

Asia: Hallinto-oikeuksia koskeva selvitys

## I SELVITTELYN LÄHTÖKOHDAT

### 1. Yleistä hallinto-oikeuksista

Hallinto-oikeusuudistus tuli voimaan 1.11.1999 (hallinto-oikeuslaki 430/1999). Aikaisempien 11 läänioikeuden tilalle muodostettiin kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta. Uudistuksen tavoitteena oli, että hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi tulevat asiat jakautuisivat mahdollisimman tasaisesti tuomioistuinten kesken ja että suurempien yksiköiden johdosta kaikissa hallintotuomioistuimissa olisi eri asiaryhmien riittävä asiantuntemus (HE 114/1998 vp s.19-20).

Hallinto-oikeudet käsittelevät ja ratkaisevat viranomaisten päätöksistä tehtyjä hallinto-oikeudellisia valituksia, hallintoriita-asioita ja muita niiden toimivaltaan kuuluvia asioita. Hallinto-oikeuksissa käsitellään lisääntyvässä määrin yksittäisten ihmisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia asioita. Säännönmukaista muutoksenhakua ensi asteessa on viime vuosina keskitetty alueellisiin hallinto-oikeuksiin myös sellaisten viranomaisten ratkaisuksista, joista aikaisemmin valitettiin suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

### 2. Tarkastushavainnot

Vuosien 2002-2003 tarkastusteemanani on ollut muun muassa tutustuminen hallinto-oikeuksien toimintaan ja työtilanteeseen. Viime vuoden puolella tutustuin Rovaniemen hallinto-oikeuteen ja tämän vuoden aikana kohteenani ovat olleet Kouvolan, Kuopion ja Hämeenlinnan hallinto-oikeudet. Lisäksi kaksi oikeuskanslerinviraston esittelijää on käynyt Helsingin hallinto-oikeudessa keskustelemassa työtilanteeseen ja työmenetelmiin liittyvistä asioista.

Tutustumiskäyntien ja oikeusministeriön hallinto-oikeuksien työtilannetta koskevien tilastojen perusteella oli havaittavissa, että vuoden lopussa vireillä olevien asioiden määrä on aina edellisvuodesta kasvanut.

Oikeushallinnon tietotekniikkakeskukselta saatujen tilastojen mukaan hallinto-oikeuksiin saapui vuonna 2000 yhteensä 20 221 asiaa ja ne ratkaisivat 18 219 asiaa. Keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeuksien ratkaisemissa asioissa oli 7,3 kuukautta. Vireillä olleiden asioiden määrä vuoden lopussa oli 11 548 asiaa (vuoden 1999 lopussa 9 821 asiaa).

Vuonna 2001 hallinto-oikeuksiin saapui 20 517 asiaa ja ne ratkaisivat 18 447 asiaa. Kaikista hallinto-oikeuksien käsittelemistä asioista ratkaistiin alle vuodessa vajaa 75 prosenttia. Kahdessa prosentissa tapauksista ratkaisua jouduttiin odottamaan yli kaksi vuotta. Keskimääräinen käsittelyaika kaikissa asioissa oli 8,6 kuukautta. Vireillä olevien asioiden määrä vuoden lopussa oli 13 642 asiaa.

Vuonna 2002 hallinto-oikeuksiin saapui 21 714 asiaa ja ne ratkaisivat yhteensä 19 842 asiaa. Keskimääräinen käsittelyaika oli 8,3 kuukautta. Vireillä olevien asioiden määrä vuoden lopussa oli 15 202 asiaa.

Joissakin hallinto-oikeuksissa asiat olivat ruuhkautuneet niin, että käsittelyajat olivat kauttaaltaan pitkiä. Myös laissa kiireellisesti käsiteltäväksi määrättyjen tai luonteensa puolesta kiireellisesti käsiteltävien asioiden käsittely oli joissakin hallinto-oikeuksissa näkynyt kestävänsä varsin kauan. Eri hallinto-oikeuksissa oli myös havaittavissa jossakin määrin erilaisia työmenetelmiä juttujen käsittelyssä ja ilmeisesti myös asioiden käsittelyn seurannassa. Ei ollut poissuljettavissa, että näilläkin seikoilla saattaisi olla yhteyttä asioiden käsittelynopeuksiin.

Oikeussuojan kannalta pidin erityisen huolestuttavana, että sellaistenkin kiireellisiksi arvioitavien asioiden kuten perhe- ja yksilökeskeistä lastensuojelua ja toimeentulotukea koskevien sekä ulkomaalaisasioiden käsittelyajat saattoivat olla huomattavan pitkiä.

Edellä mainituista syistä päätin selvittää hallinto-oikeuksien juttutilannetta, käsittelyn viipymisen syitä, käsittelyn joutuisuuteen vaikuttavia työmenetelmiä ja juttujen seurantakäytäntöjä sekä hankkia tarkempia tietoja eräiden oikeussuojaa läheisesti koskevien asiaryhmien käsittelystä.

## II SELVITYSPYYNNÖT

Asioiden viipymisen ja siihen liittyvien syiden selvittämiseksi lähetin kaikille hallinto-oikeuksille 31.3.2003 päivätyn selvityspyynnön. Siinä hallinto-oikeuksia pyydettiin yleisesti kuvaamaan sinne saapuneen jutun käsittelyvaiheita aina ratkaisun antamiseen saakka. Erityisesti pyydettiin selvittämään, kenen vastuulla juttu käsittelyn eri vaiheissa on, missä vaiheessa lakimiesesittelijä/tuomari ottaa vastuun käsittelystä, miten välitoimelle lähettäminen päätetään ja ohjeistetaan, miten asioiden valmistelua ohjataan ja valvotaan sekä miten asioiden viipymistä seurataan. Selvityksessä

pyydettiin kiinnittämään huomiota erityisesti siihen, miten kiireelliseksi luokiteltavien asioiden seuranta on järjestetty sekä varsinkin varmistettu se, että näiden juttujen joutuisa käsittely myös käytännössä toteutuu.

Toiseksi hallinto-oikeuksia pyydettiin antamaan lukumääräiset tiedot vähintään kuusi kuukautta vireillä olleista toimeentulotukea ja lasten huostaanottoa koskevista asioista (niihin liittyvine asioineen) sekä ulkomaalaisasioista ja selvittämään, miten suuri osuus näiden asiaryhmien jutuista ratkaistaan kuudessa kuukaudessa, mitkä ovat näiden asiaryhmien keskimääräiset käsittelyajat, onko niille hallinto-oikeuksissa mahdollisesti asetettu tavoitteellisia käsittelyaikoja sekä minkälaisia ”pullonkauloja” näiden asioiden käsittelyssä käytännössä on.

Lisäksi hallinto-oikeuksia pyydettiin antamaan tapauskohtaiset selvitykset kaikista niistä edellä mainittuihin asiaryhmiin kuuluvista yli vuoden vireillä olleista asioista (toimeentulotuki-, huostaanotto- ja ulkomaalaisasiat), jotka olivat selvitystä annettaessa yhä ratkaisematta. Selvityksessä pyydettiin erityisesti kiinnittämään huomiota asian viipymisen syihin sekä selostamaan ne toimenpiteet (päivämäärineen), mitä hallinto-oikeuden puolesta asialle on tehty.

