



Asiakirjajulkisuusasian käsittelyn viipyminen hallinto-oikeudessa

KANTELU

Kantelija arvostelee 5.10.2023 oikeuskanslerille osoittamassa kantelussaan Hämeenlinnan hallinto-oikeuden menettelyä asiakirjajulkisuutta koskeneessa valitusasiassa, jossa hallinto-oikeus on antanut päätöksensä 5.10.2023. Kantelija on tyytymätön asian pitkään, yli 21 kuukauden käsittelyaikaan, ja siihen, ettei hänelle ollut ilmoitettu asian ratkaisun viivästymisestä maaliskuussa 2023 annettuun käsittelyaika-arvioon nähden. Lisäksi hallinto-oikeus ei ilmoittanut kantelijalle, että hän voisi tehdä asiassa rikosilmoituksen nimeämättä rikoksesta epäiltyä henkilöä.

SELVITYS

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on antanut selvityksen 25.10.2023 (HMLHAO/803/2023).

VASTINE

Kantelijalle on varattu tilaisuus vastineen antamiseen.

RATKAISU

Asian viipyminen

Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan 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.

Selvitys

Kantelijan valitus on tullut vireille Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa 29.12.2021. Asia on ratkaistu 5.10.2023. Asian käsittelyaika oli siten yli 21 kuukautta. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan keskimääräinen käsittelyaika asiakirjajulkisuusasioissa, joissa annetaan varsinainen, perusteltu ratkaisu, on tällä hetkellä noin 1,5–2 vuotta. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden selvityksen mukaan kuulemiset tässä asiassa ovat kestäneet noin neljä kuukautta. Asiaa koskeva päätösesitys on jätetty tarkastukseen noin kymmenen kuukauden kuluttua kuulemisten loppuunsaattamisesta. Päätös on annettu yli seitsemän kuukautta päätösesityksen tarkastukseen jättämisen jälkeen.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on selvityksessään todennut, että asiakirjajulkisuusasiat eivät ole lain mukaan kiireellisinä käsiteltäviä asioita. Hallinto-oikeuden lainkäyttöasioiden kiireellisyysluokituksessa nämä asiat ovat kiireellisyysluokassa 5 (asteikko 1–7, jossa luokka 1 on kiireellisin). Hallinto-oikeuden mukaan kantelijan asiassa ei ole ollut erityistä perustetta nopeutetulle käsittelylle, mutta kokonaiskäsittelyaika on kiistatta ollut pidempi kuin olisi suotavaa. Asia on kuitenkin eri vaiheissaan pyritty käsittelemään niin joutuisasti kuin se on ollut hallinto-oikeuden työtilanteeseen nähden mahdollista.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on todennut käsittelyajoista lisäksi, että asiakirjajulkisuusasiat ovat juridisesti keskimääräisesti vaativampia kuin monet hallinto-oikeudessa käsiteltävät asiar ryhmät, mikä osaltaan selittää niiden pitkiä käsittelyaikoja. Sinänsä on kiistatonta, että käsittelyajat hallinto-oikeudessa ovat yleisellään tasolla valitettavan pitkiä. Hallinto-oikeus on pyrkinyt käsittelyaikojen pitämiseen kohtuullisina parantamalla työn sujuvuutta työnjohdolla, asioiden uudelleen organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämällä. Toisaalta sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat, joita on jo noin 54 % kaikista Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa vireille tulevista asioista ja joista valtaosa on laissa säädetty kiireellisinä käsiteltäviksi, ovat vaatineet merkittävää priorisointia hallinto-oikeuden työssä. Tämän vuoksi muiden, vähemmän kiireellisten asiaryhmien

