

26.4.2010

Dnro 4832/4/09

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

**MAISTRAATIN KÄSITTELYAIKA-ARVIOTA KOSKEVA MENETTELY OLI VIRHEELLINEN / MA-
GISTRATENS FÖRFARANDE ANGÅENDE UPPSKATTNING AV BEHANDLINGSTIDEN VAR
FELAKTIGT**

1
KANTELU

Kantelija pyysi 19.12.2009 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan Etelä-Savon maistraatin Savonlinnan yksikön esittelijän ja henkikirjoittajan menettelyä lupahakemuksen käsittelyssä. Kantelija katsoi maistraatin aiheettomasti viivytelleen asiaa käsitellessään, minkä lisäksi henkikirjoittajan esittämä käsittelyaika-arvio ei Kantelijan mukaan ollut pitänyt paikkaansa.

2
SELVITYS
[...]

3
RATKAISU

3.1
Käsittelyaika
Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 21 §:n 1 momentin ja hallintolain 23 §:n 1 momentin perusteella jokaisella on oikeus saada asiansa viranomaisessa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Käsittelyn vaatimaa aikaa tulee hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan arvioida asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Asian käsittelyn vaatimaan aikaan saattaa vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta. Edelleen käsittelyssä tulee hallituksen esityksen mukaan kiinnittää huomiota myös asian merkitykseen asianosaisen kannalta. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä (ks. lähemmin HE 72/2002 vp, s. 73–75).

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Säännöksen perusteluiden mukaan asian riittävällä selvittämisellä tarkoitetaan sitä, että viranomaisen hankkii sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle.

Selvitysten laajuus ja tarve tulee harkita tapauskohtaisesti (HE 72/2002 vp, s. 86).

Holhustoimilain 35 §:n perusteella maistraatti voi myöntää luvan, jos oikeustoimi tai toimenpide, johon lupaa on haettu, on päämiehen edun mukainen.

Kannanotto

Holhousoikeudellisten lupa-asioiden käsittelystä tai käsittelyajoista ei ole nimenomaisia erityissäännöksiä, joten asiaa tulee arvioida edellä todetuista yleisistä lähtökohdista. Näin ollen käsittelyn vaatimaa aikaa arvioidaan asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vanhastaan katsottu myös, että pelkkä viittaus yleiseen työtilanteeseen ei sinänsä riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittämiseen.

Käytettävissäni olleen aineiston mukaan hakemus oli tullut maistraatissa vireille 7.8.2009, ja sitä oli ryhdytty käsittelemään marraskuun alussa. Tällöin edunvalvojalta oli pyydetty lisäselvitystä toisen jaettavana olleen kuolinpesän sukuselvityksen, päämiehen kuulemisen ja perinnönjakosopimuksessa olleiden jakso-osuuksien osalta. Täydennykset saapuivat maistraattiin 25.11.2009. Asia oli esitelty 16.12.2009, ja päätös oli tehty 18.12.2009. Asian käsittely oli siten kestänyt lähes 4,5 kuukautta.

Asian käsittely oli edennyt verraten ripeästi vasta sen jälkeen, kun se oli marraskuun alussa otettu varsinaisesti käsiteltäväksi. Ensimmäisen lähes kolmen kuukauden aikana asialle ei sen sijaan ollut tapahtunut mitään. Suurimman osan kokonaiskäsittelyajasta oli näin ollen vienyt se, että asia oli esittelijän kesäloman jälkeen odottanut käsittelyvuoroaan muiden loman aikana vireille tulleiden asioiden joukossa.