Selvitys tuli toimittaa 1.8.2003 mennessä.

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Jaana Hemminki on analysoinut selvityksessä esiin tulleita tuloksia muistiossaan (JH 5.12.2003 dnro 2/50/03). Seuraavassa tukeudutaan pääosin tähän muistioon. Samoin tilastotietoja koskevat liitteet 1a-1c ovat hänen laatimiaan.

### III SELVITYSTEN TULOKSIA

#### 1. Käsittelyajoista

##### a) Yli kuusi kuukautta vireillä olleet asiat

Yli kuusi kuukautta vireillä olleiden asioiden määrä toimeentulotuki-, huostaanotto- ja ulkomaalaisasioissa oli tavallisimmin alle 10. Useissa hallinto-oikeuksissa ja erityisesti ulkomaalaisasioissa yli kuusi kuukautta vireillä olleita asioita ei ollut lainkaan. Helsingin hallinto-oikeudessa tällaisia asioita oli vireillä 63 toimeentulotukiasiaa ja 440 ulkomaalaisasiaa ja Kuopion hallinto-oikeudessa 55 toimeentulotukiasiaa, 17 huostaanottoasiaa ja 4 ulkomaalaisasiaa.

Kouvolan hallinto-oikeus ei antanut sellaisenaan vertailukelpoisia tietoja, mutta sen ilmoittamista käsittelyajoista oli pääteltävissä, että yli kuusi kuukautta vireillä olleita asioita on täytynyt olla huomattavasti kaikissa asiaryhmissä (ks. tarkemmin liite 1 a ja 1 b).

Yli kuusi kuukautta vireillä olleiden asioiden määrä, liite 1 a.

## b) Keskimääräiset käsittelyajat

Hallinto-oikeuksien ilmoittamat keskimääräiset käsittelyajat edellä mainituissa asiaryhmissä eri hallinto-oikeuksissa vaihtelivat toimeentulotukiasioissa 5,7 kuukaudesta (Rovaniemi) 14,4 kuukauteen (Kouvola), huostaanottoasioissa 3,6 kuukaudesta (Rovaniemi) 9,9 kuukauteen (Kouvola) ja ulkomaalaisasioissa 2,9 kuukaudesta (Vaasa) 10,6 kuukauteen (Kouvola).

Keskimääräiset käsittelyajat oli ilmoitettu selvityksen antojankohdan tai sitä läheisesti edeltävän ajankohdan mukaan, liite 1 b.

Toimeentulotukiasioissa pisimmät käsittelyajat olivat Kouvolan, Kuopion ja Helsingin hallinto-oikeuksissa. Huostaanottoasioissa käsittelyajat olivat pisimmät Kouvolan hallinto-oikeudessa. Ulkomaalaisasioissa Kouvolan ja Helsingin hallinto-oikeuksien käsittelyajat olivat pisimmät.

Toimeentulotukiasioita tuli vuonna 2002 vireille Kouvolan hallinto-oikeudessa 109 ja ratkaistiin 136, Kuopiossa vireille 188 ja ratkaistiin 159 ja Helsingissä vireille 258 ja ratkaistiin 257. Huostaanottoasioita tuli Kouvolan hallinto-oikeudessa vireille 65 ja ratkaistiin 71. Ulkomaalaisasioita tuli Kouvolassa vireille 128 ja niitä ratkaistiin 109. Helsingin hallinto-oikeudessa ulkomaalaisasioita tuli vireille 1747 ja niitä ratkaistiin 1447.

Lyhimpien käsittelyaikojen osalta voidaan tilastojen perusteella todeta, että Rovaniemen hallinto-oikeudessa tuli vuonna 2002 vireille toimeentulotukiasioita 85 ja niitä ratkaistiin 59 sekä huostaanottoasioita 36 ja niitä ratkaistiin 31. Vaasan hallinto-oikeudessa, jossa ulkomaalaisasioiden käsittelyaika oli lyhin, vireille tuli 28 asiaa ja niitä ratkaistiin 35.

## c) Yli vuoden vireillä olleet asiat

Yli vuoden vireillä olleita asioita oli Helsingin hallinto-oikeutta lukuun ottamatta vain muutamia, joissakin hallinto-oikeuksissa ei lainkaan. Yli vuoden vireillä olleiden asioiden määrät hallinto-oikeuksittain ilmenevät oheisesta liitteestä, liite 1 c.

Hallinto-oikeudet ovat yksittäisten juttujen osalta antamissaan selvityksissä viitanneet viipymisen syinä mm. esittelijän vaihtumiseen ja asiassa hankittuihin lisäselvityksiin. Eräästä selvityksestä ilmeni, että vireilletulon jälkeen suoritetun välitoimien jälkeen oli eräässä tapauksessa kulunut noin vuoden aika asian esittelyyn, jossa oli päätetty vielä uudesta välitoimesta (lausunnon hankkimisesta) ilman, että asian käsittelyssä olisi diaarimerkintöjen mukaan tapahtunut väliaikana mitään.

Ulkomaalaisasioissa viipymisen syiksi on mainittu myös asiakirjojen käännettämisen vaatima aika.

Tapauskohtaisia tietoja:

*Helsingin hallinto-oikeudessa* yli vuoden vireillä olleita toimeentulotukiasioita oli 15, joista takaisinperintäasioita oli 14 ja toimeentulotuen saajan valituksia yksi. Tämä valitus oli tullut vireille 13.6.2002 ja oli 1.7.2003 edelleen ratkaisematta. Valittaja oli täydentänyt vastaselitystään useita kertoja, viimeksi 9.5.2003.

Yli vuoden vireillä olleita huostaanottoasioita ei ollut vireillä yhtään.

Ulkomaalaisasioita oli 34, joista 1.7.2003 mennessä esitelty ja ratkaistu 17, ratkaisematta oli 17. Osassa ratkaisemattomista asioista oli määrätty suullinen käsittely pääasiassa.

*Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa* yli vuoden vireillä olleita toimeentulotukiasioita oli 7, joista takaisinperintäasioita 3, joten toimeentulotuen saajien valituksia oli neljä. Hallinto-oikeuden selvityksen mukaan yli vuoden vireillä olleista vanhimman jutun ratkaiseminen oli viivästynyt lähinnä siksi, että alkuperäiset asiakirjat olivat hävinneet sosiaalilautakunnassa. Muutoksenhakijaa oli pyydetty ilmoittamaan vaatimuksensa uudelleen. Toisessa edelleen vireillä olevassa toimeentulotukiasiassa sama hakija oli tehnyt vastaavanlaisessa asiassa aikanaan valituksen hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ja asiassa oli odotettu asian ratkaisua. Kahdessa muussa esittelijä oli jo tehnyt päätösesitykset; viipyminen oli selvityksen mukaan johtunut lähinnä esittelijän vaihtumisesta toiseen jaostoon.

Yli vuoden vireillä olleita lasten huostaanottoasioita oli kaksi, jotka olivat tulleet vireille 20.5. ja 14.3.2002. Toinen jutuista, joka koski lapsen tapaamisoikeuden rajoittamiseen liittyviä kysymyksiä, hallinto-oikeus oli odottanut ja edellyttänyt, että sosiaalilautakunta ryhtyy toimiin edunvalvojan hankkimiseksi lapselle. Toisessa asiassa hallinto-oikeuden mukaan lisäselvitykset olivat aiheuttaneet ratkaisun viipymisen.

