

*Käsittelyn joutuisuus hallinnossa
ja oikeussuojakeinot käsittelyn
viivästyessä*

Lausuntotiivistelmä

*Käsittelyn joutuisuus hallinnossa
ja oikeussuojakeinot käsittelyn
viivästyessä*

Lausuntotiivistelmä



ISSN 1458-7149

ISBN 978-952-466-871-2 (nid.)

ISBN 978-952-466-872-9 (PDF)

Oikeusministeriö

Helsinki 2009

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
26.5.2009

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Lausuntotiivistelmä	
Minna Laherto		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Lausuntotiivistelmä			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Oikeusministeriö pyysi passiivisuustyöryhmän mietinnöstä (oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:5) lausuntoa 120 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausunnon antoi 93 tahoa. Lähes kaikki lausunnonantajat ilmaisivat kannattavansa ja pitävänsä tärkeinä työryhmän esittämiä tavoitteita turvata asian viivästyksen käsittely sekä parantaa yksilön oikeusturvaa hallinnon viivästystilanteissa. Samoin useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että nykyinen tilanne, jossa asian käsittelyn viivästyessä yksilöllä ei yleensä ole mahdollisuutta saada hallintoasiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi on ongelmallinen Suomea sitovien kansainväliset velvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksesta vaatimusten näkökulmasta. Lausunnonantajien näkemykset työryhmän keskeisistä ehdotuksista jakaantuivat. Esityksen päätavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti suhtautuvista lausunnonantajista varsin suuri osa ilmaisi suhtautuvansa varauksellisesti ainakin johonkin osaan työryhmän keskeisistä ehdotuksista (käsittelyajan asettaminen, kiirehtimisvaatimus, viivästysvalitus). Eniten kannatusta keskeisistä ehdotuksista sai viranomaiselle asetettava velvollisuus kohtuullisen käsittelyajan asettamiseen ja tämän tiedon julkaisemiseen. Myös työryhmän ehdotukseen hallinnon sisäisestä kiirehtimisvaatimusvaiheesta suhtauduttiin lähtökohtaisesti varsin myönteisesti. Lausunnonantajat kuitenkin korostivat, että sekä kiirehtimisvaatimuksen että viivästysvalituksen tulisi olla käytettävissä vasta niissä tilanteissa, kun asianosaiselle on syntynyt todellinen oikeusturvan tarve. Kriittisimmin lausunnonantajat suhtautuivat työryhmän ehdotukseen lainkäyttöelimestä käsiteltävästä viivästysvalituksesta Osa lausunnonantajista koki kiirehtimisvaatimuksen ja viivästysvalituksen luoman oikeussuojakeinojen kokonaisuuden perusteltuna ja tarpeellisenä. Tätä suurempi osa katsoi viivästysvalitusmenettelyn olevan kuitenkin liian raskas. Lisäksi eräät lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että menettelyn käyttöönotto voisi hämärtää rajaa hallinnon ja oikeudenkäytön välillä.			
Avainsanat: (asiasanat) hallintomenettely, hallintolainkäyttö, Euroopan ihmisoikeussopimus, EU-oikeus, viivästyminen, oikeusturva			
Muut tiedot tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 12/41/2007 (sekä aiempi OM 21/41/2007), OM004:00/2008			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:8		ISSN 1458-7149	ISBN 978-952-466-871-2 (nid.) 978-952-466-872-9 (PDF)
Kokonaissivumäärä 102	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
26.5.2009

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Minna Laherto		Typ av publikation Remissammandrag	
		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes	
Publikation (även den finska titeln) Skyndsam behandling av ärenden inom förvaltningen och rättsmedel mot dröjsmål. Remissammandrag. (Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Lausuntotiivistelmä)			
Publikationens delar			
Referat Justitieministeriet begärde ett utlåtande över passivitetsarbetsgruppens betänkande (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2008:5) av 120 myndigheter och samfund. Utlåtande gavs av 93 instanser. Nästan alla remissinstanser uttryckte ett understöd arbetsgruppens målsättning att trygga en skyndsam behandling av ärenden samt förbättra individens rättskydd i situationer då behandlingen inom förvaltningen fördröjs och ansåg målsättningen vara viktig. Likaså fäste ett flertal remissinstanser uppmärksamhet vid att situationen för närvarande då individen när behandlingen fördröjs i allmänhet inte har möjlighet att få ett förvaltningsärende behandlat av domstolarna är problematisk med hänsyn till internationella förpliktelser som binder Finland, särskilt den europeiska människorättskonventionen. Remissinstansernas åsikter om arbetsgruppen viktigaste förslag var uppdelade. Av de remissinstanser som i princip förhöll sig positivt till propositionens viktigaste förslag uttryckte dock en rätt stor del reservationer mot åtminstone en del av arbetsgruppens viktigaste förslag (uppställande av behandlingstid, krav på skyndsam behandling, dröjsmålsbesvär). Mest understöd av de viktigaste förslagen fick skyldigheten för myndighet att ställa upp en skälig behandlingstid och publiceringen av denna information. Också arbetsgruppens förslag om ett förvaltningsinternt krav på skyndsam behandling vann rätt stort understöd. Remissinstanserna betonade dock att såväl krav på skyndsam behandling som dröjsmålsbesvär ska kunna användas först i det läge då det för en part har uppstått ett verkligt rättsskyddsbehov. Mest kritiskt förhöll sig remissinstanserna till arbetsgruppens förslag om dröjsmålsbesvär som behandlas av rättsskipningsorganen. En del av remissinstanserna upplevde att den helhet som skapas av kravet på skyndsam behandling och dröjsmålsbesvär var motiverad och nödvändig. Dessutom fäste en del remissinstanser uppmärksamhet vid att ibruktagandet av förfarandet kan sudda göra dunkel gränsen mellan förvaltning och rättsskipning			
Nyckelord förvaltningsförfarande, förvaltningsprocess, Europarådets människorättskonvention, EU-rätt, dröjsmål, rättsskydd			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) JM 12/41/2007 (samt det tidigare numret JM 21/41/2007) JM004:00/2008			
Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2009:8		ISSN 1458-7149	ISBN 978-952-466-871-2 (häft.) 978-952-466-872-9 (PDF)
Sidoantal 102	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	9
2	YHTEENVETO LAUSUNNOISTA.....	10
3	YLEISET KANNANOTOT	11
3.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat yleiset kannanotot	11
3.2	Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat yleiset kannanotot.....	16
3.3	Ehdotuksen soveltamisalasta.....	19
3.3.1	Soveltamisalan rajausta koskevat yleiset kannanotot	19
3.3.2	Ehdotuksen suhde tosiasialliseen hallintotoimintaan.....	23
3.3.3	Ehdotuksen suhde erityislainsäädäntöön ja eräisiin asiaryhmiin	24
3.4	Nykytilan arviointia koskevat kannanotot.....	28
3.5	Esityksen vaikutuksia koskevat kannanotot.....	29
3.5.1	Yleiset kannanotot.....	29
3.5.2	Vaikutukset kanteluviranomaisten toimintaan.....	31
3.5.3	Vaikutukset muiden viranomaisten työmäärään ja voimavaroihin	32
3.6	Esityksen toteuttamisvaihtoehtoja koskevat kannanotot	39
3.7	Muuta.....	42
4	KANNANOTOT TYÖRYHMÄN KESKEISIIN EHDOTUKSIIN	45
4.1	Kohtuullisen käsittelyajan asettaminen	45
4.1.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	45
4.1.2	Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot	47
4.1.3	Käsittelyajan asettamiseen vaikuttavia seikkoja.....	49
4.1.4	Ehdotetusta toteuttamistavasta esitetyt kannanotot.....	53
4.1.4.1	Käsittelyaikojen vaihtelu ja yhdenvertaisuus.....	53
4.1.4.2	Käsittelyajan asettamismuoto	54
4.1.4.3	Käsittelyajan alkamisajankohta.....	55
4.1.5	Muuta	57
4.2	Kiirehtimisvaatimus.....	58
4.2.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	58
4.2.2	Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot	59
4.2.3	Ehdotetusta toteuttamistavasta esitetyt kannanotot.....	60
4.2.3.1	Kiirehtimisvaatimus ja laissa asetettu kiinteä määräaika.....	60
4.2.3.2	Kiirehtimisvaatimuksen tekemisajankohta.....	61
4.2.3.3	Kiirehtimisvaatimukseen vastaaminen.....	62
4.2.3.4	Viivytyksettömyyden arviointikriteerit.....	64
4.2.3.5	Toimivalta kiirehtimisvaatimuksen vastaamiseen.....	65
4.2.3.6	Kiirehtimisvaatimusasian raukeaminen	66
4.2.4	Muuta	66
4.3	Viivästysvalitus.....	68
4.3.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	68
4.3.2	Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot	69
4.3.3	Ehdotetusta toteuttamistavasta esitetyt kannanotot.....	72

4.3.3.1 Viivästysvalituksen käsittelevä tahoe.....	72
4.3.3.2 Viivästysvalituksen määräaika ja käsittely.....	73
4.3.3.3 Viivästysvalitusasian ratkaisukokoonpano.....	75
4.3.4 Kannanotot päätösvaihtoehdoista viivästysvalitusasiassa.....	76
4.3.4.1 Määräajan asettaminen ja uhkasakko.....	76
4.3.4.2 Ratkaistavaksi ottaminen.....	79
4.3.4.3 Ratkaistavaksi otetun asian käsittely.....	83
4.3.5 Muuta.....	84
5 VASTAUKSET LAUSUNTOPYYNNÖN ERITYISKYSYMYKSIIN.....	86
LIITTEET.....	87
- Lausunnonantajat.....	87
- Lausuntopyyntökirje.....	94

1 JOHDANTO

Oikeusministeriö asetti 26. päivänä syyskuuta 2007 hallintolainkäytön kehittämistä varten toimikunnan (hallintolainkäyttötoimikunta) sekä toimikuntaa avustavan työryhmän, jonka tehtävänä oli tarkastella oikeussuojakeinoja tilanteissa, joissa hallintoviranomainen on laiminlyönyt hallintopäätöksen tekemisen tai hallintopäätöksen tekeminen on viivästynyt (passiivisuustyöryhmä). Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaisesti työskennellä yhteistyössä toimikunnan kanssa. Passiivisuustyöryhmä ehdotukset laadittiin toimeksiannon mukaisesti hallituksen esityksen muotoon ja työryhmä luovutti mietintönsä (oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:5) oikeusministeriölle 30. päivänä syyskuuta 2008.

Passiivisuustyöryhmän mietinnössä ehdotetaan muutettavaksi hallintolakia, hallintolainkäyttölakia ja hallinto-oikeuslakia. Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi hallintoviranomaiselle velvollisuus asettaa ja julkaista tieto asianosaisen vireillepanemien, asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevien asioiden kohtuullisista käsittelyajoista. Tämän lisäksi ehdotetaan säädettäväksi uusista oikeussuojakeinoista, jotka olisivat asianosaisen käytettävissä hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan koskevan asian käsittelyn viivästyessä hallinnossa. Jos asian käsittely viranomaisessa viivästyisi, asianosainen voisi tehdä viranomaiselle kiirehtimisvaatimuksen. Viranomaisen tulisi vastata vaatimukseen määräajassa. Hallintolainkäyttölakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset viivästysvalituksesta. Asianosainen voisi tehdä viivästysvalituksen, jos hän on tyytymätön viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antamaan vastaukseen. Viivästysvalitus tehtäisiin sille valitusviranomaiselle, johon asiassa annetusta päätöksestä valitettaisiin. Viivästysvalitus voitaisiin käsitellä valitusviranomaisessa yksinkertaisessa menettelyssä. Valitusviranomainen voisi asettaa viranomaiselle määräajan, jossa päätös olisi tehtävä, ja tarvittaessa tehostaa sitä uhkasakolla. Erityisestä syystä valitusviranomainen voisi myös ottaa asian ratkaistavakseen.

Työryhmän ehdotusten tavoitteena on parantaa oikeusturvaa hallinnossa. Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeudesta saada asia käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Viivytyksettömyys on osa hyvää hallintoa ja sitä on täsmennetty hallintolain 23 §:ssä. Esityksen tavoitteena on tehostaa asian käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevan perusoikeuden toteutumista. Lisäksi esityksen tarkoituksena on täyttää tehokkaalle oikeussuojakeinolle Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ja EU-oikeudessa asetetut vaatimukset.

Oikeusministeriö lähetti passiivisuustyöryhmän mietinnön laajalle lausuntokierrokselle 10. päivänä marraskuuta 2008 ja lausuntoa pyydettiin 120 viranomaiselta ja muulta taholta. Näistä 22 ei antanut lausuntoa ja 3 viranomaista (*Lounais-Suomen ympäristökeskus, Maaseutuvirasto ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus*) ilmoittivat, etteivät anna lausuntoa asiassa.

Lausunnon antamiselle asetetun määräajan aikana lausuntoa antaneissa viranomaisissa tapahtui seuraavia muutoksia: 1.1.2009 alkaen Vakuutusvalvontavirasto ja Rahoitustarkastus yhdistyivät *Finanssivalvonnaksi*, Terveystieteiden tutkimuskeskus ja Sosiaalili- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus yhdistyivät *Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskukseksi*.

valvontavirastoksi. Lisäksi todettakoon, että Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesin tehtävät siirtyivät 1.1.2009 alkaen *Terveyden ja hyvinvoinnin laitoselle.*

Lausunto antoi yhteensä 93 viranomaista ja muuta tahoa. Lausuntopyynnön jakelu ja lausunnon antaneet tahot käyvät ilmi tämän tiivistelmän liitteestä.

2 YHTEENVETO LAUSUNNOISTA

Lähes kaikki lausunnonantajat ilmaisivat kannattavansa ja pitävänsä tärkeinä työryhmän esittämiä tavoitteita turvata asian viivytyksetön käsittely sekä parantaa yksilön oikeusturvaa hallinnon viivästystilanteissa. Samoin useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että nykyinen tilanne, jossa asian käsittelyn viivästyessä yksilöllä ei yleensä ole mahdollisuutta saada hallintoasiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, on ongelmallinen Suomea sitovien kansainväliset velvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksesta vaatimusten näkökulmasta.

Ehdotukseen kokonaisuudessaan kaikista kielteisimmän suhtautuivat *opetusministeriö, Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto, Länsi-Suomen lääninhallituksen liikenneosasto, puolustusvoimien pääesikunta, Suomen kuntaliitto, Helsingin kaupunki, Tampereen kaupunki ja Suomalainen Lakimiesyhdistys ry.* Esityksen päätavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti suhtautuvistakin varsin suuri osa esitti kriittisiä kannanottoja ainakin jonkin työryhmän pääehdotuksen (käsittelyajan asettaminen, kiirehtimisvaatimus, viivästysvalitus) toteuttamisen osalta. Kriittisimmän lausunnonantajat suhtautuivat työryhmän ehdotukseen lainkäyttöelimestä käsiteltävästä viivästysvalituksesta (erityisesti *maa- ja metsätalousministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, korkein hallinto-oikeus ja Kansaneläkelaitos*). Lausunnonantajista *Eläinkoelautakunta, Tietosuojavaltuutetun toimisto ja Länstyrelsen på Åland* (Ahvenanmaan lääninhallitus) totesivat, ettei heillä ole huomauttamista esityksen osalta.

