



13.7.2012

Oikeusministeriö

Viite: lausuntopyyntö 23.5.2012
OM 12/41/2007

LAUSUNTO HE-LUONNOKSESTA, JOKA KOSKEE KÄSITTELYN JOUTUISUUTTA
HALLINNOSSA JA OIKEUSSUOJAKEINOJA HALLINTOASIAN KÄSITTELYN YHTEYDESSÄ

Lounais-Suomen aluehallintovirasto esittää pyydettyinä lausuntona asian johdosta seuraavaa.

Yksilöiden oikeusturvan kannalta on keskeistä, että asianosainen saa asiaansa päätöksen, jonka hän voi, niin halutessaan, saattaa oikaisu- ja muutoksenhakuviranomaisessa käsiteltäväksi. Asiat tulee hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan käsitellä ”ilman aiheetonta viivytystä”.

Lakiesitys lähtee toisaalta siitä, että hallintoviranomaisten menettelytapoja täsmentämällä ja viranomaisen vastuuta asioiden joutuisasta käsittelystä korostamalla voidaan edistää asioiden käsittelyn joutuisuutta, ja toisaalta siitä, että säätämällä oikeudesta tehdä viivästysvalitus hallintotuomioistuimeen turvataan yksittäisen asianosaisen oikeus saada päätös asiaansa.

Käsittelyn joutuisuus hallinnossa

Lakiehdotuksessa (hallintolaki 23 a § 1 mom) säädetään viranomaisen *velvollisuudesta määritellä odotettavissa oleva käsittelyaika niille keskeisille asiaryhmille, joissa hallintopäätöksellä ratkaistaan asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevia asioita*. Viranomaisen tulee myös julkaista tiedot yleisessä tietoverkossa ja seurata käsittelyaikojen toteutumista. Velvoitteet eivät koske asioita, joiden käsittelyajoista on säädetty erikseen.

Aluehallintovirasto pitää esitystä keskeisten asiaryhmien käsittelyaikatietojen määrittelemisestä ja julkaisemisesta tietoverkossa perusteltuna. Käsittelyaikatietojen vieminen tietoverkkoon edistää hallinnon avoimuutta ja vastaa myös asiakkaiden tietotarpeisiin.

LOUNAIS-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 0295 018 000
fax 02 251 1820
kirjaamo.lounais@avi.fi
www.avi.fi

Turun päätoimipaikka
Itsenäisyydenaukio 2
PL 22
20801 Turku

Porin toimipaikka
Yrjönkatu 23
PL 129
28100 Pori

Lakiehdotuksessa ei ole määritelty lakitekstissä todetun *keskeisten asiaryhmien* käsitettä. Aluehallintovirasto toteaa, että voimassa olevien tulossopimusten pohjalta aluehallintovirastoissa seurataan 200-250 asiaryhmän käsittelyaikoja – budjettikirjassa seurattavina asiaryhminä todetaan 17. Aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että lainvalmistelun yhteydessä määritellään perusteet, joiden pohjalta asiaryhmän keskeisyyttä arvioidaan. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan tärkeimpänä perusteena tulisi olla tehtävän/toiminnan vaikuttavuus (esim. valvonta-toimenpiteillä voidaan edistää koko kunnan väestön tiettyjen peruspalvelujen lainmukaista saatavuutta).

Lakiehdotuksessa ei ole miltään osin arvioitu hallintolain suhdetta palvelujen tarjoamisesta annetun lain (jälj. palvelulaki, 1166/2009) hallinnollisiin säädöksiin. Aluehallintovirasto antaa jo nyt palvelulain pohjalta tiettyjä toimialoja koskeville elinkeinoluvan hakijoille ns. saapumistodistuksen, joka sisältää myös tiedon lupahakemuksen arvioidusta käsittelyajasta. Tiedot tulee lain mukaan pitää yleisön saatavilla.

Aluehallintovirasto katsoo, että jatkovalmistelussa tulee arvioida hallintolain suhde palvelulain hallinnollisia menettelyjä koskeviin em. säädöksiin. Palvelulaissa säädetyt velvoitteet koskevat vain lain soveltamisalaa koskevia toimialoja (lain soveltamisalasta säädetään palvelulain 1 ja 2 §:ssä). Lakiluonnoksen ja palvelulain käsitteet näyttäivät osin erilaisilta; palvelulain pohjalta annettavassa saapumistodistuksessa käsittelyaika lasketaan ”siitä ajankohdasta, jolloin lupaviranomainen on saanut hakijalta kaikki asian ratkaisemista varten tarvittavat asiakirjat ja tiedot” (tämä todetaan palvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä), mutta nyt lausunnolla olevan lakiesityksen ”käsittelyaika-arvion kohteena olisi asian vireille tulon ja päätöksen antamisen välinen ajanjakso”. Käsittelyaika-arvioiden antaminen eri asiaryhmissä eri lakien pohjalta ja eri tavoin laskettuna on sekavaa ja viranomaista tarpeettomasti työllistävää. Menettely ei esitetyllä tavoin toteutettuna vastaa myöskään hallinnon asiakkaiden tarpeisiin.

Aluehallintovirasto katsoo, että käsittelyaika-arvioiden tekemistä koskevan säädöspohjan tulee kaikilta osin olla yksiselitteinen ja selkeä toteuttaa.

