL 9–10 §) ja virka-aseman väärinkäyttäminen (RL 7–8 §). Erityisluonteisia rikoksia taas ovat lahjuksen ottaminen (RL 1–4 §) sekä virkasalaisuuden rikkominen (RL 5 §).

Rikosoikeudellinen vastuu määräytyy sekä henkilön aseman että tehtävien laadun perusteella, koska kyse on julkisen vallan käyttämisestä²³⁵. Rikosoikeudellinen virkavastuu koskee virkasuhteessa olevia ihmisiä, hallintoelimissä toimivia luottamushenkilöitä sekä henkilöitä, jotka erityisellä perusteella käyttävät julkista valtaa. Tavallisesti virkarikossyyte tutkitaan käräjäoikeudessa, mutta ministereitä, oikeuskansleria, oikeusasiamiestä tai ylimpien tuomioistuinten jäsentä koskevan virkasyytteen käsittelee valtakunnanoikeus.²³⁶ Myös kunnan luottamushenkilöstä, jonka voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen toimessaan virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos (KuntaL 40 §). Näin ollen myös kunnan luottamushenkilö on toimessaan rikosoikeudellisessa virkavastuussa ja häneen sovelletaan virkarikoksia koskevia säännöksiä²³⁷. Virkarikoksissa syyttäjänä toimii yleinen syyttäjä. Myös lainvalvontaviranomaisilla on oikeus määrätä syyte nostettavaksi. Jos syyttäjä ei nosta syytettä, voi myös yksityinen henkilö vaatia virkarikoksesta rangaistusta.²³⁸

Virkarikoksista voi seurata sakko tai jopa vankeusrangaistus. Erityisrangaistuksia ovat kirjallinen varoitus (VirkamL 24 §) ja virkasuhteen purkaminen (VirkamL 33 §). Varoitus voidaan antaa, mikäli virkamiehen moitittavuus ei ole vakavuudeltaan riittävä virkamiehen irtisanomiseen eikä siitä voida rankaista virkarikoksena. Varoitus ei ole riittävä rangaistus, mikäli hallinnon ulkopuolisen tahon oikeuksia on loukattu. Työnjohdollisena toimenpiteenä esimies voi antaa virkamiehelle vähäisestä rikkomuksesta suullisen tai kirjallisen huomautuksen, joka ei ole niin ankara toimi kuin varoitus.²³⁹

²³⁴ Koskinen & Kulla 2001: 153.

²³⁵ Koskinen & Kulla 2001: 151.

²³⁶ Mäenpää 2002: 179–180.

²³⁷ Harjula & Prättälä 2001: 275.

²³⁸ Koskinen & Kulla 2001: 155.

²³⁹ Koskinen & Kulla 2001: 154–156.

4.6. Vahingonkorvausvelvollisuus

Vahingonkorvausvastuun tarkoituksena on estää vahingon syntymistä sekä hyvittää vahingoittunutta osapuolta, mikäli oikeudenloukkaus kuitenkin tapahtuu²⁴⁰. Virkamies tai julkisyhteisö voi joutua vahingonkorvausvelvolliseksi vaikka teko tai laiminlyönti ei täyttäisikään virkarikostunnusmerkistöä. Vahingoksi voidaan lukea esimerkiksi hallintoviranomaisen päätös tai hallintotoimi.²⁴¹ Vahingonkorvausvelvollisuutta rajoittaa yleisesti se, että vahinkoa kärsineen on ensin käytettävä kaikki muutoksenhakukeinot, jotka hänellä on virheen oikaisemiseksi. Hänen on myös osoitettava syy-yhteys viranomaisen tai virkamiehen toimen ja vahingon syntymisen välillä. Vahingonkorvausvelvollisuuden edellytyksiä arvioitaessa on huomioitava myös asianosaisen selonottovelvollisuus vahingon estämiseksi.²⁴²

Virkamiehen vahingonkorvausvastuu toteutuu korvausvelvollisuutena, jos virkamies on toiminut virkavelvollisuuksiensa vastaisesti tai laiminlyönyt niitä, sekä jos virheestä on aiheutunut vahinkoa²⁴³. Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (PeL 118.3 §). Näin ollen vahingonkärsijän oikeus korvaukseen on luettavissa yksilön perusoikeusturvan piiriin. Vahingonkorvauskanne käräjäoikeudessa on hallinnon asiakkaiden ja toiminnan kohteiden käytettävissä oleva oikeusturvatie. Joskus kanne liittyy virkarikosoikeudenkäyntiin, mutta se voi olla siitä erilläänkin.²⁴⁴

Vahingonkorvauslaissa (31.5.1974/412) säädetään virkamiehen vahingonkorvausvelvollisuudesta sekä korvausvastuun jakautumisesta valtion ja virkamiehen välillä. Valtio on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka virkamies on virheellään tai vahingollaan sivulliselle aiheuttanut (VahL 3:1). Julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korva-

²⁴⁰ Koskinen & Kulla 2001: 157.

