

**ASIA****Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan pitkät käsittelyajat****KANTELU**

Kantelija on arvostellut yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelyaikoja. Kantelijan mukaan eräässä asiassa, jossa hän on avustajana, hakemus on tullut vireille lautakunnassa 6.6.2018. Asiaa ei ole hakijan taholta viivytetty eikä siinä ole ollut erityisen paljon välitoimia. Asian käsittelyaikatiedusteluun on lautakunnasta 9.10.2019 annettu arvio, että asia on tarkoitus saada ratkaistuksi syksyn aikana. Lautakunnasta on 16.1.2020 ilmoitettu, että asia ”on tarkoitus ratkaista ennen kesää”.

Kantelija on pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan, ovatko yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä oikeusministeriö toimineet laillisesti.

SELVITYS

Oikeusministeriö on antanut asiassa 12.5.2020 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan 17.4.2020 päivätty selvitys.

Lausunto ja selvitys liitteineen toimitetaan kantelijalle tämän päätöksen mukana.

Oikeusministeriö on todennut launnossaan, että lautakunnan toimintaan vaikuttivat vuonna 2019 henkilöstön poissaolot ja muun muassa vesivahinko, joiden vuoksi ruuhkan purku ei toteutunut suunnitellusti. Lautakunta ratkaisi vuonna 2019 täysistunnossa tai jaostossa 71 hakemusasiasiaa, ja lisäksi muutamia lausuntoja ja oikaisuvaatimuksia. Vuonna 2019 uusia hakemuksia saapui 62 eli lautakunta pystyi hieman purkamaan vuoden 2018 korkeasta asiamäärästä syntynyttä ruuhkaa. Vuonna 2020 lautakunnalla on ollut vahva tavoite saada ruuhkaa purettua, mutta tähän on vaikuttanut kielteisesti muun muassa koronaepidemian aiheuttama tilanne, jonka vuoksi istuntoja on jouduttu siirtämään.

Lautakunnan määräaikaisen esittelijän virka vakinaistettiin 1.8.2019 lähtien. Lautakunnalle valittiin vuonna 2019 myös kolmas sivutoiminen esittelijä. Lautakunnalle valittu oikeustradenomiharjoittelija jatkoi harjoittelun päätyttyä ensin osa-aikaisena määräaikaisena toimistosihteerinä ja lokakuusta 2019 alkaen kokoaikaisena määräaikaisena toimistosihteerinä. Lautakunnan toimintaan on varattu oikeusministeriön toimintamäärärahasta 310 000 euroa kuluvalle vuodelle. Tämä mahdollistaa nykyisenkaltaisen henkilöstön (pääsihteerin, päätoiminen esittelijä, toimistosihteerin) ja antaa hieman joustovaraa (sivutoimisten esittelijöiden käyttö, toinen määräaikainen toimistosihteerin). Koska sivutoimiset esittelijät eivät ole käytännössä kaikki olleet käytettävissä tai ovat pystyneet esittelemään asioita vain rajatusti, lautakunnan kanssa on keväällä 2020 sovittu kahden uuden sivutoimisen esittelijän rekrytoinnista. Lautakunnan toisen kokoaikaisen toimistosihteerin määräaikaista työsuhdetta on edelleen jatkettu. Päätoiminen esittelijä on

siirtynyt muihin tehtäviin. Tehtävää hoitamaan on tarkoitus rekrytoida uusi henkilö lautakunnan kanssa sovitusti 1.8.2020 alkaen. Lautakunta on toukokuussa 2020 saanut lisätilan käyttöönsä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on selvityksessään todennut, että asiasta riippuen käsittelyajat vaihtelevat, mutta tällä hetkellä keskimääräinen käsittelyaika on noin vuosi. Jaostossa ja täysistunnossa ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2017 oli 245 päivää, vuonna 2018 243 päivää ja vuonna 2019 oli 334 päivää. Oikaisuvaatimusmenettelyllä ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2017 oli 39 päivää, vuonna 2018 110 päivää ja vuonna 2019 250 päivää.

Lautakunnan selvityksessä on todettu, että asiamäärän kasvusta huolimatta se ei ole saanut jo valmiiksi vähäisiin resursseihinsa ajoissa lisäystä. Tämä on vähitellen johtanut asioiden ruuhkautumiseen ja käsittelyaikojen pidentymiseen, joka on jatkunut edelleen vuonna 2019, kuten lautakunnan oikeuskanslerilla aiemmin antamassa selvityksessä ennakoitiin. Pitkään jatkunut tilanne on johtanut henkilöstön työuupumukseen. Työterveyshuollon työpaikkaselvitysraportissa 18.6.2019 toteama henkilöstön heikentynyt työkyky on näkynyt henkilöstön lisääntyneinä runsaina sairauspoissaoloina vuonna 2019. Lisäksi osaavaa työkykyistä henkilökuntaa on siirtymässä muihin tehtäviin. Lisäksi pitkään jatkuneet henkilöstöongelmat ovat johtaneet yhden työntekijän irtisanomiseen. Vuoden 2019 helmikuussa sattuneen massiivisen vesivahingon aiheuttama väistötiloihin siirtyminen puolen vuoden ajaksi vaikeutti merkittävästi lautakunnan toimintaa ja aiheutti suuren lisärasituksen henkilökunnalle.

