

24.7.2020

EOAK/4423/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

Kantelun käsittely aluehallintovirastossa

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Lounais-Suomen aluehallintoviraston menettelyä kantelunsa käsittelyssä. Kirjoituksen mukaan kantelun käsittely on kestänyt aluehallintovirastossa lähes kaksi vuotta.

2 ALUSTAVA SELVITYS

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeusasiamies ryhtyy 2 momentin mukaan hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Kantelukirjoituksen johdosta ei tässä vaiheessa pyydetty Lounais-Suomen aluehallintovirastosta selvitystä. Asian esittelijä hankki kuitenkin aluehallintovirastosta tietoja asian alustavaksi arvioimiseksi.

Aluehallintovirastosta saadun tiedon mukaan kantelija on tehnyt aluehallintovirastolle vuosina 2018-2020 kymmeniä kanteluja ja lähettänyt näihin erilaisia ja määrällisesti huomattavan lukuisia ja laajoja lisäkirjeitä.

Lisäkirjoitusten johdosta on aluehallintovirastossa hallintolain edellyttämällä tavalla erikseen arvioitu, tuleeko näiden lisäkirjoitusten johdosta asiassa pyytää valvottavilta vielä selvitystä. Tämä on osaltaan vaikuttanut kantelukirjoituksessa tarkoitetun asian käsittelyn pitkittymiseen.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa.

Hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta ja lukuun kuuluvassa 53 b §:ssä hallintokantelun käsittelystä. Pykälän 2 momentin mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.

Hallintokantelun käsittelyyn sovelletaan muun muassa hallintolain 23 §:ää, jonka 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

3.2 Arvioinnin lähtökohtia

Hallintolain sääntely asian käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä ei sisällä nimenomaista säännöstä siitä, missä ajassa esimerkiksi hakemukset ja kantelut tai muut asiat tulisi käsitellä. Viranomaisen toimialaan ja tehtäviin kuuluvat asiat tulee siten käsitellä asian laatu ja siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa.

Vaikka kanteluasian käsittelyä koskee sama käsittelyaikaa koskeva ajallinen tehoste kuin hallintoasian käsittelyä, kanteluasia kuitenkin poikkeaa oikeudelliselta luonteeltaan hallintoasian käsittelystä, koska kantelumenettelyssä ei päätetä kantelijan eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista. Koska hallintolain 23 § mahdollistaa tapauskohtaisen arvioinnin myös hallintoasioiden käsittelyaikojen kohdalla, sama tapauskohtaisuus on mahdollinen myös arvioitaessa kanteluasian käsittelyajan asianmukaisuutta.

Esimerkiksi aluehallintovirastojen kanteluiden myötä harjoittamassa valvonnassa on usein kyse erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohtelusta ja oikeuksista. Hallintokanteluiden käsittely on yleisesti ottaen tärkeä osa viranomaisten valvontatoimintaa, joka turvaa viranhoidon legitimitettiin.

Toisaalta aluehallintovirastoilla - monien muiden viranomaisten tavoin - on myös muita lakisääteisiä tehtäviä ja hallintokanteluiden käsittely on vain yksi osa niiden tehtävistä ja suorittamasta laillisuusvalvonnasta. Valvontaviranomaisilla kuuluvat valvonnan ja ohjauksen keinovalikoimaan kanteluiden käsittelyn lisäksi valvontaviranomaisesta riippuen esimerkiksi lupa- ja ilmoitusmenettelyyn liittyvä valvonta, tarkastussuunnitelman mukaiset tarkastukset sekä muut tarkastukset, valvontaohjelmien toimeenpano, erilaisten muiden kuin kanteluiksi katsottavien ilmoitusten perusteella tapahtuva valvonta-asioiden käsittely ja oma-aloitteisten valvonta-asioiden käsittely sekä informaatio-ohjaus (HE 50/2013 vp, s. 11).

Hallintolain mukaisessa käsittelyaikojen asianmukaisuuden arvioinnissa on viime kädessä aina kyse tapauskohtaisesta arviosta, vaikka esimerkiksi virastojen tulossopimuksiin tai muihin vastaaviin toimintaa ohjaaviin asiakirjoihin olisikin kirjattu eri asiaryhmiä koskevia yleisiä käsittelyaikatavoitteita. Yksittäisen asian asianmukaista käsittelyaikaa ei sinänsä voida ennalta tällaisin sopimuksin määrittellä, koska käsittelyn vaatimaa aikaa arvioidaan lähtökohtaisesti hallintolain ja sen nojalla asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella.