käsittelyajat ovat vastaavasti entisestään pidentyneet. Hallinto-oikeuden mahdollisuuksia pitää käsittelyajat kohtuullisina ovat viime vuosina heikentäneet myös hallinto-oikeuden päätäntävalan ulkopuolella olevat tekijät. Hallinto-oikeuden henkilöstössä on ollut suurta vaihtuvuutta ja merkittävä osa esittelijöistä on uusia ja heillä on varsin vähän hallintolainkäyttökokemusta, mikä väistämättä heikentää toiminnan tehokkuutta ja kiireellisten asioiden priorisointimahdollisuuksia, kun kokeneen henkilöstön voimavaroja sitoutuu perehdyttämiseen ja päätösten laadun varmistamiseen. Jonkin verran helpotusta tilanteeseen lienee odotettavissa, jos hallinto-oikeudelle tarjoutuu tilaisuus vakinaistaa määräaikaista henkilöstöään ja tällä tavoin jatkossa hillitä henkilöstön vaihtuvuutta. Ongelmana on kuitenkin ollut myös se, ettei avoinna oleviin virkoihin ja virkasuhteisiin ole riittävän kokenutta hakijakuntaa. Ilmiö on yleinen koko Suomen hallinto-oikeuskentässä.

Arviointi

Laillisuusvalvontakäytännössä on yleisesti katsottu, että viranomainen ei voi pätevästi vedota ruuhkautuneeseen työtilanteeseen tai puutteellisiin resursseihin asian käsittelyn viipyessä, vaan sen on pyrittävä huolehtimaan siitä, että sillä on tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen osoitetut resurssit ja toimivat työtavat kulloisessakin tilanteessa. Viranomaisen tulee tehokkaalla työnjohdolla, työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämisellä sekä muilla käytettävissä olevilla työnkulkua kohentavilla keinoilla vaikuttaa omaan toimintaansa niin, että lakia kyetään noudattamaan ja asiat saadaan käsiteltyä ilman aiheetonta viivytystä.

Käsittelyaikojen asianmukaisuutta arvioidaan tapauskohtaisesti asian laadun ja siihen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Huomiota kiinnitetään muun muassa asian laajuuteen, vaikeuteen ja käsittelyn edellyttämien toimenpiteiden määrään sekä siihen, onko asian käsittelyssä sellaisia vaiheita, joiden aikana se ei ole edennyt.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella kantelijan valitusasian käsittelyn voidaan katsoa viivästyneen. Viivästyminen on osittain johtunut Hämeenlinnan hallinto-oikeuden menettelystä. Asian käsittelyssä on ollut vaiheita, jolloin asialle ei ole ainakaan sillä tavoin edennyt, että sille olisi tehty mitään tiettyjä käsittelytoimia. Päätösesitys on myös ollut tarkastuksessa pitempään, kuin sen tarkastamiseen voidaan kohtuudella arvioida menevän aikaa. Vaikka asiakirjajulkisuusasioita koskevat valitukset eivät olekaan lain mukaan kiireellisenä käsiteltäviä hallintotuomioistuimissa, on niiden osalta kuitenkin otettava huomioon, että asiakirjapyyntö saattaa menettää merkityksensä, jos sitä koskevan valituksen käsittely kestää kovin kauan.

Käsittelyaika-arvion antaminen

Sovellettavat oikeusohjeet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 55 §:n mukaan hallintotuomioistuimen on pyynnöstä ilmoitettava arvio asian käsittelyajasta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 29/2018 vp, s. 121) mukaan arvion tarkoituksena on olla informatiivinen, eikä se sido tuomioistuinta. Arvio voi yleensä perustua kyseessä olevan asiaryhmän keskimääräisiin käsittelyaikoihin ja mahdollisesti muihin tietoihin, jotka ilmenevät hallintotuomioistuimen asianhallintajärjestelmästä. Säännöksen on todettu vastaavan aiempaa hallintolainkäyttölain 30 a §:ää. Hallintolainkäyttölain muuttamista koskevan hallituksen esityksessä (HE 85/2012 vp, s. 33–34) käsittelyaika-arvion antamista koskevan säännöksen tarkoituksena on todettu olevan myös, että arvio voidaan antaa tuomioistuimessa yksinkertaisessa menettelyssä eikä sen antaminen vaadi kyseessä olevan tapauksen lähempää selvittämistä. Käsittelyaika-arvio on kuitenkin yksittäisessä asiassa annettu arvio eikä kyseisen asiaryhmän keskimääräistä käsittelyaikaa koskeva tieto.

