

Oikeusasiamies hyvän hallinnon kehittäjänä

Johdanto

Hyvän hallinnon käsite on tullut lainsäädäntöön vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä, kun silloisen hallitusmuodon perusoikeusluettelon 16 §:ään lisättiin säännökset oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon. Nykyisin vastaava säännös sisältyy perustuslain 21 §:ään.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksen 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä säännöksen kokonaisuudesta. Sillä tarkoitetaan sekä säännöksen 1 momentissa mainittuja vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta että sen 2 momentissa esitettyä luetteloa hyvän hallinnon osakysymyksistä. Kuten säännöksen sanamuotokin osoittaa, hyvän hallinnon sisältö ei ilmene säännöksestä tyhjentävästi. Jo perusoikeusuudistuksen esitöissä katsottiin, että myös vaatimus virkatoiminnan puolueettomuudesta ja tuolloin voimassa olleen hallintomenettelylain ilmentämä palveluperiaate voidaan liittää säännöksessä asetettuun asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen (HE 309/1993 vp). Perustuslain 21 §:ää täydentävätkin muualla lainsäädännössä olevat puheena olevaa oikeutta koskevat säännökset.

Perustuslain 21 §:n lisäksi hyvän hallinnon perusteista säädetään vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain 2 luvussa. Luvun säännökset koskevat hallinnon oikeusperiaatteita, palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta, neuvontaa, hyvän kielenkäytön vaatimusta ja viranomaisten yhteistyötä. Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan esityksen tarkoituk-

sena oli säätää sellaisista hyvää hallintoa ilmentävistä laadullisista vaatimuksista, joiden oli katsottu kuuluvan perustuslain 21 §:n 2 momentin lainsäädännöllisen toimeksiannon alaan. Hyvän hallinnon takeilla voidaan hallituksen esityksen mukaan ymmärtää lähinnä vaatimuksia tehokkaasta ja palveluperiaatteen mukaisesta virkatehtävien hoitamisesta. Hyvä hallinto merkitsee myös pyrkimystä joustavaan ja vuorovaikutteiseen hallintokäytäntöön. Tämä merkitsee muun ohella sitä, että asiakkaiden tarpeet otetaan riittävästi huomioon viranomaispalveluja järjestettäessä (HE 72/2002 vp).

Silloin kun hallintolaki ei sovellu – lakia ei sovelleta esimerkiksi lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon – menettelyn hyvän hallinnon mukaisuus tulee usein arvioitavaksi suoraan perustuslain 21 §:n nojalla. Myös menettelysäännökset, niin hallintolaissa kuin muuallakin lainsäädännössä, turvaavat osaltaan hallinnon asiakkaan oikeutta hyvän hallintoon. Näistä mainittakoon esimerkkeinä kuulemisperiaate, päätösten perustelemisvelvollisuus ja esteellisyyttä koskevat säännökset.

Hyvä hallinto ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta

Hyvän hallinnon toteutumisen valvonta on vanhastaan yksi eduskunnan oikeusasiamiehen harjoittaman perusoikeuksien turvaamiseen tähtäävän laillisuusvalvonnan ydinalueista. Laillisuusvalvonnassa omaksutuilla kannanotoilla on hyvän hallinnon sisältöä määritettäessä huomattava merkitys, sillä usein kysymys on sellaisesta menettelystä, jota ei voi saattaa esimerkiksi tuomioistuimen tutkittavaksi. Asioiden joutuisan käsittelyn osalta tähän on kuitenkin tulossa muutos, mikäli oikeusministeriössä vireillä oleva uudistushanke toteutuu. Tähän kysymykseen palaan lähemmin jäljempänä.

Menettelyn hyvän hallinnon mukaisuudesta esitettyjen kannanottojen lisäksi oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on monesti myös suositettu noudatettavaksi hyvää hallintoa paremmin toteuttavia menettelytapoja tai kiinnitetty ylemmän viranomaisen huomiota esimerkiksi asian käsittelyn viipymisen aiheuttaneisiin voimavarojen puutteeseen. Ratkaisukäytännössä on tehty myös joitakin esityksiä rahallisen hyvityksen maksamiseksi. Viimeksi mainittua aihepiiriä käsitellään tarkemmin toisaalla tässä kirjassa.

Oikeusasiamiehen kanslian sähköisestä tekstiarkistosta, johon on talletettu vuodesta 1992 lukien diaariin merkittyjen kanteluasioiden ratkaisuja, löytyi syyskuussa 2009 haullla "hyv# hallin#" kaikkiaan 2 668 ratkaistua asiaa. Niistä ensimmäinen on merkitty diaariin vuonna 1992. Hallintolain voimassaoloaikana diaariin merkittyjä ja ratkaistuja asioita löytyi 1 412

kappaletta. Haulla "hyv# hallin# + hallintola#" vastaavat luvut ovat 1 029 ja 816 kappaletta. Haun perusteella on todettavissa tapaukset, joissa termit "hyvä hallinto" sekä jälkimmäisessä haussa myös "hallintolaki" esiintyvät jossakin muodossa. Haut eivät kuitenkaan välttämättä kerro kaikkien niiden tapausten lukumäärää, joissa on tosiasiasa ollut kysymys hyvään hallintoon kuuluvaksi katsottavasta menettelystä. Olettaisin, että esimerkiksi kaikki asian käsittelyn joutuisuutta koskevat tapaukset eivät löydy näillä hauilla. Joka tapauksessa haut antavat yleiskuvaa hyvään hallintoon liittyvien tapausten lukuisuudesta oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä.

Hyvää hallintoa koskevien ratkaisujen suuren määrän vuoksi näin lyhyessä artikkelissa ei ole mahdollista luoda kokonaiskuvaa niistä erinäisistä tilanteista, joissa menettelyn hyvän hallinnon mukaisuutta on oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatyössä arvioitu. Näin ollen keskityn tässä vain muutamaaan hyvän hallinnon osa-alueeseen ja niitäkin koskevista ratkaisuista vain murto-osaan. Ajallisesti käsittelen lähinnä vuosina 2008 ja 2009 ratkaistuja asioita. Ratkaisujen yhteydessä olen suluissa maininnut niiden diaarinumerot. Laajemmin hyvää hallintoa koskevia oikeusasiamiehen havaintoja on koottu Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksiin, etenkin sen perus- ja ihmisoikeuksia koskevan jakson kohtaan "Oikeusturva 21 §". Oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöä on laajasti esitelty myös hallintolain seurantatutkimuksen osaraportissa II vuodelta 2006 (oikeusministeriön julkaisu 2006:10).