²⁴¹ Kuusikko 2000: 523.

²⁴² Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 158–159.

²⁴³ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 225.

²⁴⁴ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 458.

usvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Julkisyhteisöllä on vastuu kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. (VahL 3:2.)²⁴⁵ Jos vahinko on aiheutettu julkista valtaa käytettäessä, vahingonkorvaus kattaa myös sellaisen taloudellisen vahingon, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon (VahL 5:1). Virkamiehen henkilökohtaisen korvausvastuun suuruus riippuu lähinnä hänen syyllisyytensä asteesta. Jos virkamiehen viaksi jää vain lievä tuottamus, ei vahingonkorvausta ole tuomittava. Jos taas vahinko on aiheutettu tahallisesti, on hänellä itsellään täysi korvausvastuu, jolle erityisistä syistä harkita kohtuulliseksi alentaa korvausta. Kohtuusharkinnassa otetaan huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsijän tarve sekä muut olosuhteet. (VahL 4:1.)

Valtiolla on siis ensisijainen korvausvelvollisuus, mutta tahallisuustilanteissa virkamies kuitenkin vastaa vahingonkorvauksesta yhteisvastuullisesti valtion kanssa (VahL 6:2). Valtiolla on myös oikeus jälkikäteen vaatia virkamieheltä takaisin vahingonkorvauksen määrää (VahL 4:3). Takaisinmaksunkin perusteena on virkamiehen syyllisyyden aste. Tahallisuustilanteessa valtio voi vaatia koko määrää korvattavaksi. Jos taas kyseessä on lievä tuottamus, valtio ei voi vaatia lainkaan korvausta takaisin. Muuten virkamiehen osuus harkitaan kohtuudella.²⁴⁶

Julkisyhteisön velvoiteoikeudellinen vastuu on lähinnä vastuuta erilaisista oikeudellisista sitoumuksista ja sopimuksista, jotka määräytyvät yleisten velvoiteoikeudellisten säännösten mukaan. Jokaisella on talousarviosta riippumatta oikeus saada valtiolta se, mitä hänelle laillisesti kuuluu (PeL 88 §). Säännös koskee sekä lakisääteisiä etuja ja suorituksia että valtion oikeudellisesti päteviä sitoumuksia. Vahinkoa kärsineen yksityisen on esitettävä näyttö vahingon aiheutumisesta ja siitä, että se on aiheutettu tuottamuksellisesti. Hänen on myös ennen korvausvaatimuksensa esittämistä käytettävä mahdollisuutensa saada virheellinen päätös tai toimi muutetuksi tai kumotuksi normaalisti

²⁴⁵ Vahingonkorvauslain 3:2 §:n säännös kuitenkin merkitsee, ettei mikä tahansa poikkeama tai virhe oikeuta loukattua vahingonkorvaukseen. Tähän vaikuttaa se, että viranomaiset harjoittavat toimintaansa yleisen edun nimissä sekä se, että viranomaiset eivät voi kieltäytyä käsittelemästä niille kuuluvia asioita virhevaaran vuoksi. (Kukkonen 1996: 426–427.)

²⁴⁶ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 226.

käytettävissä olevilla muutoksenhakukeinoilla (VahL 3:4).²⁴⁷ Myös kunnan luottamusmies voi rikosoikeudellisen vastuun ohella olla vahingonkorvausvastuussa virheellisen menettelyn aiheuttamasta vahingosta kunnalle tai ulkopuoliselle. Korvausvastuu määräytyy tietysti vahingonkorvauslain mukaan. Luottamusmiehen vastuu voi syntyä tahallaan tai tuottamuksesta aiheutetusta vahingosta.²⁴⁸

Määräajan ylittämisestä aiheutuva vahingonkorvausvastuu on monimutkainen asia. Kansalaisen mahdollisuus saada vahingonkorvausta ei ole itsestään selvä. Laissa ei ole säädetty tiettyä määräaika virkatehtävien suorittamiseksi, vaan tehtävät on suoritettava viivytyksettä (VirkamL 14.1 §). Mahdollisen viivästyksen harkitsee tällöin tuomioistuim. Pelkästään määräajan ylittyminen ei osoita virkamiehen tuottamusta, mikäli hän pystyy näyttämään, ettei ole viivytellyt tehtävän suorittamisessa. Jos virkamies on syylistynyt viivyttelyyn, työnantaja vastaa virkamiehen viivyttelyllään aiheuttamasta vahingosta. Viivyttely voidaan katsoa vahingonteoksi, josta aiheutuva vahinko on korvattava. Kansalaiset eivät yleensä vaadi vahingonkorvausta pelkästään määräajan ylittyesä, koska viranomaistoiminnasta ei ole annettu tarkkoja määräaikaanormeja. Määräaikoihin ja viivyttelyyn liittyvät vahingonkorvausvaatimukset koskevat yleensä huomattavaa viivästystä tai tilannetta, jossa viivästyksestä aiheutuu uusi virhe tai laiminlyönti.²⁴⁹