Hallinnon asiakkaalla on oikeus kannella ja toimittaa viranomaiselle tarpeelliseksi katsomaansa lisätietoa, koska hän ei välttämättä pysty itse aina arvioimaan, mikä kulloinkin on asiassa olennaista viranomaisen näkökulmasta. Tämä arviointi on viranomaisen vastuulla ja kuuluu sen tehtäviin. Toisaalta hyvässäkin tarkoituksessa toteutettu runsas lisätietojen toimittaminen ei välttämättä aina suoraan edistä asian selvittämistä ja joutuisaa käsittelyä, mikäli lisäkirjeiden johdosta on hankittava uutta selvitystä. Myöhemmin toimitetut ja käsiteltävään asiaan liittyvät selvitystä vaativat lisäkirjoitukset voivat siten pidentää kantelun ratkaisemiseen tarvittavaa aikaa.

Yleisesti voidaan myös todeta, että jos asiakas esimerkiksi kirjoittaa kanteluviranomaiselle toistuvasti asiallisesti samoista asioista tai yksittäinen kirjoitus liittyy useaan kantelijan vireille saatamaan eri asiaan, voi kanteluviranomaisen olla vaikeaa erottaa ja jäsentää sitä, mihin asioihin on jo vastattu ja mihin vielä halutaan selvitystä tai vastausta tai milloin viranomaisen on vielä pyydettävä uutta selvitystä. Kirjoitukset voivat siten joskus paisua hallitsemattomaksi kokonaisuudeksi, joka saattaa hämärtää viranomaiselle toimitetun asiakirjan tai muun viestin tosiasiallisen merkityssisällön ja sen, mihin asiakas yhteydenotoillaan pyrkii ja mitä hän haluaa vielä selvittää.

Kanteluviranomaisella on harkintavaltaa siinä, millä tavoin ja minkälaisin menettelymuodoin se tutkii sille lähetettyä kantelua, antaako jokainen asiaan lähetetty lisäkirje tai muu selvitys kantelumenettelyssä aiheen uudelle selvittelylle, ja siinä, milloin ja missä laajuudessa kantelijaa on mahdollisesti kuultava. Jotkut kanteluperusteista voivat esimerkiksi edellyttää täysimittaista tutkintaa, kun taas toiset voivat jäädä summaarisemman käsittelyn varaan. Tarpeettomia selvityksiä tai lisäselvityksiä ei tule hankkia. Tämä liittyy osaltaan asian viivytyksettömän käsittelyn vaatimukseen.

Hallintolain kantelumenettelyä koskevilla säännöksillä on nimenomaan pyritty takaamaan kanteluviranomaisille riittävä harkintavalta ja joustavuus kanteluiden käsittelyssä sekä lisäämään toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä parantamaan valvontaviranomaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia oma-aloitteisiin, suunnitelmallisiin ja ennaltaehkäiseviin ohjaus- ja valvontatoimenpiteisiin sekä siihen, että valvovat viranomaiset voivat antaa kanteluratkaisut kohdennetun sellaisissa asioissa, joissa niillä on tarve ja mahdollisuus laillisuusvalvonnalliselle reagoinnille (HE 50/2013 vp, s. 14).

Viranomaisilla on lähtökohtaisesti oikeus asettaa tehtäviään kiireellisyys- tai tärkeysjärjestykseen saadakseen sille kuuluvien eri tehtävien kokonaisuuden tehokkaimmin ja tuloksellisimmin hoidetuksi.

Koska kanteluasiassa annettu ratkaisu ei saavuta lain- eikä oikeusvoimaa, asiaan on aina mahdollista palata myöhemmin uudelleen. Kanteluasioissakin viranomaisella on sinänsä ratkaisupakko eli vireille saatettu asia tulee ratkaista. Se, mihin kanteluperusteisiin kulloinkin otetaan lähemmin kantaa ja missä laajuudessa, jää kuitenkin viranomaisen harkintaan. Näin ollen kanteluviranomainen voi ja sen tulee jossakin vaiheessa päättää, että se ratkaisee asian tiettyä hetkenä siihen mennessä kertyneen aineiston perusteella.

3.3 Arviointi

Nyt esillä olevassa asiassa kantelukirjoituksesta ilmenee, että aluehallintovirasto on osin ratkaissut asian ja osaan kantelijan kantelusta ratkaisu on antamatta. Aluehallintovirastosta saadun tiedon mukaan vielä ratkaisemattomaan, muun muassa virkasalaisuutta koskevaan aihealueeseen, on kerätty ja yhdistetty myös muita kantelijan asian kokonaisuuteen liittyviä kantelijan kirjoituksia. Kaiken kaikkiaan kyseessä näyttäisi alustavien tietojen perusteella siten olevan laaja asiakokonaisuus.