Selvitys

Kantelija on maaliskuussa 2023 pyytänyt käsittelyaika-arviota valitusasiansa ratkaisemisesta. Hänelle on tuolloin vastattu, että ratkaisu asiassa annettaneen kesän 2023 aikana. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden selvityksen mukaan käsittelyaika-arvioon on vaikuttanut erityisesti tarkatavan jäsenen hektinen työtilanne ja se, että päätösesitys oli tuolloin jo jätetty tarkastukseen. Hämeenlinnan hallinto-oikeudella ei ole käytäntönä erikseen ilmoittaa asiakkaalle, jos asian käsittely sittemmin viivästyykin annettua käsittelyaika-arviota pitemmälle. Asiakkaalla on kuitenkin mahdollisuus pyytää käsittelyaika-arviota useammankin kerran asian käsittelyn aikana. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan menettely käsittelyaika-arviota annettaessa on ollut asianmukaista.

Arviointi

Käsittelyaikaa koskeva arvio ei ole tuomioistuinta sitova. Tarkoituksena on vähentää asianosaisen epävarmuutta ja huolta asiansa ratkaisemisesta. Vaikka arvio onkin suuntaa antava, tulee sen kuitenkin perustua kyseisen yksittäisen asian käsittelyyn ja olla todenmukainen. Muutoksenhakijan tulee voida saada realistinen käsitys asiansa käsittelystä ja siihen kuluvesta ajasta. Muussa tapauksessa lainkohdan tarkoitus jää toteutumatta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden kantelijalle antama käsittelyaika-arvio on vaikuttanut asianmuokaiselta siinä hallinto-oikeuden selvityksessä kuvatussa tilanteessa, jossa se on annettu. Asian käsittely on kuitenkin kestänyt vielä muutaman kuukauden pidempään, kuin mitä hallinto-oikeus

on maaliskuussa 2023 arvioinut. Hallinto-oikeuden ei voida kohtuudella edellyttää korjaavan oma-aloitteisesti aiemmin antamaansa käsittelyaika-arviota siinä tapauksessa, että asian käsittely kestää aiemmin arvioitua kauemmin. Asianosaisilla on aina mahdollisuus tiedustella käsittelyaika-arviota uudelleen. Tässä tapauksessa on kysymys kertaluonteisesti tehdystä käsittelyaikatiedustelusta, johon on asianmukaisesti vastattu, eikä asian kokonaiskäsittelyaika ole merkittävästi poikennut arvioidusta käsittelyajasta. Näin ollen minulla ei ole huomautettavaa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden menettelystä tältä osin.

Rikosilmoituksen tekemisessä neuvominen

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden asiakirjajulkisuusasiaa koskevan päätöksen perusteluissa on todettu, että tiedonsaannin epääminen ei myöskään ole estänyt kantelijaa tekemästä rikosilmoitusta, koska rikoksesta voi ilmoittaa poliisille nimeämättä rikoksesta epäiltyä henkilöä ja ilmoituksen tekijän henkilöllisyys voidaan tarvittaessa selvittää esitutkinnassa. Kantelijan näkemyksen mukaan tämä tieto olisi tullut ilmoittaa hänelle aikaisemmin, kun asian käsittely hallinto-oikeudessa viivästyi.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on todennut selvityksessään, että siltä osin kuin kantelussa on arvosteltu sitä, että hallinto-oikeus ei ole neuvonut kantelijaa rikosilmoituksen tekemisessä, ei tällainen neuvonta kuulu hallinto-oikeuden henkilöstön toimivaltaan ja saattaa pahimmassa tapauksessa vaarantaa tuomioistuimen riippumattomuuden.

Hämeenlinnan hallinto-oikeudelta saadun tiedon mukaan asiassa tässä asiassa on haettu muutosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa, ja asia on sen käsiteltävänä.

Vakiintuneen käytännön mukaan oikeuskansleri ei pääsääntöisesti puutu toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa vireillä olevaan asiaan. Kantelua ei tämän vuoksi oteta tältä osin tutkittavaksi.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Hämeenlinnan hallinto-oikeuden huomiota asioiden viivytyksetöntä käsittelyä koskevien säännösten noudattamiseen.

Kantelu ei anna aihetta muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm