

19.5.2026

EOAK/6053/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Johanna Rantala

KANTELUN KÄSITTELY KESTI MINISTERIÖSSÄ LIIAN KAUAN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli opetus- ja kulttuuriministeriön (jälj. OKM) hallitussihteerin menettelyä kanteluasian käsittelyssä. Kantelija oli 2.10.2023 kannellut ministeriöön ammattikorkeakoulun rehtorista. Asiaa ei ollut ratkaistu siihen mennessä, kun kantelija kanteli asiasta oikeusasiamiehelle.

Kantelusta ilmeni erityisesti myös, että kantelija oli tiedustellut 23.7.2024 ministeriöstä asian käsittelystä mutta ei ollut saanut tiedusteluunsa vastausta. Kun kantelija oli tiedustellut asiasta 15.8.2024 uudestaan, hallitussihteeri oli 16.8.2024 vastauksessaan kantelijalle pahoitellut asian viivästymistä ja luvannut palata siihen mahdollisimman pian. Kantelija sai hallitussihteeriltä 27.6.2025 viestin, jonka mukaan asiassa oli pyydetty kantelun kohteena olleelta ammattikorkeakoululta 23.5.2025 selvitystä.

2 SELVITYS

Opetus- ja kulttuuriministeriö toimitti asiassa lausunnon ja hallitussihteerin selvityksen. Lausunto ja selvitys selostetaan jäljempänä olennaisilta osiltaan.

3 RATKAISU

3.1 Sovellettavat säännökset

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. Pykälän 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.

Perustuslain 68 §:n mukaan valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Säännöksen perusteluiden (HE 1/1998 vp) mukaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille.

Opetus- ja kulttuuriministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön tehtäviä ovat: 5) ammattikorkeakouluopetus. Edelleen asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvat: 2) ammattikorkeakoulut. Asetuksen 3 §:ssä säädetään organisaatiosta ja 4 §:ssä työjärjestyksestä.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) pykäläkohtaisten perusteluiden mukaan palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät muun muassa sitä, että viranomaisessa asiointi tulee voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan, että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Säännöksen perusteluissa (HE 72/2002 vp) todetaan muun muassa seuraavaa.

Hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeva vaatimus saatettiin voimaan perusoikeutena. Perustuslain 21 §:n 1 momentti takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Vaatimus viivytyksettömästä asian käsittelystä kuuluu niihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka edellytetään perustuslain mukaan turvattavan lailla. – –

Asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja lausunnot tulisi hankkia riittävän varhaisessa vaiheessa. – –

Asian käsittelyn vaatimaan aikaan saattavat vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta. – – Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä.

Hallintokantelumenettelystä säädetään hallintolain 8 a luvussa. Lukuun sisältyvän 53 a §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle. Edelleen lukuun sisältyvän 53 b §:n 2 momentin mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.

3.2 Arviointi

Sen arvioimiseen, milloin kanteluasiaa ei ole käsitelty perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n edellyttämin tavoin ilman aiheetonta viivytystä, sisältyy asiakohtaista harkintaa. Kantelun käsittelylle ei ole laissa asetettu määräaikaa, vaan käsittelyaikaa tulee arvioida yleisen viivytyksettömyyttä koskevan vaatimuksen mukaan.

Laillisuusvalvonnassa käsittelyaikoja arvioidaan tapauskohtaisesti asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Huomiota on vakiintuneesti kiinnitetty muun muassa asian laajuuteen, vaikeuteen ja käsittelyn edellyttämien toimenpiteiden määrään sekä siihen, onko asian käsittelyssä sellaisia passiivisia ajanjaksoja, joiden aikana käsittely ei ole edennyt. Käsittelyajan asianmukaisuutta arvioitaessa ei lähtökohtaisesti ole erityistä merkitystä jaottelulla esimerkiksi sen suhteen, kuinka kauan asia on konkreettisesti ollut käsittelyssä yksittäisellä virkamiehellä; olennaista on asian kokonaiskäsittelyaika.