Työryhmämietinnöstä annetuissa lausunnoissa tuotiin esiin, ettei asian käsittelyn viipymisen voida katsoa oleva suomalaisessa hallinnossa merkittävä ongelma. Lähes kaikki lausunnonantajat myös korostivat, että asian käsittelyn viivytyksettömyyden takaaminen tulee ensisijaisesti tapahtua turvaamalla viranomaisille riittävät voimavarat asioiden käsittelyyn. Monet lausunnonantajat esittivät, että uusia oikeusturvakeinoja kehitettäessä tulisi varmistua siitä, ettei menettelyillä luoda uusia ongelmia: Liian raskas oikeussuojamenettely voisi viedä voimavaroja varsinaisten asioiden käsittelyltä. Monet lausunnonantajat katsoivatkin, että työryhmän arviot esityksen taloudellisista vaikutuksista ovat liian varovaisia ja että uudistuksen toteuttaminen vaatii etenkin ensiasteen viranomaistoiminnassa työryhmän arvioita merkittävästi enemmän voimavaroja. Lisäksi useissa lausunnoissa painotettiin, että kehitettävien oikeussuojakeinojen tulisi olla myös kansalaisen kannalta yksinkertaisia ja selkeitä.

Eniten kannatusta työryhmän keskeisistä ehdotuksista sai viranomaiselle asetettava velvollisuus kohtuullisen käsittelyajan asettamiseen ja tämän tiedon julkaisemiseen. Pääosin kannatettiin työryhmän ehdotusta, että viranomainen asettaisi käsittelyajan itse.

Eräät lausunnonantajat esittivät kuitenkin huolensa kansalaisten yhdenvertaisuudesta ja siitä, että kohtuulliset käsittelyajat vaihtelisivat samassa viranomaisessa. Lausunnonantajat esittivät lisäksi runsaasti esimerkkejä käsittelyajan asettamista vaikeuttavista seikoista, joihin viranomainen ei pysty itse vaikuttamaan: asian käsittelyn riippuminen toisen viranomaisen toiminnasta, täydennysten ja lausuntojen hankkiminen, laaja-alaisen selvittämisen tarve ja hakemusmenettelyn erityispiirteet. Lisäksi muutama lausunnonantaja piti ongelmallisena työryhmän ehdotusta, että käsittelyajan asettamisen muodosta ja alkamisajankohdasta ei säädettäisi yhtenäisesti laissa.

Työryhmän ehdotukseen hallinnon sisäisestä kiirehtimisvaatimusvaiheesta suhtauduttiin lähtökohtaisesti varsin myönteisesti. Oikeussuojakeinoon varauksellisesti suhtautuvat tahot kuitenkin katsoivat, että menettely voisi vaatia kohtuuttomasti voimavaroja etenkin massaluonteisia asioita käsittelevissä viranomaisissa. Myös monet muuten myönteisesti ehdotukseen suhtautuvat pitivät liian raskaana sitä, että kiirehtimisvaatimukseen vastattaisiin kaksivaiheisesti. Kriittisimmin lausunnonantajat kuitenkin suhtautuivat työryhmän ehdotukseen, että kiirehtimisvaatimuksen tekemisajankohtaa ei olisi sidottu viranomaisen asettamaan kohtuullisen käsittelyajan kulumiseen, sillä sen katsottiin mahdollistavan asian käsittelyn ennenaikaisen kiirehtimisen. Useat lausunnonantajat korostivatkin, että oikeusturvakeinon tulisi olla käytettävissä vasta silloin, kun asianosaisella on todellinen oikeusturvan tarve.

Eniten lausunnonantajien näkemykset jakaantuvat työryhmän viivästysvalitusta koskevan ehdotuksen osalta. Osa lausunnonantajista koki kiirehtimisvaatimuksen ja viivästysvalituksen luoman oikeussuojakeinojen kokonaisuuden perusteltuna ja tarpeellisena. Tätä suurempi osa katsoi viivästysvalitusmenettelyn olevan kuitenkin liian raskas ja voivan johtaa tuomioistuinten työmäärän kasvuun. Osa lausunnonantajista myös epäili mahdollisuutta käsitellä tuomioistuimessa vain viivästysasia ilman laajempaa perehtymistä pääasiaan. Lisäksi eräät lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että menettelyn käyttöönotto voisi hämärtää rajaa hallinnon ja oikeudenkäytön välillä. Viivästysvalitusasian ratkaisuvaihtoehtoista määräajan asettamista kannatettiin, mutta sen vaikutavuudesta ilman tehostavaa uhkasakkoa esitettiin joitain epäilyjä. Ongelmallisimpana viivästysvalituksen piirteenä pidettiin kuitenkin viivästysvalitusasiaa käsittelevälle tuomioistuimelle ehdotettua poikkeuksellista mahdollisuutta ottaa pääasia käsiteltäväksi. Eräät lausunnonantajista suhtautuivat tämän vaihtoehdon käyttöönottoon kielteisesti ja valtaosa muista lausunnonantajista korosti, että ratkaistavaksi ottamisen poikkeuksellisuuden tulisi ilmetä paremmin sitä koskevasta säännöksestä ja käsiteltäväksi ottamiselle asetettuja edellytyksiä tulisi tarkentaa jatkovalmistelussa. Eräät lausunnonantajat myös huomauttivat, että ratkaistavaksi ottaminen ja asian käsitteleminen hallintoriitamenetellessä ei näyttäisi soveltuvan lainkaan moniasianosaisasioiden käsittelyyn.

3 YLEISET KANNANOTOT

3.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat yleiset kannanotot

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että työryhmän ehdotuksen mukaisesti on perusteita säätää oikeusturvakeinoista myös viranomaisen passiivisuustilanteissa. Oikeusturvan to-

teuttaminen tulee valtioneuvoston kanslian mukaan kuitenkin järjestää siten, että ei tarpeettomasti lisätä viranomaisten hallinnollista taakkaa tilanteissa, joissa ei todellisuudessa ole syntynyt oikeusturvan tarvetta.

Ulkoasiainministeriön mielestä on tarpeellista turvata oikeussuojan takeet tilanteissa, joissa hallintoviranomainen on laiminlyönyt hallintopäätöksen tekemisen tai käsittely on selvästi viivästynyt. Keinojen tulisi kuitenkin olla sellaisia, että samalla ei käytännössä luoda uusia ongelmia. Ulkoasiainministeriö toteaa, että työryhmä on mietinnössään ansiokkaasti selvittänyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen relevantteja määräyksiä ja niitä koskevaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Asianosaisen hakemuksen tai oikaisuvaatimuksen käsittelyn viivästymistä vastaan ei nykyään ole käytössä tehokasta oikeussuojakeinoja, minkä puuttuminen voi puolestaan johtaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamien oikeuksien loukkaukseen. Kuten työryhmä on todennut, oikeussuojakeino tulisi olla käytettävissä jo tuomioistuinkäsittelyä edeltävässä hallintomenettelyssä silloin, kun tämä vaihe lasketaan oikeudenkäynnin kokonaiskeston. Oikealla ja asianmukaisen joustavalla tavalla toteutettuina työryhmän esittämät kiirehtimisvaatimus ja viivästysvalitus paikkaisivat ainakin merkittävältä osiltaan tehokkaan oikeussuojakeinon tarvetta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan tarkoittamassa mielessä suhteessa oikeudenkäynnin pituuteen.

Sisäasiainministeriön mielestä työryhmän ehdotukset ovat yleisesti ottaen perusteltuja asioiden käsittelyn joutuisuuden ja asiakkaiden oikeusturvan näkökulmasta. Ehdotukset eivät saa ministeriön mukaan kuitenkaan johtaa siihen, että viranomaisten työmäärä asioiden kiirehtimisen myötä lisääntyy.

Puolustusministeriö pitää mietinnössä esitettyjä ehdotuksia kannatettavina, koska kansalaisten oikeusturva paranisi. Mietinnössä ei ole kuitenkaan puolustusministeriön mukaan riittävästi selvitetty hallintoasioita käsittelevien viranomaisten ja tuomioistuinten työmäärää lisääviä vaikutuksia eikä taloudellisia vaikutuksia.

Valtiovarainministeriö kannattaa sinänsä hallintoa koskevan oikeusturvan parantamista ja tähän liittyvien kansainvälisten velvoitteiden täyttämistä. Ministeriö kannattaa asiar ryhmäkohtaisten käsittelyaikojen asettamista ja julkaisemista. Jälkikäteisten oikeussuojakeinojen osalta valtiovarainministeriö kuitenkin katsoo, että oikeusturvan tulee kuitenkin olla saatavilla vain silloin, kun sille on tarvetta. Suurimmassa osassa asioita riittävää tarvetta ei voi olla olemassa pian asian vireillepanon jälkeen. Työryhmän ehdotus kiirehtimisvaatimuksen toteuttamistavasta on tämän vuoksi epätarkoituksenmukainen ja johtaa liian helposti käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen vuoksi hallinnon tarpeetomaan kuormittumiseen, joka vain hidastaa varsinaisten asiaratkaisujen tekemistä.

Maa- ja metsätalousministeriö pitää lähtökohtaisesti kannatettavana ehdotusta, jonka mukaan hallintolaissa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta asettaa ja julkaista tieto asianosaisen vireille panemien asioiden kohtuullisesta käsittelyajasta. Kohtuullisen käsittelyajan asettamisvelvollisuus olisi osa sitä järjestelmää, jolla asioiden joutuisa käsittely pyritään turvaamaan. Myös ohjaava viranomainen voisi kiinnittää määräaikoihin huomiota esimerkiksi tulosohtauksessa. Maa- ja metsätalousministeriö suhtautuu sen sijaan varauksellisesti työryhmän ehdotukseen hallintolainkäyttölaissa säädettävästä viivästysvalituksesta.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää työryhmän ehdotuksia kannatettavina, vaikka viranomaisten passiivisuutta tai pitkiä käsittelyaikoja ei ministeriön mielestä voidakaan pitää suomalaista hallintokulttuuria tyypillisesti leimaavina piirteinä. Vaikka asioiden käsittely viranomaisissa meillä tapahtuukin pääsääntöisesti varsin joutuisasti ja vähällä byrokratialla, yksittäisiä ongelmatapauksia varmasti löytyy. Ministeriön mielestä esitys on periaatteessa kannatettava, mutta se ei saisi merkitä hallinto toiminnan yksityiskoh- taisuuden ja joustamattomuuden lisääntymistä. Päätöksentekoprosessin määräaikaista- minen ei saisi myöskään johtaa siihen, että viranomaistoiminnan laatu kärsii.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää käsittelyn joutuisuutta ja siihen liittyvien oikeussuoja- keinojen kehittämistä ja selvittämistä kannatettavana, koska viivästystilanteisiin ei ole olemassa yleistä oikeussuojakeinoa; tämä lähtökohta on ongelmallinen jo Suomea sito- vien kansainvälisten sopimustenkin johdosta. Ministeriö toteaa, että vaikka hallintopää- tösten viipymistä ei voida pitää laajamittaisena ongelmana työ- ja elinkeinohallinnossa, käsittelyajat saattavat kuitenkin yksittäisissä tapauksissa olla asianosaisen näkökulmasta kohtuuttoman pitkiä. Asiaryhmittäisten kohtuullisena pidettävien käsittelyaikojen mää- rittely voisi yhtenäistää menettelyä hallintopäätösten tekemisessä. Uudet oikeussuoja- keinit, kiirehtimisvaatimus ja viivästysvalitus, voisivat parantaa toteutuessaan kansa- laisten oikeusturvaa sekä mahdollisuuksia vaikuttaa heille tärkeiden asioiden käsitte- lyyn.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että työryhmän tavoite parantaa kansalaisten oike- usturvaa hallinnossa on yleisesti ottaen tärkeä. Kansalaisen oikeus saada asiansa käsitel- lyksi viranomaisessa ilman aiheutonta viivytystä on tärkeä osa kansalaisen perustuslailla suojattua oikeusturvaa hallinnossa. Ottaen huomioon myös eurooppalaisen lainsäädän- nön asettamat vaatimukset oikeussuojakeinojen kehittämiseksi on hyvä, että työryhmä on kiinnittänyt huomiota käsittelyn joutuisuuteen ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen etsimiseen tilanteissa, joissa asian käsittely viranomaisissa on aiheettomasti viivästynyt. Työryhmän muistio on ministeriön mielestä hyvä pohja jatkokäsittelylle, mutta sosiaali- ja terveysministeriö suhtautuu kuitenkin työryhmän esittämään viivästysvalitusmalliin osittain varauksella.

Ympäristöministeriö toteaa, että käsittelyn joutuisuus on oikeusturvan kannalta tärkeä asia, jossa on havaittu ympäristöhallinnossakin käytännön ongelmia, joten oikeussuoja- keinojen parantaminen on tarpeellista. Oikeussuojakeinojen tulisi olla mahdollisimman selkeitä ja yksinkertaisia, jotta myös yksittäisen kansalaisen olisi ne mahdollista hah- mottaa. Ympäristöministeriön mielestä tulisi välttää monimutkaisia menettelyjä, jotka ovat omiaan etäännyttämään itse pääasiasta ja luomaan kokonaan uusia prosesseja.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin käsittelyajan julkaisemisvelvoite on asianosaisen nä- kökulmasta selkeä parannus. Oikeuskansleriin mukaan myös ehdotettujen oikeussuoja- keinojen kaksivaiheisuutta (kiirehtimisvaatimus - viivästysvalitus) voidaan pitää perustel- tuna.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mielestä mietinnön lähtökohdat eli asioiden käsittelyn nopeuttaminen ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen tarjoaminen viivästystilanteissa ovat erittäin kannatettavia. Oikeusasiamies toteaa, että erimielisyyttä ei liene siitä, että hal- linnossa asioivan oikeusturvan lisäämiseksi hallinnonsisäisten ja lailla sinänsä tarkem-

min sääntelemättömien asioiden käsittelyn tehostamiseen tähtäävien toimien (esim. ohjeet, toiminnan sisäinen järjestäminen) ohella tarvitaan myös lainsäädännöllisiä ratkaisuja. Eduskunnan oikeusasiamies kuitenkin korostaa, että jos asioiden käsittelyn viivästyminen johtuu riittämättömistä resursseista, tilannetta ei auta pelkkä toiminnan tehostamiseen tähtäävän sääntelyn lisääminen. Eduskunnan oikeusasiamiehen mielestä ehdotuksen perusajatus eli muutoksenhaun avaaminen viivästystapauksissa on lähtökohdiltaan kannatettava, koska nykyisellään hallinnossa asioivat jäävät vaille tehokasta oikeussuojaa viranomaisten passiivisuustilanteissa. Ehdotus merkitsisi toteutuessaan aivan uudentyypisen oikeudellisen instrumentin tuomista oikeusjärjestelmäämme. Ehdotettuun toteuttamistapaan liittyy oikeusasiamiehen mukaan kuitenkin joukko kysymyksiä herättäviä taikka täsmentämistä tai uudelleenarviointia vaativia kohtia ja jatkovalmistelussa olisi syytä pohtia keinoja menettelytapojen yksinkertaistamiseksi joko nyt tehdyn ehdotuksen puitteissa tai pohtimalla kokonaan uutta lähestymistapaa.

Helsingin hallinto-oikeus pitää työryhmän ehdotuksia, rajoituksia ja valittuja toteuttamismuutoksia lähtökohtaisesti kannatettavina. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoo, ettei ole syytä säätää siitä, että pääasia voidaan ottaa lainkäyttöelimestä suoraan ratkaistavaksi.

Kouvolan hallinto-oikeus pitää työryhmän ehdotusta kannatettavana. Viivästysvalitus on periaatteessa sopiva keino yksittäisen hallintopäätöksen viipymistä vastaan ja sen voidaan katsoa toteuttavan perustuslain 21 §:ssä lainsäätäjälle asetettua perustuslaillista toimeksiantoa.