*Vaasan hallinto-oikeuden* selvityksen mukaan yli vuoden vanhoja kyseisten asiaryhmien asioita ei ollut vireillä enää selvityksen antohetkellä, yhden huostaanottojutun käsittely oli kestänyt yli vuoden (vireille 5.3.2002, ratkaistu 7.5.2003). Esittelijän selvityksen mukaan juttuun oli liittynyt poikkeuksellinen määrä asiakirjoja ja hallinto-oikeuden välipäätöksestä oli tehty valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jossa valitus oli kestänyt 7 kuukautta. Selvityksen mukaan välillä käsittelyajat ovat venyneet mm. tiedoksianto-ongelmien vuoksi.

*Kouvolan hallinto-oikeuden* selvityksen mukaan yli vuoden vireillä olleita toimeentulotukiasioita oli viisi, joista neljän kerrottiin odottavan korkeimman hallinto-oikeuden ko. henkilöä koskevaa päätöstä vastaavanlaisessa asiassa. Valittajana korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli sosiaali- ja terveyslautakunta. Viidennessä toimeentulotukiasiassa (vireille 17.5.2002) oli saatu sosiaali- ja terveyslautakunnan lausunto 19.6.2002 ja valittajan selitys 6.8.2002. Asia oli ollut hallinto-oikeuden esittelyssä 24.7.2003 ja lähetetty hallinto-oikeuden välipäätöksellä 30.7.2003 lausunnonlehdelle Kansaneläkelaitokselle. Diaarin perustietolehdestä ilmenee, että asia on annettu esittelijälle 4.6.2003 ja tarkastavalle jäsenelle 1.7.2003. Vireilletulosta esittelyyn, jossa on päätetty välitoimesta, oli kulunut yli vuosi.

Yli vuoden vireillä olleita huostaanottoasioita oli kaksi, jotka hallinto-oikeuden selvityksen mukaan on esitelty hallinto-oikeuden istunnossa 4.6.2003.

Hallinto-oikeus on sittemmin toimittanut ko. asioissa annetut päätökset. Kyseessä ovat valitus huostaanottopäätöksestä ja päätöksen alistaminen. Asiat ovat tulleet vireille 25.5.2002 ja 1.3.2002. Hallinto-oikeuden päätös on annettu 12.8.2003. Välipäätös suullisesta käsittelystä on tehty 10.4.2003 ja suullinen käsittely pidetty 13.-14.5.2003.

Näissäkin jutuissa vireilletulon ja suullisesta käsittelystä päättämisen välillä on lähes vuoden pituinen aika. Käsittelyyn on ilmeisesti kuitenkin vaikuttanut se, että äiti oli otettu lapsen huostaanoton aikana 9/2002 tahdosta riippumattomaan mielenterveyslain mukaiseen hoitoon; hallinto-oikeus oli antanut hoidon jatkamista koskevassa asiassa päätöksen 7.1.2003 hyläten valituksen.

Yli vuoden vireillä olleita ulkomaalaisasioita oli kaksi, jotka hallinto-oikeuden selvityksen mukaan on esitelty hallinto-oikeuden istunnossa 29.7.2003 ja lähetetty 31.7.2003 käännettäviksi. Asioissa on kysymys valitukset käännyttämisestä ja viisumin peruuttamisesta. Hallinto-oikeus on toimittanut kyseiset 14.8.2003 annetut ratkaisut, joilla asianomaisten henkilöiden valitukset on hylätty. Nämä jutut olivat tulleet vireille 6.3.2002. Valittajilta on alkuvaiheessa pyydetty täydennystä, jota he eivät ole antaneet. Näiden pyyntöjen tiedoksiantoihin samoin kuin käännytyspäätöksen tehneen viranomaisen antamien lausuntojen käännettämiseen on mennyt jonkin verran aikaa. Käännöstyöt näyttäisivät kuitenkin vieneen aikaa alle kuukauden toimenpidettä kohti.

*Kuopion hallinto-oikeudessa* yli vuoden vireillä olleita toimeentulotukiasioita oli yksi (vireille 9.4.2002). Hallinto-oikeuden selvityksen mukaan valitusasiaan liittyy kaksi oikaisuvaatimusta, joista toinen jätetty kunnassa myöhästyneenä tutkimatta. Asiassa on ollut epäselvää, missä vaiheessa oikaisuvaatimus on kuntaan tullut. Selvitystä on pyydetty kunnasta useita kertoja, viimeksi 23.6.2003 kirjallisesti. Tuomioistuimien on pyrkinyt virallisperiaatteen mukaisesti selvittämään asiaan liittyvät olennaiset seikat. Selvityksen mukaan asiassa on katsottu, että valittajan oikeusturvan takia asiaa ei ole syytä ratkaista puutteellisin tiedoin ilman viranomaisen asiassa antamaa selvitystä. Lisäksi viipymiseen ovat hallinto-oikeuden mukaan johtaneet yleiseen ruuhkautumiseen liittyvät syyt.

Yli vuoden vireillä olleita huostaanottoasioita oli kaksi. Asiassa, joka oli tullut vireille 30.4.2002, äiti oli valittanut sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksestä, jolla oli hylätty äidin hakemus huostaanoton lopettamisesta. Asiassa on järjestetty suullinen käsittely 10.9.2002, jossa lapsen vanhemmat ja lautakunta sopivat, että kummastakin vanhemmasta tehdään ns. vanhemmuustutkimukset ja lautakunta huolehtii niiden järjestämisestä. Vanhemmuustutkimukset (tehty sairaalassa 8.5.2003) toimitettiin hallinto-oikeudelle 21.5.2003. Selvitystä annettaessa oli meneillään vanhempien kuuleminen sanottujen tutkimusten johdosta. - Asiaan liittyen myös vanhempien toinen lapsi oli otettu huostaan, tämä päätös oli alistettu hallinto-oikeuden vahvistettavaksi ja asiassa oli suullinen käsittely elokuussa 2003. Selvityksessä tuotiin esiin, että

prosessiyhteyden vuoksi aikaisempaa asiaa ei voitu ratkaista ennen uuden vireille tulleen asian suullista käsittelyä.

Toisessa asiassa (vireille 24.6.2002) valittaja oli vaatinut sosiaalilautakunnalta huostaanoton purkamista. Lautakunta oli hylännyt vaatimuksen. Valituksen vireillä ollessa hallinto-oikeudessa lapset oli sijoitettu tarkistetun huoltosuunnitelman mukaisesti valittajan luo ja alettu valmistella huostaanoton purkamista. Valittaja oli pyytänyt, ettei asiaa käsitellä hallinto-oikeudessa ennen kesäkuuta 2003, jolloin valittaja saatuun tiedon lautakunnan päätöksestä tulee ilmoittamaan, jatketaanko valituksen ajamista vai peruutetaanko se.

Yli vuoden vireillä olleita ulkomaalaisasioita oli yksi, joka oli tullut vireille 31.12.2001. Hallinto-oikeus on välipäätöksellään 24.1.2002 kieltänyt käännättämispäätöksen täytäntöönpanon. Valittaja on ollut Suomessa vuodesta 1994 alkaen ilman oleskelulupaa. Edellinen vastaava prosessi oli päättynyt siihen, että korkein hallinto-oikeus 17.6.1999 purki antamansa, vastaajan karkottamista koskevan päätöksen uuden selvityksen vuoksi. Valittaja oli Suomessa oleskelun aikana tullut vuosina 1997 ja 1999 syntyneiden lasten isäksi. Hallinto-oikeuden mukaan asian viivästymiseen hallinto-oikeudessa ovat johtaneet yksittäistapauksen yllä kuvattu luonne suhteutettuna yleiseen ruuhkaan.

*Oulun hallinto-oikeudessa* yli vuoden vireillä olleita toimeentulotukivalituksia oli kaksi. Hallinto-oikeuden selvityksen mukaan kyseessä olivat saman henkilön tekemät valitukset, joissa oli kyse siitä, onko asianomainen velvollinen realisoimaan kesämökkinsä, ennen kuin toimeentulotukea voidaan myöntää. Valittajan samaan asiaan annettua Oulun hallinto-oikeuden päätöstä koskeva valitus on selvityksen mukaan vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

*Turun ja Rovaniemen hallinto-oikeuksissa* ei ollut yli vuoden vireillä olleita kyseisiin asiaryhmiin kuuluvia asioita.

#### d) Hallinto-oikeuksien sisäisistä tavoiteajoista

Käytäntö sen suhteen, oliko kysymyksessä olevien asiaryhmien asioille asetettu tavoiteaikoja, vaihteli hallinto-oikeuksittain. Helsingin, Hämeenlinnan, Kouvolan, Kuopion ja Rovaniemen hallinto-oikeuksissa ei saatujen selvitysten mukaan ollut asetettu mainituissa asiaryhmissä varsinaisia tavoitekäsittelyaikoja. Myöskään Vaasan hallinto-oikeudessa ei ollut asetettu varsinaista tavoitekäsittelyaikaa, mutta käsittelyaikojen oli selvityksessä todettu olevan lyhyitä, esimerkiksi ulkomaalaisasioissa keskimäärin 2,9 kuukautta. Turun hallinto-oikeudessa varsinaisten toimeentulotukiasioiden tavoitekäsittelyaika oli 6 kuukautta ja huostaanottoasioiden 3-4 kuukautta. Oulun hallinto-oikeudessa toimeentulotuki- ja ulkomaalaisasioiden tavoitekäsittelyaika oli 6 kuukautta. Huostaanottoasiat pyritään ratkaisemaan heti kun ne ovat ratkaistavissa.

Täytäntöönpanokieltoasiat esitellään ja ratkaistaan hallinto-oikeuksien antamien selvitysten mukaan viipymättä, tarpeen vaatiessa vireilletulopäivänä.

## 2. Hallinto-oikeuksien menettelytavoista

### a) Asioiden valmistelu ja vastuu valmistelusta

Asioiden käsittelystä hallinto-oikeudessa säädetään hallinto-oikeuslaissa ja -asetuksessa. Hallinto-oikeuslain 10 §:n mukaan hallinto-oikeuden esittelijöitä ovat hallinto-oikeussihteerit ja notaarit. Lain 18 §:n mukaan lainkäyttöasian esittelee hallinto-oikeustuomari, hallinto-oikeussihteeri tai notaari. Hallinto-oikeusasetuksen 12 §:n 1 momentin mukaan esittelijä voi vaatia hallinto-oikeuden puolesta vastineita ja selityksiä, asian aikaisemmin ratkaisseeseen viranomaisen asiakirjat ja lausunnon sekä muuta vastaavaa asian ratkaisemisessa tarvittavaa selvitystä. Esittelijä voi myös asettaa vastineen tai selityksen antamiselle määräajan. Asetuksen 12 §:n 2 momentin mukaan avustava virkamies, jolla on riittävä pätevyys, voidaan määrätä suorittamaan näitä toimenpiteitä esittelijän sijasta. Asioiden käsittelystä on lisäksi määräyksiä hallinto-oikeuksien työjärjestyksissä. Asioiden käsittelystä on lisäksi määräyksiä hallinto-oikeuksien työjärjestyksissä.

Hallinto-oikeuksien selvitysten perusteella noudatetut menettelytavat poikkeavat jonkin verran toisistaan eri hallinto-oikeuksissa.

#### *Asian vireilletulo ja valmistelun aloittaminen*

Asia saatetaan vireille joko toimittamalla se suoraan hallinto-oikeuteen tai joissakin asiaryhmissä päätöksen tehneelle viranomaiselle tai toimielimelle. Saapuneet asiat kirjataan asianhallintajärjestelmään.

Yleensä asia tulee heti kirjaamisen jälkeen esittelijän vastuulle. Esittelijän asemaa valmistelussa on selvityksissä luonnehdittu muun muassa niin, että juttu asetetaan kirjaamisen jälkeen heti esittelijän vastuulla hoidettavaksi, esittelijä vastaa asian valmistelusta tai esittelijä johtaa ja valvoo välitoimen sujuvuutta.

Esittelijöiden rooteleissa on eroja eri hallinto-oikeuksien välillä. Kuopion hallinto-oikeudessa esittelijöitä ei ole sijoitettu tiettyihin asiaryhmiin, vaan he esittelevät periaatteessa kaikkia hallinto-oikeudessa käsiteltäviä asioita. Joissakin hallinto-oikeuksissa rootelit ovat suhteellisen kapea-alaisia.

Esittelijät ottavat asiat valmisteluun lähtökohtaisesti vireilletulojärjestyksessä. Kiireellisesti käsiteltävät menevät kuitenkin valmistelussa muiden edelle. Myös toimenpidekiellot tehdään nopeasti. Turvapaikka-asioissa täytäntöönpanokieltoa koskevat hakemukset ratkaistaan hallinto-oikeuksien selvitysten mukaan saapumispäivänä tai 1-2 päivän kuluessa saapumisesta.

Osassa hallinto-oikeuksia, esimerkiksi Helsingin ja Kouvolan hallinto-oikeuksissa asia siirtyy (Helsingissä niissä asiaryhmissä, joissa esittelijää ei ole sitovasti ennalta määrätty) vasta kuulemisen jälkeen esittelijälle. Menettelyä on Helsingin osalta perusteltu sillä, että kiireellinen asia voidaan osoittaa joustavasti esittelijälle, joka voi



ottaa sen nopeasti valmisteltavakseen. Kouvolan hallinto-oikeuden mukaan jutut saattavat odottaa pitkänkin aikaa kuulemisen jälkeen ennen kuin ne jaetaan esittelijälle.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden selvityksen mukaan hallinto-oikeudessa on katsottu tärkeäksi, että juttu “otetaan haltuun” siten, että prosessinedellytykset, asialle relevantit oikeuskysymykset ja näyttökysymykset tulevat heti päätöksentekoon osallistuvien käsiteltäväksi. Myös Kuopion hallinto-oikeus toteaa selvityksessään asian juristiesittelijän ottavan jutun jo heti alkuvaiheessa haltuun ja ryhtyvän johtamaan prosessia.

### *Päätösesityksen valmistelu ja valmistelun ohjaus*

Päätösesityksen valmistelusta huolehtiminen näyttäisi saatujen selvitysten perusteella olevan pääasiassa esittelijän tehtävänä. Esittelijöinä voivat kuitenkin toimia myös tuomarit ja notaarit.