Lakiesityksen 23 a §:n 2 momentissa todetaan viranomaisen *velvollisuudesta antaa asianosaiselle tämän pyynnöstä kirjallinen arvio päätöksen antamisajankohdasta* (hänen omassa asiassaan). Tämä viranomaisvastaus olisi lakiesityksen mukaan viivästysvalituksen perusteena. Hallintolakiin on lakiesityksen mukaan jäämässä säädös viranomaisen velvollisuudesta vastata käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin (23 § 2 mom.). Aluehallintovirasto esittää, että säädöksiä ja menettelyjä tulee myös tältä osin vielä selkiyttää.

Aluehallintovirasto pitää ajantasaisen ja luotettavan käsittelyaikoja koskevan seurannan toteuttamista keskeisen tärkeänä. Aluehallintovirastojen käytössä olevat seuranta- ja raportointijärjestelmät, jotka nykymuodossaan eivät vastaa asianmukaisen seurannan edellyttämiä tarpeita, tulee pikaisesti saattaa ajanmukaisiksi.

Oikeussuojakeinoista hallintoasian käsittelyn viivästystilanteissa

Nykytilanteena on, että viranomaisen päätöksenteon viivästyessä asiasta on voinut tehdä hallintokantelun, joka yksilöasiana käsitellään kantelukäsittelyssä. Kantelukäsittely ei, kuten lakiehdotuksessa todetaan, voi johtaa hallinnollisen pakon käyttämiseen, vaan ainoastaan ns. hallinnolliseen ohjaukseen. Valvova viranomainen voi, sille tulleen/ tulleiden kantelujen pohjalta, kuitenkin harkintansa mukaan ottaa asian valvontasiana käsiteltäväksi ja selvittää, toteutuuko esim. tietyn kunnan toimeentulotukea koskeva päätöksenteko säädöksissä määritellyssä ajassa. Ko. päätökset ovat valituskelpoisia ja viranomaisella voi tällöin valvontatehtävää koskevan erityislainsäädännön pohjalta olla oikeus myös hallinnollisen pakon käyttämiseen (näin on mm. sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa valvonta-asioissa). Päätöksen vaikuttavuus on esim. tietyn kunnan toimeentulotuen päätöksentekoa koskevana merkittävä.

Viivästysvalituksen voisi lakiehdotuksen mukaan tehdä vain asianosainen (hallintolaki 73 a §). Valvonnan kohde on asianosainen itseään koskevassa valvonta-asiaa ja hänellä olisi asianosaisasemansa pohjalta oikeus viivästysvalituksen tekemiseen häntä koskevan valvontasian käsittelyn viivästyksestä. Kantelukäsittely on osa viranomaisen valvontatehtävää ja toimivalta kanteluasioiden käsittelyyn tulee erityislakien valvontatoimivaltaa koskevista säädöksistä. Lakiehdotuksen mukaan kantelija ei voi tehdä viivästysvalitusta, koska hänellä ei ole asianosaisasemaa kanteluasiaan nähden, mutta mikä on kantelun kohteen asema valvontatoimivaltaan perustuvassa kantelukäsittelyssä? Aluehallintovirasto käsittelee mm. kanteluja, joissa kantelun kohteena voi olla terveydenhuollon ammattihenkilöiden toiminta. Aluehallintovirasto voi kanteluratkaisussa antaa terveydenhuollon ammattihenkilölle hallinnollista ohjausta, joista huomautus lain mukaan merkitään terveydenhuollon ammatinharjoittajia koskevaan rekisteriin (Terhikki). Onko terveydenhuollon ammattihenkilöä ko. tilanteessa pidettävä asianosaisena, jolla olisi oikeus viivästysvalituksen tekemiseen?

Lakiehdotuksen mukaan viivästysvalitusta ei saa tehdä, jos asian käsittelylle laissa säädetyn määräajan ylittyminen lain mukaan katsotaan myönteiseksi tai kielteiseksi hallintopäätökseksi (hallintolainkäyttölaki 73 a §). Entä kun kysymys ei ole lakiin perustuvan määräajan, vaan viranomaisen palvelulain pohjalta määrittelemän määräajan ylittymisestä (mikä palvelulain 13 §:n mukaan johtaa siihen, että lupa katsotaan myönnettyksi)?

Aluehallintovirasto katsoo, että säädöksiä tulee edellä mainituilta osin selkiyttää.

Aluehallintovirasto pitää hallinnon asiakkaiden oikeusturvan parantamiseen ja hallinnon avoimuuden lisäämiseen tähtääviä toimenpiteitä keskeisenä. Aluehallintovirasto katsoo, että tässä yhteydessä olisi keskeistä arvioida keinoja edistää hallinnon asiakkaiden oikeusturvaa hallinnon toimintaedellytyksiä parantamalla (viranomaisilla tulisi olla ajantasaisen ja luotettavan seurannan mahdollistava raportointijärjestelmä, lupahallinnon tietojärjestelmien tulisi olla asianmukaiset ja toimivat ja sähköisiä palveluja tulisi lisätä). Lakiesityksessä esitetyn viivästysvalituksen osalta tulisi arvioida mm. sen käyttöön ottamisesta saatava lisäarvo suhteessa ko. valitusasioiden käsittelyyn eri viranomaisissa kohdentuvaan työpanokseen ja toiminnan vaikuttavuuteen.

Aluehallintovirasto esittää - siltä varalta, että viivästystilanteita koskevana oikeussuojakeinona päädytään viivästysvalitukseen - että hallinto-oikeudet veloitetaan valvontaviranomaisten tietotarpeiden turvaamiseksi informoimaan tehdyistä viivästysvalituksista ja niitä koskevista päätöksistä valvontaviranomaista.

Lisätietoja antaa tarvittaessa lakimies Irma Arola, puh. 0295 018 069.

Ylijohtaja

Kirsi Paasikoski

Lakimies

Irma Arola