Oulun hallinto-oikeuden käsityksen mukaan asianosaisella tulee olla joissakin tilanteissa mahdollisuus puuttua hallinnossa tapahtuvaan viivästykseen. Kanteluun perustuva järjestelmä ei käytännössä mahdollista nopeaa puuttumista viivästymisiin, vaan lähinnä antaa mahdollisuuden melko myöhäisessä vaiheessa annettavaan huomautukseen. Näin ollen on tarvetta jonkinlaiseen aiemmassa vaiheessa tapahtuvaan puuttumiseen. Asiaa koskevien menettelysäännösten tulisi olla mahdollisimman yksinkertaisia ja selkeitä. Näin ensinnäkin siitä syystä, ettei tulisi uusia tulkintaongelmia ainakaan kovin runsain määrin pohdittavaksi. Toiseksi säännökset eivät saisi houkutella asiakkaita tekemään ensinnäkään muuten vain perusteettomia vaatimuksia ja valituksia ja toiseksi vaatimuksia ja valituksia toivossa, että oma asia menisi muiden asioiden edelle.

Turun hallinto-oikeus kannattaa periaatteessa työryhmän esitystä käsittelyn joutuisuutta hallinnossa ja oikeussuojakeinoja käsittelyn viivästyessä koskevaksi lainsäädännöksi. Kuten työryhmän mietinnössä on todettu, Suomen lainsäädännöstä puuttuu muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämä tehokas oikeuskeino asian käsittelyn viivästymistä vastaan. Vaikka vastuu asioiden joutuisasta käsittelystä on hallintoviranomaisilla itsellään, on tämä puute kuitenkin syytä korjata. Esitetyt uudet oikeussuojakeinot, hallintoviranomaiselle tehtävä kiirehtimisvaatimus ja sitä seuraava lainkäyttöviranomaiselle tehtävä viivästysvalitus, ovat työryhmän harkittavina olleista vaihtoehtoista toteuttamiskelpoisimmat. Säännökset on hallinto-oikeuden mielestä muotoiltava selkeästi ja huolella, ettei työmäärän lisäys ole epäsuhteessa tavoiteltuun ja uudistuksella saavutettavaan oikeusturvan paranemiseen. Hyvin avoimet ja joustavat säännökset saattavat synnyttää perusteettomia odotuksia järjestelmän todellisista mahdollisuuksista ja jopa rohkaista asiansa käsittelyn hitaaksi kokevia tekemään kiirehtimisvaatimuksia ja

viivästysvalituksia tilanteissa, joissa objektiivisesti arvioiden selkeästi kuitenkin ei ole kysymys viivästyksestä.

Vaasan hallinto-oikeuden mielestä kokonaisuutena työryhmämietinnössä ehdotettu sääntely on kattava ja perusteellinen, ja merkitsee tarpeellista parannusta asianosaisen oikeusturvalle. Ehdotuksen mukaiset säännökset antavat asianosaiselle konkreettisen mahdollisuuden kiirehtiä hallintoasian käsittelyä tilanteessa, jossa asian käsittely hallintoviranomaisessa on viivästynyt kohtuuttomasti.

Vakuutus-oikeus yhtyy työryhmän mietinnössään ilmaisemaan kantaa siitä, että yksityisellä asianosaisella pitää olla käytettävissään tehokas oikeussuojakeino tilanteissa, joissa viranomaisen laiminlyönti tai viivyttely hallintopäätöksen teossa vaarantaa yksityisen asianosaisen oikeuksien toteutumisen. Vakuutus-oikeus pitää tärkeänä myös sitä näkemystä, että sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat käsitellään yhtä nopeasti. Vakuutus-oikeuden mielestä työryhmämietinnössä esitetyt oikeussuojakeinot kiirehtimisvaatimuksesta ja viivästysvalituksesta ovat lähtökohtaisesti kannatettavia, vaikka sen käsittelemiä asiaryhmiä koskevassa erityislainsäädännössä on jo osin säädetty viivästystilanteista ja viivästyskorotuksesta. Toisaalta vakuutus-oikeus toteaa, että ehdotuksen kaltaisen säätelyn ulottaminen vakuutus-oikeuden toimialaan kuuluviin asiaryhmiin voisi myös aiheuttaa ristiriitaa jo olemassa olevien erityislakien ja erityisesti niissä olevien viivästyskorotusta koskevien säännösten kanssa ja mikäli ehdotus koskisi myös vakuutus-oikeuden alaan kuuluvia asioita, tulee olemassa olevat menettelyt sovittaa yhteen jatkovalmistelussa.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta pitää esitettyjä lakimuutoksia hallintopäätöksen viivytyksettömyyden takaamiseksi tarpeellisenä parannuksena asianosaisen oikeusturvaan.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta toteaa, että samalla kun asian käsittelyn viivästyminen hallintoviranomaisessa aiheuttaa asianosaiselle erilaista haittaa ja oikeussuojan tarvetta, viivästyminen saattaa hankaloittaa myös asian selvittämistä ja mahdollista valitusprosessia. Toteutuessaan työryhmän ehdotukset kohtuullisen käsittelyajan asettamisesta, kiirehtimisvaatimuksesta ja viivästysvalituksesta parantaisivat asianosaisen oikeussuojaa hallinnossa.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta suhtautuu yleisesti ottaen varovaisen myönteisesti työryhmän ehdotukseen siitä, että luodaan järjestelmä viivästysten välttämiseksi. Mietinnössä esitetyistä vaihtoehtoista muutoksenhakulautakunta pitää samoin kuin työryhmä viivästysvalitusta menettelyllisesti parhaimpana ja yksinkertaisimpana vaihtoehtona käsittelyn viivästyessä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto yhtyy työryhmän arvioon siitä, että ehdotukset parantavat oikeusturvaa hallinnossa. Tarkastusvirasto myös kertoo lausunnossaan, että oikeussuojakeinojen tarve tilanteessa, jossa viranomainen laiminlyö hallintopäätöksen tekemisen tai hallintopäätös on viivästynyt, on tullut esiin myös tarkastusviraston hallinto-oikeuksia koskeneessa tarkastuksessa (Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnan tarkastukset 169/2008). Tarkastuksessa havaittiin, että hallinto-oikeuksissa on ollut viireillä tapauksia, joissa on esitetty vaatimuksia viranomaisen passiivisuuden johdosta, ja

että hallinto-oikeuksissa on omaksuttu erilaisia käytäntöjä suhtautumisessa niihin. Eräissä hallinto-oikeuksissa vaatimuksia oli käsitelty hallintolainkäyttölain 69 §:n mukaisessa hallintoriitamenettelyssä, kun taas eräässä oli tehty sellainen linjaratkaisu, että ilman lain nimenomaista säännöstä tällä perusteella tehtyjä vaatimuksia ei tutkita. Tältä osin ehdotetut säännökset oikeussuojakeinoista siis selkiyttävät myös hallinto-oikeuksien työtä.

Juridiska föreningen i Finland toteaa, että mietinnössä on vakuuttavalla tavalla esitetty ne syyt, joiden vuoksi lakiin olisi tarpeen ottaa nimenomaiset säännökset asian käsittelyn viipymisestä hallintoviranomaisessa. Yhdistyksen muistuttaa, ettei kysymys oikeusturvakeinoista ole uusi ja että lainsäädäntötoimet ovat aiheellisia myös EU-lainsäädännön ja ihmisoikeussopimuksen vaatimusten vuoksi.

Suomen asianajajaliiton mielestä työryhmän esittämät muutokset viranomaisten velvollisuudesta asettaa kohtuullinen käsittelyaika tietyille asioille ja viimekätinen mahdollisuus saada viivästys lainkäyttöelimen ratkaistavaksi ovat pääosin oikeansuuntaisia, mutta vaativat toteutuneinkin seuranta- ja kehittämistä. Yleisesti ottaen esitystä leimaa Suomen asianajajaliiton mukaan kuitenkin varovaisuus ja asioiden tarkastelu viranomaisen näkökulmasta. Jos esitetty järjestelmä toteutetaan, on syytä myös korostaa, että se ei korvaa tai vähennä virkamiesten ja viranomaisten rikos- ja vahingonkorvausoikeudellista vastuuta hallintotoiminnassa.

Suomen tuomariliitto ry toteaa, että lainsäädäntöhanketta voitaneen sen tavoitteet huomioden pitää tarpeellisena. Työryhmän valmistelussa pääpaino on ollut ennaltaehkäisevän järjestelmän kehittämisessä. Suomen tuomariliiton käsityksen mukaan tämä lähtökohta on uudistuksen tarkoitus huomioon ottaen oikea. Suomen tuomariliitto yhtyy myös työryhmän käsitykseen siitä, että esitetyistä toteuttamisvaihtoehdoista toteuttamiskelpoisin on viivästysvalitus ja sitä edeltävä hallinnon sisäinen kiirehtimisvaatimus.

3.2 Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat yleiset kannanotot

Ehdotukseen kokonaisuutena varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvien lausunnonantajien kannanotot esitetään seuraavassa. Lisäksi useat lausunnonantajat ovat ilmaisseet suhtautuvansa kriittisesti johonkin tai joihinkin työryhmän keskeisistä ehdotuksista (kohtuullisen käsittelyajan asettaminen, kiirehtimisvaatimus, viivästysvalitus). Näiden osakysymysten osalta esitetyt kriittiset kannanotot on koottu asiakohteisesti päälukuun kolme.

Opetusministeriö ei näe tarvetta ehdotetulle uudistukselle. Opetusministeriön toimialalla viivästymistä koskevat ongelmat eivät ole yleisiä eikä opetusministeriön asiaryhmien osalta ole nähtävissä tarvetta käsittelyaikoja ja kiirehtimisvaatimusta koskeville säännöksille. Opetusministeriön näkemyksen mukaan kantelumahdollisuus ylimmille laillisuusvalvojille on riittävän tehokas keino kiinnittää huomiota käsittelyaikojen viivästymisiin. Mikäli käsittelyaikojen asettamiseen kuitenkin päädytään, oikeussuojan tarpeen näkökulmasta tämä voisi olla perusteltua lähinnä yksittäisen henkilön (ei yhteisön) oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevissa asioissa. Opetusministeriö ehdottaa hallintolain

yleissäännöksen sijasta erillislainsäädännön ulottamista mietinnössä todetuilla ongelma-alueille, joissa asian viivytyksettömällä käsittelyllä on erityisen suuri merkitys asianosaisille. Asianosaisten oikeusturvan kannalta olennaisempaa olisi opetusministeriön mielestä kiinnittää huomiota käsittelyaikapaineiden purkamiseen hallintotuomioistuimissa.

Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto toteaa, että voimassa olevassa lainsäädännössä on niin perustuslain kuin lainsäädännön tasollakin asetettu viranomaisille / virkamiehille velvollisuudet vastuullaan olevien asioiden asianmukaisesta ja ilman aiheutonta viivytystä tapahtuvasta käsittelemisestä. Mainittua säätelyä on poliisiosaston mielestä pidettävä varsin kattavana ja väärinkäytöksiin on voimassa olevan lainsäädännön nojalla mahdollista puuttua niin laillisuusvalvonnan keinoin kuin vakavimmissa tapauksissa myös oikeusteitse. Edellä lausuttu huomioden on perusteltua kritisoida työryhmämietinnössä esitettyjen määräaika-asettamista viranomaistoiminnalle sekä siitä johdannaisena uuden lähinnä hallintotuomioistuimia entisestäänkin kuormittavan muutoksenhakujärjestelmän luomista. Ennakoitavissa olisi lisäksi, että muutoksenhakuasteella olisi varsin usein päätöksissään todettava vain, ettei asian käsittelyssä voida todeta viivytellyn aiheettomasti.

Länsi-Suomen lääninhallituksen liikenneosaston lausunnossa otetaan kantaa valmisteilla olevan sääntelyn mielekkyyteen. Esitystä lukiessa ei liikenneosaston mukaan voi välttyä mielikuvalta, että virkamiesten luullaan tahallaan "panttaavan" asioita kaapissaan. Liikenneosaston mukaan asia ei ole näin, vaan mahdollisten viivästysten syyt ovat helposti selvitettävissä: Yleensä viivästymisen syy on yksikertaisesti liian suuri työmäärä, mihin voidaan vaikuttaa vain joko vähentämällä työtä tai lisäämällä sen tekijöitä. Sakolla tai valituksella uhkailu ei auta yhtään, päinvastoin erilaisten vastineiden ja selitysten kirjoittelu vain lisää työtä ja vähentää tehokasta työaikaa.

Pääesikunta toteaa, että työryhmämietinnössä tuodaan esille, että nykyiselläänkin asioiden käsittely tapahtuu pääsääntöisesti viivytyksettä. Työryhmän mietinnön perusteluissa esitetyn tilaston (s. 8) mukaan vuonna 2007 eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista yhdeksän prosenttia koski asian käsittelyn viivästymistä. Näistä valtaosa koski muita viranomaisia kuin puolustushallintoa. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen, pääesikunta esittää, että työryhmän esittämän lakiesityksen tarpeellisuutta tulisi harkita vielä uudelleen.

Suomen kuntaliitto katsoo, että lakia ei tulisi muuttaa työryhmän esittämällä tavalla. Työryhmä on päättänyt esittämään, että oikeussuojaa kehitettäisiin hallinnollisesti kaikista raskaimman esillä olleen vaihtoehdon pohjalta. Kuntaliitto pitää mallin suurimpana heikkoutena hallintoviranomaisten rajallisia resursseja kuluttavaa hallinnon sisäistä prosessia, joka ei käytännössä edistä lain tavoitteiden saavuttamista. Tällä Suomen kuntaliiton mukaan tarkoitetaan erityisesti vaatimuksia käsittelyaikatavoitteiden asettamisesta, julkaisemisesta ja seurannasta. Pidämme suurena ongelmana sitä, ettei työryhmä ole arvioinut velvoitteiden toteuttamiseen tarvittavia voimavaroja eikä sitä, miten voimavarat varmistetaan. Uusien oikeuskeinojen soveltamisalaa voidaan myös pitää epäselvänä. Suomen kuntaliitto toteaa, että mietinnössä esitetään hallintoasioiden käsittelyyn uusia välivaiheita, jotka tekevät asioiden käsittelyjärjestyksen entistä monimutkaisemmaksi. Mikäli ongelmaa, joka ei ole rakenteellinen, lähdetään ratkaisemaan hallin-

tomenettelyn muotomääräyksiä lisäämällä, luodaan uusia esteitä hallintoasioiden joutuisalle ja viivytyksettömälle käsittelylle. Tällöin hallintoviranomaisen mahdollisuudet itse kehittää omia menettelytapojaan heikentyvät, kun huomio toiminnassa kiinnittyy laista johtuvien vaatimusten täyttämiseen. Pahimmassa tapauksessa viivästymisestä saadaan Suomen kuntaliiton mukaan näin tehtyä rakenteellinen ongelma. Sääntelyn tavoitteena tulisi olla lainsäädännön kehittäminen niin, että yksittäisiin viivästystapauksiin voidaan puuttua tehokkaasti, mutta kuormittamatta hallintoa tarpeettomasti niissä tapauksissa, joissa ei ole kysymys käsittelyn aiheettomasta viivästymisestä. Suomen kuntaliitto pitää uusien velvoitteiden säätämistä kunnallisille viranomaisille erityisen ongelmallisena, mikäli lain muutosten valmistelun yhteydessä ei riittävästi arvioida velvoitteiden täyttämiseen tarvittavia voimavaroja ja sitä, miten voimavarat samalla turvataan. Menettely on ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon suoja koskevan perustuslain 121 §:ään sisältyvän rajoitusperiaatteen kanssa. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan kunnille säädettävien uusien velvoitteiden yhteydessä on turvattava myös riittävät voimavarat niiden toteuttamiseen (ks. esim. PeVL 18/2001 vp). Lisäksi Suomen kuntaliitto toteaa, että työryhmän ehdotus parantaisi muodollista oikeusturvaa hallinnossa. Valitettavasti esitys, joka paperilla täyttää kansainväliset sitoumukset, voi käytännössä heikentää hallinnon asiakkaan tosiasiallista oikeusturvaa. Työryhmän esittämillä keinoilla ei päästä uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin. Esitetyt lainmuutokset eivät ole omiaan edistämään käsittelyn joutuisuutta hallinnossa.