Lautakunta on todennut, että merkittävästi kasvaneeseen asiamäärään sekä monien asioiden tärkeyteen ja vaikeuteen nähden lautakunnan resurssit ovat ilmeisen riittämättömät. Nykyisiä käsittelyaikoja ei kyetä merkittävästi lyhentämään nykyisillä henkilöresursseilla, etenkin kun on ennakoitavissa, että asiamäärät eivät tule merkittävästi vähenemään. Lautakunta on arvioinut, että vuonna 2020 käsittelyajat tulevat pidentymään myös koronavirusepidemiasta aiheutuneista poikkeusolojen rajoittamistoimenpiteistä johtuen.

Lautakunnan mukaan kantelijan mainitsema 6.6.2018 vireille tullut asia oli tulossa esittelyyn 8.4.2020 pidettävään jaoston istuntoon yhdessä usean muun samankaltaisen asian kanssa, mutta koronaepidemiasta aiheutuneiden rajoittamistoimenpiteiden takia istunto jouduttiin siirtämään pidettäväksi myöhemmin.

Oikeusministeriö on todennut, että yli vuoden keskimääräistä käsittelyaikaa voidaan pitää liian korkeana lautakunnalle, jonka tarkoituksena on toimia matalan kynnyksen oikeusturvaelimenä. Oikeusministeriö selvittää vaihtoehtoja lautakunnan resurssien edelleen vahvistamiselle käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Koska kuluvana vuonna tilanne aiheutuu osittain myös koronakriisistä, oikeusministeriö harkitsee myös valtiontalouden lisätalousarvio- ja talousarviovalmistelussa huomioon otettavaksi lisäresursointia lautakunnan asioiden ruuhkan purkuun.

RATKAISU

Oikeusohjeita

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain (1327/2014) 1 §:n mukaan oikeusministeriön yhteydessä on itsenäinen ja riippumaton yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, joka käsittelee ja ratkaisee yhdenvertaisuuslain (1325/2014) ja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) mukaan sille kuuluvat asiat. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan lautakunnalla on päätoiminen pääsihteeri. Lautakunnalla voi lisäksi olla pää- tai sivutoimisia esittelijöitä sekä muuta henkilöstöä. Saman pykälän 3 momentin mukaan oikeusministeriö nimittää lautakunnan pääsihteerin ja muun henkilöstön. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta annetun lain 12 §:n mukaan menettelyyn lautakunnassa sovelletaan hallintolakia (434/2003), ellei laissa erikseen toisin säädetä.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Arviointi

Olen 20.6.2019 antamassani vastauksessa (OKV/1933/1/2018) arvioinut lautakunnan käsittelyaikoja ja todennut, että oikeusturvan toteutumisen kannalta on huolestuttavaa, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsittelyajat ovat ainakin lautakunnan oman käsityksen mukaan entisestään pitenemässä. Tilanne oli kuitenkin tiedostettu lautakunnan resursoinnista vastaavassa oikeusministeriössä ja siihen oli pyritty puuttumaan lautakunnan käytettävissä olevaa henkilöstöä lisäämällä. Vuonna 2019 tehtyjen tai tehtävien rekrytoinnin vaikutukset käsittelyaikoihin eivät olleet vielä näkyvissä kesällä 2019.

Lautakunta on edelleen vedonnut asioiden käsittelyn viipymisen syynä resursseihin. Lähtökohtaisesti laillisuusvalvonnassa ei ole pidetty asioiden viipymiselle hyväksyttävänä syynä resurssien vähäisyyttä, vaan on katsottu, että viranomaisen tulee tehokkaalla työnjohdolla, työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämällä sekä muilla käytettävissään olevilla työnkulkua parantavilla keinoilla vaikuttaa käsittelyaikojen pitämiseen kohtuullisena. Vaikka lautakunta on saanut hieman purettua vanhojen vuonna 2018 saapuneiden asioiden ruuhkaa, lautakunnan käsittelyajat ovat vuodesta 2017 lähtien vuoteen 2019 saakka pidentyneet.

Olen useissa viime vuosina ratkaisemissani kanteluasioissa todennut, ettei viranomaisen voi ruuhkautuneen työtilanteen, resurssipulan tai esimerkiksi töiden organisointiin liittyvien ongelmien vuoksi jättää huolehtimatta laissa säädetyistä velvoitteistaan (mm. päätökset 12.9.2019 OKV/1459/1/2018, 5.9.2019 OKV/1289/1/2018, 9.5.2019 OKV/977/1/2018, 10.10.2018 OKV/1973/1/2017 ja 28.5.2018 OKV/1166/1/2017).