Käsittelen tässä lähemmin neuvontaa, asian käsittelyn joutuisuutta ja luottamuksensuojaa sekä vielä omana kohtanaan hyvän hallinnon asioiden sähköiselle käsittelylle asettamia vaatimuksia. Neuvontaa ja asian käsittelyn joutuisuutta käsittelen niiden keskeisyyden vuoksi. Hyvään hallintoon liittyvät kantelut koskevat hyvin usein juuri näitä kahta osa-aluetta. Neuvonta on myös ollut parina vuotena oikeusasiamiehen kanslian tarkastusteemana ja siten erikseen otettu huomioon tarkastuksilla. Asian käsittelyn joutuisuuden osalta vireillä oleva lainsäädäntöhanke hallintolain uudistamiseksi ja sitä kautta aiheen ajankohtaisuus myös tältä kannalta ovat osaltaan vaikuttaneet tämän osa-alueen valintaan. Luottamuksensuojassa on puolestaan kysymys lainsäädännössä suhteellisen uudesta, vasta vuoden 2004 alusta voimaan tulleeseen hallintolakiin sisältyneestä hallinnon oikeusperiaatteesta. Asioiden sähköiseen käsittelyyn liittyvät tilanteet voivat luonnollisesti koskea useita eri hyvän hallinnon osa-alueita. Asioiden sähköisessä käsittelyssä on kysymys jatkuvasti monipuolistuvasta toimintaympäristöstä, jonka myötä käsitys hyvän hallinnon mukaisesta menettelystä saa uudentyyppistä sisältöä. Sähköisen käsittelyn yleistymisen myötä tähän toimintaympäristöön liittyvät kysymykset tulevat yhä useammin ajankohtaiseksi myös laillisuusvalvonnassa.

Neuvonta

Perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu osaltaan oikeus asianmukaiseen neuvontaan.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hyvän hallinnon edellyttämässä neuvonnassa ei ole kysymys asianajollisten neuvojen antamisesta, vaan lähinnä siitä, että hallinnon asiakkaalle kerrotaan, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia heillä on ja miten heidän pitäisi menetellä saadakseen asiansa vireille ja vaatimuksensa tutkituksi.

Neuvontaan liittyvät kysymykset tulevat usein esille oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluisissa. Kysymys voi olla esimerkiksi kirjeeseen vastaamisesta, neuvonnan sisällöstä, sen maksutomuudesta tai vaikkapa siitä, miten neuvonta on viranomaisessa järjestetty. Paitsi kantelukirjoituksissa, neuvonta on ollut korostetusti esillä myös oikeusasiamiehen suorittamilla tarkastuksilla. Neuvontaan on kiinnitetty huomiota myös omin aloittein. Näin esimerkiksi selvitettäessä neuvonnan maksuttomuusvaatimuksen noudattamista puhelinneuvonnassa. Todetakaan, että laillisuusvalvonnan ohella neuvonta ja sen sisältö voivat toisinaan tulla arvioitavaksi myös tuomioistuinmenettelyssä, esimerkiksi arvioitaessa julkisyhteisön korvausvastuuta (KKO:1999:32).

Neuvontaan liittyvissä kanteluasioissa on verrattain usein kysymys siitä, ettei viranomainen ole vastannut sille lähetettyyn kirjeeseen joko lainkaan tai vastauksen saaminen on kantelijan käsityksen mukaan ainakin kestänyt liian kauan. Hyvään hallintoon kuitenkin kuuluu oikeus saada ilman aiheetonta viivytystä vastaus viranomaisille lähetettyihin asiallisiin kirjeisiin, tiedusteluihin ja pyyntöihin, jos yhteydenottajan voidaan tulkita edellyttävän tai odottavan vastaamista. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä hyvään hallintomenettelyyn on katsottu kuuluvan, että kirjeisiin vastataan kirjeellä. Sen sijaan silloin, kun kirjeet sisältävät kannanottoja kulloinkin vallitsevaan tilanteeseen tai ovat tulkittavissa lähinnä mielipiteen ilmaisuiksi tai vetoomuksiksi, viranomaisten ei ole katsottu menetelleen hyvän hallinnon vastaisesti, vaikka tällaisiin kirjeisiin ei olisikaan vastattu. Toisaalta ratkaisuissa on korostettu, ettei vastaamisen kynnystä ole syytä pitää kovin korkeana, koska usein henkilö jää joka tapauksessa odottamaan vastausta, vaikkei kirjoitus viranomaisen mielestä selkeästi yhteydenottoa edellyttävältä vaikuttaisikaan. Olennaista on, ettei hallinnossa asioiva jää epä tietoiseksi siitä,

mitä hänen kirjeelleen on viranomaisessa tapahtunut. Kysymys on kuitenkin viime kädessä tapauskohtaisesta arviosta, edellyttävätkö yhteydenotto viranomaisen reagointia (esimerkiksi 1268/06).

Toisena neuvontaa koskevana osa-alueena käsittelen tässä lähemmin neuvonnan maksuttomuutta. Perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu maksuton neuvonta. Julkishallinnossakin yleistyneiden valtakunnallisten yritys- ja erityispalvelunumeroiden käyttöönoton myötä neuvonnan maksuttomuuden vaatimukseen on jouduttu kiinnittämään usein viranomaisten huomiota oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä. Hallintolain nimenomaisesti edellyttämän neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen kun ei viranomaisissa ilmeisesti ollut tiedostettu koskevan puhelinneuvontaa.

Puhelinneuvonnan maksullisuutta koskevissa asioissa on ollut kysymys siitä, että viranomaisen on tehnyt jonkin teleyrityksen kanssa sopimuksen lisämaksullisista palvelunumeroista. Tällaisissa tapauksissa asiakas on joutunut maksamaan puhelusta paikallisverkkomaksun tai matkapuhelinmaksun lisäksi sopimuksen mukaisen palvelumaksun. Kun neuvonta on laissa säädetty maksuttomaksi, palvelun tuottamiseen liittyvät kustannukset kuuluvat kuitenkin viranomaisen eivätkä asiakkaan kannettaviksi. Ratkaisukäytännössä on katsottu, ettei puhelinneuvonta täytä neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta siltä osin kuin asiakkaalta peritään normaalia puheluhintaa korkeampaa maksua. Normaalilla puheluhinnalla tarkoitetaan hintaa, jonka asiakas maksaisi oman lanka- tai matkapuhelimensa liittymäsopimuksen mukaan soittaessaan tavalliseen puhelinnumeroon.