Vahingonkorvausvelvollisuudessa ei ole merkitystä sillä, onko virheen syntymisen aiheuttanut viranomaisten toimintatapojen tai organisaation epätarkoituksenmukaisuus vai henkilökunnan vähyys tai puutteelliset toimintamahdollisuudet. Henkilökunnan vähyys ja muut siihen liittyvät ongelmat viivästyminen mukaan lukien ovat lisänneet esimiesten valvontavelvollisuutta ja velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin. Tästä huolimatta julkisyhteisöstä johtuvaa henkilöstön vähyyttä ei ole kohtuullista lukea esimiehen tuottamukseksi vaan nimenomaan tuottamusta lieventäväksi seikaksi. Jotta kiire ja viivästys voitaisiin hyväksyä vahingonkorvauksesta vapauttavaksi perusteeksi, kyseessä on oltava viranomaisen toiminnasta johtuva ja viranomaisen toimintaan laajemminkin kuuluva ilmiö eikä yksittäisen virkamiehen tilapäinen kiire tai hänen vähäinen viivästyksensä.²⁵⁰

²⁴⁷ Mäenpää 2003b: 507, 510.

²⁴⁸ Harjula & Prättälä 2001: 275–276.

²⁴⁹ Kukkonen 1996: 173–175.

²⁵⁰ Kukkonen 1996: 452–454.

Jokaisella on oikeus saada Euroopan yhteisöltä korvausta niistä vahingoista, joita yhteisön toimielimet tai sen henkilökuntaan kuuluvat ovat aiheuttaneet tehtäviään suorittaessaan (Perusoikeuskirja 41 artikla). Korvaus suoritetaan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten oikeusperiaatteiden mukaan²⁵¹. Sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu edellyttää toimielimen vakavaa menettelyn lainvastaisuutta, todellista aiheutunutta vahinkoa sekä syy-yhteyttä väitetyn vahingon ja lainvastaisen menettelyn välillä. Menettelyä arvioidaan tapauskohtaisesti sekä vahingon kärsineen oma myötävaikutus tai passiivisuus huomioidaan. Vaikka hyvän hallinnon vastainen toiminta katsotaan lainvastaiseksi toiminnaksi, se ei ole riittävän vakavaa aiheuttaakseen vahingonkorvausvelvollisuuden. Toisinaan hyvän hallinnon vastainen menettelykin voi aikaansaada vahingonkorvausvastuun, jos tilanteesta on seurannut vahinkoa toimenpiteiden kohteiksi joutuneille.²⁵²

T-105/96, Pharos SA vs. Euroopan yhteisöjen komissio, 17.2.1998.

Kantaja oli esittänyt 17.10.1994 komissiolle somatosalmin sisällyttämisestä sellaisten aineiden luetteloon, joille ei ole vahvistettava jäämien enimmäismäärää. Komissio toimitti hakemuksen eläinlääkekomitean tutkittavaksi. Komissio teki 16.10.1995 hallintokomitealle ehdotuksen asetukseksi, jolla somatosalm olisi kirjattu luetteloon, mutta mainittu komitea ei antanut ehdotettuja toimenpiteitä puoltavaa lausuntoa. Tätä varten eläinlääkekomitealta ei pyydetty lisäselvityksiä, koska komissio ei ollut vielä ennakoanut jäsenvaltioiden vastustavan somatosalmin sisällyttämistä liitteeseen. Täydentävää lausuntoa pyydettiin vasta kuusi kuukautta hallintokomitean kieltävän lausunnon jälkeen. Komission on tehtävä viipymättä neuvostolle ehdotus tarvittavista toimenpiteistä, jos suunnitellut toimenpiteet eivät ole komitean lausunnon mukaisia tai lausuntoa ei ole annettu (ETY N:o 2377/90). Kanteen vireillepanopäivään 8.7.1996 mennessä komissio ei silti vielä ollut tehnyt neuvostolle tällaista ehdotusta. Kantaja katsoi komission rikkoneen hyvän hallinnon periaatetta, koska se edellyttää, että yhteisön toimielin toimii viivyttämättä ja tehokkaasti. Komission päättely ja viivyttämätön menettely eivät osoittaneet virheitä tapahtuneen asian käsittelyssä komissiossa. Tuomioistuimen mukaan komissio ei ollut loukannut hyvän hallinnon periaatetta tavalla, joka saisi aikaan yhteisön korvausvastuun.