Saamani selvityksen perusteella työjärjestelyihin ja siten juttujen ruuhkautumiseen kesän aikana oli vaikuttanut osaltaan se, että maistraatissa määräaikaisen esittelijän virkaa hoitaneen henkilön jäätyä töistä pois hänen tilalleen ei saatu palkata uutta henkilöä. Etelä-Savon maistraatin Savonlinnan yksikössä edunvalvontatehtäviä hoitaa neljä vakinaista virkamiestä, mistä seuraa, että lomalla olevien töistä ehditään hoitaa vain kiireellisimmät ottaen huomioon myös se, että työtehtävien erilaisuudesta johtuen kaikki viranhaltijat eivät voi toimia toistensa sijaisina. Esimerkiksi henkikirjoittaja Henkikirjoittaja oli selvityksensä mukaan lomaltaan palattuaan 13.7.2009 hoitanut neljän viikon ajan omien töidensä ohella sekä maistraatin päällikön sijaisuutta että hallintosihteerin ja esittelijän töitä. Tämän vuoksi esittelijän ennen lomaa kesken olleiden eikä loman aikana saapuneiden uusien asioiden käsittely ollut edennyt lainkaan.

Edellä todetun juttujen ruuhkautumisen vuoksi työtehtäviä oli jouduttu kesän jälkeen priorisoimaan sen vuoksi, että vireillä oli ollut useita kiireellisemmiksi arvioituja asioita. Pääsäännön mukaan asiat käsitellään niiden saapumisjärjestyksessä. Osa holhustoimen asioista on saamieni selvitysten mukaan kuitenkin sellaisia, että ne on otettava kiireellisenä käsittelyyn välittömästi. Perinnönjakoa koskevat luvat ovat maistraatin mukaan harvemmin tällaisia.

Johtopäätökseni on, että lupa-asian käsittely oli kokonaisuudessaan kestänyt sinänsä kauan. Asian käsittelyaikaan vaikuttaneet olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen minulla ei kuitenkaan ole perusteita katsoa viivästymisen olleen sillä tavoin aiheutonta, että asian tulisi johtaa toimenpiteisiin kenenkään yksittäisen virkamiehen osalta. Myöskään asian selvittämisen tapaan minulla ei sinänsä ole aihetta puuttua, vaan katson sen olleen päämiehen edun mukaista holhustoimilain edellyttämällä tavalla.

Edellä todetun vuoksi kantelu ei tältä osin johtanut toimenpiteisiini.

3.2

Käsittelyaika-arvion esittäminen

Taustatietoja

Kantelijan mukaan henkikirjoittaja Henkikirjoittaja oli luvannut asian käsittelyajaksi yhden kuukauden. Tältä osin Kantelija viittasi Henkikirjoittajalta 18.8.2009 saamaansa sähköpostivastaukseen. Vastauksessaan Henkikirjoittaja oli todennut, että Savonlinnan oikeusaputoimiston 2. yleinen edunvalvoja oli jättänyt lupahakemuksen maistraattiin 7.8.2009. Edelleen hän oli todennut, että asia on valmisteltavana ja että jutturuuhkasta johtuen asian käsittely vie noin kuukauden.

Selvityksessään Henkikirjoittaja on todennut, että sellaisten lupa-asioiden, jotka eivät vaadi täydennystä, käsittelyaika on normaaliajankohtana ollut noin yksi kuukausi. Asioiden ruuhkautuessa asiakkaille on kuitenkin jouduttu ilmoittamaan pidempi arvio. Kantelijan tiedusteltua käsittelyaikaa Henkikirjoittaja oli ilmoittanut käsittelyaikatavoitteen normaaliolojen mukaan. Henkikirjoittaja ei kertomansa mukaan kuitenkaan ollut ennen vastaksensa lähettämistä selvittänyt esittelijältä kyseisen ajankohdan juttutilannetta eikä ollut ottanut huomioon jo ennen esittelijän lomaa ja loman aikana vireille tulleiden asioiden määrää. Henkikirjoittaja myönsi, että ilmoitettu aika oli ollut aivan liian optimistinen.