Olen kiinnittänyt huomiota myös siihen, etteivät viranomaisten niukat ja mahdollisesti puutteellisetkaan resurssit sinänsä ole laillisuusvalvonnassa käsiteltäviä kysymyksiä. Mikäli resurssien puutteellisuus kuitenkin muodostuu oikeusturvaongelmaksi asiakkaille eikä viranomaisen kykene kohtuudella suoriutumaan lakisääteisistä velvoitteistaan, on kysymys oikeusvaltion toiminnan turvaamisesta ja perustuslain kaikille takaaman oikeusturvan toteutumisesta. Tällöin asiaan tulee pyrkiä vaikuttamaan myös laillisuusvalvonnan keinoin.

Muun muassa päätöksessäni 28.5.2018 (OKV/1166/1/2017) totesin, että vaikka resurssien riittävyys sinänsä on enemmän tarkoituksenmukaisuus- kuin laillisuusvalvonnallinen kysymys, voi töiden organisointi muuttua laillisuuskyseksi, mikäli lakisääteisten velvollisuuksien hoitaminen puutteellisten resurssien vuoksi vaikeutuu tai käy mahdottomaksi, jolloin sillä on kielteisiä vaikutuksia yksilön oikeusturvaan. Viittasin päätöksessä oikeuskanslerin 26.2.2015 antamaan päätökseen (OKV/4/50/2013), jossa hän totesi, että viranomaisten oikeuskanslerille antamissa selvityksissä resurssien riittämättömyys todetaan usein syyksi tapahtuneisiin laiminlyönteihin tai virheisiin. Oikeuskanslerin tehtävänä ei kuitenkaan ole vahtia viranomaisten resurssien riittävyttä eikä resurssien kohdentaminen, jakaminen ja niiden tarkoituksenmukainen käyttö ole varsinaisesti laillisuusvalvonnallinen kysymys. Toisaalta ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuissa on kuitenkin myös todettu, että vaikka resurssien vähäisyys ei ole kelvoinen selitys virkavelvollisuuksien laiminlyönnille, ei ole kohtuullista ulottaa laillisuusvalvonnallista arviointia vain yksittäiseen virkamieheen tai viranomaiseen, mikäli lakisääteisten velvollisuuksien hoitaminen on vaikeutunut tai käynyt jopa mahdottomaksi selkeästi aliresursoinnin vuoksi.

Yhdyn oikeusministeriön näkemykseen siitä, että yli vuoden keskimääräistä käsittelyaikaa voidaan pitää liian pitkänä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle. Kantelijan mainitseman asian käsittely on kestänyt lautakunnassa nyt noin kaksi vuotta, mitä voidaan pitää kohtuuttomana käsittelyaikana. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta saadun tiedon mukaan asiaa ei ollut ratkaistu vielä 16.7.2020.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kantelijan mainitseman asian käsittely on kestänyt yli kaksi vuotta lautakunnassa ja se on viivästynyt.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan asioiden käsittelyajat ovat kasvaneiden asiamäärien sekä vähäisten henkilöstöresurssien vuoksi lähteneet pidentymään. Käsittelyajat ovat edellä esitetyllä tavalla olleet kohtuuttoman pitkät ja asioiden käsittely on lautakunnassa viivästynyt. Otan viivästyksen laillisuusvalvonnallisessa arviossani huomioon lautakunnan työhön vaikuttaneet poikkeukselliset olosuhteet kuten lautakunnan tiloissa tapahtuneen vesivahingon sekä yleisestä Covid-19 epidemiasta aiheutuneet keskeytykset työskentelyssä. Totean kuitenkin, että kantelijan asia oli ollut vireillä lautakunnassa jo 1 vuoden ja 9 kuukautta ennen epidemiaa.

Kiinnitän yhdenvertaisuus ja tasa-arvolautakunnan huomiota sen velvollisuuteen käsitellä asiat viivytyksettä. Olen jo 20.6.2019 antamassani vastauksessa kiinnittänyt (OKV/1933/1/2018) huomiota lautakunnan käsittelyaikojen pitenemiseen.

Oikeusministeriö on lausuntonsa mukaan lisännyt vuonna 2019 ja keväällä 2020 lautakunnan henkilöstöresursseja. Lisäksi lautakuntaan on tarkoitus 1.8.2020 alkaen rekrytoida päätoiminen esittelijä.

Asian tarkemmaksi seuraamiseksi pyydän oikeusministeriötä toimittamaan viimeistään 16.11.2020 tiedon yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan asioiden keskimääräisistä käsittelyajasta 1.1.-31.10.2020 ja 1.11.2020 vireillä olevista yli 12 kuukautta vanhoista asioista. Pyydän myös antamaan selvityksen mahdollisten yli 18 kuukautta vireillä olleiden asioiden käsittelystä ja niiden viipymisen syistä samoin kuin lausunnossa esitettyjen toimenpiteiden vaikutuksista käsittelyaikoihin ja mahdollisista muista toimenpiteistä käsittelyaikojen pitämiseksi kohtuullisina.

Edelleen pyydän oikeusministeriötä käsittelemään selvityksessään covid-19-epidemian vaikutuksia lautakunnan käsittelytilanteeseen.

Pyydän oikeusministeriötä toimittamaan päätökseni yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Linda Harjutsalo