Toisinaan viranomaiset olivat kyllä järjestäneet jonkun maksuttoman neuvontanumeron, mutta jättäneet varsinaiset asiakaspalvelunumerot, virkamiesten ohivalintanumerot ja jopa viranomaisen puhelinvaihteen numerot maksullisiksi. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on kuitenkin katsottu, ettei viranomaisten yhteysnumeroita, asiakaspalvelunumeroita eikä sellaisten virkamiesten puhelinnumeroita, joihin hallinnon asiakkaat saattavat asiassaan ottaa puhelimitse yhteyttä, voida jättää maksuttomuuden ulkopuolelle.

Ensimmäiset asiaa koskevat kannanotot ovat vuodelta 2005, jolloin puhelinneuvonnan maksuttomuuden vaatimus saatettiin Verohallituksen (2069/04) ja Ajoneuvohallintokeskuksen (382/04) tietoon. Vuonna 2006 ratkaistiin kantelut Kansaneläkelaitoksen (1776/05), työhallinnon (3155/04), Maanmittauslaitoksen (1918/05) ja Tampereen kaupungin (1933/05) puhelinneuvonnan maksullisuudesta. Tampereen kaupungin puhelinneuvontaa koskeva päätös oli ensimmäinen laillisuusvalvojan kannanotto, jossa arvioitiin kunnan velvollisuutta järjestää puhelinneuvontansa hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla maksuttomaksi. Vuosina 2007 ja 2008 annettiin ratkaisut oikeusministeriön (483/07 ja 510/07), sisäasiainministe-

riön (2000/07) ja ympäristöministeriön (1766/07) hallinnonalojen puhelinneuvonnan maksullisuutta koskeneisiin kanteluihin.

Kun viranomaisten puhelinpalvelujen maksuttomuudessa ilmeni oikeusasiamiehelle saapuneiden kanteluiden ja laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella edelleen puutteita, kannanotto puhelinneuvonnan maksuttomuudesta saatettiin kaikkien ministeriöiden tietoon epäkohdan korjaamiseksi. Samalla ministeriöitä pyydettiin saattamaan kirje myös hallinnonalansa kaikkien niiden valtion viranomaisten tietoon, jotka tekevät itse puhelinpalvelua koskevat sopimuksensa puhelinyhtiöiden kanssa. Kirje lähetettiin myös Suomen Kuntaliitolle (1311/08).

Kannanottojen johdosta useat viranomaiset ovat muuttaneet palvelunumeronsa maksuttomiksi siten, että soittaja maksaa puhelusta vain paikallisverkkomaksun tai matkapuhelinmaksun.

Asian käsittelyn joutuisuus

Perustuslain 21 §:n mukaan asia on käsiteltävä toimivaltaisessa viranomaisessa "ilman aiheutonta viivytystä". Vastaava velvoite sisältyy hallintolain 23 §:n 1 momenttiin.

Asian käsittelyn joutuisuuteen liittyvät kysymykset tulevat laillisuusvalvonnassa jatkuvasti esille. Käsittelyn joutuisuuden lisäksi asiassa voi usein olla kysymys myös muista hyvän hallinnon osa-alueista. Hyvä hallinto edellyttää esimerkiksi, että edellisessä kohdassa käsiteltyyn neuvontavelvollisuuteen kuuluviin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastataan ilman aiheutonta viivytystä. Paitsi hyvän hallinnon kannalta käsittelyn joutuisuus on tärkeä usein myös muiden perusoikeuksien toteutumisessa.

Aihe on myös ajankohtainen siinä suhteessa, että tätä kirjoitettaessa syyskuussa 2009 oikeusministeriössä on vireillä lainsäädäntöhanke, jonka toteutuminen merkitsisi muun muassa uusia oikeussuojakeinoja viranomaisten passiivisuutta vastaan. Tähän niin sanotun passiivisuustyöryhmän mietintöön palaan tarkemmin artikkelin viimeisessä jaksossa.

Asian käsittelyn joutuisuutta koskevissa asioissa on yleensä kysymys paitsi siitä, onko kohtuullinen käsittelyaika ylitetty, myös viivästymisen syistä. Kohtuullisen käsittelyajan ylittymiselle saattaa nimittäin olla sellainen perusteltu syy, että viivästykseen ei voida katsoa tapahtuneen aiheettomasti. Näin oli esimerkiksi pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa (YTV) koskevassa asiassa, jossa katsottiin, ettei YTV ollut viivytellyt aiheettomasti joukkoliikenteen tarkastusmaksua koskeneen oikaisuvaatimuksen käsittelyssä, vaikka asia oli kantelun ratkai-

suhetkeen mennessä ollut vireillä kahdeksan kuukautta. Arviointiin vaikutti se, että lainsäädännölliset ja organisatoriset muutokset olivat lisänneet YTV:n työmäärä tavalla, johon ei ollut mahdollista varautua ennakolta riittävästi. Koska YTV oli seurannut käsittelyaikojen kehitystä ja oli jo ryhtynyt toimenpiteisiin henkilöstöressurssiensa lisäämiseksi, asia ei antanut aihetta toimenpiteisiin, vaikka käsittelyaika sinänsä olikin ollut melko pitkä (3790/07).