Helsingin kaupunki huomauttaa, että työryhmän mietinnössä todetaan, että hallinto on yleisesti ottaen huolehtinut hyvin velvollisuuksistaan hallintopäätösten teossa. Viivästymiset eivät ole laaja ongelma ja ne johtuvat useimmiten käsittelyn ruuhkaantumisesta. Tämä antaa aiheen epäillä, onko mietinnössä tehtyjen verrattain muodollisten esitysten toteuttamiselle ylipäättään todellista tarvetta. Helsingin kaupunki toteaa kantanaan, että lakia ei ilman vakuuttavia lisäperusteluja tulisi muuttaa työryhmän esittämällä tavalla. Käsittelyaikatavoitteiden asettamisesta, julkaisemisesta ja seurannasta ei tulisi ottaa yleisiä säännöksiä hallintolakiin, eikä niitä ainakaan tulisi säätää sellaisiin asioihin, joiden käsittelyyn tai muutoksenhakuun sovelletaan kuntalakia. Mikäli käsittelymääräaika ja päädytään säätämään, säännöksiä tulisi soveltaa vain sellaisissa asioissa, joissa viranomaiselle on esimerkiksi erityislaissa säädetty velvollisuus asettaa määräaika. Sen sijaan Helsingin kaupungin mukaan sääntelyä tulisi kehittää niin, että yksittäisiin viivästymistapauksiin voidaan tehokkaasti puuttua ilman koko hallinnon kuormittamista. Asioiden käsittelyä on tehostettava ilman, että viranomaisille asetetaan uusia velvollisuuksia toimia muotomääräysten mukaisesti. Viranomaisilla tulisi olla edelleen mahdollisuus kehittää omia toimintatapojaan. Ehdotetut muutokset saattavat aiheuttaa päätöksentekoprosessin kaavamaisuudesta ja viedä resursseja menettelyjen omaehtoiselta kehittämiseltä.

Tampereen kaupunki toteaa siirtyneensä 1.1.2007 lukien tilaaja-tuottaja-malliin, missä tilaajina toimivat lautakunnat ja tuottajina johtokunnat ja niiden alaiset tuottajaorganisaatiot. Uudistus on ollut merkittävä ja sen täytäntöönpano on ollut resursseja vaativaa. Tämä uudistus on kuitenkin osoittautunut hyväksi ja toimivaksi. Tästä merkittävästä hallinnon kokonaisuudistuksesta huolimatta asioiden käsittelyajat eivät ole tässä muutostavaiheessa mitenkään viivästyneet. Tulevaisuuden näkyminä Tampereen kaupunki toteaa, että ei ole edes epäilystä siitä, että käsittelyajat viivästyisivät tai että syntyisi

niitä ongelmia. Tämän johdosta ei kaupungin mielestä pitäisi olla tarvetta luoda lainsäädännössä uusia oikeussuojakeinoja.

Suomalainen Lakimiesyhdistys ry:n mielestä Suomen oikeusjärjestelmässä on periaatteellisella tasolla oikeussuojan kehittämisen tarvetta. Se, millaista uutta sääntelyä tässä tarkoituksessa ehkä luodaan, edellyttää kuitenkin perusteellista ja laaja-alaista harkintaa. Merkittävä osa viivästymisen syistä lienee kuitenkin taloudellisia, eikä ongelma tuolta osin ole menettelysäännöksiä kehittämällä ratkaistavissa.

3.3 Ehdotuksen soveltamisalasta

3.3.1 Soveltamisalan rajausta koskevat yleiset kannanotot

Eduskunnan oikeusasiamiehen käsityksen mukaan työryhmän ehdotuksen soveltamisalan rajaus ehdotetussa muodossaan on omiaan lisäämään järjestelmän monimutkaisuutta. Toisaalta se jättäisi merkittäviä asiaryhmiä kokonaan uudistuksen ulkopuolelle. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät kaikki viranomaisaloitteiset asiat. Tämä rajausta jättäisi mielestäni kaipaamaan tarkempaa pohdintaa. Viranomaisaloitteisestikin vireille tulleissa asioissa asianosaisen, jota asiasuoranaisesti koskee, intressissä voi nimittäin olla asian ripeä loppuun saattaminen. Asian käsittelyn viivästyttömyyden vaatimus velvoittaa viranomaisia asian vireille tulon tavasta riippumatta varsinkin, kun kyse on jonkun eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista. Ehdotetussa muodossaan rajausta jättäisi eräitä henkilön perustavaa laatua olevia oikeuksia merkittävästi koskevia asiaryhmiä soveltamisalan ulkopuolelle, vaikkei kyse olisikaan viranomaisaloitteisesta asiasta. Tällaisia ovat monet ilmoituksen perusteella vireille tulevat asiat. Esimerkkinä mainittakoon holhoustoimilain (442/1999) 91 §:ssä tarkoitettujen edunvalvontailmoitusten käsittely. Tällaiset asiat eivät tule vireille viranomaisaloitteisesti maistraatin toimesta, eikä ilmoittaja ole niissä asianosainen. Maistraatti ei näissä tapauksissa myöskään ratkaise edunvalvonta-asiaa eli edunvalvonnan tarpeellisuutta tai tarpeettomuutta lopullisesti hallintopäätöksellä siten kuin ehdotuksessa on tarkoitettu. Tästä huolimatta edunvalvontailmoituksen kohteen intressissä voi olla asian käsittelyn loppuun saattaminen maistraatissa ilman aiheutonta viivytystä, koska kyse on hänen itsemääräämisoikeuteensa voimakkaasti vaikuttavan asian käsittelystä. Eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan mietinnössä ei ole riittävästi arvioitu tällaisia asiaryhmiä ja niiden erityispiirteitä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että esityksen mukaan viivästysvalitusasian asianosaisuus pohjautuisi ehdotettuun hallintolain 23 d §:ään. Silti viivästysvalituksenkin lähtökohtainen käyttöala olisi asiaryhmiä ajatellen erittäin laaja ja epäyhtenäinen, esimerkiksi viranomaisen harkintavallan, hallintoasian asianosaisten rakenteen, asianosaisten lukumäärän sekä keskinäisten etuvastakohtaisuuksien suhteen. Mukana näyttäisivät olevan jopa sellaiset hallintopakkoasiat, joiden vireillepanoon (toisella) yksityisellä (toista vastaan) on useiden lakien nojalla oikeus, ja myös esimerkiksi pakkolunastusasiat.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus huomauttaa, että päätösten täytäntöönpanon laiminlyönnin ei työryhmämietinnössä ehdoteta luotavaksi mitään uutta. Siltä osin oikeussuojakeinoksi jää edelleenkin kantelu, joka toisaalta työryhmän mietinnössä on todettu liian te-

hottomaksi viivästyistä vastaan. Välillisinä oikeussuojakeinoina toki ovat olemassa virkamiehen rikosoikeudellisen vastuun realisoituminen ja vahingonkorvausvastuu. Hallinto-oikeus toteaa, että enemmän kuin hallinnon päätöksenteon viivästyksen suhteen, hallinto-oikeuteen tulee asianosaisten yhteydenottoja silloin, kun hallintoviranomainen heidän mielestään laiminlyö tuomioistuinkäsittelyn jälkeisen päätöksen täytäntöönpanon tapauksessa, missä hallintotuomioistuin on muuttanut hallintoviranomaisen päätöstä. Tosin tällaiset palautteet ovat onneksi harvalukuisia, mutta sinänsä merkitsevät sitä, että oikeussuojan saatavuudessa on käytännössä ongelmia muuallakin kuin päätöksenteon viipymisen kautta.

Turun hallinto-oikeus kannattaa esitystä siitä, että kiirehtimisvaatimuksen ja edelleen viivästysvalituksen tekijänä voi olla vain asian vireillepanija. Tässä vaiheessa kun ei vielä tiedetä, minkä verran lisätyötä uudesta järjestelmästä on tulossa sekä hallintoon että valitusviranomaisiin, on järkevää rajoittaa kiirehtimisvaatimusten ja viivästysvalitusten tekemiseen oikeutettujen piiriä niihin henkilöihin, joiden oikeusturvan viivästyminen ensisijaisesti vaarantaa. Sellainen seuraus, että uudistus tuottaa määrällisesti paljon valituksia, jotka tuomioistuin tai muu muutoksenhakuviranomainen sitten toteaa ilmeisen perusteettomiksi, on epätoivottava.

Länsi-Suomen lääninhallitus katsoo, että uudistuksen rajaaminen ainoastaan sellaisiin asiaryhmiin, jotka koskevat asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta ja jotka viranomainen asianosaisen vireillepanon perusteella ratkaisee hallintopäätöksellä, on perusteltu.

Kilpailuvirasto toteaa lausunnossaan, että mietinnön soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät kaikki viranomaisaloitteiset asiat. Tällaisena asiana on mainittu mm. Kilpailuviraston velvollisuus tutkia väitetty kilpailunrajoitus. Kilpailuvirasto pitää tätä perusteltuna, sillä yksittäiset kilpailunrajoitusasiat ovat vaikeasti keskenään vertailtavissa, jolloin käsittelymääräaikojen asettaminen olisi ongelmallista. Kilpailuvirasto pitää myös perusteltuna, että uudistuksen soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin tilanteet, joissa passiivisuuteen reagoivat yleensä muut kuin viranomaistoiminnan kohteet. Tällaisina muina tahoina mietinnössä on mainittu mm. kilpailevat yritykset kilpailunrajoitustapausten käsittelyssä. Kilpailuvirasto kiinnittää kuitenkin oikeusministeriön huomiota siihen, että kilpailunrajoitusasioita koskevassa markkinaoikeuden ratkaisukäytännössä myös yrityksen, joka on tehnyt asiassa Kilpailuvirastolle toimenpidepyynnön, mutta joka ei ole Kilpailuviraston päätöksen kohde, on saatettu katsoa olevan asianosainen. Koska ehdotettujen säännösten soveltamisala on rajattu nimenomaisesti asianosaisuuden perusteella, Kilpailuvirasto katsoo, että ehdotettujen hallintolain 23 a–23 e §:n perusteluissa tulisi tuoda selkeästi ilmi, että lainkohtia ei sovelleta kilpailunrajoitusasioiden käsittelyyn. Toinen vaihtoehto olisi täsmentää soveltamisalan rajausta siten, että soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan tapaukset, joissa asia on tullut vireille nimenomaisesti päätöksen kohteena olevan asianosaisen aloitteesta. Soveltamisalan rajaaminen pelkän asianosaisuuden perusteella ilman edellä mainittuja lisärajoituksia on mahdollisesti omiaan johtamaan epäselvyyteen siltä osin, kuin on kyse uudistuksen soveltumisesta kilpailunrajoitusasioiden käsittelyyn.

Patentti- ja rekisterihallitus toteaa, että työryhmän mietinnöstä ei selviä suoraan, kuuluuko teollisoikeuksiin liittyvä väitemenettely myös mietinnössä tarkoitettuihin hallintopäätöksiin, joihin ehdotusta tulisi soveltaa.

Verohallinnon mielestä ehdotettu hallintolain 23 a § on sanamuodoltaan varsin väljä. Työryhmämietinnön perustelutkaan eivät yksiselitteisesti määrittele hallintopäätöksen kriteereitä. Täysin selvää ei ole, kuuluvatko esimerkiksi Veronsaajien oikeudenvallontayksikön antama vastine tai ennakkotietoon annettu valitusvarauma hallintopäätöksiin vai jäävätkö ne käsitteen ulkopuolelle. Valitusvarauman jättäminen tai siitä luopuminen ovat yksikköä sitovia, mikä on hallintopäätöksiin liittyvä ominaisuus. Jos katsottaisiin Veronsaajien oikeudenvallontayksikön vastineet tai valitusvarauumat hallintopäätöksiksi, pitäisi yksikön asettaa niille ehdotusluonnoksen 23 a §:n mukaisesti kohtuullisiksi katsottavat käsittelyajat.

Suomen kuntaliiton mukaan työryhmän mietinnön perusteella jää hieman avoimeksi, mitä asianosaisen vireillepanon perusteella ratkaistavalla asialla tarkoitetaan. Epäselviä tilanteita voi aiheutua mm. silloin, kun kysymys on asiasta, jossa viranomainen julistaa viran tai avustuksen haettavaksi ja tietty taho saa asianosaisaseman tehtyään asiassa hakemuksen viranomaiselle. Hakemus tulee vireille saavuttuaan viranomaiseen, mutta itse asiassa prosessi on käynnistynyt viranomaisen omasta aloitteesta. Tilanne on erilainen kuin silloin, jos asianosainen hakee viranomaiselta lakisääteistä etuutta – tällöin viranomainen ei julista mitään haettavaksi oma-aloitteisesti. Lisäksi ehdotuksen soveltamisalan osalta Suomen kuntaliitto kiinnittää huomiota julkisiin hankintoihin, joissa asianosaisuus perustuu asianosaisen tarjouspyynnön perusteella tekemään tarjoukseen. Kyse on hallintopäätöksellä ratkaistavasta, asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevasta asiasta, joka saattaisi kuulua työryhmän ehdottamien säännösten soveltamisalan piiriin. Hankintoihin liittyviä menettelysäännöksiä voidaan kuvata monimutkaisiksi ja kaavamaisiksi. Mikäli passiivisuustyöryhmän ehdotukset toteutuisivat, menettely julkisissa hankinnoissa muuttuisi entistä mutkikkaammaksi. Tämä ei ole omiaan jouduttamaan hankintaprosessien etenemistä. Samoin Suomen kuntaliitto tuo esiin sen, että passiivisuustyöryhmän ehdottamat säännökset tulisivat laajasti sovellettaviksi viranomaisten henkilöstöasioihin. Esimerkiksi virkavapauden hakemisessa on kyse sellaisesta asianosaisen vireillepanon perusteella hallintopäätöksellä ratkaistavasta asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevasta asiasta, joka kuuluisi riidatta uusien säännösten soveltamisalan piiriin. Sama koskee muita palvelussuhdelakien mukaisia hallintopäätöksillä ratkaistavia asioita. Mikäli työryhmän ehdotukset toteutuisivat, kaikkien viranomaisten tulisi siten asettaa kohtuullinen käsittelyaika myös edellä mainitut edellytykset täyttävien henkilöstöhallinnon asioiden käsittelylle. Työryhmä ei liene tarkoittanut, että uusia säännöksiä sovellettaisiin tällaisissa asiaryhmissä. Ainakaan asiaa ei ole käsitelty työryhmän mietinnössä.

Myös *Helsingin kaupungin* mielestä asianosaisen vireillepanon perusteella ratkaistava asia jää soveltamisalan kannalta avoimeksi. Helsingin kaupungin mukaan ennen suunniteltuja uudistuksia olisi selvítettävä, minkä asiaryhmien hallintopäätöksissä viivästymisongelmia on esiintynyt. Mietinnössä ei ole kiinnitetty huomiota siihen, voiko kiirehtimisvaatimuksen ja viivästysvalituksen tehdä myös sellaisessa hallintopäätöksessä, jossa ei ole muutoksenhakuoikeutta.