Tapaus koski vahingonkorvauskannetta hyvän hallinnon periaatteen vastaisesta menettelystä. Tässä tapauksessa komissio oli ollut toimettona kuusi kuukautta, mutta kantajalle ei ollut aiheutunut vahinkoa. Näin ollen rikkomusta ei katsottu tapahtuneen ja vahingonkorvausvaatimus hylättiin perusteettomana. Jos joutuisuus katsotaan yhdeksi hyvän hallinnon periaatteista, mitkä ovat yksilön oikeussuojakeinot, jos hallinto ei täytä velvollisuuttaan? Jos viivästyttä sinällään ei voida pitää perusteena hallinnollisten päätösten kumoamiselle, niin mikä on joutuisuuden itseisarvo? Jääkö se vain teoreettisen

²⁵¹ Yhteisö korvaa sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella toimielintensä ja henkilöstönsä tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti. Sopimussuhteeseen perustuva yhteisön vastuu taas määräytyy sopimukseen sovellettavan lain mukaan. (Euroopan yhteisön perustamissopimus 288 artikla.)

²⁵² Kuusikko 2001: 434–436.

ihanteen tasolle? Kysymys on vaikea koska sitä on aina tarkasteltava tapauskohtaisesti. Hyvän hallinnon vastainen toiminta voi kuitenkin saada aikaan sen, että kumoamiskanne hyväksytään, yhteisön toimielimet veloitetaan maksamaan oikeudenkäyntikulut tai sanktiota kohtuullistetaan²⁵³.

²⁵³ Kuusikko 2001: 439.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Perus- ja ihmisoikeudet antavat yksilölle laajan suojan julkista valtaa vastaan. Yksilön tiettyjen intressien laittaminen erityisasemaan takaa oikeusturvan toteutumisen. Kansalaisille on perusoikeutena annettu vaatimus hyvästä hallinnosta. Hyvän hallinnon takeet muodostavat kokonaisuuden, joka on keskeisemmiltä osiltaan yksilöity perustuslain 21 §:ssä. Hallintolaki ja virkamieslaki toteuttavat ja täsmentävät PeL 21 §:n perustuslaillista toimeksiantoa hyvästä hallinnosta. Hallintoasian käsittelyn joutuisuutta koskeva perustuslaillinen sääntö on siis osa laajempaa hyvää hallintoa koskevaa perusoikeutta. Hallintoasiaa ei tule viivyttää aiheettomasti, ellei siihen ole esitettävissä olevia hyväksyttäviä perusteita. Oikeusturvan toteutumisessa tärkeää on menettelyn laatu ja nopea käsittelyaika, koska käsittelyaikojen pitkittyessä päätöksen lopputuloksella ei välttämättä enää ole merkitystä. Tästä syystä hallinnon viivästymisasiat eivät tule juuri lainkaan lainkäytön käsiteltäviksi, koska ne on tarkoitus hoitaa mahdollisimman lähellä hallintoa ja toimeenpanovaltaa.

Uusi hallintolaki edistää ja toteuttaa hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Hallituksen esityksen keskeisenä tavoitteena oli saattaa hallintoasian käsittelyä koskeva yleinen lainsäädäntö vastaamaan nykyisen yhteiskunnan ja oikeuskehityksen asettamia vaatimuksia. Lain tarkoituksena on edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta, jota varten kehitettiin hyvän hallinnon periaatteet. Hallintolain menettelysäännösten keskeinen tehtävä on yksilön oikeusturvan takaaminen. Yksityisellä on oikeus luottaa siihen, että viranomaiset toimivat lainmukaisesti, objektiivisesti ja hänen oikeutensa huomioon ottaen.

Oikeus hyvään hallintoon on tunnustettu EU:n perusoikeusasiakirjassa. Eurooppalaisen hyvän hallinnon vaatimuksen tärkeänä osatekijänä voidaan pitää asianmukaista ja joutuisaa viranomaismenettelyä. Hyvään hallintoon kuuluvien velvoitteiden laiminlyöntiä voidaan pitää EU-oikeudessakin menettelyvirheenä ja päätöksen pätemättömyysperusteena. Yhteisön oikeutta voidaan tulkita siten, että oikeuksiensa suojaksi yksilön tulee voida saada asia tuomioistuimen ratkaistavaksi myös hallintoviranomaisen ollessa pas-

siivinen. Pelkkä korvausvaatimuksen saaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi ei siis riitä.

Perustuslain 21 § ja hallintolain säännökset ovat eräänlaisia päätöksentekoa ohjaavia peruslähtökohtia. Perustuslaki kun sitoo kaikkia viranomaisia ja hallintolainkin soveltamisala on määritelty hyvin laajaksi. Asian käsittelyn viivytyksettömyys on olennainen hyvän hallinnon vaatimus. Siltikään käsittelyaikatavoitteet eivät ole yleistyneet hallintoviranomaisissa, vaikka ne voisivat tehostaa viranomaisten hallintoa ja resurssien kohdentamista. Käsittelyaikatavoitteet voisivat tehostaa päätöksentekoa ainakin rutiinimaisissa tapauksissa. Vaativissa tapauksissa tavoiteaika voisi heikentää asian selvittämistä. Käsittelyaika-arviot lisääisivät ainakin yksityisten oikeussuojan tunnetta, kun he osaisivat odottaa päätöksenannon ajankohtaa. Hyvän hallinnon, ja sitä kautta joutuisuuden, nostaminen perusoikeudeksi on vahvistanut hyvän hallinnon vaatimuksilla argumentointia. Hyvän hallinnon luonne perusoikeutena on yksi peruste oikeusasiamiehen pitkällekin menevän toimivallan puolesta.