Yleensä tarkastavalle jäsenelle tai muulle jäsenelle on määrätty velvollisuus ohjata valmistelua ainakin tarvittaessa. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa jokaiselle esittelijälle on etukäteen määrätty tarkastava jäsen. Turun hallinto-oikeudessa tarkastavalla jäsenellä on pääsääntöisesti samat, nimetyt esittelijät. Kuopion hallinto-oikeudessa osaston puheenjohtajalla on velvollisuus ohjata ja valvoa asioiden valmistelua. Oulun hallinto-oikeudessa esittelijä ja tarkastava jäsen muodostavat työparin. Rovaniemen hallinto-oikeuden selvityksen mukaan menettely perustuu tiiviiseen yhteistyöhön, eikä siellä ole katsottu tarpeelliseksi määrätä ohjausvelvollisuudesta työjärjestyksessä.

Oikeudenkäyntiaineiston hankkimisessa ja päätösesityksen laatimisessa esittelijät ja jäsenet/tarkastava jäsen tekevät yhteistyötä selvitysten mukaan ainakin tarvittaessa ja vaikeimmissa asioissa. Jäsenen/tarkastavan jäsenen tehtävistä on määräyksiä myös hallinto-oikeuksien työjärjestyksissä. Esittelijän ja tuomarin yhteistyötä asian valmistelussa on käsitelty myös hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvityksessä.

Turun hallinto-oikeuden selvityksen mukaan laajoissa tai muuten erityisen hankalissa asioissa voidaan asian eri käsittelyvaiheissa toteuttaa ns. esikierto, jolloin kokoonpanon kaikki jäsenet ottavat alustavasti kantaa johonkin esikysymykseen tai prosessuaaliseen ongelmaan ja ohjaavat siten valmistelua.

Suullisesta käsittelystä päättämisen vaiheesta ei ole useimmissa selvityksissä nimenomaisesti mainittu. Helsingin hallinto-oikeudessa ratkaisu suullisen käsittelyn järjestämisestä tehdään osassa asioita heti, kun kuuleminen on valmistunut. Turvapaikka-asioissa ja muissa ulkomaalaisasioissa on hallinto-oikeuden selvityksen mukaan kuitenkin osoittautunut hyödyllisemmäksi ratkaista suullista käsittelyä koskeva pyyntö vasta kun esittelijä on selvittänyt asian mahdollisimman pitkälle ja tehnyt siitä esittelymuistion. Turun hallinto-oikeuden selvityksen mukaan esittelijä saattaa kysymyksen suullisen käsittelyn järjestämisestä tarkastavan jäsenen ratkaistavaksi ennen varsinaisen päätösehdotuksen tekemistä. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan suullisen käsittelyn tarve pyritään tunnistamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Suullisista käsittelyistä ei tehdä varsinaista päätöstä, vaan esittelijä sopii siitä tarkastavan jäsenen kanssa. Käsittelyn järjestämistä, teemoja, rajauksia ym. voi asian laadusta riippuen olla tarpeen käsitellä myös ratkaisuun osallistuvien muiden jäsenten kanssa tai päättää siitä vasta, kun kirjallinen prosessi on päättynyt.

## b) Asioiden seuranta

Selvityksen perusteella asioiden käsittelyä seurataan kaikissa hallinto-oikeuksissa. Hallinto-oikeuksien työjärjestyksissä myös määrätään, mitkä asiat on käsiteltävä kiireellisinä. Työjärjestyksissä on määräyksiä myös asioiden seurannasta.

Yksittäisen asian seurannasta (viivytyksettömästä käsittelystä) on lähtökohtaisesti vastuussa asian kulloinenkin käsittelijä. Hallinto-oikeuksissa asioiden käsittelyn etenemistä seurataan tavallisesti jaostojen puheenjohtajien ja ylituomarin toimesta. Asian käsittelyvaiheesta on mahdollisuus saada ajantasainen tieto asianhallintajärjestelmästä. Helsingin hallinto-oikeus on selvityksessään kuitenkin viitannut myös asianhallintajärjestelmässä seurannan osalta oleviin puutteisiin.

Useissa hallinto-oikeuksissa asioiden seuraamiseksi tulostetaan kuukausittain raportit ja niiden yhteydessä listat vanhimmista asioista. Ainakin Oulun ja Turun hallinto-oikeuksissa on selvitysten perusteella käytössä myös erillinen kiireellisten asioiden lista.

## c) Pullonkaulat

Asioiden käsittelyssä olevina "pullonkauloina" hallinto-oikeudet mainitsivat erityyppisiä asioita. Yleisimmin pullonkaulojen mainittiin liittyvän suullisiin käsittelyihin ja niiden järjestelyihin erityisesti ulkomaalaisasioissa sekä päätöksen kirjoittamiseen asiassa, jossa on järjestetty suullinen käsittely. Ulkomaalaisasioissa pullonkauloiksi mainittiin myös täytäntöönpanokieltojen valmistelu, asiaan liittyvän toisen asian vireillä olo ulkomaalaisvirastossa ja asiakirjojen käännättäminen vieraalle kielelle. Myös päätöksen kirjoittaminen asiassa, jossa on järjestetty suullinen käsittely, mainittiin käsittelyä hidastavana tekijänä.

Helsingin hallinto-oikeuden selvityksen mukaan asioiden käsittelyaikaa merkittävästi pidentäviä suullisia käsittelyjä järjestetään hallinto-oikeudessa eniten ulkomaalaisasioissa (vuonna 2002 lähes 100 asiassa) ja huostaanottoasioissa (vuonna 2002 n. 40 asiassa). Kaikille käsittelyyn osallistuville sopivan ajan ja ulkomaalaisasioissa lisäksi tulkin löytäminen saattaa aiheuttaa asian käsittelyssä useiden viikkojen, pahimmillaan jopa kolmen kuukauden lykkäyksen. Varsinainen tilaisuus (suullinen käsittely) kestää erityisesti huostaanottoasioissa useita tunteja, jopa kokonaisen päivän. Täytäntöönpanokieltojen valmistelun, mm. asiakirjojen hankkimisen, todettiin vievän esittelijöiltä paljon työaikaa ja rikkovan muun valmistelutyön rytmiä. Myös vastaamisen puhelintiedusteluihin todettiin vaikuttavan samalla tavoin.

Asiakirjojen saapuminen viranomaisilta puutteellisina erityisesti toimeentulotuki- ja

huostaanottoasioissa sekä valituskirjelmien puutteellisuus ja niiden täydennyttämistarve mainittiin yhtenä pullonkaulana. Huostaanottoasioissa viivästyistä todettiin aiheuttavan sen, että lasten vanhempi ei aina ole helposti tavoitettavissa päätösten ja välitoimien tiedoksiantamista varten, ja sosiaalilautakunnan antaman lausunnon viipyminen erityisesti pienissä kunnissa. Huostaanottoasioiden käsittelyä viivästyttää selvitysten mukaan myös asiantuntijajäsenten käyttö.

Kaksi hallinto-oikeutta (Oulu ja Rovaniemi) ilmoittivat pullonkauloiksi esittelijävoimien vähentämisen ja työvoiman puutteen.