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Velvollisuus arvion antamiseen koskee säännöksen perusteluiden mukaan ainoastaan niitä asioita, joissa on asianosainen. Edelleen on todettu, että käsittelyaika-arvion paikkansapitävyydeltä ei voida vaatia ehdotonta luotettavuutta, koska asian monimutkaisuus ja olosuhteiden muutokset saattavat hidastaa asian käsittelyä. Jos arviosta joudutaan myöhemmin ilmenevien syiden vuoksi joustamaan, asianosainen voi pyytää viranomaiselta uuden arvion päätöksen antamisajankohdasta. Samalla asianosaiselle tulee ilmoittaa syy käsittelyn viivästyymiseen. Käsittelyaikaa ei kuitenkaan tule perusteettomasti arvioida oletettua pitemmäksi (HE 72/2002 vp, s. 75).

Säännöksen perusteluissa todetaan myös, että menettelyn yksinkertaistamiseksi viranomainen voi myös yleisesti määritellä käsittelemiensä asioiden keskimääräiset käsittelyajat. Tällaiset yleisarvot voidaan esittää esimerkiksi viranomaisen internet-sivuilla. Samassa yhteydessä on mahdollista havainnollistaa päätöksentekomenettelyä selostamalla, mitä eri vaiheita asian käsittelyyn kuuluu (HE 72/2002 vp, s. 75).

Kannanotto

Nyt ei ole ollut kyse Kantelijan tekemän hakemuksen käsittelystä. Lupa-asian käsittely oli kuitenkin koskenut myös hänen oikeuksiaan, koska hän oli osapuolena perinnönjakosopimuksessa, jonka hyväksymistä varten yleinen edunvalvoja oli hakenut nyt esillä olevaa maistraatin lupaa. Kantelija on siten ollut asiassa asianosainen tavalla, joka on velvoittanut maistraatin toimimaan häneen nähden hallintolain 23 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla eli esittämään asiassa käsittelyaika-arvion.

Henkikirjoittaja oli ilmoittanut Kantelijalle, että jutturuuhkasta johtuen käsittely vie noin kuukauden. Ilmoituksessa ei ollut erikseen tuotu esiin, että kyse olisi ollut vain keskimääräisestä normaalitilanteen mukaisesta käsittelyajasta asioissa, jotka eivät edellytä täydentämistä, eikä sitä, että käsittelyaika voisi juttujen ruuhkautuessa – kuten nyt oli ollut – poiketa tästä normaalitilanteen mukaisesta keskimääräisestä käsittelyajasta. Todettakoon myös, että Henkikirjoittajan minulle antaman selvityksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, onko tuo ilmoitettu noin kuukauden aika ollut keskimääräinen käsittelyaika vai ainoastaan käsittelyaikatavoite.

Siihen nähden, että lopullinen käsittelyaika oli ollut noin nelinkertainen esitettyyn arvioon nähden, katson voivani yhtyä henkikirjoittaja Henkikirjoittajan näkemykseen arvion ylioptimistisuudesta. Vaikka käsittelyaika-arvion paikkansapitävyydeltä ei voida edellyttää ehdotonta luotettavuutta, näin suurta poikkeamaa ei voida pitää hyvän hallinnon mukaisena.

Mielestäni Henkikirjoittaja ei ollut riittävällä tavalla selvittänyt ja ottanut huomioon olennaisia asian käsittelyaikaan mahdollisesti vaikuttavia seikkoja arvioita esittäessään, minkä hän on selvityksessään itsekkin myöntänyt. Koska käsittelyaika-arvion esittämistä koskeva säännös konkretisoi osaltaan perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta hyvään hallintoon, katson Henkikirjoittajan menettelleen hyvän hallinnon vastaisesti käsittelyaika-arvioita esittäessään. Totean, että Henkikirjoittaja olisi voinut korjata tämän virheensä ilmoittamalla Kantelijalle uuden käsittelyaika-arvion silloin, kun alkuperäinen arvio osoittautui virheelliseksi.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen henkikirjoittaja Henkikirjoittajan menettelyn hyvän hallinnon vastaisuudesta hänen tietoonsa ja kiinnitän hänen huomiotaan huolellisuuteen käsittelyaika-arvioita esitettäessä. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Esittelijän osalta kantelu ei johtanut toimenpiteisiini.