Tuusulan kunnan kunnanhallitus toteaa, että kunta julkisyhteisönä voidaan nähdä monessa roolissa osana hallintoa. Hallinnon asiakkaille kunta näyttäytyy ehkä useimmiten jonkinlaisessa viranomaisroolissa, kuten lupia tai taloudellisia etuuksia käsittelevänä ja myöntävänä viranomaisena. Toisaalta taas kunnan hankinta-asioissa tekemät päätökset koskevat merkittävässä määrin myös kunnan omaa etua, eikä asianosaiskäsite ole täysin sama kuin esim. silloin kun kunnan viranomainen myöntää luvan tai etuuden. Hankinta-asioissa asian nopea käsittely ja ratkaisu on kunnan omankin edun mukaista toimintaa. Toisaalta kunta voi itsekin olla asianosainen monissa hallintoasioissa esim. tuki- ja avustushakemusten vireille panijana ja mahdollisesti taloudellisten etuuksien saajana. Kunta on tällöin usein jonkin valtion hallintoviranomaisen asiakas. Näitä seikkoja silmälläpitäen kunnanhallitus toteaa, että työryhmän mietinnöstä ei käy riittävän hyvin ilmi, mihin kaikkiin asiaryhmiin uudistuksen on ajateltu kohdistuvan. Epäselväksi jää koskeeko uudistus esim. seuraavia sektoreita kuten julkisia hankintoja, henkilöstöasioita, virkavapauksia sekä viranomaisen haettavaksi julistamia avustuksia ja virkoja. Soveltamisalan epäselvä määrittely vaikeuttaa uudistuksen ulottuvuuksien ja vaikutusten hahmottamista kokonaisuudessaan. Tämän tärkeän seikan käsittely ja pohdinta jää liikaa lausunnonantajan tehtäväksi. Kunnanhallitus toteaa, että mietinnön valmistelun yhteydessä olisi voinut tehdä asian havainnollistamiseksi konkreettisia listauksia esim. kunnan viranomaisten näkökulmasta niistä päätöksistä ja asiatyypeistä, joita ehdotettu lainmuutos käytännössä koskisi.

Suomen asianajajaliitto toteaa, että passiivisuustyöryhmä lienee pitänyt lähtökohtana, että hallintopäätös on sellainen, mihin haetaan hallintolainkäyttölain järjestyksessä muutosta. Asianajajaliitto kuitenkin huomauttaa, että on olemassa hallintolain järjestyksessä käsiteltäviä, yksityisen etua tai velvollisuutta koskevia asioita, joista ei ole hallintolainkäyttölain mukaista muutoksenhakuoikeutta. Näitä ovat esimerkiksi eräät lakisääteiset vakuutukset, kuten liikenne- ja potilasvakuutusasiat. Riidat käsittelee käräjäoikeus ja käytännössä niissä on merkitystä lakisääteisillä suosituksia antavilla lautakunnilla. Näiden lautakuntien tyyppinen on myös kuluttajariitalautakunta, joka antaa päätösmuotoisia suosituksia. Ei liene estettä katsoa näitä järjestelmiä ehdotetun hallintolain 4 a luvun velvoitteiden piiriin kuuluviksi, mutta hallintolainkäyttölain viivästysvalitussäännökset eivät niihin voi soveltua.

Suomen tuomariliitto ry toteaa lausunnossaan, että on varsin vaikea ennustaa, kuinka paljon kiirehtimisvaatimuksia ja viivästysvalituksia tulisi viranomaisten käsiteltäväksi. Ottaen tämän huomioon, Suomen tuomariliitto pitää tehtyjä linjauksia eli käyttöalan rajaamista asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta koskeviin asioihin sekä kiirehtimisvaatimuksen ja viivästysvalituksen tekemisen oikeutettujen piiriin rajaamista pääasian vireillepanijaan, perusteltuna. Suomen tuomariliitto kuitenkin katsoo, että jotta kiirehtimisvaatimuksen ja viivästysvalituksen käyttö ei merkittävästi laajene ohi sen, mihin säännökset on tarkoitettu, on säännösten kirjoittamistapaa ja menettelyjen yksinkertaistamista vielä syytä harkita.

3.3.2 Ehdotuksen suhde tosiasialliseen hallintotoimintaan

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalla hallinnollisia päätöksiä tehdään lähinnä sosiaalihuollossa. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 6 §:n nojalla sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen (yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen). Terveydenhuollossa päätöksentekovelvoitetta ei pääsäännön mukaan ole. Hallinnonalan erityisiä piirteitä kuvaa, että samojakin palveluita tai etuuksia saatetaan myöntää joko sosiaali- tai terveydenhuollon kautta riippuen siitä kumman sektorin palveluihin asiakas on hakeutunut. Tästä esimerkki ovat erilaiset vammaisten tai vanhusten tarvitsemat apuvälineet, joista tai joiden epäämisestä ei tehdä päätöksiä silloin, kun niitä myönnetään lääkinnällisestä kuntoutuksesta annetun asetuksen nojalla. Sen sijaan niistä tulee tehdä päätös, mikäli myöntäminen tapahtuu esimerkiksi sosiaalihuoltolain tai vammaispalvelulain nojalla. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mielestä tosiasiallisen hallinnon rajaaminen viivästysseuraamusten ulkopuolelle näissä tilanteissa asettaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaat eriarvoiseen asemaan.

Suomen kuntaliitto toteaa käsityksenään, että kiirehtimisvaatimuksen ja viivästysvalituksen voisi työryhmän esityksen perusteella ilmeisesti tehdä myös viranomaisen lainmlyödessä sellaisen hallintopäätöksen tekemisen, johon ei saa lain mukaan hakea muutosta. Ehdotettu lainsäädäntö koskisi siis myös sellaista tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa ei tehdä muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä, mutta jossa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön mukaan kuitenkin edellytetään kirjallisen päätöksen tekemistä (ks. esim. EOA 6.6.2008 Dnro 1840/4/06, EOA 2.3.2005 Dnro 1594/4/03, EOA 8.6.2004 Dnro 760/4/02 ja EOA 28.8.2001 Dnro 2540/4/99). Kunnallishallinnossa tällaisia asioita ovat esimerkiksi hoitoa koskevat ratkaisut. Oikeusasiamies on katsonut, että mm. maksusitoumuksen epäämisestä tulee tehdä kirjallinen päätös. Suomen kuntaliitto kuitenkin toteaa, että mitä ilmeisimmin työryhmä on tarkoittanut, että ehdotettuja säännöksiä ei sovellettaisi tosiasialliseen hallintotoimintaan. Säännösehdotusten sanamuodon perusteella säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa ainakin silloin, kun asiassa tehdään kirjallinen päätös. Suomen kuntaliitto pitää tärkeänä, että lain soveltamisalan ulkopuolelle jätetään hoitoa ja muutakin tosiasiallista hallintoa koskevat asiat, joissa ei anneta muutoksenhakukelpoisia päätöksiä.

Myös *Helsingin kaupungin* mielestä lainmuutoksen soveltamisalan ulkopuolelle tulisi jättää esimerkiksi hoitotoimintaa ja sellaista tosiasiallista hallintoa koskevat asiat, joissa ei anneta muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Koska ehdotetut muutokset saattaisivat koskea hoitoon liittyvää tosiasiallista hallintotoimintaa, sairaanhoitopiirien kanta asiaan tulisi selvittää.

Suomen asianajajaliitto toteaa, että työryhmän toimeksiantoon ei ole sisältynyt tosiasiallisen hallintotoiminnan passiivisuustilanteet ja työryhmä toteaa vain, että niitä varten on jo olemassa hallintoriitamenettely tehokkaana oikeussuojakeinona. Toisaalta työryhmä on hylännyt kiirehtimishallintoriidan ratkaisuvaihtoehtona juuri lähinnä sen niukan sääntelyn ja vaikeuden takia. Työryhmä toteaa hallintoriidan rajanvedon hallintovalitukseen nähden koetun vaikeaksi. Saman voi todeta myös viivästysvalitukseen näh-

den. Saattaa olla, että ongelmallisimmat tilanteet piilevät juuri sellaisissa ”epätavallisissa” hallintoasioissa, missä viranomainen ei tiedä, onko päätöstä annettava ja asianosainenkaan ei oikein tunne oikeuksiaan ja menettelyä. Suomen asianajajaliiton mukaan olisi syytä vielä pohtia mahdollisia prosessuaalisia ongelmia tällä raja-alueella. Hallintoriita-asian kiireellisestä käsittelystä ei ole myöskään säädetty sellaista velvoitetta, mitä työryhmä esittää viivästymisvalitukseen. Niinpä asianajajaliiton mukaan oikeussuojan kehittämiseen olisi tarvetta myös muissa kuin päätöstä edellyttävässä asiassa.

Suomen tuomariliitto ry huomauttaa, että työryhmän ehdotuksen käyttöalan osalta huomion arvoista on se, että viranomaiset tekevät myös sellaisia hallintopäätöksiä, joista ei lain mukaan saa hakea muutosta valittamalla. Esimerkkinä tästä voidaan mainita useat vankeuslain nojalla tehtävät hallintopäätökset. Ehdotettujen säännösten mukaan tällaisesta päätöksestä voisi tehdä kiirehtimisvaatimuksen. Viranomaista, jolle viivästysvalitus tehtäisiin, ei kuitenkaan ole. Suomen tuomariliiton mukaan mietinnöstä ei ilmene, onko tämä harkittu ratkaisu.

3.3.3 Ehdotuksen suhde erityislainsäädäntöön ja eräisiin asiaryhmiin

Ulkoasiainministeriö toteaa, että ehdotetun sääntelyn ongelmat tulisivat näkyviin erityisesti ulkomailla asuvien Suomen kansalaisten passihakemusten ja kolmansien valtioiden kansalaisten Schengen-viisumihakemusten käsittelyn sujuvuuden osalta. Yksikin ahkera viivästymisvalitusmenettelyjen käyttäjä saattaisi vaikuttaa haitallisesti koko edustuston toimintaan, jolloin muiden asiakkaiden hakemusten käsittely vastaavasti viivästyisi.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että jatkovalmistelussa olisi paikallaan vielä tarkemmin selvittää, mikä merkitys ehdotettuja säännöksiä sovellettaessa olisi nykyisillä erityissäännöksillä määrätynlaisten asioiden käsittelemisestä kiireellisinä.

Myös *Suomalainen Lakimiesyhdistys ry:n* mielestä olisi paikallaan selventää, mikä merkitys ehdotetussa uudessa järjestelmässä olisi yksittäisten lakien säännöksillä tietyn tyyppisten asioiden käsittelemisestä kiireellisenä. Suhde muuhun lainsäädäntöön ei aina muulloinkaan olisi selvä.

Vakuutusoiikeuden mukaan tilanne, jossa sen toimialaan kuuluvaa asiaa ensiasteena käsittelevä laitos ei antaisi lainkaan päätöstä yksityisen asianosaisen hakemukseen, on erittäin harvinainen. Tämä johtuu näitä asioita koskevassa erityislainsäädännössä jo olemassa olevista säännöksistä asioiden käsittelystä ja päätösten antamisesta. Vakuutusoiikeus katsoo, että tärkeintä yksityisen asianosaisen kannalta on se, että hän saa ensiasteen päätöksen mahdollisimman nopeasti ja ettei hän kärsi päätöksen odottamisesta suoraan taloudellista vahinkoa. Tämä asia voidaan vakuutusoiikeuden käsityksen mukaan varmistaa ainakin sen toimialaan kuuluvien etuuden myöntämistä koskevien myönteisten päätösten osalta siten, että kaikkiin sosiaaliturvan erityislakeihin otetaan samanlainen säännös viivästysajan laskennasta ja viivästyskorotuksesta, kuin jo nyt on käytössä esimerkiksi eläkelainsäädännössä. Tämä ei kuitenkaan poistaisi sitä ongelmaa, joka muodostuu silloin, kun yksityinen asianosainen joutuu odottamaan ensiasteen päätöstä, joka sittemmin osoittautuu kielteiseksi hänen kannaltaan. Tällöin eteen voi tulla tilantei-

ta, joissa tietyn etuuden hylkäävän päätöksen johdosta yksityisellä asianosaisella voi olla oikeus johonkin toiseen etuuteen ja jolloin ehdotetut oikeussuojakeinot kiirehtimisvaatimuksesta ja viivästysvalituksesta olisivat voineet olla tarpeen. Vakuutus-oikeus kuitenkin esittää, viitaten oikeusministeriön kuulemistilaisuudessa 21.4.2008 antamaansa kirjalliseen lausuntoon, pohdittavaksi edelleen myös sen vaihtoehdon, että voitaisiinko vakuutus-oikeuden toimialaan kuuluvien asioiden osalta pitää riittävänä oikeussuojakeinona sitä, että erityislaeissa säädettäisiin pelkästään velvollisuudesta suorittaa viivästyskorotusta myönnetylle etuudelle, mikäli päätöstä ei ole tehty laissa säädetyssä määräajassa, ilman että yksityiselle asianosaiselle varattaisiin erikseen oikeutta tehdä viivästysvalitusta. Jos yksilön oikeusturva kielteisten päätösten yhteydessä tulee kuitenkin turvata, vakuutus-oikeus näkee parhaimmaksi vaihtoehdoksi edellä kuvatulla tavoin sen, että kaikkiin vakuutus-oikeuden toimialaan liittyviin erityislakeihin otetaan mukaan samankaltainen säännös viivästysajan laskennasta ja viivästyskorotuksesta. Tällöin kaikki vakuutus-oikeuden toimialaan kuuluvat asiaryhmät kuuluisivat vakuutus-oikeuden näkemyksen mukaan niihin asioihin, joiden käsittelyajasta on säädetty erikseen (23 c §), eikä ensiasteena asiaa käsittelevällä viranomaisella olisi velvollisuutta asettaa itselleen kohdallista käsittelyaikaa.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta toteaa, että sille tulee vuosittain vain muutama valituskirjelmä, jonka kohteena on kesken olevassa eläkeasiassa hakijalle lähetetty kirje. Silloin useimmiten hakija on erehtynyt pitämään eläkelaitoksen valmisteluvaiheessa lähettämää tiedustelu- tai muuta kirjettä päätöksenä. Ammatillisen kuntoutuksen asioissa, joissa kirjeenvaihto eläkelaitoksen kanssa saattaa joskus venähtää ajallisesti pitkäksi, on hakija toisinaan kokenut, ettei ole saanut asiaansa päätöstä. Jos muutoksenhakulautakunta toteaa, että asiassa tulisi antaa päätös, siirtää se asian eläkelaitokselle päätöksen antamista varten. Mitään sanktiota ei nykysäännöksiin perusteella asiassa voida määrätä. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta toteaa myös, että eläkelainsäädännössä käsittelyn joutuisuus on jo nykyisin pyritty turvaamaan sillä, että eläkelaitoksen on eläkkeen maksamisen viivästyessä maksettava eläke viivästysajalta korotettuna. Viivästyskorotusta ei määrätä, jos eläkelaitos on antanut päätöksen hakemuksesta seuravien kolmen kalenterikuukauden aikana siitä lukien, kun hakemus ja siihen liittyvä selvitys on saapunut eläkelaitokselle. Näin ollen käytännössä eläkeasia tulee käsitellä alle neljässä kuukaudessa. Jos päätös annetaan myöhemmin, eläkelaitoksen on maksettava lain mukaista viivästyskorotusta. Sen sijaan hylättäväksi tulevassa asiassa ei seuraa sanktiota, vaikka päätöksen antaminen viivästyisi. Joissakin tilanteissa eläkkeenhakijalle olisi tärkeätä saada myös hylkäävä päätös mahdollisimman joutuisasti, jotta hän voisi tarvittaessa hakea muuta toimeentuloturva. Eläketurvakeskuksesta saatujen tietojen mukaan käytännössä eläkelaitokset kuitenkin erittäin usein noudattavat säännöksestä pääteltävää päätöksentekoaikaa. Valvovat viranomaisetkaan eivät ole joutuneet puuttumaan siihen, että ensivaiheen päätöksen antaminen viivästyisi. Yksittäiset viivästykset johtuvat useimmiten uusista selvityksistä, jotka eläkkeenhakija itse toimittaa käsittelyaikana.