Vaasan hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että kokoonpanoa ei yksinkertaisesti sakaan asioissa voida määrätä joustavasti. Turun hallinto-oikeus viittasi selvityksessään esillä olleeseen ehdotukseen muun muassa ratkaisukokoonpanojen keventämisestä eräissä asiaryhmissä ja hallinto-oikeuksien virkarakenteen saattamisen vastamaan nykyisiä vaativampia tehtäviä.

## IV ARVIOINTIA JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

### 1. Käsittelyn joutuisuus

#### a) Kyse on perusoikeuksista

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen 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.

Hallintolakia ja hallintolainkäyttölain muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan myös yhdenvertaisuutta koskevilla perusoikeussäännöksillä on katsottu olevan merkitystä käsittelyajan pituutta arvioitaessa. Sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat olisi pyrittävä käsittelemään yhtä nopeasti. Säännönmukaisesta käsittelyajasta poikkeaminen tulisi voida perustaa tapaukseen liittyviin erityisiin olosuhteisiin. (HE 72/2002 vp s. 74.). Tärkeää on myös alueellinen yhdenvertaisuus. Käsittelyaikojen erot eri hallinto-oikeuksien välillä ovat tästäkin näkökulmasta ongelmallisia.

Käsittelyn viivytyksettömyys korostuu niissä asioissa, joissa valitus on laissa säädetty kiireellisesti käsiteltäväksi (perhe- ja yksilökohtaista lastensuojelua koskevat alistus- ja muutoksenhakuasiat sekä ulkomaalaisasiat) tai jotka luonteensa puolesta on käsiteltävä kiireellisesti (esimerkiksi toimeentulotukea koskevat asiat). Asioiden käsittelylle hallinto-oikeudessa ei kuitenkaan ole laissa säädetty nimenomaista määräaikaa.

## b) Mistä mittarit käsittelyajoille?

Laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä hallinto-oikeuden ja muiden tuomioistuinten yksittäistapauksellista viivästymistä arvioitaessa vertailukohtana on joskus pidetty keskimääräistä käsittelyaikaa. Käsittelyaikaa arvioitaessa eräänlaisena mittarina voitaneen pitää myös hallinto-oikeuksien kiireellisten asioiden käsittelylle asettamia tavoiteaikoja, jotka ovat eräiden hallinto-oikeuksien selvitysten mukaan huostaanottoasioiden osalta 3-4 ja toimeentulotuki- ja ulkomaalaisasioiden osalta kuusi kuukautta. Pidän tällaisia tavoitteellisia käsittelyaikoja lähtökohtaisesti oikean suuntaisina. Käsittelyajan kohtuullisuutta arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon jutun erityispiirteet ja sen käsittelyyn mahdollisesti vaikuttaneet syyt, esimerkiksi asianosaisten omasta menettelystä johtuneet seikat. Tapauskohtaisesti voidaan edellyttää myös nopeampia käsittelyaikoja (esimerkiksi täytäntöönpanokiellosta päättäminen). Selvityksistä ilmeni, että asioihin liittyvät väliaikaismääräykset (täytäntöönpanokiellot) oli pystytty käsittelemään ja antamaan nopeasti.

Valtioneuvoston asettama oikeusturva-asiain neuvottelukunta on 13.11.2003 oikeusministeriölle luovuttamassaan kertomuksessa pitänyt erityisen huolestuttavina esimerkiksi elatusturvaa ja toimeentulotukea koskevien asioiden käsittelyaikaa, joka vuonna 2002 oli keskimäärin noin 8 kuukautta ja lasten huostaanottotapausten käsittelyaikaa, joka oli lähes puoli vuotta, ja katsoo käsittelyaikojen lastensuojeluasioissa muodostuneen kohtuuttoman pitkiksi. Neuvottelukunta toteaa myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kiinnittäneen tähän huomiota. (Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus 13.11.2003 s. 14.)

## c) Käsittelyaikojen arviointia

Selvityksessä pyrittiin tarkastelemaan hallinto-oikeuksien juttutilannetta kolmen selvityspyynnössä mainitun jutturyhmän osalta ja kartoittamaan ja arvioimaan asioiden käsittelyaikaan vaikuttavia syitä.

Selvitys osoitti, että yli vuoden vireillä olleita toimeentulotuki-, huostaanotto- ja ulkomaalaisasioita oli vähemmän kuin etukäteisoletuksen mukaan oli pelättävissä ja että tilanne ei selvityksessä tarkasteltujen jutturyhmien osalta kaiken kaikkiaan ollut niin vaikea kuin oli oletettu. Jossakin määrin oli pääteltävissä, vertailtaessa hallinto-oikeuksien ilmoittamia keskimääräisiä käsittelyaikoja ja selvityksen antamisajankohdan juttutilannetta keskenään, että hallinto-oikeudet olivat ilmeisesti pyrkineet ratkaisemaan vanhimpia juttujaan selvityksen aikana.<sup>1</sup>

Hallinto-oikeudet ovat selvityksissään selostaneet selvitysajankohtana yli vuoden vireillä olleiden juttujen viipymiseen liittyneitä seikkoja. Selvityksistä ei ole ilmennyt sellaista, johon katsoisin näiden yksittäisten juttujen osalta olevan aihetta laillisuusval-

---

<sup>1</sup> Tähän viittaa se, että joissakin hallinto-oikeuksissa ei ilmoittamansa mukaan ollut lainkaan tai oli vain hyvin vähän yli kuusi kuukautta vireillä olleita (tässä tarkoitettuja) juttuja ja kuitenkin keskimääräiset käsittelyajat olivat yli kuusi kuukautta; ks. liitteitä 1 a- 1 b. Tosin "tilastoteknistenkään" syiden mahdollisuutta ei ole suljettavissa pois.

vonnallisin perustein puuttua.

Yleisenä havaintona oli, että yli vuoden vireillä olleita asioita samoin kuin sellaisia juttuja, joiden käsittely oli kestänyt yli kuusi kuukautta, oli suurempia määriä ainoastaan muutamissa hallinto-oikeuksissa. Samalla myös keskimääräisissä käsittelyajoissa oli samansuuntaisia hallinto-oikeuskohtaisia vaihteluita. Nämä havainnot antavat aiheen kiinnittää huomiota näiden hallinto-oikeuksien resurssien ja juttumäärien suhteeseen ja ehkä myös työmenetelmiin.

## 2. Käsittelyaikoihin vaikuttavia tekijöitä

Seuraavassa on arvioitu jutun haltuunoton ja seurannan ja tavoiteaikojen merkitystä asioiden käsittelyssä. Lisäksi arvioidaan hallinto-oikeuksien ilmoittamia asioiden käsittelyyn vaikuttavia rakenteellisia tekijöitä ja “pullonkauloja”.