Laillisuusvalvontakäytännössä (ks. esim. EOAK/4661/2021¹, EOAK/7233/2019²) on vakiintuneesti katsottu, ettei viranomainen voi ruuhkautuneen työtilanteen, resurssipulan tai esimerkiksi töiden organisointiin liittyvien ongelmien vuoksi jättää huolehtimatta laissa säädetyistä velvoitteistaan. Lähtökohtaisesti hyväksyttävänä syynä käsittelyn viivästymiselle ei ole pidetty voimavarojen vähäisyyttä, vaan on todettu, että viranomaisen tulee tehokkaalla työnjohdolla, työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämisellä sekä muilla käytettävissään olevilla työntekijöiden parantavilla keinoilla vaikuttaa käsittelyaikojen pitämiseen kohtuullisena. Mainitut keinot eivät kuitenkaan aina välttämättä riitä, jolloin kysymys saattaa olla lainsäädännön viranomaisten toiminnalle asettamien vaatimusten ja viranomaisten käyttöön osoitettujen resurssien epäsuhdasta.

¹ <https://oikeusasiames.fi/-/digi-ja-vaestotietoviraston-kasittelyajat-edunvalvonta-asioissa-1>

² <https://oikeusasiames.fi/-/ruotsinkielisen-varhaiskasvatuksen-jarjestaminen-1>

Kunkin viranomaisen tehtävänä on osaltaan päätösvaltansa puitteissa varmistaa tehtäviensä asianmukaisen suorittamisen kannalta riittävät voimavarat. Olennaista asiassa on siten laillisuusvalvonnan näkökulmasta tarkastella paitsi sitä, millaisiin päätäntävallassaan oleviin toimenpiteisiin viranomainen on ryhtynyt, myös sitä, miten se muuten on pyrkinyt saamaan tilanteeseen parannusta siltä osin kuin asia ei ole viranomaisen omassa päätäntävallassa. Kyse on lopulta siitä, onko yksittäinen viranomainen tehnyt sen, mitä siltä kohtuudella voidaan edellyttää. Se, milloin voidaan katsoa, ettei asiaa ole ratkaistu ilman aiheetonta viivytystä, vaihtelee mielestäni sen mukaan, millainen asia on kyseessä. Käsittelyn vaatimaa aikaa arvioidaan hallintolain perusteluiden mukaisesti asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella.

Hallintokantelumenettely on olennainen jälkikäteinen oikeusturvainstrumentti silloin, kun lakisääteistä muutoksenhakumahdollisuutta ei ole. Hallintokantelumenettelyssä ei suoranaisesti kuitenkaan päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta siten kuin esimerkiksi hallintoasian käsittelyssä on asian laita. Kyse on viranomaistoiminnan jälkikäteisestä valvonnasta, jossa valvottavalle viranomaiselle ei voida antaa sitovia määräyksiä ja jossa kanteluratkaisun vaikutukset eivät välittömästi kohdistu kantelun tekijään. Tähän nähden kanteluasian käsittelyn kesto voi mielestäni hyväksyttävällä tavalla olla pidempi kuin monissa muissa asioissa ilman, että viivytyksettömyyden vaatimusta välttämättä voitaisiin katsoa rikutun.

Asiassa saadun selvityksen mukaan hallitussihteeri oli aloittanut työskentelyn ministeriön korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osastolla lokakuussa 2023, ja tuolloin hänen pääasialliseksi työtehtäväkseen oli osoitettu arkistolain uudistamisen valmistelu. Valmistelu oli osoittautunut ennakoitua työllistävemmäksi.