Hyvän hallinnon yleisten periaatteiden toteutumista on suhteellisen vaikea valvoa. Tämä tehtävä kuuluu yleisille laillisuusvalvontaviranomaisille. Laillisuusvalvonta on muuttunut niin, että viranomaistoimintaa ja julkisten tehtävien hoitamista tarkastellaan, arvioidaan ja siihen puututaan perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta käsin. Laillisuusvalvonnan toimenpidekynnys on alentunut juuri tästä johtuen. Kun on kyse joutuisuudesta perusoikeutena, oikeusasiamies täydentää perusoikeusvalvonnan kokonaisuudessa perustuslakivaliokunnan ennakkollista ja tuomioistuinten jälkikäteistä valvontaa. Oikeusasiamies on pyrkinyt tapauskohtaisesti selvittämään viivästysten syyt ja monesti myös suosittellemaan parannuskeinoja tai ainakin kiinnittämään ylemmän viranomaisen huomiota voimavarojen puutteellisuuteen. Joutuisuusvaatimus tulee suhteuttaa kunkin asian laatuun, laajuuteen sekä erityispiirteisiin nähden. Oikeusasiamiehen valvontakäytännön mukaan erityisesti välttämätöntä toimeentuloa, vammaistukipalvelua sekä lapsi- ja perheoikeudellisia asioita koskevat tapaukset ovat sellaisia, jotka tulee käsitellä asian laadun vuoksi aina viivytyksettä. Oikeusasiamiehen tarkka valvonta ja asioihin puuttaminen varmasti tehostavat oikeusturvan ja joutuisuuden vaatimuksen toteutumista. Oikeusasiamiehen oma-aloitteiset selvitykset ja asioiden julkisuus toivottavasti kannusta-

vat viranomaisia periaatteiden, erityisesti joutuisuusvaatimuksen, noudattamiseen. Viranomaisen passiivisuuden vuoksi asianosainen ei voi käyttää muutoksenhakuoikeuttaan ja saattaa asiaansa tuomioistuimen arvioitavaksi, koska perinteisesti valitusoikeus on koskenut vain hallintopäätöstä. Tällöin ainoa keino vaikuttaa asiaan on kantelu laillisuusvalvojalle. Kantelun käsittelyajat ovat nekin harmillisen pitkiä.

Oikeusasiamiehen toiminnan etuina voidaan nähdä laaja keinovalikoima sekä valvonnan joustavuus. Tästä johtuen oikeusasiamiehen toiminnassa on helpompaa ja luontevampaa hyödyntää perus- ja ihmisoikeusargumentaatiota ja niitä edistävää laintulkintaa. Koska oikeusasiamiehen valvonta ei kohdistu vain viranomaisten lainvastaiseen toimintaan tai velvollisuuksien rikkomiseen, on valvonnalla myös pehmeämpi ohjaava vaikutus viranomaisasioiden hoidolle. Näin oikeusasiamies voi edistää viranomaistoiminnan perusoikeusmyönteistä laintulkintaa. Oikeusasiamiehen valvontakäytäntö antaa täten tarkemman sisällön perustuslain tarkoittamalle ”joutuisuudelle”, hallintolain ”käsittelyn viivytyksettömyydelle” ja valtion virkamieslain käsitteelle ”viivytyksettä”. Laillisuusvalvojan ohjauksella on mahdollista informoida viranomaisia siitä, mitä joutuisuusvelvoitteella käytännössä tarkoitetaan. Oikeusasiamies voidaankin nähdä instituutiona, joka toimii hallinnon oikeudellisen ja moraalisen valvonnan rajamailla²⁵⁴. Oikeusasiamiehen valvonnalla voidaan sopeuttaa hallintoasioiden käsittelyä yhteiskunnallisiin muutoksiin perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti, koska kyse on hyvän hallinnon syntyä edistävästä toiminnasta, joka on luonteeltaan virkamiesmoraaliin ja -etiikkaan suuntautuvaa²⁵⁵.

Lailla voidaan asettaa hyvälle hallinnolle ja joutuisuudelle vain puitteet ja vähimmäisvaatimukset. Erityslainsäädännössä viranomaisille annettujen määräaikojen asettaminen tehostaa asian viivytyksetöntä käsittelyä, jos määräaikojen noudattaminen toteutuu. Määräaikojen asettaminen tuo asiaan selvyyttä ja luo asianosaiselle oikeusvarmuutta. Yksilölle asetetut liian muodolliset määräaikasäännökset voivat estää asianosaisen oikeuksiinsa pääsyn ja näin toimia jopa yksilön oikeusturvaa vastaan.