### a) Työmenetelmien merkityksestä

Hallintolainkäyttö koetaan muun muassa hallinto-oikeuksien oman työmenetelmäselvityksen mukaan entistä vaativampana (Jukarainen, Heikki-Sahla, Anja, Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys 2003). Perusoikeusuudistus ja hallintolainkäyttölain uudistaminen ovat vaikuttaneet erityisesti oikeudenkäyntimenettelyyn. Hallintolainkäyttölain 33 §:n mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Valitusviranomaisen on myös hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Lain 36 §:n 2 momentin mukaan selvityksen hankkimiseksi voidaan pyytää lausunto myös muulta kuin asiassa päätöksen tehneeltä hallintoviranomaiselta. Esimerkiksi Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa käydyssä keskustelussa tuli esiin, että virallisperiaatteen käsite ei kuitenkaan välttämättä ole selkeä eikä soveltamiskäytännöltään yhdenmukainen. Myös asianosaisen käsite on erilainen kuin yleisissä tuomioistuimissa. Oma kysymyksensä on, missä määrin tällaisilla seikoilla on vaikutusta hallinto-oikeuksien käytäntöjen epäyhtenäisyyteen niin, että se heijastuisi käsittelyn joutuisuuteen tai vaikuttaisi muuten oikeus suojaan/turvaan. Tätä ei käytettävissä olevan selvityksen perusteella ole mahdollista arvioida, mutta haluan nostaa tämän kysymyksen tässä esiin. Joka tapauksessa voidaan todeta, että hallintolainkäytössä sovellettavat säännökset jättävät lainkäyttäjälle usein laajan harkintavallan.

Se, missä vaiheessa asia tulee lakimiesesittelijän/tuomarin vastuulle ja miten valmistelua ohjataan ja valvotaan, näyttäisi eroavan jonkin verran eri hallinto-oikeuksissa. Kysymykseen liittyy myös se, missä vaiheessa juttuun perehdytään riittävästi esimerkiksi mahdollisen välitoimen tai suullisen käsittelyn tarpeen arvioimiseksi.

Asioiden viipymisen syytä arvioitaessa päähuomio on syytä kiinnittää siihen asian käsittelyn vaiheeseen, jossa viivästyistä merkittävämmiin tapahtuu ja jossa juttu on hallinto-oikeudessa ilman, että asian käsittelyssä tapahtuu mitään. Asian käsittelyä ja jutun kokonaiskestoa arvioitaessa näyttäisivät siten korostuvan pikemminkin asian

valmisteluun kuin itse päätöksen kirjoittamiseen ja jälkitöihin liittyvät vaiheet.

Selvityksestä ilmeni, että joissakin hallinto-oikeuksissa jutut saattavat odottaa pitkänkin aikaa kuulemisen jälkeen ennen kuin ne jaetaan esittelijälle. Jutun haltuunotto riittävän aikaisessa vaiheessa ja aktiivinen, tuomarivetoinen valmistelu/prosessinjohto, johon hallinto-oikeuksien selvityksissä ja käydyissä keskusteluissa on viitattu, voisivat mitä ilmeisimmin vaikuttaa käsittelyn tehostumiseen ja tätä kautta myös käsittelyajan lyhenemiseen.

#### b) Seurannan ja tavoiteaikojen merkitys

Tavoiteaikojen asettamisessa ei näyttäisi olevan kovin selvää korrelaatiota käsittelyajan kanssa. Kuitenkin kahdessa hallinto-oikeudessa (Kouvola ja Kuopio), joissa kiireellisille jutuille ei ollut asetettu tavoiteaikoja, myös keskimääräiset käsittelyajat olivat useissa asiaryhmissä pisimmät.

Asioiden seuraamista vain ns. rästilistoilla, joihin valikoituvat kaikkein vanhimmat, esimerkiksi yli vuoden vireillä olleet jutut, ei voitane pitää sellaisenaan riittävän tehokkaana menetelmänä lain mukaan tai luonteensa puolesta kiireellisesti käsiteltävien asioiden seurannassa.

#### c) “Pullonkaulojen” arviointia

Osa hallinto-oikeuden ilmoittamista, viipymistä aiheuttavista “pullonkauloista” on sellaisia, joihin hallinto-oikeus ei ilmeisestikään voi toiminnallaan vaikuttaa. Tällainen näkyisi selvitysten perusteella olevan ainakin ulkomaalaisasioissa asiaan liittyvän toisen asian vireille tulo ulkomaalaisvirastossa. Hallinto-oikeuksista ainakin lähtökohdaisesti riippumattomina tekijöinä voitaneen pitää myös asiakirjojen saapumista viranomaisilta ja valittajilta puutteellisina, joskin hallinto-oikeuksilla on lähtökohdaisesti mahdollisuus vaikuttaa täydennyttämisestä johtuvaan asian viivästymiseen esimerkiksi asettamalla määräaikoja. Erityisesti huostaanottoasioissa tiedoksiantoihin liittyvät ongelmat sekä sosiaalilautakunnalta pyydettyjen selvitysten viipyminen näyttäisivät pidentävän käsittelyaikoja. Huostaanottoasioissa viivästystä aiheutti selvitysten mukaan myös se, että lasten vanhempi ei aina ole helposti tavoitettavissa päätösten ja välitoimien tiedoksiantamista varten.

Osa ilmoitetuista pullonkauloista oli sellaisia, joihin voitaisiin näkemykseni mukaan ehkä kuitenkin vaikuttaa työmenetelmiä ja menettelytapoja tarkistamalla. Tällaisia olivat hallinto-oikeuksien ilmoittamat suullisiin käsittelyihin ja niihin liittyviin järjestelyihin liittyvät viivästymiset erityisesti ulkomaalaisasioissa sekä pullonkaulaksi mainittu täytäntöönpanokieltojen valmistelu ja päätöksen kirjoittaminen asiassa, jossa on järjestetty suullinen käsittely. Myös asioiden viivästymiseen sen takia, että asian käsittelyyn osallistuu asiantuntijajäsen, lienee mahdollista vaikuttaa hallinto-oikeuden omin toimenpitein.

Esimerkiksi asiakirjojen käännettäminen sinänsä ei selvityksiin liitettyjen diaaritietojen perusteella näyttänyt vievän aikaa merkittävästi, vaikka eräät hallinto-oikeudet olivat

maininneet sen pullonkaulana. Myöskään suullisen käsittelyn perusteella tehdyn ratkaisun kirjoittamista ei sellaisenaan voitane pitää tekijänä, joka välttämättä mainittavasti viivästyttää asian käsittelyä. Helsingin hallinto-oikeudessa käydyn keskustelun perusteella päätöksen kirjoittaminen suullisen käsittelyn jälkeen kuitenkin koetaan enemmän aikaa vieväksi ja siinä otetaan kirjalliseen prosessiin verrattuna yksityiskohtaisemmin kantaa esitettyihin vaatimuksiin ja hankittuihin ja saatuihin selvityksiin.

Osa ilmoitetuista pullonkauloista liittyi hallinto-oikeuksien työvoima- ja henkilöstötilanteeseen. Jotkut hallinto-oikeudet viittasivat siihen, että käsittelykokoonpanoa ei voida kaikissa asioissa määrätä joustavasti. Nämä kysymykset ovat osaltaan myös lainsäädäntöasioita. Kysymys hallinto-oikeuden kokoonpanojen keventämisestä ja joustavoittamisesta on ollut esillä mm. korkeimman hallinto-oikeuden valtioneuvostolle 10.3.2002 tekemässä esityksessä ja hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvityksessä.