Kohtuullisena pidettävän käsittelyajan pituus vaihtelee asian laadun mukaan. Mitä tärkeämmästä asiasta on henkilön kannalta kysymys, sitä joutuisemmin se tulisi käsitellä. Esimerkiksi toimeentulotukiasioiden käsittelyssä joutuisuusvaatimus on erityisen korostettu, ja toimeentulotukihakemusten käsittelylle onkin vuoden 2008 alusta lukien säädetty määräajat. Usein lainsäädännössä ei kuitenkaan ole tarkkoja käsittelyaikoja koskevia määräyksiä. Tällöin kohtuullisena pidettävän käsittelyajan pituus joudutaan arvioimaan paitsi asian laadun myös esimerkiksi asianosaisen henkilökohtaisten olosuhteiden perusteella. Joutuisuuden toteutumisella on katsottu olevan erityistä merkitystä silloin, kun asianosainen on henkilökohtaisten olosuhteidensa puolesta heikossa asemassa. Arviointia ohjaavat toki oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä aikaisemmin esitetyt käsitykset kohtuullisesta käsittelyajasta joillakin tietyllä sektorilla sekä myös esimerkiksi kunnissa tai tietyllä hallinnonalalla sovitut käsittelyaikatavoitteet. Asian kiireellisyyttä harkittaessa tulee aina kiinnittää huomiota myös siihen, kuinka kauan asia on jo sen aikaisemmassa käsittelyvaiheessa viipynyt. Esimerkiksi viive viranhaltijapäätöksen tekemisessä tulisi siten nähdäkseni ottaa huomioon tuosta päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittelyssä.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että viivytsettömän käsittelyn vaatimus ei täytynyt, kun kantelijan pyyntöä saada tarkastaa henkilötietonsa oli käsitelty kaupungin sosiaalikeskuksessa yli neljä kuukautta (161/07). Toisessa tapauksessa kantelijan kaupunkiin kohdistaman vahingonkorvausvaatimuksen käsittely oli kestänyt yli 4 vuotta 8 kuukautta ennen kuin asia ratkaistiin kaupunginhallituksessa (707/06). Käsittelyaikaa pidettiin liian pitkänä myös, kun vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalveluhakemuksen käsittely sosiaalitoimistossa oli kestänyt noin 10 viikkoa (452/08) ja omaishoidontukihakemuksen käsittely sosiaalikeskuksessa noin neljä kuukautta (2677/07). Myös palkkaturvahakemuksen käsittelyaika katsottiin liian pitkäksi, kun sen käsittely TE-keskuksessa oli kestänyt 204 päivää (976/06). Asioiden käsittelyssä oli aiheettomasti viivytelty myös, kun turvapaikkahakemuksen käsittely Ulkomaalaisvirastossa oli kestänyt kaksi vuotta (1724/07), ja kun ympäristölupahakemuksen käsittely ympäristölupavirastossa oli kestänyt yli 6 vuotta 2 kuukautta. Tässä tapauksessa myös asianosaisen, joka oli tehnyt hakemuksen johdosta muistutuksen ja esittänyt korvausvaatimuksen, mahdollisuus käyttää oikeuttaan saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi oli vastaavasti viivästynyt (1940/07). Käytettynä maahantuodun henkilöauton autoveroalituksen käsittelyä koskevassa asiassa puolestaan katsottiin, että tullin olisi ollut perus-

.....

teltua aihetta ryhtyä perusteiltaan avoimen autoverotuksessa käytettävän arviointijärjestelmän luomiseen jo selvästi aikaisemmin ja toteuttaa se kiireellisemmin kuin mitä käytännössä tapahtui. Autoverotukseen liittyneet muutoksenhaut olivat olleet keskeytyneinä tuhansissa asioissa ainakin yli vuoden ajan sen jälkeen, kun korkein hallinto-oikeus oli antanut ennakkopäätöksen KHO:2006:95 (1645/07).

Ratkaisukäytännössä on kiinnitetty huomiota myös kanteluasioiden käsittelyaikoihin lääninhallituksissa ja Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksessa. Kanteluasioiden käsittelyajat, yli 1,5 vuotta ja noin 14 kuukautta, lääninhallituksessa eivät täyttäneet joutuisuuden ja asianmukaisuuden vaatimusta (513/08 ja 2369/07). Kanteluasian käsittelyaika Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksessa oli ollut vajaat 23 kuukautta, mikä ratkaisussa todetun mukaisesti ylitti tulossopimuksessa määritellyn 18–20 kuukauden käsittelyaikatavoitteen (3813/06).

Käsittelyn viivästyminen on usein johtunut käytettävissä olleiden voimavarojen riittämättömydestä. Pelkkä viittaus "yleiseen työtilanteeseen" ei kuitenkaan ole riittänyt selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittämiseksi. "Yleinen työtilanne" ei riittänyt hyväksyttäväksi perusteeksi asian käsittelyyn viipymiselle esimerkiksi patentti- ja rekisterihallituksen käsittelyaikoja koskeneessa asiassa, jossa kantelijan neljän, toisistaan erillisen patenttihakemuksen käsittely oli kestänyt 5–8 vuotta. Vaikka patentti- ja rekisterihallituksen työtilanne oli ollut huono ja voimavaroja liian vähän, ja vaikka kantelun tarkoittamat hakemukset olisivatkin olleet käsittelijän kannalta työläitä, eivät käsittelyajat olleet hyväksyttävissä. Koska kultakin hakemuksen vireilläolovuodelta tuli maksaa erillinen vuosimaksu, käsittelyajan pitkittyminen aiheutti hakijalle myös tosiasiallista taloudellista rasitusta (4241/06). Mainittakoon tässä yhteydessä myös omana aloitteena tutkittavaksi otettu patenttihakemusten vuosimaksuja koskeva asia, jonka ratkaisussa pidettiin ongelmallisena sitä, että patenttilaki ei mahdollista patenttihakemusten vuosimaksujen perimättä jättämistä tai alentamista aiheettoman viivästyksen ajalta eli niissä tilanteissa, joissa viipyminen oli selkeästi viranomaisesta johtuvaa (853/09).

Asian kokonaiskäsittelyaikaan vaikuttaa luonnollisesti myös se, miten asian käsittelyn eri vaiheissa on menetelty. Viivästyminen voi siten olla seurausta asian muuten puutteellisesta tai virheellisestä käsittelemisestä. Esimerkiksi Helsingin työvoimatoimistoa koskevassa ratkaisussa katsottiin, että toimiston olisi tullut pyytää kantelijaa nimenomaisesti toimittamaan työtödistuksensä toimistolle heti alkuhaastattelun yhteydessä. Virhe oli viivästyttänyt kantelijan asian käsittelyä noin kahdella viikolla (862/06). Toisessa tapauksessa kuluttajavalituslautakunta ei ollut asettanut käyttämälleen asiantuntijalle määräaikaa lausunnon antamiseen eikä muutenkaan ollut kiirehtinyt lausunnon saamista. Lautakunta ei ollut esittänyt hyväksyttävää syytä sille, että lausunnon saaminen oli kestänyt yli vuoden (3858/06). Yliopiston kanslerinvirastoa koskevassa asiassa puolestaan katsottiin, ettei kantelua ollut käsitelty sen kirjaa-

mista lukuun ottamatta asianmukaisesti, kun kantelu oli joutunut hukkaan, eikä sitä enää jälkikäteen ollut löydettävissä, jolloin kantelijalle ei myöskään ollut voitu antaa kohtuullisessa ajassa vastausta (955/08).

Viivästyminen tilanteissa viranomaisen huomiota on myös voitu kiinnittää julkista hallintotehtävää hoitavan tahon menettelyn lainmukaisuudesta huolehtimiseen, kuten ajoneuvon rekisteröinnin viipymistä koskeneessa asiassa, jossa rekisteröiminen oli viivästynyt sopimusrekisteröijänä toimineen vakuutusyhtiön menettelyn vuoksi. Ratkaisussa korostettiin Ajoneuvohallintokeskuksen velvollisuutta huolehtia siitä, että sopimusrekisteröijien toiminta täyttää julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi laissa asetetut vaatimukset (2404/06).

Luottamuksensuoja

Lainsäädäntöön luottamuksensuojaperiaate on tullut vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain myötä. Kuitenkin jo tätä ennen periaate oli vakiinnuttamassa asemaansa yleisenä oikeusperiaatteena ilman lain säännöstäkin. Myös ylimmät laillisuusvalvojat olivat yksittäistapauksissa korostaneet luottamuksensuojaa koskevan periaatteen merkitystä osana viranomaisen harkintavaltaa rajoittavia yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita. Nykyisin luottamuksensuojaperiaate sisältyy siis hallintolakiin, sen hallinnon oikeusperiaatteita koskevaan 6 §:ään. Säännöksen mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen, ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa edunsaovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan ilman lainsäädännön antamaa valtuutusta. Suojaamisen kohteena olevat odotukset on kuitenkin voitava perustaa viime kädessä oikeusjärjestykseen, lähinnä lainsäädäntöön, yleisiin oikeusperiaatteisiin tai kansainvälisiin sopimuksiin. Luottamuksensuojan arviointi perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun (HE 72/2002 vp).

Vaikka luottamuksensuojaperiaate onkin lainsäädännössä suhteellisen uusi, löytyy oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä lukuisia ratkaisuja, joissa tutkittavana ollutta menettelyä on arvioitu tämän oikeusperiaatteen valossa. Oikeusasiamiehen kanslian sähköisestä tekstiar-

kistosta löytyi syyskuussa 2009 hakusanalla "luottamuksensuoj#" kaikkiaan 110 ratkaisua. Näistä ensimmäinen on kirjattu diaariin vuonna 1996. Haun perusteella hallintolain voimassaoloajalla diaariin merkittyjä ja ratkaistuja tapauksia, joissa luottamuksensuoja on mainittu, on kaikkiaan 82 kappaletta. Kaikki ratkaisut eivät näistäkään kuitenkaan välttämättä koske hallintolain voimassaoloaikaa, vaan joissakin niistä saattaa olla kysymys ennen hallintolain voimaantuloa tapahtuneesta menettelystä. Toisaalta kaikissa tapauksissa luottamuksensuojaperiaattekaan ei välttämättä ole ollut olennaisessa osassa, vaan se on saatettu vain mainita esimerkiksi yleisellä tasolla yhtenä hallinnon oikeusperiaatteista. Toisinaan menettelyä on kuitenkin arvioitu nimenomaan luottamuksensuojan toteutumisen näkökulmasta.

Luottamuksensuojaperiaatteen vastaisesta menettelystä oli kysymys muun muassa, kun kunta oli määrännyt vanhuksen palveluasumisesta perittävät uudet maksut tämän vahingoksi takautuvasti (3991/06). Eräässä ratkaisussa puolestaan katsottiin, ettei yliopistossa myönnettyä väittelylupaa voitu kumota asiavirheen perusteella toisen vastaväittäjän kieltäytyttyä väittämisuudesta, koska tällainen menettely rikkoi väittelijän oikeuksia ja hänelle hallinnossa kuuluvaa luottamuksensuojaa (3435/06). On myös katsottu, että luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti ampuma-aseen hankkineen henkilön tuli voida luottaa siihen, että hänen sopivuutensa ampuma-aseen hallussapitoon oli selvitetty jo hankkimislupaa myönnettäessä ja ettei hänen sopivuutta enää hallussapitolupaa haettaessa ilman erityistä syytä erikseen selvitetä (2294/06). Eräässä ratkaisussa katsottiin, että kantelijan oli tullut voida luottaa siihen, että toimiessaan viranomaisen lain nojalla edellyttämällä tavalla, eli palauttamalla vaa-ditun kurssihakemuksen, hän automaattisesti pääsee hänelle lain mukaan kuuluviin työvoimapoliittisiin oikeuksiin (751/04).

Aikaisemmin noudatetusta käytännöstä poikkeamisesta oli kysymys esimerkiksi lentoturvallisuushallintoa (LTH) koskeneessa tapauksessa. Vaikka LTH oli aiemmin korostanut, ettei sen asettamista ehdoista tulnaisi tinkimään, se oli antanut kuitenkin eräälle kantelijaan nähden kilpailevalle yhtiölle helikopteritoimintaa koskevan poikkeuslupan myöntäen asetetuista vaatimuksista lisäpoikkeuksia. Ratkaisussa LTH:n pelastushelikopteritoimintaa koskeneen myönteisen poikkeuslupapäätöksen katsottiin olevan ristiriidassa keskeisten hallinnollisten periaatteiden, erityisesti yhdenvertaisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteiden kanssa (170/05). Viranomaisen aiemmin noudattaman kannan muuttamisesta oli kysymys myös eräässä maistraattia koskeneessa tapauksessa. Maistraatti oli aluksi hyväksynyt vuosittain muistutuksista seuraavassa tilintarkastuksessa se oli kuitenkin muuttanut aiempaa kantaansa edunvalvojan eräiden kulujen hyväksyttävyydestä. Ratkaisussa katsottiin, että edunvalvoja oli luottamuksensuojasta johtuen voinut perustellusti olettaa maistraatin kannan pysyvän ennallaan sikäli kuin olosuhteissa ei tapahdu muutosta. Ratkaisussa korostettiin edelleen sitä, että viranomaisten tulee perustella tulkintojensa muutokset asianmukaisesti ja että tämä koski myös edunvalvo-

.....

jan toimintaa ohjaavia tilintarkastusmuistutuksia, joilla maistraatti toteutti neuvontavelvoitetaan. Annettu muistutus katsottiin ratkaisussa epätäsmälliseksi, koska siitä ei selvästi ilmennyt, miksi maistraatin suhtautuminen eräiden kulujen perimiseen päämieheltä oli muuttunut (3992/05).

Usein luottamuksensuojan liittyvät laillisuusvalvonnan kannanotot koskevat myös viranomaisten erityyppistä ohjeistusta. Tältä osin voidaan mainita seuraavat neljä tapausta.

Ensimmäisessä, yliopistoa koskeneessa, tapauksessa kantelijaa oli kohdeltu toisiin kandidaattitason hakijoihin nähden eri tavoin, kun hän oli opettajien inhimillisen erehdyksen vuoksi saanut väärän tiedon hakukelpoisuudestaan. Vaikka kantelija ei ollutkaan menettänyt asiassa oikeuksiaan, ratkaisussa katsottiin, että sekä kandidaattitason perusopintojen että myös maisteriohjelman valintakoejärjestelyjä olisi tarvetta täsmentää. Lisäksi ratkaisussa katsottiin, että myös valintakoetta ja sen ohjetta tulisi mahdollisuuksien mukaan kehittää edelleen hyvän hallinnon vaatimusten kannalta ja opiskelijoiden luottamuksensuojan näkökulmasta (2876/07).

Toisessa ratkaisussa oli puolestaan kysymys Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen (STTV) menettelystä sen ohjeistaessa ulkomailta Suomeen veroedustajaa käyttäen tapahtuvaa alkoholijuomien myyntitoimintaa. Ratkaisussa katsottiin, että STTV:n tiedotteissaan ilmaiseman tulkintalinjan johdonmukaisuutta oli arvioitava hallintolaissakin säännellyn luottamuksensuojan periaatteen kannalta. Ratkaisun mukaan luottamuksensuojan periaatteesta ei johtunut, etteikö viranomaisen perustellusta syytä voinut muuttaa tulkintalinjaansa. Tässä asiassa, kun lainsäädännössä ei ollut tapahtunut arvioinnin kannalta merkityksellisiä muutoksia, olisivat kysymykseen voineet tulla kansallisen tuomioistuimen tai EY-tuomioistuimen kannanotot. EY-tuomioistuimen mainituilla kannanotoilla ei ole kuitenkaan ollut sellaista merkitystä asiassa, että tulkintalinjan muutokselle olisi ollut hyväksyttäviä perusteita. Edelleen ratkaisussa katsottiin, että vaikka viraston linja ei olisikaan muuttunut, se ei ollut tiedotteissaan onnistunut tuomaan esiin johdonmukaista tulkintalinjaansa. Menettelyä pidettiin hallinnon luottamuksensuojan oikeusperiaatteen kannalta ongelmallisena (1462/07).

Kolmannessa ohjeistusta koskevassa esimerkkitapauksessa Tullihallituksen ohjeiden puutteellisuus katsottiin ongelmalliseksi asiakkaan luottamuksensuojan kannalta tapauksessa, jossa ohjeet olivat sillä tavoin tulkinnanvaraisia, että alkoholijuomien ostajille oli perustellusti voinut syntyä käsitys, että valmisteverot maksamalla tilaajilla olisi oikeus saada tavarat haltuunsa. Kun Tullihallituksen tulkinta verovelvollisesta kuitenkin tosiasiasa oli johtanut siihen, että ostajilla ei ollut mahdollisuutta verojakaan maksamalla saada alkoholijuomia haltuunsa, olisi tästä tosiasiallisesta menettelystä tullut ohjeistuksessa mainita (3525/04).

Viimeisessä tämän ryhmän esimerkkitapauksessa eli kunnanhallituksen kuulutuksen sisältöä koskeneessa ratkaisussa puolestaan katsottiin, että kunnan valtionapuviranomaisena julkaisema kuulutus ei neuvontavelvoitteen ja luottamuksensuojan näkökulmasta ollut täysin onnistunut, kun siinä ei ollut johdonmukaisesti lueteltu kaikkia kuulutuksella haettavaksi julistettujen avustusten kohteita tai vaihtoehtoisesti tuotu selkeästi esiin sitä, että kuulutuksen luetelo avustuskohteista oli vain esimerkinomainen. Ratkaisussa todettiin muun muassa, että luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti kuntalaisten oli voitava luottaa siihen, että kuulutus antoi siinä tarkoitetusta menettelystä oikean kuvan (834/07).

Asioiden sähköisestä käsittelystä

Asioiden sähköisen käsittelyn, esimerkiksi sähköpostin käytön, yleistyminen tuo yhä useammin laillisuusvalvonnassakin esiin kysymyksen siitä, miten hyvää hallintoa tulee toteuttaa sähköisessä toimintaympäristössä. Kysymys voi olla paitsi siitä, miten hyvä hallinto toteutuu yksittäistapauksessa, myös laajemmasta – esimerkiksi viranomaisen tietojärjestelmään liittyvästä – kysymyksestä. Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, ettei tietojärjestelmiin liittyvillä syillä voida perustella poikkeamista hyvän hallinnon viranomaismenettelylle asettamista vaatimuksista. Näin ollen on myös katsottu, että viranomaisten tulisi tietojärjestelmiä kehittäessään ja hankkiessaan kiinnittää huomiota siihen, että järjestelmät mahdollistavat hyvän hallinnon turvaavat toimintatavat.

Hyvään hallintoon ja asioiden sähköiseen käsittelyyn liittyvät tilanteet voivat yksinkertaisimmillaan koskea vaikkapa sitä, pitääkö viranomaiselle tulleeseen sähköpostitiedusteluun vastata. Vastaus lienee selvä. Hyvä hallintohan edellyttää asiallisiin tiedusteluihin vastaamista. Mutta miten suhtautua viestiin, jonka jakelusta ilmenee, että se on samalla kertaa lähetetty lukuisille eri viranomaisille ja virkamiehille? Tähän kysymykseen ei oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä ole vielä otettu kantaa. Lähtökohtana on nähdäkseni pidettävä sitä, että kukin viestin saanut viranomainen ja virkamies arvioi omalta kohdaltaan, edellyttääkö viesti siihen vastaamista. Merkitystä asian ratkaisemiseksi voitaneen antaa sille, kenelle viesti on ensisijaisesti lähetetty, ja onko viranomainen tai virkamies merkitty viestin vastaanottajaksi vai kopion saajaksi, jolloin viesti olisi mahdollisesti lähetty kysymyksessä olevalle taholle vain tiedoksi. Mutta onko virkamiehellä velvollisuutta seurata henkilökohtaiseen virkasähköpostiosoitteeseen tulleita viestejä? Entä, miten tällaiseen sähköpostiosoitteeseen tulevien viestien suhteen pitäisi menetellä lomien tai muiden poissaolojen aikana?

Sähköistä asiointia koskevasta ratkaisukäytännöstä otan tässä tarkemmin esille kolme tapaus, joista kaksi koskee sähköpostin käyttöä ja kolmas tukien hakemiseen tarkoitettua ministeriön tietojärjestelmää.