Virkamieslain virantoimitusvelvollisuus konkretisoi hyvän hallinnon ja joutuisuuden sisältöä. Esimerkiksi viranomaisen ratkaisupakkoa voidaan pitää myös toimenpiteisiin

²⁵⁴ Kuusikko 2000: 59.

²⁵⁵ Husa 2004: 240–241.

ryhtymisen pakkona. Tämän luulisi edistävän joutuisuusvaatimusta tai ainakin estävän viranomaisen passiivisuutta. Hallinnon asianmukainen, toisin sanoen lainmukainen, toiminta minimoi mielivallan käytön mahdollisuutta ja varmentaa hallinnon suhtautumista yksilöihin yhdenvertaisella tavalla. Kaavamaisten muotovaatimusten puuttuminen edistää hallinnon kohtuulliseen keston liittyviä tavoitteita. Samalla se edistää laajempiakin oikeusturvapyrkimyksiä, kun yksittäiset päätökset eivät viivästytä kohtuuttomasti hallinnollisten palvelujen saatavuutta.

Viranomaisten toiminnan laadusta ei anna hyvää kuvaa se, että oikeusasiamies joutuu hyvinkin usein puuttumaan viranomaisten hyvän hallinnon toteuttamiseen. Tällöinkin hänen antamansa sanktiot ovat useimmiten vain käsityksen lausumisia tai huomautuksen antamisia. Onko laillisuusvalvonta sittenkin voimatonta julkisen vallan edessä? Joutuisuus on ongelma, joka toistuu jatkuvasti, jolloin lainvalvonnan tehokkuus kärsii. Voidaan pohtia, selviääkö oikeusasiamies itsekään joutuisuusvaatimuksesta joutuisuutta koskevan jutturuuhkan seurauksena. Tulisi olla realistiset mahdollisuudet päästä muuttamaan asioita käytännössä, vaikuttaa lainvalmisteluun. Oikeusasiamiehelle pitäisi antaa riittävät instrumentit puuttua käsittelyjen viivästyksiin. Kukaan ei ota tosissaan suosituksia ongelmakohtiin liittyvistä parannuskeinoista ja tee asian eteen mitään, jos mitään sanktioita ei ole tiedossa. Oikeusasiamiehelle tulisi suoda valtuudet kovempiin rangaistuksiin menemättä kuitenkaan liikaa tuomioistuimille kuuluvan harkintavallan piiriin.

Joutuisuusvaatimuksen noudattaminen ei ole aina viranomaisesta johtuvaa, vaan ihan muista asioista. Työn suuri määrä, työvoimapula sekä resurssivajeet nousevat keskeisimmiksi hallintomenettelyn hidasteiksi. Eduskunnan oikeusasiamies ei siltikään näe liian vähäisiä henkilöstövoimavaroja riittävänä perusteluna asioiden kohtuullisten käsittelyaikojen ylittymiseen. Joutuisuus-kysymys on hyvin pitkälti kiinni virkamiesmoraalista ja poliittisesta päätöksenteosta (resursseista). Hallinnon tuottavuusohjelmien tuleekin olla realistisia, jotta joutuisuus toteutuisi käytännössä. Tuottavuutta ei myöskään saa lisätä pelkästään työntekijöitä vähentämällä, sillä työvoimaresurssien vähentyessä asiat viivästyisivät entisestään.

Viranomaisten on kohdeltava kaikkia asiakkaitaan tasavertaisesti, joten sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat on käsiteltävä suunnilleen samassa ajassa. Oikeusturvatakeet eivät saa muodostaa perustetta rajoittaa jotain toista oikeutta. Näin ollen joutuisuutta ei saa lisätä muiden hallinnollisten periaatteiden, kuten yhdenvertaisuuden ja objektiviteettiperiaatteen, kustannuksella. Jos niitäkin rikotaan joutuisuuden ohella, se vaikuttaa arviointiin raskauttavasti. Joutuisuuden arvioinnissa on merkitystä myös viranomaisen tuottamuksellisuudella. Jos viivästyminen ei johdu siitä, vaan esimerkiksi puutteellisista resursseista, niin se tulee ottaa huomioon asian arvioinnissa. Puutteellinen motivaatio ja ammattietiikka ja myös ontuva ammattitaito voivat olla syinä asioiden viivästykselle. Puutteellisista resursseista tai huonoista virkasäännöistä johtuva viivästyminen on viranomaisen vastuulla, kun taas virkamiehen syyllistyttyä virkavirheeseen on vastuu hänellä itsellään. Vahingonkorvausvastuu kanavoituu useimmiten kuitenkin viranomaiselle.