Länsi-Suomen lääninhallituksen kilpailu- ja kuluttajaosasto toteaa, ettei viivästysvalitus olisi tehokas oikeussuojakeino kauppojen aukioloaikojen poikkeamislupa-asioissa, sillä hakemukset liittyvät käytännössä lähes aina jonkin määrätyn ajankohdan tai muun tietyn tapahtuman yhteydessä haluttuun poikkeukselliseen aukioloon, joten tuon ajankohdan mentyä valitus jää turhaksi

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan oikeussuojakeinojen tulisi finanssimarkkinoilla olla yhteismitalliset muiden jäsenvaltioiden vastaavien kanssa. Kansallisia erityispiirteitä tulee välttää siitä syystä, että finanssimarkkinoiden sääntely perustuu EU-normeihin. Finanssivalvonta katsoo, että esitetyt yleishallinto-oikeudelliset keinot, kiirehtimisvaatimus ja viivästysvalitus, soveltuvat eräiltä osin huonosti sen vastualueelle kuuluvien hallinnollisten asioiden käsittelyyn. Ilmeistä on, että ainakin lyhyiden määräaikojen osalta ehdotetut keinot soveltuisivat varsin huonosti.

Kansaneläkelaitos toteaa, että valtioneuvosto asetti 14.6.2007 sosiaaliturvan uudistamiskomitean eli SATA-komitean. Komitean on muun muassa laadittava ehdotus lainsäädännön, hallinnollisten prosessien ja menettelytapojen yksinkertaistamisesta ja selkeyttämisestä erityisesti kansalaisen kannalta ja järjestelmän läpinäkyvyyden takaamiseksi. Komitean on annettava 31.1.2009 mennessä yleiset linjauksensa. Kansaneläkelaitoksen mukaan linjausten valmistelussa on ollut esillä myös määräaikojen asettaminen ainakin eräiden etuuksien osalta.

Kirkkohallituksen mielestä mietinnössä ei ole riittävällä tavalla pohdittu tämän valituksen suhdetta kirkolliseen muutoksenhakujärjestelmään. Kirkollisvalituksessa valitusviranomaisen rajoitetulla ratkaisuvallalla tarkoitetaan sitä, että valitusviranomaisella ei ole oikeutta muuttaa valituksen alaista päätöstä vaan se voi ainoastaan joko hylätä tehdyn valituksen tai hyväksyä sen, mikä tarkoittaa valituksenalaisen päätöksen kumoamista. Siten ehdotettu hallintolainkäyttölain 73 e §:n 1 momentin 3 kohta, jonka mukaan valitusviranomainen voisi ottaa asian ratkaistavakseen, on tämän pääperiaatteen vastainen. Mietinnössä ei ole pohdittu sitä, tuoko seurakunnan jäsenyyteen perustuva oikaisuvaatimusvaade sellaisen asianosaisaseman, jonka perusteella oikaisuvaatimuksen tehnyt seurakunnan jäsen voisi tehdä viivästysvalituksen. Esimerkiksi viranomaisien toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 3 momentin mukaan jäsenyyteen perustuva muutoksenhaku ei tuota muutoksenhakijalle sellaista asemaa, että tällä olisi oikeus saada asiaan liittyviä salassa pidettäviä tietoja. Lisäksi kirkkohallitus toteaa, että mikäli valmistelussa edetään työryhmän ehdottamalla tavalla, joudutaan kirkkolakiin ottamaan joitakin lähinnä hallinnolliseen toimivaltaan liittyviä omia säännöksiä.

Museoviraston lausunnossa arvioidaan esityksen suhdetta sen käsittelemiin hallintoasioihin. Museovirasto toteaa, että valtionavustusasioiden käsittely riippuu valtion talousarvion aikataulusta. Hakemusten jättämiselle on asetettu vuotuinen määräaika, joka päättyy nykyisellään syys- tai lokakuussa ja avustuspäätökset tehdään seuraavan kevään aikana. Valtionavustuspäätökset eivät Museoviraston näkemyksen mukaan ole sellainen asiaryhmä, johon ehdotettua viivästyslainsäädäntöä erityisesti tarvittaisiin. Toisena esimerkkinä museovirasto nostaa esiin muinaismuistiolain mukaiset tutkimusluvut, jotka on nykyisten ohjeiden mukaan haettava viimeistään kuukautta ennen suunniteltua kenttätöiden aloittamisaikaa. Lienee epäselvää, olisiko ehdotettu viivästyslainsäädäntö sovellettavissa tutkimuslupa-asioihin, eli koskeeko tutkimuslupa asianosaisen oikeutta lakiehdotuksen tarkoittamalla tavalla. Museovirasto toteaa lisäksi, että kulttuuriesineiden maastavientilupia käsitellään Museovirastossa muutamia kymmeniä vuosittain. Käsittelyaika vaihtelee yleensä muutamasta päivästä muutamaa viikkoon, joten monissa tapauksissa ehdotettu lainsäädäntö ei käytännössä ehtisi tulla sovellettavaksi asiaryhmän kohdalla.

Potilasvahinkolautakunnan käsitys on, että ehdotettu sääntely ei ole tarpeellinen potilasvahinkoasioissa. Lautakunta toteaa, että vakuutusopimuslain säännökset mahdollistavat korvauksen korotuksen silloin, kun asian käsittely on viivästynyt. Tämä tietenkin koskee vain sellaisia tilanteita, joissa korvausta tulee vakuutuksesta maksettavaksi.

Rautatievirasto toteaa, että työryhmän ehdotuksesta riippumatta erityislainsäädännössä saattaa kuitenkin esimerkiksi yhteisölainsäädännöstä johtuen olla edelleen tarpeen säätää erityisistä menettelyistä tai seuraamuksista käsittelymääräajan ylittyessä. Tästä esimerkkinä mainitaan yhteentoimivuusdirektiivin 21 artiklaan sisältyvä seuraus määräajan ylittymisestä.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto toteaa, että ammattipätevyysdirektiivissä on säädetty erityisistä menettelyistä viivästystilanteessa. Direktiivissä ei edellytetä, että päätöksen antamisen viivästymistilannetta on pidettävä nimenomaan hakemuksen hylkäämistilannetta vastaavana, vaan direktiivin 51 artiklan 3 kohdassa todetaan ainoastaan, että päätökseen tai siihen, että päätöstä ei ole annettu määräajassa, on voitava hakea muutosta kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ei näin ollen näe estettä sille, että ammattihenkilölain 39 §:n 2 momentin säännöksiä muutetaan esimerkiksi siten, että niissä viitataan päätöksen antamisen viivästymistilanteen varalta ehdotettuihin kiirehtimisvaatimusta ja viivästysvalitusta koskeviin hallintolain ja hallintolainkäyttölain säännöksiin.

Valtiokonttori toteaa, että säännökset eläkehakemuksen käsittelystä ja viivästyskorotuksen määrästä ovat yhtenäiset koko työeläkejärjestelmässä. Esimerkiksi eläkelajikohtaisesti määrättävien kiinteiden määräaikojen säätäminen olisi ongelmallista johtuen eläkehakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavien selvitysten määrästä, laadusta ja saatavuudesta. Myös lakimääräiset määräajat valitusten siirtämisestä valitusasteille ovat yhtenäiset koko työeläkejärjestelmässä ja näitä määräaikoja myös yleisesti noudatetaan. Mahdolliset lainsäädäntömuutokset valtion eläkelakiin tulisi valtiokonttorin mukaan toteuttaa yhdenmukaisesti julkisten alojen ja yksityisten alojen työeläkelaeissa.

Helsingin kaupunki huomauttaa, että julkisia hankintoja koskeva menettely on jo nykyisellään hyvin säännöstelty ja monimutkainen. Sikäli kuin ehdotetut säännökset on todella tarkoitettu sovellettaviksi myös hankinta-asioissa, ne Helsingin kaupungin mukaan monimutkaistaisivat hankintaprosessia entisestään. Hankintoja koskevissa asioissa ongelmana ei ole ollut viranomaisen passiivisuus tai hitaus, sillä hankintaprosessi toteutetaan usein liiankin lyhyessä ajassa. Ehdotetut muutokset eivät Helsingin kaupungin mukaan sovellu hankintaprosessiin.

Tuusulan kunta toteaa, että kaava-asioille on ominaista, että kaavatyön aikana viranomaiset vaativat yhä enemmän selvityksiä ja tutkimuksia, jotka pidentävät kaavojen valmisteluajoja. Toisaalta kaavavalitusten käsittelyajat hallintotuomioistuimissa ovat pitkiä, noin 9–10 kk sekä hallinto-oikeuksissa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Nyt lausunnolla oleva työryhmäehdotus ei kuitenkaan koskisi lainkaan kaava-asioiden käsittelyä, mitä voidaan pitää ehdotuksen puutteena. Kunnanhallitus toteaa, että erityisesti kaava-asioissa olisi vielä tutkittava mahdollisuuksia ottaa erityislainsäädäntöön eli tässä tapauksessa maankäyttö- ja rakennuslakiin nimenomaisia enimmäiskäsittelyaikoja valitusten käsittelylle hallintolainkäyttöelimissä. Lisäksi kunta toteaa, että passiivisuus-

työryhmän työskentelyn aikana on samanaikaisesti ollut vireillä myös muita hallinnon joutuisuuden tehostamiseen tähtääviä tärkeitä lainmuutoshankkeita, kuten Maankäyttö- ja rakennuslain viimeisin, 1.1.2009 voimaantullut muutos, jolla tavoitellaan kaavoituksen ja rakentamisen lupaprosessien nopeuttamista. Mietinnöstä tulisikin käydä paremmin ilmi, onko ja jos on, miten mietinnön ehdotuksia on sovitettu ja koordinoitu yhteen ympäristöministeriön valmisteleman maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen kanssa

3.4 Nykytilan arviointia koskevat kannanotot

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että mietinnössä esitetyt yksityiskohtaiset lukumäärätiedot eivät eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan välttämättä anna koko kuvaa viivästysväitteiden todellisesta määrästä. Oikeusasiamiehen oma vaikutelma onkin, että viivästysväitteitä esitetään merkittävässä määrin enemmän kuin mietinnössä esitetyt luvut antavat ymmärtää. Oikeusasiamiehen mukaan viivästystä koskevien kanteluiden määrän arviointiin vaikuttaa se, miten asia on saapumisvaiheessa kirjattu oikeusasiamiehen kansliassa ja onko viivästystilastomerkintä tässä yhteydessä tehty. Väite viivästymisestä voi nimittäin olla kantelun varsinainen aihe mutta se voi esiintyä myös yhtenä muiden väitteiden joukossa, joista keskeisimmiksi arvioitujen perusteella asia kirjataan. Näin ollen Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että mietintöön sisältyvän kansainvälisen vertailun mukaan yleinen eurooppalainen lähtökohta on, että myös hallinnon toimimattomuuden katsotaan edellyttävän tehokasta oikeusturvaa. Mietinnön maavertailu kattaa seitsemän esimerkkiä. Siitä ei käy kuitenkaan ilmi, millaisia käytännön vaikutuksia maavertailumaissa käytössä olevilla järjestelmillä todellisuudessa on ollut yhtäältä hallintotoiminnan tehostumiseen ja toisaalta asiakkaiden oikeusturvaan.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että ennen lainsäädännön perusratkaisuja olisi vielä tarkemmin syytä selvittää käytännössä tapahtuneisiin viivästyksiin johtaneita syitä. Siltä osin kuin syynä on hallintoviranomaisen resurssien puutteellisuus tai niiden epäonnistunut kohdentaminen, ei käsittelyä asiallisesti nopeuttava ratkaisu ole löydettävissä työryhmän tarkastelemien oikeudellis-hallinnollisten sääntelyvaihtoehtojen joukosta.

Suomen ympäristökeskus toteaa, että työryhmä esittää mietinnössään uusien oikeussuojakeinot olevan tarpeen muun muassa siksi, että ylimmille lainvalvojille tehtyjen viivästyskanteluiden määrä on viime vuosina kasvanut. Suomen ympäristökeskus toteaa, että kanteluiden määrä sinänsä ei kuitenkaan kerro, onko viranomaisten toiminnassa aiempaa enemmän viivyttelyä. Mietinnöstä ei Suomen ympäristökeskuksen mukaan nimittäin käy ilmi, miten moni kanteluista on johtanut lainvalvojan toimenpiteisiin ja ovatko tällaiset ratkaisut lisääntyneet.

Myöskään *Uudenmaan ympäristökeskuksen* mielestä esityksessä ei ole selvitetty, miksi viivästymistä koskevia kanteluita on viime vuosina tehty yhä enemmän. Näin ollen ei ole varmuutta, onko esitetyistä keinoista, kiirehtimisvaatimuksesta, viivästysvalituksesta ja valitusviranomaisen määräämästä käsittelyajasta ja asettamasta uhkasakosta, apua tilanteeseen. Jos viivästelyn syynä on viranomainen haluttomuus käsitellä asia, on keinoista ehkä apua. Jos syynä viivästymiseen on resurssien puute, keinoilla vaikutetaan negatiivisesti kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun (joidenkin hakemukset odottavat

käsittelyvuoroaan, toisten hakemukset määrätään käsiteltäväksi nopeammin kuin toisten) sekä hallintoviranomaisen mahdollisuuksiin priorisoida tärkeinä ja kiireellisenä pitämiään asioita.

Verohallinto toteaa, että mietinnön nykytilaa koskevassa osassa todetaan, että käsittelyn viivästyksestä tehdyt kantelut ylimmille laillisuusvalvojille ovat jatkuvasti lisääntyneet. Vastaavaa kantelujen lisääntymistä ei ole ilmennyt Verohallinnossa. Verohallinnon pääjohtajan ratkaistaviksi osoitetut Verohallinnon hallintokantelut ovat vähentyneet viime vuosina.

3.5 Esityksen vaikutuksia koskevat kannanotot

3.5.1 Yleiset kannanotot

Valtiovarainministeriön mielestä työryhmän tekemä taloudellisten vaikutusten arviointi on kiirehtimisvaatimusten osalta summittaista. Työryhmän arvion mukaan kiirehtimisvaatimuksesta ei aiheutuisi yksittäiselle hallintoviranomaisella lisää kustannuksia, koska kiirehtimisvaatimusten käsittely jakautuisi lukuisille viranomaisille. Arvion pohjana on käytetty ylimmille laillisuusvalvojille viivästyksen perusteella vuosittain tehtävää noin 450 kantelua. Arviota ei valtiovarainministeriön mukaan voida pitää luotettavana, koska kannustin ehdotetun kaltaisen vapaasti käytettävissä olevan kiirehtimisvaatimuksen tekemiseen asian vielä vireillä ollessa olisi todennäköisesti huomattavasti suurempi kuin kannustin nykyisen hallintokantelun tekemiseen. Hallinto-oikeuksien osalta uudistus edellyttäisi työryhmän varovaisen arvion mukaan yhden tuomarin viran ja muun henkilöstön osalta kahden viran suuruista kustannuslisäystä. Valtiovarainministeriö toteaa, että mahdollinen uudistus on valmisteltava ja toteutettava siten, että se kyetään toteuttamaan asianomaisissa valtioneuvoston kehitysohjelmassa ja talousarviossa päätetyn mukaisesti. Oikeussuojan parantamisen rajoittaminen oikeussuojan todellisen tarpeen mukaiseksi tukee tätä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan käsittelyaikojen asettamisen voi olettaa järkeväksi myös viranomaisen toimintaa, koska toimintaa koskeva ajallinen tavoite olisi selkeä ja viranomaisella olisi esityksen mukaan myös velvollisuus seurata käsittelyaikojen toteutumista.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mielestä tässä vaiheessa voidaan arvioida työryhmän kaavaileman uuden käsittelyaika-arvion antamis- ja kiirehtimisvaatimusjärjestelmän sekä myöskin viivästysvalituksen tärkeimmiksi vaikutuksiksi käsittelyn nopeutumisen nimenomaan hallintoviranomaisen omien toimenpiteiden kautta. Vireillä olevat asiat eivät pääse unohtumaan hallintoviranomaisen taakse, kun tiedetään, että viipymisenkin syyt voivat joutua tutkittavaksi. Tämä puolestaan toivottavasti johtaa siihen, että tällaisten asioiden päätöksentekoon satsataan hallinnossa riittävästi voimavaroja. Tuomioistuimen puuttumismahdollisuus on ehkä enemmänkin uhka kuin jatkuvasti toteutuva käsittelyn nopeuttaja.