Ensimmäisessä tapauksessa oli kysymys sähköpostin automaattisista poissaoloilmoituksista ja niissä käytettävästä kielestä (2575/06 ja 63/07). Ratkaisussa käsiteltiin myös vastaanottoilmoitusten lähetyksvelvollisuutta. Ratkaisussa todettiin, ettei sähköpostijärjestelmien mahdollistamien virkamiehen poissaoloilmoitusten lähettämiseen ole laista suoraan johtuvaa veloitusta, vaan kysymyksessä on vapaaehtoinen palvelun muoto. Tällaisten poissaoloilmoitusten käyttäminen on kuitenkin suositeltavaa, koska se on omiaan edistämään perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattua hyvää hallintoa ja hyvään hallintoon sisältyvään hallintolain 7 §:n mukaisen palveluperiaatteen toteutumista. Silloin, kun näitä ilmoituksia käytetään, ne tulisi kaksikielisessä viranomaisessa laatia sekä suomeksi että ruotsiksi.

Vastaanottoilmoituksista ratkaisussa todettiin muun muassa, että lainsäädännön perusteella viranomaisen on ilmoitettava asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon liittyvän sähköisen viestin vastaanottamisesta lähettäjälle tämän käyttämällä kielellä. Sikäli kuin ilmoitus lähetetään automaattisena toimintona ennen kuin kukaan on vielä tosiasiallisesti perehtynyt siihen, kummalla kansalliskielellä saapunut viesti on laadittu, ilmoituksessa on kaksikielisissä viranomaisissa käytettävä molempia kansalliskieliä. Muiden sähköisten viestien vastaanottamisesta ilmoittaminen jää viranomaisten harkintaan. Edelleen ratkaisussa todettiin, ettei yksittäiselle virkamiehelle ole lainsäädännöstä löydettävissä selkeää veloitusta kyseisten vastaanottoilmoituksiasten lähettämiseen silloin, kun virkamies vastaanottaa sähköisen viestin henkilökohtaiseen virkasähköpostiosoitteeseensa. Virkamiehen tulee kuitenkin tarvittaessa vähimmillään toimittaa viesti edelleen viranomaisen viralliseen sähköisen asioinnin osoitteeseen vastaanottoilmoituksen lähettämiseksi. Nähdäkseni mitään estettä ei ole sille, että kukin virkamies itse lähettää vastaanottoilmoituksen. Selvyden vuoksi todettakoon, että tämä kysymyksenasettelu ei toki koske niitä, joilla on käytössä automaattinen vastaanottokuitaus. Asiakkaan näkökulmasta olennaista on se, että hän saa vastaanottoilmoituksen, ei se, miten asia on viranomaisessa sisäisesti järjestetty. Ratkaisussa korostettiin myös sitä, että yksittäisen hallinnon asiakkaan näkökulmasta viranomaisen ja virkamiehen voivat ulospäin näyttäytyä yhtenä kokonaisuutena, jossa voi olla vaikea – ainakaan selvästi – erottaa toisistaan viranomaisen ja yksittäisen virkamiehen toimintaa. Näin ollen yksittäisen virkamiehen sähköpostin käytössä tulee ainakin tiettyyn määrään saakka ottaa huomioon hyvän hallinnon asettamat vaatimukset.

Toisessa ratkaisussa otettiin kantaa muun muassa virkamiehen velvollisuuteen seurata henkilökohtaiseen virkasähköpostiosoitteeseen saapuneita viestejä (3718/07). Kysymyksessä olevassa tapauksessa käräjäoikeus oli jättänyt hakemusasian tutkimatta sillä perusteella, että hakija ei ollut toimittanut käräjäoikeuden pyytämää hakemuksen täydennystä määräaikaan mennessä. Käräjäoikeuden ratkaisun jälkeen ilmeni, että hakija oli lähettänyt pyydetyn täydennyksen sähköpostin liitetiedostona suoraan käräjätuomarin henkilökohtaiseen virkasähköpostiosoitteeseen. Käräjätuomari ei kuitenkaan ollut tietoinen viestistä ratkaistessaan asiaa. Käräjätuomari ei ollut tietoinen myöskään hakijan toisesta sähköpostista, jossa oli tiedusteltu asian käsittelyn tilaa. Saadun selvityksen valossa käräjätuomari ei ollut joko lainkaan lukenut henkilökohtaiseen virkasähköpostiosoitteeseensa tullutta postia tai hän ei ollut ainakaan lukenut sähköpostiaan huolellisesti.

Ratkaisussa todettiin, että käräjäoikeudessa kysymys siitä, tuleeko virkamiehen ylipäätään käyttää henkilökohtaista työsähköpostiosoitettaan, tulee esille toisaalta lainkäyttöasian käsittelyssä ja toisaalta perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon edellytyksenä turvatun neuvonta- ja palveluvelvollisuuden kannalta. Viimeksi mainittu näkökulma tulee esille muissa kuin lainkäyttöasioiksi luettavien yhteydenottojen tapauksessa.

Ratkaisussa esitetyn kannan mukaan hyvän hallinnon toteuttamista koskevista vaatimuksista lähtien nyky-yhteiskunnassa voidaan yleisellä tasolla edellyttää, että virkamies seuraa riittävän aktiivisesti henkilökohtaiseen virkasähköpostiosoitteeseensa tulevia viestejä sekä reagoi ja vastaa niihin asianmukaisesti. Ratkaisussa katsottiinkin, että käräjätuomarin olisi tullut seurata henkilökohtaista työsähköpostiaan niin, että hän olisi voinut havaita hakijan toimittaman hakemuksen täydennyksen ja myöhemmän tiedustelun asian käsittelyvaiheesta. Neuvonta- ja palveluvelvollisuuden sisältävän velvoitteen vastata asiallisiin asian käsittelyä koskeviin tiedusteluihin todettiin ulottuvan myös käräjätuomareihin.

Kolmas tapaus koskee työ- ja elinkeinoministeriön EU-tukien hakemiseen tarkoitettua tietojärjestelmää (212/08). Ratkaisussa pidettiin ongelmallisena sitä, että tukien hakemiseen tarkoitettu tietojärjestelmä, jonka avulla hakemuksen tekeminen oli nopeaa ja joustavaa, oli käytettävissä vain suomenkielisenä versiona. Vaikka hakemus olikin mahdollista tehdä perinteisellä lomakkeella myös ruotsiksi, hakija ei tällöin saanut hyväkseen tietojärjestelmän etuja hakemuksen täytössä ja käsittelyssä. Vaikka asianmukaisen kohtelun näkökulmasta ei ole ainkaan täysin poissuljettua, että palvelu jossain suhteessa on toisella kansalliskielellä tarjolla eri muodossa, palvelun laatu ei ratkaisussa esitetyn kannan mukaan kuitenkaan saa heiketä yksilön kielivalinnan johdosta.

Hyvän hallinnon laillisuusvalvonnan tulevaisuudennäkymistä

Käsitykset hyvän hallinnon vaatimukset täyttävän menettelyn sisällöstä saavat aikaisemmin esiintymättömien tilanteiden myötä uutta sisältöä. Tämä näkyy luonnollisesti myös laillisuusvalvontatyössä. Sähköisen hallinnon laillisuusvalvonnalle tuomien haasteiden osalta viittaa tämän kirjan asiaa koskevaan esitykseen. Uusien hyvän hallinnon näkökulmasta aikaisemmin esiintymättömien tilanteiden lisäksi myös muutokset lainsäädännössä vaikuttavat paitsi menettelyn hyvän hallinnon mukaisuuden arviointiin – kuten esimerkiksi käsittelymääräaikojen ottaminen lainsäädäntöön – myös laillisuusvalvonnassa esiin tuleviin hyvään hallintoon liittyviin tilanteisiin.

Merkittävänä uudistushankkeena voidaan pitää jo edellä mainittua lainsäädäntöhanketta viranomaisten passiivisuutta vastaan. Hankkeeseen liittyvä hallintolainkäytön kehittämistoimikuntaa avustavan työryhmän mietintö (työryhmämietintö 2008:5) sisältää ehdotuksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle käsittelyn joutuisuutta hallinnossa ja oikeussuojakeinoja käsittelyn viivästyessä koskevaksi lainsäädännöksi. Ehdotuksen mukaan hallintolakiin otettaisiin säännökset viranomaisen velvollisuudesta asettaa ja julkaista tieto asianosaisen vireillepanemien, asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevien asioiden kohtuullisista käsittelyajoista. Jos asian käsittely viranomaisessa viivästyisi, asianosainen voisi tehdä viranomaiselle kiirehtimisvaatimuksen. Viranomaisen tulisi vastata vaatimukseen määräajassa. Asianosainen voisi tehdä myös viivästysvalituksen, jos hän on tyytymätön viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antamaan vastaukseen. Viivästysvalitus tehtäisiin sille valitusviranomaiselle, johon asiassa annetusta päätöksestä valitettaisiin. Valitusviranomainen voisi asettaa viranomaiselle määräajan, jossa päätös olisi tehtävä, ja tarvittaessa tehostaa sitä uhkasakolla. Erityisestä syystä valitusviranomainen voisi myös ottaa asian ratkaistavakseen.

Ehdotuksella voi olla vaikutusta myös oikeusasiamiehen toimintaan viivästyskanteluiden käsittelijänä. Työryhmän mietinnössä arvioitiin, että uusi menettely vähentäisi selvästi viivästyskanteluiden määrää, mikä olisi mietinnön mukaan merkittävä muutos kanteluviranomaisten toiminnassa. Edelleen mietinnön mukaan kanteluviranomaisten tehtäväksi jäisi yleinen viranomaisten asettamien ja julkaisemien käsittelyaikojen kohtuullisuuden arviointi. Oikeusministeriölle mietinnöstä antamassaan lausunnossa (3719/08) oikeusasiamies oli kuitenkin taipuvainen uskomaan menettelyn päinvastoin monella tavalla lisäävän oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tutkittavaksi tulevia käsittelyn joutuisuuteen liittyviä seikkoja. Tähän suuntaan saattavat vaikuttaa muun muassa ehdotukseen sisältyvät uudet hallintoviranomaisia velvoittavat määräajat (kiirehtimisvaatimukseen vastaamiselle asetetut viikon ja kahden viikon määräajat), joiden noudattamisen laiminlyöminen voisi tulla kanteluna tutkittavaksi.

Luonnollisesti myös viivästysvalituksen käsittelevä tuomioistuin voisi joutua kantelun kohteeksi ainakin siitä näkökulmasta, onko viivästysvalitus käsitelty ehdotukseen sisältyvän säännöksen mukaisesti kiireellisenä. Myös ehdotetut valituskiellot jättäisivät sijaa laillisuusvalvonnalle. Arvioitavaksi saattaisi siten tulla esimerkiksi viivästyneen viranomaisen päätöksenteolle asetetun määräajan pituuden ja uhkasakon asettamatta jättämisen asianmukaisuus. Lausunnossaan oikeusasiamies katsoi myös, että viivästysvalituksen käsittelyn raukeamistilanteissa, kuten myös todetuissa viivästystilanteissa, hallintoviranomaisen menettelyn virkamies- tai virkarikosoikeudellinen asianmukaisuus jäisi arvioimatta. Kantelumenettelylle jäisi tällöinkin käytännössä sijaa. Oikeusasiamiehen esittämän näkemyksen mukaan laillisuusvalvojille tehtävien viivästyskanteluiden määrä ei uudistuksen toteutuessa välttämättä ainakaan vähenisi. Nähtäväksi jääkin, miten uudistus toteutuessaan vaikuttaa viivästyskanteluiden määrään ja kanteluiden kohteisiin.

Kansallisen oikeuden lisäksi myös eurooppaoikeus ja sitä koskeva oikeuskäytäntö saattavat tuoda uusia ulottuvuuksia hyvän hallinnon sisältöön. Tärkeistä "eurooppalaisen hyvän hallinnon" lähteistä mainittakoon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artikla oikeudesta hyvään hallintoon ja EY-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö sekä Euroopan neuvoston osalta hyvän hallinnon perussääntö.

Perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Tähän oikeuteen sisältyy erityisesti artiklassa tarkemmin määritellyt oikeus tulla kuulluksi, asianosaisjulkisuus ja päätösten perusteluvelvollisuus. Myös hallintotoimintaan kohdistuva vahingonkorvausvastuu ja kielelliset oikeudet sisältyvät artiklassa turvattuun hyvään hallintoon. Euroopan neuvoston hyvän hallinnon perussääntö, vuonna 2007 annettu suositus, puolestaan koskee hyvän hallinnon periaatteita, hallinnollista päätöksentekoa koskevia perusvaatimuksia sekä muutoksenhakua ja korvausten perusteita. Hyvän hallinnon periaatteita perussäännössä ovat lainmukaisuus, yhdenvertaisuus, suhteellisuus, puolueettomuus, oikeusvarmuus, viivytyksetön menettely, osallistumisperiaate, yksityisyyden suoja ja avoimuus.

Kansalliseen hallintomenettelyyn näillä säännöksillä saattaa olla vaikutusta paitsi perusoikeuskirjan osalta EY-tuomioistuimen ratkaisukäytännön kautta, myös niiden tärkeän periaatteellisen merkityksen johdosta hyvän hallinnon vähimmäisvaatimusten määrittäjänä. Nähtäväksi myös jää, mikä vaikutus Lissabonin sopimuksen hyväksymisellä on hyvään hallintoon kansallisella tasolla. □□□□