Joutuisuuden parantaminen on tärkeä asia yksityisen oikeusturvan toteutumisen kannalta. Taloudellisten tekijöiden avulla joutuisuutta voitaisiin parantaa. Lisäresurssien avulla saataisiin viranomaisiin lisää työvoimaa, jolloin asioiden käsittely ei hidastuisi ruuhkautumisen johdosta. Palvelutarpeen arviointi ja töiden uudelleen järjestely painopistemuu-
tosten mukaisesti olisivat tarpeellisia ja lisäisivät osaltaan joutuisuutta. Joutuisuuden käsittelyyn turvaaminen on merkittävä haaste, varsinkin kun resurssit ovat hyvin niukat. Pitäisikökin pohtia, mistä viipymiset todella johtuvat ja mitä sen ehkäisemiseksi voitaisiin nykyisillä resursseilla tehdä. Myös lainsäädäntötoimet olisivat tarpeen. Lainsäädännöstä tulisi ilmetä, mitkä oikeuskeinot ovat passiivisuustilanteissa käytettävissä ja mitkä ovat oikeussuojakeinojen tarkemmat käyttöedellytykset.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

- Aer, Janne (2000). Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Bruun, Niklas, Olli Mäenpää & Kaarlo Tuori (1995). Virkamiesten oikeusasema. Keuruu: Otava.
- Ervo, Laura (2005). Oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Helsinki: WSOY.
- Hallberg, Pekka (1999a). Oikeusturva (21 §). Teoksessa: Perusoikeudet, 651–666. Toim. Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSLT.
- Hallberg, Pekka (1999b). Perusoikeudet tuomioistuimissa. Teoksessa: Perusoikeudet, 703–720. Toim. Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSLT.
- Hallberg, Pekka (1999c). Perusoikeudet viranomaistoiminnan valvonnassa. Teoksessa: Perusoikeudet, 731–736. Toim. Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSLT.
- Hallberg, Pekka (1999d). Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa: Perusoikeudet, 31–58. Toim. Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSLT.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2001). Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Helsinki: Kaupapaari.

- Havansi, Erkki (2004). Määräajat ja oikeudenkäynti. Helsinki WSLT.
- Heuru, Kauko (2003). Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitet-
tavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.
- Husa, Jaakko (2004). Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi: oikeuden
ja politiikan välisiä rajankäyntejä. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Karapuu, Heikki & Antero Jyränki (1999). Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö.
Teoksessa: Perusoikeudet, 61–110. Toim. Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu,
Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSLT.
- Kelsen, Hans (1996). Introduction to the problems of legal theory: a translation of the
first edition of the *Reine rechtslehre* or Pure theory of law by Hans Kelsen,
translated by Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L. Paulson with an intro-
duction by Stanley L. Paulson. Oxford: Clarendon press.
- Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2001). Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki:
Kauppakaari.
- Kukkonen, Pentti (1996). Vahingonkorvaus virassa aiheutetusta vahingosta. Jyväskylä:
Gummerus Kirjapaino Oy.
- Kulla, Heikki (2003). Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.
- Kulla, Heikki (2004). Hyvän hallinnon takeet: Hallinnon oikeusperiaatteet ja menette-
lylliset perusoikeudet. Teoksessa: Pääsykoekirja 1/2004, 159–193. Toim. Länsi-
neva, Pekka. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

- Kuusikko, Kirsi (2000). Neuvonta hallinnossa: julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Kuusikko, Kirsi (2001). Oikeus hyvään hallintoon (41 artikla). Teoksessa: Perusoikeudet EU:ssa, 389–447. Toim. Nieminen, Liisa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Laakso, Seppo, Outi Suviranta & Veijo Tarukannel (2006). Yleishallinto-oikeus. Tampere: Tampereen yliopiston oikeustieteiden laitos.
- Laukkanen, Sakari (2002). Selvä ja täsmällinen tuomio. Selvitys käräjäoikeuden tuomion kirjoittamisesta. OM 2002/2.
- Mäenpää, Olli (2000). Hallinto-oikeus. Helsinki: WSLT.
- Mäenpää, Olli (2001). Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Mäenpää, Olli (2002). Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Mäenpää, Olli (2003a). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet: Helsinki. Edita.
- Mäenpää, Olli (2003b). Hallinto-oikeus. Helsinki: WSLT.
- Mäenpää, Olli (2005). Hallintoprosessioikeus. Helsinki: WSOY.
- Miettinen, Tarmo & Elisa Kuosmanen (2006). Hallintolaki oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännössä: Hallintolain seurantalutkimuksen osaraportti II. Oikeusministeriön julkaisu 2006:10. Helsinki: EDITA PRIMA OY.

- Miettinen, Tarmo & Ulla Väättänen (2006). Hallintolaki hallintotoiminnassa: Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti I. Oikeusministeriön julkaisu 2006:9. Helsinki: EDITA PRIMA OY.
- Niemivuo, Matti & Marietta Keravuori (2003). Hallintolaki. Helsinki:WSOY.
- Oikeusministeriön julkaisu 4/1997. Lainvalmisteluosasto. Hallintomenettelylaista hallintolakiin. Lähtökohtia ja suuntaviivoja. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Oikeusministeriön julkaisu 2/2000. Lainvalmisteluosasto. Hallintomenettelylaista hallintolakiin. Muutostarpeita. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Ojanen, Tuomas (2001). Suomen valtiosäännön perusteita. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Ojanen, Tuomas (2003). Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Pellonpää, Matti (2005). Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki: Talentum.
- Siitari-Vanne, Eija (2005). Hallintolainkäytön tehostaminen: tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Siltala, Raimo (2001). Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Scheinin, Martin (1999). Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kansainvälinen valvonta. Teoksessa: Perusoikeudet, 737–759. Toim. Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki:WSLT.
- Tuori, Kaarlo (2003). Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Tähti, Aarre (1995). Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Viljanen, Veli-Pekka (2004). Suomen perusoikeusjärjestelmän perusteita. Teoksessa: Pääsykoekirja 1/2004, 31–78. Toim. Länsineva, Pekka. Turku: Turun oikeustieteellinen tiedekunta.

Artikkelit

Halila, Heikki (2006). Onko meillä varaa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin? (Können wir einen rechtmässigen Prozess leisten?). *Defensor Legis* 2006: 4, 644–649.

Husa, Jaakko (2002). Oikeusasiamies käsittelyn joutuisuuden valvojana. *Lakimies* 2002:3, 352–376.

Miettinen, Tarmo & Ulla Vääänen (2007). Hallintolaki hyvän hallinnon takeena. *Edilex* 2007/5. *Edilex asiantuntijakirjoitukset 2.2.2007*, referee-artikkeli.

Pohjolainen, Teuvo & Veijo Tarukannel (2006). Oikeusturvan vai tuottavuuden tehostaminen hallintolainkäytössä. *Defensor Legis* 2006:6, 971–985.

Siiitari-Vanne, Eija (2000). Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön oikeusturvan kehittämisestä. *Lakimies* 2000:7–8, 1212–1236.

Suviranta, Outi (2002). Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. *Lakimies* 2002:6, 914–937.

Suviranta, Outi (2003). Rätten till domstolsprövning när förvaltningen är passiv. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* Vol. 84 2003/4, 370–383.

Virolainen, Jyrki (2006). Prosessin pitkittymisen syistä, seurauksista ja ehkäisykeinoista. *Defensor Legis* 2006:4, 567–587.

Virallislähteet

HaVM 29/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

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

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

HE 190/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren eräiden todistelua, kiireelliseksi julistamista ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevien säännösten muuttamisesta.

Muut lähteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003. Saatavissa 26.2.2008:
<http://www.oikeusasiamies.fi>

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004. Saatavissa 26.2.2008:
<http://www.oikeusasiamies.fi>

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005. Saatavissa 26.2.2008:
<http://www.oikeusasiamies.fi>

Euroopan oikeusasiamies vuosikertomus 1997. Saatavissa 26.2.2008:
<http://www.ombudsman.europa.eu>

Euroopan oikeusasiamies vuosikertomus 1999. Saatavissa 26.2.2008:
<http://www.ombudsman.europa.eu>

Euroopan unionin oikeusasiamies (2005). Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö. Saatavissa 26.2.2008: <http://www.ombudsman.europa.eu>

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2004. Saatavissa 26.2.2008:
<http://www.oikeuskansleri.fi>

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2005. Saatavissa 26.2.2008:
<http://www.oikeuskansleri.fi>

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2006. Saatavissa 26.2.2008:
<http://www.oikeuskansleri.fi>

Ylimpien lainvalvojen ratkaisut

AOK 24.1.2002 675/1/02. (FINLEX)

AOK 19.1.2004 664/1/03. (FINLEX)

AOK 9.11.2006 836/1/04. (FINLEX)

AOKS 2.3.2007 743/1/2007. (FINLEX)

EOAH 22.3.2005/D/432/4/04.

EOAH 22.12.2006/D/1896/2/05.

EOAH 28.4.2006/D/482/4/06.

EOAK 4.11.2002/D/1429/2/00.

EOAK 30.3.2004/D/2115/4/02.

EOAK 29.9.2005/D/2585/2/04.

EOAK 6.6.2005/D/882/4/05.

EOAK 22.1.2007/D/2610/4/05.

EOAK 29.1.2007/D/2057/4/06.

Oikeuskäytäntö

EIT tapaus Hornsby vs. Kreikka, 19.3.1997: EIT 18357/91.

EIT tapaus Kukkola vs. Suomi, 15.11.2005: EIT 26890/95.

EIT tapaus Magyar vs. Unkari, 11.1.2001: EIT 32396/96.

EIT tapaus Kaplan vs. Itävalta, 18.1.2007: EIT45983:99.

EY-tapaus Pharos SA vs. Euroopan yhteisöjen komissio, 17.2.1998: T-105/96.