Totean, että kanteluviranomainen voi harkintavaltansa puitteissa muodostaa kantelijan vireille saattamista kanteluasioista tarkoituksenmukaisina pitämiään kokonaisuuksia. Tällaisten suurempien kokonaisuuksien muodostaminen voi olla perusteltua kantelun asianmukaisen ja perusteellisen tutkimisen kannalta ja näin ollen myös hyvän hallinnon vaatimusten mukaista erityisesti silloin, jos kantelukirjoituksia on useita ja ne liittyvät asiallisesti johonkin tiettyyn asiaan tai laajempaan kokonaisuuteen, esimerkiksi viranomaisen menettelytapoihin tai käytäntöihin.

Siten aluehallintovirasto on tässäkin tapauksessa voinut harkintavaltansa puitteissa muodostaa kantelijan vireille saattamista kanteluasioista tarkoituksenmukaisina pitämiään kokonaisuuksia.

Toisaalta viranomaisen tulee kuitenkin tarvittaessa jakaa juttuja myös pienemmiksi kokonaisuuksiksi, mikäli niiden yhdessä käsitteleminen ei ole asian selvittämiseksi tai muusta syystä välttämätöntä ja jos kokonaisuus muuten uhkaa muodostua hallitsemattomaksi ja asian käsittely viivästyä sen takia.

Asian laatu ja sen vaatimat toimenpiteet voivat siis antaa viranomaiselle aiheen pitkäänkin käsittelyaikaan ilman, että asiassa olisi moitittavalla tavalla viivytely.

Menettelyn mahdollista moitittavuutta arvioitaessa on myös kiinnitettävä huomiota viranomaisen tosiasiallisiin mahdollisuuksiin selviytyä tehtävistään.

Aluehallintovirastosta saadun tiedon mukaan kantelujen käsittelyajat pitkittyivät keväällä ja alkukesästä 2020 koronapandemian johdosta. Totean tässä yhteydessä, että koronapandemian johdosta aluehallintovirastoille kuului lukuisia sinänsä sen toimialaan kuuluvia pandemiasta aiheutuvia tehtäviä ja toimeksiantoja, joihin aluehallintovirastot - tai mikään muukaan viranomaisen Suomessa - eivät voineet resurssienkaan puolesta ennakolta varautua.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti korostettu sitä, ettei esimerkiksi resurssisyillä voida perustella poikkeamista hyvän hallinnon asian käsittelylle asettamista vaatimuksista.

Kuitenkin on niin, että esimerkiksi poikkeusoloja tai muita vastaavia täysin odottamattomia tilanteita ja niiden aiheuttamaa ennakoimatonta työmäärää, eli tällaisia viraston vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevia tekijöitä, ei voida ylimmässä laillisuusvalvonnassakaan sivuuttaa arvioitaessa käsittelyaikojen asianmukaisuutta. Yleisesti ottaen viranomaisen tulee ennalta esimerkiksi työnjohdollisin keinoin sekä työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämällä vaikuttaa käsittelyaikoihin, mutta ennakoimattomissa tilanteissa tämäkään ei välttämättä ole mahdollista tai se ei ehkä tuota sanottavampaa tulosta.

Ylin laillisuusvalvontakin on lähtökohtaisesti jälkikäteistä. Siksi oikeusasiamies ei vakiintuneen käytännön mukaan pääsääntöisesti tutki toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevia asioita. Käsittelyaikojen tutkiminen voi kuitenkin muodostaa tästä poikkeuksen, koska asian pitkä vireillä olo voi antaa aiheen epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä asian käsittelyssä.

Nyt esillä olevassa asiassa aluehallintoviraston käsittelyaika on eittämättä ollut jo tähän mennessä varsin pitkä, mikä sinänsä puoltaisi asian tutkittavaksi ottamista eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n nojalla siitäkin huolimatta, että asia on vielä aluehallintovirastossa vireillä.

Toisaalta aluehallintovirasto on ilmoittanut pyrkivänsä saattamaan asian päätökseen mahdollisimman nopeasti. Tämä ja kaikki edellä selostetut asian käsittelyajan asianmukaisuuden arviointiin vaikuttavat seikat huomioon ottaen katson, että kirjoitus ei tässä vaiheessa edellytä enempiä toimenpiteitäni kuin että pyydän aluehallintovirastoa 30.9.2020 mennessä ilmoittamaan asiassa annetusta ratkaisusta, tai mikäli asia ei ole siihen mennessä vielä ratkennut, toimittamaan tänne yksityiskohtaisen selvityksen asian käsittelyn vaiheista ja käsittelyn keston syistä.

Tässä tarkoituksessa lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen Lounais-Suomen aluehallintovirastolle.