Lapin lääninhallituksen liikenneosasto toteaa, että esityksestä huolimatta jäljelle jäisi myös mahdollisuus kannella asiasta eduskunnan oikeusasiamiehelle. Koska viivästy-misasihin liittyy yleensä muitakin viivästymiseen liittyviä asioita, kuten esimerkiksi virkamiehen käyttäytymisvelvollisuus, tiedossa ei ole kuinka monta valitusta eduskun-nan oikeusasiamiehelle jäisi tekemättä verrattuna nykyiseen esityksen mennessä lävitse. Poikkeuksellista ei liene sekaan, että kansalainen joka on valveutunut ja jolla on riittä-västi resursseja, käynnistää asiassa samanaikaisesti rikosprosessin esimerkiksi virkavel-vollisuuden laiminlyönnistä Todella tulehtuneissa tilanteissa tämä ei liene poikkeuksel-lista. Länsi-Suomen lääninhallituksen liikenneosaston mukaan olisi toivottavaa, että samaan asiaan liittyvät prosessit voitaisiin keskittää (nyt viivästymisprosessi hallinto-oikeuteen, rikosprosessi käräjäoikeuteen jota ennen poliisiin esitutkinta ja syyttäjän syy-teharkinta) ja käsitellä yhdellä kertaa, joka olisi kansalasien etu sekä virkamieskoneiston kannalta edullisinta ja tehokkainta.

Myös *Kansaneläkelaitos* viittaa kantelun mahdollisuuteen jatkossakin. Kansaneläkelai-toksen mukaan onkin täysin mahdollista, että asiakas tekee asiassaan sekä kantelun että valituksen, ja arviot kanteluiden vähentymisestä voivat olla optimistisia. Lisäksi toimi-vallan jakautuminen kantelu- ja valitusviranomaisten välillä saattaa olla hankalaa kun otetaan huomioon sekin, että sosiaaliturvan muutoksenhaussa harvoin käytetään asia-miestä tai avustajaa ja yleensä asiakas hoitaa asiaansa itse. Järjestelmä monimutkaistuisi näin ollen entisestään myös asiakkaan kannalta katsottuna.

Ajoneuvohallintokeskus toteaa, että mietinnössä esitetyillä oikeussuojakeinoilla voi olla vaikutuksia virkavastuun ja viranomaisen korvausvelvollisuuden muotoutumiseen. Asi-an valmistelun yhteydessä olisi ajoneuvohallintokeskuksen mukaan syytä selvittää uu-distuksen mahdolliset vaikutukset myös näihin seikkoihin.

Lääkkeiden hintalautakunta toteaa, että ehdotetut lakimuutokset saattaisivat vähentää myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle tehtävien valitusten määrää. Tarkoitushan ainakin olisi, että kansalliset oikeussuojakeinot olisivat riittäviä. Lääkkeiden hintalauta-kunnan mielestä on kuitenkin muistettava, että ihmisoikeustuomioistuin voi määrätä asianosaiselle maksettavasta rahallisesta hyvityksestä, joka useimmiten väistämättä on kansalaisille tärkeä asia ja korvaus kärsimästä viivästyksestä.

Pääesikunta toteaa, että mietinnön mukaan viranomaisilta edellytettävä käsittelyaikojen toteutumisen seuraaminen (tilastollinen seuranta) edellyttäisi muutoksia olemassa ole-viin ATK-järjestelmiin.

Suomen asianajajaliitto arvioi, että velvollisuus asettaa kohtuulliset käsittelyajat ja esi-tettyjen oikeussuojakeinojen olemassaolo tulisivat todennäköisesti vaikuttamaan viiväs-tystilanteiden välttämiseen ennakolta. Niinpä asianajajaliiton mukaan käytännössä tus-kin tarvitsee kantaa huolta ristiriidasta, että eräille jo ennestään kohtuuttomien käsittely-aikojen kanssa painiville lainkäyttöelimille sälytettäisiin tällaisia lisätehtäviä.

Suomen tuomariliitto ry:n mielestä ehdotetun uuden sääntelyn selkeä riski on asiamää-rien huono ennustettavuus ja mahdollisuus, että ne voivat muodostua ainakin jossakin tilanteessa hallitsemattomiksi. Tästä syystä säännösten kirjoittamistapaan tulisi kiinnit-tää erityisesti huomiota ja lisäksi tulisi miettiä, onko ehdotettua menettelyä mahdollista

vielä yksinkertaistaa esimerkiksi täysin perusteettomien kiirehtimispyyntöjen ja viivästysvalitusten kohdalla tai tilanteissa, joissa asioiden käsittely hallintoviranomaisessa on yllättäen merkittävästi ruuhkautunut niin, että viranomaisen toimintaedellytykset ovat olennaisesti ja ennakoimattomasti muuttuneet

3.5.2 Vaikutukset kanteluviranomaisten toimintaan

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että työryhmän esittämän muutoksen myötä lieenee odotettavissa, että viivästymistä koskevat ylimmille laillisuus- valvojille osoitetut kantelut tulevat vähenemään. Esityksen mukaan ehdotetut uudistukset eivät kuitenkaan tule koskemaan muita hallinnon viivästystilanteita kuin niitä, joissa on kysymys asianosaisaloitteisista hallintoviranomaisen päätökseen johtavista asioista, jotka koskevat asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta. Näin ollen ylimmille laillisuusvalvojille ohjautuneen jatkossakin viivästysperusteisia kanteluja muissa hallinnon asioissa.

Eduskunnan oikeusasiamies on mietinnössään esitetystä arviosta poiketen taipuvainen uskomaan ehdotetun menettelyn päinvastoin monella tavalla lisäävän oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tutkittavaksi tulevia käsittelyn joutuisuuteen liittyviä seikkoja. Ehdotettu menettely avaisi siten mahdollisuuden hyvin moninaisten väitteiden tekemiseen. Tämän vuoksi mietinnössään esitetty arvio ehdotuksen myönteisestä vaikutuksesta oikeusasiamiehen työmäärään ei ehkä ole täysin oikeaan osunut. Ensinnäkin eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan kohtuullisen käsittelyajan arvioiminen jäisi laillisuusvalvojien arvioitavaksi. Uusi oikeussuojamenettely ei ainakaan alkuvaiheessaan myöskään välttämättä lainkaan vähentäisi viivästyskanteluiden määrää. Moni saattaisi vanhasta tottumuksesta päätyä kantelemaan kokemastaan viivästyksestä turvautumatta säännönmukaiseen muutoksenhakuun. Oikeusasiamiehen kanslian työmäärä tosin vähenisi, kun mahdollista viivästystä ei olisi tarpeen ryhtyä enemmälti tutkimaan. Lisäksi työmäärää lisäisivät oikeusasiamiehen mukaan se, että ehdotukseen sisältyy useita uusia hallintoviranomaisia velvoittavia määräaikoja (kiirehtimisvaatimukseen vastaamiselle asetetut viikon ja kahden viikon määräajat), joiden noudattamisen laiminlyöminen voisi tulla kanteluna tutkittavaksi. Oikeusasiamies toteaa vertailun vuoksi, että julkisuuslakia koskevissa kanteluissa arvioitavaksi tulee usein juuri lain 14 §:ssä asetettujen määräaikoja noudattaminen. Luonnollisesti myös viivästysvalituksen käsittelevä tuomioistuin voisi joutua kantelun kohteeksi ainakin siitä näkökulmasta, onko viivästysvalitus käsitelty hallintolainkäyttölain muuttamista koskevan ehdotuksen 73 d §:n 1 momentin mukaisesti kiireellisenä. Lisäksi laillisuusvalvonnalle jäisi sijaa myös hallintolainkäyttölakiin ehdotettujen valitus kieltojen vuoksi (73 h §). Arvioitavaksi saattaisi siten tulla esimerkiksi viivästyneen viranomaisen päätöksenteolle asetetun määräajan pituuden ja uhkasakon asettamatta jättämisen asianmukaisuus. Hallintolainkäyttölakiin ehdotetusta 73 g §:stä puolestaan oikeusasiamiehen mukaan seuraisi, että viivästysvalituksen käsittelyn raukeamistilanteissa - mutta myös todetuissa viivästystilanteissa - kantelumenettely jäisi käytännössä ainoaksi keinoksi saada hallintoviranomaisen menettelyn virkamies- tai virkarikosoikeudellinen asianmukaisuus tutkittavaksi.

Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto toteaa, että sosiaalihuollon järjestämisen tulisi perustua päätökseen. Esimerkiksi vanhustenhuollossa on melko

yleistä, ettei kunta tee päätöksiä ollenkaan silloin, kun palvelua ei resurssipulan takia voida järjestää ja asiakas otetaan jonoon joskus pitkäksiin aikaa. Asiakas ei saa tällöin mahdollisuutta valittaa siitä, että palvelut jäävät saamatta. Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston mukaan ehdotettu uudistus vähentäisi mahdollisesti tässä tarkoitettuja kanteluja valvontaviranomaisissa ja osaltaan varmistaisi myös perustuslain 19 §:ssä tarkoitetun kansalaisten perusoikeusturvan toteutumista.

Oulun lääninhallituksen sivistysosaston mielestä kiirehtimisvaatimusten ja viivästysvalitusten kevyeksi suunniteltu käsittelymalli mahdollistaa nopean käsittelyn. Uudistus ei sivistysosaston mukaan lisänne kokonaisuutena viranomaisten työmäärää vaan erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille suunnattujen käsittelyn viivästymisiin liittyvien pitkäkestoisten kantelujen määrän vähetessä uudistus merkinnee ko. viranomaisten kohdalla muiden asioiden käsittelyaikojen lyhentymistä.

3.5.3 Vaikutukset muiden viranomaisten työmäärään ja voimavaroihin

Sisäasiainministeriön mielestä työryhmän mietinnössä on esitetty hyvin varovaisia arvioita kiirehtimisvaatimusten ja viivästysvalitusten määrästä. Siinä todetaan, että kynnys kiirehtimisvaatimuksen tekemiseen saattaisi olla jonkin verran kantelun tekemistä matalampi. Sikäli kuin uusista menettelyistä tiedotetaan asiakkaille aktiivisesti, voidaan kuitenkin arvioida, että kynnys kiirehtimisvaatimuksen tekemiselle tulisi olemaan sisäasiainministeriön mukaan, ei vain jonkin verran, vaan selvästi kantelun tekemistä matalampi. Ehdotukset eivät saisi sisäasiainministeriön mukaan kuitenkaan johtaa siihen, että viranomaisen työmäärä asioiden kiirehtimisen myötä lisääntyy. Kaikki ylimääräinen hallinnollinen työ on pois itse asian käsittelyyn kuluva ajasta. Hallintoasian käsittelyn pitkittymistä ei voida ratkaista yksinomaan säätämällä laki vaan samaan aikaan on huolehdittava myös siitä, että viranomaisella on riittävät resurssit käytössään. Sisäasiainministeriö toteaa myös, että mietinnön mukaan uudet säännökset eivät lisäisi hallinnon kustannuksia ja että säädettäväksi suunnitellun menettelyn toteuttaminen vain vahvistaisi jo voimassaolevia hallintolain säännöksiä tiedusteluihin vastaamisesta. Asiasta voidaan ministeriön mukaan kuitenkin olla eri mieltä: Hallintolain 23 §:n 2 momentin säännös tiedusteluihin vastaamisesta ei aseta vastaamiselle mitään määrämuotoja eikä muuta määräaikaa kuin 1 momentin vaatimuksen aiheettomasta viivytyksettömyydestä. Nyt säädettäväksi aiottu menettely on määrämuotoista, määräaikoihin sidottua ja asianosaiselle valitusmahdollisuuden tarjoavaa. Lisäksi nyt esitetty menettely ei poista viranomaisen velvollisuutta vastata tiedusteluihin, vaan vastausvelvollisuus säilyy entisellään. Poliisissa tullaan ennusteiden mukaan käsittelemään vuonna 2010 noin 1 000 000 lupa-asiaa, joita esitetty lainsäädäntö tulisi koskemaan. Jos näistä asioista kiirehtimisvaatimus tehtäisiin vain 1 %:ssa tapauksia ja näistä tapauksista 10 %:a etenisi viivästysvalitukseen saakka, kiirehtimisvaatimusasioita tulisi käsiteltäväksi poliisin lupahallinnossa 10 000 kpl/v ja viivästysvalituksia 1 000 kpl/v. Työmäärän lisäys poliisin lupahallinnossa olisi noin 3 henkilötyövuotta. On myös huomattava, että vuoteen 2016 mennessä poliisissa myönnettävien lupien määrä nousee noin 1,5 miljoonaan kappaleeseen ajokorttilainsäädännön ja passien voimassaoloajan muutosten takia.

Opetusministeriön mielestä ehdotuksen vaikutukset hallintoviranomaisten toimintaan jäävät epäselviksi. Opetusministeriön käsityksen mukaan ehdotettu menettely lisäisi hallinnon kustannuksia. Näitä ei ole mietinnössä kuitenkaan arvioitu. Valtionhallinnon tuottavuusohjelman aikana ei ministeriön mukaan tulisi ryhtyä uudistuksiin, jonka vaikutuksia resursseihin ei ole otettu huomioon.

Maa- ja metsätalousministeriö korostaa lausunnossaan sitä, että vaikuttavin ja ensisijaisin tapa puuttua hallinto asioiden ratkaisujen viivästymisiin on riittävien voimavarojen ohjaaminen hallinnolle.

Liikenne- ja viestintäministeriöstä hallintoviranomaisten riittävien resurssien takaaminen on ensiarvoisen tärkeää kohtuullisten käsittelyaikojen saavuttamiseksi. Työryhmän ehdotusten yhteys esimerkiksi hallinnon tuottavuusohjelmaan jää ministeriön mielestä hieman epäselväksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö haluaa erityisesti tuoda esille, että työryhmän ehdotuksen mukainen menettely saattaa sosiaalivakuutuslaitosten päätöstuotannon lukumäärät huomioon ottaen johtaa siihen, että sosiaaliturvaetuuksia koskeva muu käsittelyaika alkaa pidentyä. Uudistus toisi käsiteltäväksi uuden asiaryhmän, joka lisää byrokratiaa ja tehtäviä sekä söisi voimavaroja varsinaiselta ratkaisutoiminnalta. Sama asia olisi käsiteltävä kahdesti; ensiksi kiirehtimisvähennyksen osalta ja sitten asiallisesti. Kun viivästysvalitusasiat priorisoidaan muiden asioiden edelle, välillisesti myös muiden sosiaalietuusasioiden käsittelyaika voi pidentyä. Vaikka kiirehtimisvaatimuksen ensi vaiheessa asianosaiselle voidaan pääsääntöisesti vastata kirjallisesti tai suullisesti, on asianosaiselta ehdotuksen mukaan tiedusteltava, haluaako hän kirjallisen vastauksen, johon on liitetty valitusosoitus viivästysvalituksen tekemistä varten. Tämä lisäisi annettavan neuvonnan kestoja. Lisäksi kirjallinen kiirehtimisvaatimukseen vastaaminen, joka muodostaa perustan viivästysvalitukselle, lisää varmasti virkamiehen työtä nykyiseen verrattuna. Sosiaali- ja terveysministeriön mielestä ehdotuksen lähtökohtaa, että lakimuutokset lisäisivät työtä lähinnä vain lainkäyttöelimissä, tulisi tarkastella uudestaan. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lisäksi, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa käsiteltävien juttujen lukumäärä on jo nyt suurempi kuin mitä lautakunnan lisätytkään voimavarat pystyvät ratkaisemaan. Kokemusten mukaan rahallisten etuuksien saamiseen liittyy kansalaisten taholta tarve tarkistaa, onko heille tullut etuus oikein määrätty. Tällä perusteella tavallisetkin valitukset saattavat entisestään lisääntyä. Työryhmän ehdotus lisäisi muutoksenhakulautakunnan töitä entisestään.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että viivästysvalitusmenettelyyn liittyvä oikaisumenettely voisi sinänsä vähentää tarvetta varsinaiseen muutoksenhakuun asiakkaan tyytyessä hallintoviranomaisen vastauksiin. Laillisuusvalvonnassa tekemiäni havaintojen mukaan tästä ei kuitenkaan ole täyttä taetta. Oikeusasiamiehen mukaan tavoiteltava lähtökohta onkin se, että mahdolliset epäkohdat saataisiin ratkaistua hallinnonsisäisesti tarvitsematta turvautua muutoksenhakuun.