Näkemykseni mukaan saattaisi olla aihetta selvittää mahdollisuutta asioiden tai asiaryhmien käsittelyyn kevennetyssä (esimerkiksi yhden tuomarin) kokoonpanossa. Tämä voisi ainakin jossakin määrin vapauttaa voimavaroja, mikä puolestaan saattaisi helpottaa resurssien suuntaamista asioiden vaikeuden ja juttumäärien suhteen tarkoituksenmukaisella tavalla. Olisi pohdittava, tarvitaanko kaikenlaisten jutturyhmien käsittelyssä yhtä raskasta kokoonpanoa. Tältä osin viitataan Ruotsin yleisistä hallinto-tuomioistuimista annettuun lakiin (Lag om allmänna förvaltningsdomstolar, 1971:289), jonka mukaan läänioikeudessa voidaan käsitellä asioita myös yhden tuomarin kokoonpanossa. Vertailukohtaa voidaan hakea myös oikeudenkäymiskaaren 2 luvun käräjäoikeuden päätösvaltaisuutta koskevista säännöksistä. Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 5 ja 6 §:ien mukaan käräjäoikeudessa on vain puheenjohtaja muun muassa riita-asian pääkäsittelyssä 5 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa asioissa sekä 6 §:n mukaisissa rikosasioissa.

### 3. Yhteenveto ja näkökulman laajennus

Hallinto-oikeusprosessi on viime aikoina ollut monipuolisen keskustelun kohteena.

Menettelytapoja hallinto-oikeuksissa on pohdittu hallinto-oikeuksien omassa työmenetelmäselvityksessä. Lisäksi hallinto-oikeusprosessia on kartoitettu ja arvioitu mm. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen edellä mainitussa selvityksessä ja oikeusturva-asiaain neuvottelukunnan raportissa. Myös kokoonpanojen keventäminen on ollut selvityksissä ja keskusteluissa esillä. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden edustajat ovat tarkastusmatkani 18.11.2003 yhteydessä tuoneet esille hallinto-oikeusprosessiin liittyviä kehittämistarpeita kuten hallinto-oikeusprosessin kehittämistä tuomarivetoisemmaksi sekä virallisperiaatteen soveltamiskäytännön ja asianosaiskäsitteen yhdenmukaista ja selkiyttämistä. Keskustelussa tuotiin esiin myös henkilöstörakenteen muuttamiseen liittyviä hallinto-oikeudessa koettuja uudistustarpeita.

Tämän nyt käsillä olevan selvitystyön tulokset mielestäni omalta osaltaan osoittavat, että keskustelua hallinto-oikeusprosessin kehittämistarpeista on aiheellista jatkaa -

niin hallinto-oikeuksien sisällä työmenetelmien uudistamiseksi nykyainsäädännön puitteissa kuin yleisemmin lainsäädännön ongelmakohtien paljastamiseksi ja korjaamiseksi.

Eräät hallinto-oikeudet - ainakin Hämeenlinnan ja Turun - kiinnittivät keskustelussa ja antamassaan selvityksessä huomiota siihen, että kansalaisten jokapäiväisen elämän oikeusongelmat ilmenevät yhä useammin hallinto-oikeuden tehtäväkenttään kuuluvissa asioissa, mikä hallinto-oikeuksien mielestä aiheuttaa tarvetta oikeuslaitoksen voimavarojen uudelleen suuntaamiseen. Tällaisetkin näkökohdat käsitykseni mukaan tullevat jossakin vaiheessa pohdittavaksi, kun voimavarojen kohdentamista oikeusturvan ja -suojan kannalta optimaalisella tavalla joudutaan miettimään.

Hallinnon oikeussuojaa ja -turvaa on kuitenkin tarkasteltava myös laajemmasta kuin tuomioistuinnäkökulmasta. Olennaista on kiinnittää huomiota myös siihen, että jo ensi asteen hallinto-viranomaisten toiminta turvaa perusoikeuksien toteutumisen. Ongelmat tässä vaiheessa tuottavat ihmisille tarvetta etsiä oikeusturvaa muutoksenhaun kautta. Esimerkiksi kuntien sosiaalitoimen toimivuudella on tässä suhteessa merkittävä vaikutus. Yleistäen voidaan todeta, että hallintopäätösten entistä parempi valmistelu ja päätösten riittävä perusteleminen vähentäisivät muutoksenhaun tarvetta. Eräät hallinto-oikeudet ovatkin selvityksissään kiinnittäneet myös tähän huomiota.

#### 4. Toimenpiteet

Saatan tässä päätöksessä esitetyt yleiset havainnot ja arvioinnit selvitystä antaneiden hallinto-oikeuksien sekä oikeusministeriön tietoon. Muihin toimenpiteisiini selvitystyö ei anna aihetta.

Apulaisoikeuskansleri

JAAKKO JONKKA

Jaakko Jonkka

Vanhempi  
oikeuskanslerinsihteeri

KAIJA KÄÄRIÄINEN-MALKOÇ  
Kaija Kääriäinen-Malkoç



JH/5.12.2003

**Yli kuusi kuukautta vireillä olleet asiat**

	Toimeentulotukiasiat	Huostaanottoasiat	Ulkomaalaisasiat
Helsinki	63	3	440
Hämeenlinna	12	5	-
Turku	-	2	-
Vaasa	5	6 (?)	-
Kouvola	(ei vertailukelpoisia tietoja *)		
Kuopio	55	17	4
Oulu	5	-	-
Rovaniemi	4	2	-

\*) Kouvolan hallinto-oikeuden ilmoittamista käsittelyaikaa koskevista tiedoista ilmeni, että ajalla 1.1 -30.6.2003 ei ollut ratkaistu yhtään toimeentulotukiasiaa alle 6 kk:ssa. Huostaanottoasioita oli ratkaistu alle 6 kuukaudessa 9 (20 % asioista). Ulkomaalaisasioita oli ratkaistu alle 6 kk:ssa 1 asia (1 % asioista).

JH/5.12.2003

**Keskimääräinen käsittelyaika, kk****(käsittelyaika korkeintaan 6 kk, %-osuus merkitty sulkuihin)**

	Toimeentulotukiasiat	Huostaanottoasiat	Ulkomaalaisasiat
Helsinki	8,4 (23,2)	4,6 (75,8)	8,4 (29,4)
Hämeenlinna	6,0 (66,7)	6,0 (53,4)	4,1 (62,5)
Turku	7,4 (45,0)	5,7 (57,0)	5,3 (75,0)
Vaasa	6,5 (38,7)	7,2 (44,0)	2,9 (100,0)
Kouvola	14,4 (0,0)	9,9 (20,0)	10,6 (1,0)
Kuopio	10,7 (13,3)	6,0 (59,4)	4,7 (64,3)
Oulu	6,3 (31,4)	5,9 (59,3)	4,3 (71,4)
Rovaniemi	5,7 (59,6)	3,6 (94,1)	6,6 (50,0)

JH/5.12.2003

**Yli vuoden vireillä olleet asiat**

	Toimeentulotukiasiat	Huostaanottoasiat	Ulkomaalaisasiat
Helsinki	15 <i>joista takaisinperintä- asioita 14</i>	-	34 ( <i>joista esitelty ja ratkaistu 17</i> )
Hämeenlinna	7 <i>joista takaisinperintä- asioita 3</i>	2	-
Turku	-	-	-
Vaasa	-	(1)	-
Kouvola	5	2	2
Kuopio	1	2	1
Oulu	2	-	-
Rovaniemi	-	-	-