Lisäksi hallitussihteeri oli ollut keskeisessä roolissa Sivistyshallinto 2030 -hankkeen lainsäädäntötyöryhmässä. Sivistyshallinto 2030 -hankkeen mukaista virastorakenneuudistusta koskeva hallituksen esitys oli annettu eduskunnan käsiteltäväksi keväällä 2025, ja tämän jälkeen hallitussihteerin työtehtävät olivat keskittyneet arkistolain uudistamista koskeneen hallituksen esityksen viimeistelyvaiheisiin. Lausunnon mukaan hallitussihteerin oli ollut perusteltua olettaa, että hänen tulee työtehtävissään priorisoida näitä opetus- ja kulttuuriministeriön keskeisiä lainsäädäntöhankkeita. Lisäksi lausunnon mukaan oli inhimillisesti ymmärrettävää, että kantelun käsittely oli pitkittynyt näiden olosuhteiden vuoksi. Kun kanteluasian viivästyminen oli tullut osaston johdon tietoon keväällä 2025, oli hallitussihteeriä ohjeistettu edistämään kantelun käsittelyä.

Sekä lausunnossa että hallitussihteerin selvityksessä todettiin kantelun käsittelyn viivästyneen huomattavasti. Koska kantelu oli tullut ministeriössä vireille 2.10.2023 ja selvityspyyntö oli lähetetty ammattikorkeakoululle vasta 23.5.2025, asian vireille tulosta kesti yli puolitoista vuotta selvityspyynnön lähettämiseen. Lisäksi asia oli ratkaistu vasta 12.1.2026. Näiden tietojen valossa on ilmeistä, että hallintokantelun käsittely oli viivästynyt merkittävästi.

Saatujen selvitysten perusteella vaikuttaa siltä, että syy viivästykselle oli käytettävissä olleissa henkilöstövoimavaroissa. Kuten edellä on todettu, sitä ei ole pidetty laillisuusvalvonnassa lähtökohtaisesti hyväksyttävänä perusteena yksittäisen asian käsittelyn viipymiselle.

Ministeriön lausunnon mukaan, vaikka tässä yksittäistapauksessa kantelun käsittely oli viivästynyt, lähtökohtaisesti kanteluasiat käsitellään asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Prosesseja on myös tarpeen tarkastella, mikäli niissä havaitaan riskejä tai puutteita. Korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osastolla onkin sittemmin siirrytty käytäntöön, jossa kanteluihin liittyviä valmistelevia toimia hoidetaan muiden virkamiesten kuin juristien toimesta. Tämä vähentää juristien työmäärää ja mahdollistaa työpanoksen kohdentamisen kanteluihin osalta sellaisiin seikkoihin, joissa erityisesti tarvitaan oikeudellista asiantuntemusta. Ministeriössä on tarkoitus valmistella virkamiesten tueksi myös yleinen prosessikuvaus kanteluasioiden käsittelystä.

Korostan, että työnjohdon tulee olla tehokasta ja johdon valvoa, että tehtävät tulevat hoidetuksi lainsäädännön ja hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla. Jotta hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti, tulee organisaation työmenetelmiä kehittää siten, että asiat käsitellään ilman aiheetonta viivytystä. Pidän myönteisenä sitä, että ministeriö on ryhtynyt lausunnostaan ilmeneviin toimenpiteisiin hallintokanteluiden käsittelyn jouduttamiseksi.

Vaikka olenkin edellä katsonut, että hallintokantelun käsittelyaikaa on asian luonteen vuoksi mahdollista arvioida toisin kuin esimerkiksi hallintoasian käsittelyn kyseessä ollen, pidän joka tapauksessa kantelun käsittelyyn nyt kulunutta aikaa (n. 2 vuotta 3 kuukautta) kohtuuttoman pitkänä. Siksi katson, että kantelua ei ollut käsitelty perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. En kuitenkaan nyt katso aiheelliseksi moittia yksittäistä virkamiestä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen lainvastaisesta menettelystä kanteluasian käsittelyssä opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän ministeriölle jäljennöksen tästä päätöksestäni ja pyydän sitä ilmoittamaan asian ratkaisusta asianomaiselle hallitussihteerille.