Kuopion hallinto-oikeus toteaa, että viivästysvalituksen käsittely voi muodostua monivaiheiseksi ja työllistäväksi ja viedä resursseja hallinto-oikeuden varsinaisesta tehtävästä eli lainkäyttötoiminnasta. Tästä syystä johtuen hallinto-oikeuksiin tulisi antaa esityksen toteutuessa lisää resursseja.

Turun hallinto-oikeus katsoo, että vaikka yksittäisen kiirehtimisvaatimuksen tai viivästysvalituksen käsittely ei sinänsä teetä paljon lisä työtä, sitoo jo pelkkä uusien vireille tulevien asioiden kirjaaminen, mahdolliset kuulemiset ja vaatimuksiin vastaaminen kuitenkin työpanosta, joka on pois muusta tuomioistuintyöstä. Koska asiamääriä ei voi ennakoida, on vaikeaa esittää luotettavaa arviota uudistuksen edellyttämistä lisäresurssitarpeista. Hallinto-oikeuden resurssien kannalta ehdotettu hallinto-oikeuslain muutos, jonka mukaan viivästysvalitukset ratkaistaisiin hallinto-oikeudessa yhden tuomarin kokoonpanossa, on erittäin kannatettava.

Oulun hallinto-oikeuden mielestä mietinnössä esitetyt kiirehtimisvaatimukset ja viivästysvalitukset tulevat lisäämään sekä hallintoviranomaisten että hallintotuomioistuinten ja muutoksenhakulautakuntien työtä. Hallinto-oikeuden mielestä tässä vaiheessa on vaikea arvioida, kuinka paljon vaatimuksia ja valituksia tulisi ja minkälaisen työmäärä lisäyksen ne aiheuttaisivat. Todennäköistä on ainakin, että ne, jotka muutoinkin tekevät runsaasti eri asioista valituksia, tulisivat käyttämään näitäkin mahdollisuuksia runsain määrin. Eli todennäköisesti tulisi olemaan myös perusteettomia kiirehtimispyyntöjä. Kaikkihan pitäisi kuitenkin tutkia ja kirjata ja hankkia niihin lausunnot sekä mahdollisesti vastaselitykset. Tämä tulisi vaatimaan lisää työpanosta, mikä aika olisi pois varsinaisesta asioiden ja valitusten käsittelystä. Hallinto-oikeuden mielestä hyvin mahdollista tosin on, että melko suuri osa valituksista raukeaa, ennen kuin valitus on ratkaistu hallinto-oikeudessa, sillä luulisi hallintoviranomaisen pyrkivän tekemään päätöksensä viimeistään siinä vaiheessa, kun siltä pyydetään lausuntoa viivästysvalituksen johdosta. Asian eteneminen tähänkin vaiheeseen on jo kuitenkin vaatinut monenlaista työtä.

Myös *Vaasan hallinto-oikeus* katsoo, että viivästysvalitukset tulevat lisäämään työtä hallinto-oikeuksissa. Koska etukäteen on vaikeaa arvioida viivästysvalitusten määrää, on syytä seurata niistä aiheutuvia resurssitarpeita ja tarvittaessa ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta arvioi, että mietinnössä ehdotetun hallinnon sisäisen kiirehtimisvaatimusmenettelyn johdosta varsinaisia viivästysvalituksia ei ilmeisesti tulisi siinä määrin, että ne kuluttaisivat viranomaisten työskentelykapasiteettia. Muutoksenhakulautakunta pitää todennäköisenä, että jo asian tiedustelu johtaa passiivisuuden vähenemiseen ja päätöksen antamiseen, jos päätöksen antamiselle on olemassa lainmukaiset edellytykset. Säännöstöllä saattaisi siis olla yleisesti ennaltaehkäisevä vaikutus. Jos yksittäisessä asiassa ei kuitenkaan edettäisi, asianosaisella olisi käytettävissään oikeussuojakeino passiivista viranomaista kohtaan. Ehdotettu uusi oikeussuojakeino ei kuitenkaan saa viedä resursseja varsinaiselta toiminnalta tai johtaa siihen, että vain kiirehtijöiden asiat käsitellään joutuisasti.

Etelä-Suomen lääninhallituksen sivistysosasto toteaa näkemyksensä, että yksinkertaisen ja nopean käsittelyn toteuttaminen on oleellista sen toimialaan kuuluvissa oppilaiden ja opiskelijoiden asioissa, koska oikeusturvan tarve näissä asioissa liittyy useimmiten myös ajan kulumiseen. Sivistysosasto katsoo, että yksinkertaisen ja nopean käsittelyn vaatimus edellyttää kuitenkin lisäresursseja hallinto-oikeuksille.

Itä-Suomen lääninhallitus korostaa, että valtion tulee jo lähtökohtaisesti turvata riittävät henkilöstöresurssit hallintoasioiden käsittelyä varten, jotta ei päädyttäisi kierteeseen,

jossa kansalaisten oikeusturvan edistämiseksi luodun menettelyn ylläpito veisi viranomaiselta kohtuuttomasti aikaa varsinaisten asioiden käsittelyitä, mikä taas olisi omiaan aiheuttamaan uusia kiirehtimisvaatimuksia ja viivästysvalituksia viranomaisten käsiteltäviksi ja viivästyttämään lisää varsinaisten asioiden käsittelyä. Jos jo lähtökohtaisesti viranomaisen työtilanne on ruuhkautunut, missä tilanteissa viranomainen voisi vedota tilapäisiin ruuhkiin? Tarpeellisten resurssien turvaaminen on ajankohtaista tulossa olevaan valtion aluehallintouudistukseen liittyen.

Lapin lääninhallitus katsoo, että esityksen vaikutuksia arvioitaessa tulisi kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota siihen, että viranomaisilla on riittävät resurssit asioiden käsitteilyyn asetettujen määräaikojen puitteissa.

Länstyrelsen på Åland toteaa, että kohtuullisten käsittelyaikojen toteuttaminen riippuu viranomaisen käyttöön annetuista resursseista.

Ajoneuvohallintokeskuksen mukaan on selvää, ettei hallintoasian käsittelyn viivästyminen voi perustella viranomaisen resurssivajauksella. Tosiasiallisesti kehitys vaikuttaa ajoneuvohallintokeskuksesta kuitenkin johtavan siihen, että entistä niukemmilla resursseilla hoidetaan lisääntyviä asiantuntijatason tehtäviä.

Espoon oikeusaputoimisto toteaa, että julkisen tahon tulee huolehtia riittävästä viranomaisresursseista. Resurssipuute ei saa määrittää kohtuullisen määräajan asettamista.

Helsingin poliisilaitos katsoo, että ehdotettu kiirehtimisvaatimusmenettely vastaamismääräaikoineen sekä myös lausunnon antaminen viivästysvalitusasiassa lisäisi viranomaiselle uusia työvaiheita, jotka puolestaan vaatisivat työaikaa ja voimavaroja hakemusasioiden varsinaiselta käsittelyltä. Helsingin poliisilaitoksen mielestä asian jatkokäsittelyssä olisi syytä ottaa huomioon vielä mahdolliset vaikutukset työmääriin.

Ilmailuhallinto muistuttaa, että asioiden joutuiseen ja asianmukaisen käsittelyn turvaamisen varmistamiseksi on turvattava ja taattava viranomaisen resurssit ja viranomais toiminnan laatu.

Kansaneläkelaitos toteaa, että valtionhallinnossa toteutetaan tuottavuusohjelmaa. Samansuuntaisesti toimitaan myös Kelassa. Tämä tarkoittaa, että olemassa olevia resursseja ja joudutaan kohdentamaan ja priorisoimaan tarkoin. Vaikka työmäärä lisääntyisi, resursseja ei voida vastaavasti lisätä. Hallinnolle tulevat uudet tehtävät joudutaan hoitamaan entisillä tai jopa vähemmillä resursseilla. Kansaneläkelaitos toteaa lisäksi, että kuten työryhmän mietinnössäänkin todetaan, aktiivisemmin kiirehtimisvaatimuksia esitetäisiin luultavasti niillä hallinnon aloilla, joissa asian käsittelyn viivästyttävyys on asianosaiselle erityisen merkityksellistä. Näitä asiaryhmiä ovat esimerkiksi perustoi-meentulon turva ja erilaiset muut etuusasiat. Uudistuksen aiheuttama työmäärän lisäys Kelan osalta saattaa siis olla todella merkittävä.

Keski-Suomen ympäristökeskuksen mukaan uudistuksia toteutettaessa on varmistettava etteivät nämä oikeusturvaprosessit kuormita hallintoa liikaa. Vastaaminen kiirehtimispyyntöihin ja viivästysvalitusprosesseihin saattaa syödä lupakäsittelyyn varattuja resursseja. Tästä syystä olisi tärkeää arvioida mahdolliset resurssitarpeet uudelleen, etteivät

uudet oikeussuojakeinot käänny itseään vastaan aiheuttaen yhä enemmän tavallisten lupakäsittelyjen viivästymistä ja sitä kautta edelleen lisää kiirehtimispyyntöjä.

Keskuskauppakamari korostaa lausunnossaan riittävien resurssien turvaamista sekä hallinnon sisäisten prosessien tehokkuuden tärkeyttä asian joutuisalle käsittelylle.

Lääkkeiden hintalautakunta pitää todennäköisenä, että kiirehtimisvaatimuksia ja viivästysvalituksia tehtäisiin enemmän kuin tällä hetkellä viivästystä koskevia kanteluita tehdään. Tähän saattaisi vaikuttaa se, että kiirehtimisvaatimuksen ensivaiheessa viranomaisen tiedustelea haluaako asianosainen saada viranomaisen vastauksen kirjallisesti ja valitusosoituksen. Valitusosoitus puolestaan ohjaa helpommin viivästystä koskevan valituksen tekoon. Valittamista koskeva ohjaus on viranomaisen velvollisuus ja asianosaisen kannalta tärkeää. Lääkkeiden hintalautakunta haluaakin kiinnittää tähän huomiota mahdollisten henkilöstövoimavarojen varaamisen kannalta. Edelleen kiirehtimisvaatimuksen/viivästysvalituksen tekemiseen saattaa liittyä se väärä luulo, että esimerkiksi kiirehtimisvaatimuksen tekemisellä hallintoviranomainen poikkeaisi ”automaattisesti” saapuneiden hakemusten käsittelyjärjestyksestä niiden asianosaisten hyväksi, jotka ovat tehneet kiirehtimisvaatimuksen. Lääkkeiden hintalautakunnan mielestä ehdotuksessa korostettu lähtökohta, että ehdotetut lakimuutokset lisääisivät työtä lähinnä vain lainkäyttöelimissä, ei ole realistinen.

Maahanmuuttoviraston mielestä esitetyt uudistukset vaikuttavat viranomaisnäkökulmasta kohtuuttomilta, kun samanaikaisesti ei huolehdi riittävästä resurssoinnista. Virastoa kuormittaisivat kiirehtimisvastaukset ja viivästysvalitukset silloinkin, kun asia olisi tosiasiaa toisen viranomaisen selvittettävänä esimerkiksi asianosaisten kuulemistarpeen vuoksi - asianosaiset ja hallinto-oikeudet lähestyisivät näissä asioissa ensisijaisesti Maahanmuuttovirastoa, joka on asian ratkaiseva viranomainen. Maahanmuuttovirasto toteaa olevan oletettavaa, että nyt esitettävät oikeussuojakeinot ja niiden priorisointi täytäntöönpanokieltohakemusten käsittelyä muistuttavalla tavalla viivästyttäisivät hallinto-oikeuksissa muiden asioiden käsittelyä siitä huolimatta, että ehdotuksen mukaan viivästysvalitusasiat käsiteltäisiin yhden tuomarin kokoonpanossa.

Pääesikunnan näkemyksen mukaan työryhmän mietinnössä ei ole riittävässä laajuudessa tarkasteltu ehdotusten taloudellisia ja henkilöstövaikutuksia hallintoasioita käsittelevissä viranomaisissa. Pääesikunnan näkemyksen mukaan mietinnössä ehdotetut viranomaisille asetetut velvoitteet lisääisivät entisestään viranomaisten työmäärää. Esityksen toteutuminen saattaisi myös kaventaa viranomaisen mahdollisuuksia tehtäviensä tarkoituksenmukaiseen priorisointiin, millä on erityistä merkitystä nimenomaisesti turvallisuusviranomaisten toiminnassa. Viranomaisten toiminnan kannalta mietinnössä esitetyssä uudessa hallintolain 23 a §:ssä tätä vaikutusta toki vähentää se, että viranomaiset voivat itse määrittää kohtuulliset käsittelyajat kussakin asiaryhmässään. Määrittelyssä voidaan siten ottaa huomioon muun ohella aikaisemmat kokemukset asian riittävän huolellisen käsittelyn vaatimasta ajasta.

Rautatievirasto toteaa, että viranomaisen on pystyttävä käsittelemään asiat samaan aikaan sekä joutuisasti että laadukkaasti. Näiden toteutuminen on sidoksissa ennen kaikkea käytössä oleviin resursseihin. Oman haasteensa asettaa käynnissä oleva valtion tuot-

tavuusohjelma. Käsittelyn joutuisuuden toteutumista ja keinoja tulisikin viraston näkemyksen mukaan pohtia laajemmin, erityisesti käytössä olevien resurssien näkökulmasta

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston mielestä kiirehtimisvaatimukseen vastaaminen ja viivästysvalituksiin liittyvä lausuntojen antaminen merkitsevät lisätyötä hallintoviranomaisille. Lupa- ja valvontavirasto katsoo tämän vuoksi, että samalla tulee varmistaa, että viranomaisilla on riittävät henkilöresurssit tehtävien hoitamiseksi.

Vantaan maistraatti toteaa lausunnossaan, että on tärkeää, että asetettaessa tavoitteita asioiden käsittelyajoina tavoitteiden asettajalla on vastuu niistä resursseista, joilla tavoitteet toteutetaan.

Valtiokonttorin mielestä hallintolainkäyttölakiin ehdotetut säännökset viivästysvalituksesta ja tästä aiheutuva erillinen valitusprosessi lisääisivät hallintoviranomaisten ja muutoksenhakuasteiden työmäärää. Työmäärän lisääntyminen puolestaan saattaisi hidastaa sekä hallintoviranomaisten, että muutoksenhakuasteiden toimintaa. Pitkien käsittelyaikojen rasittamiin muutoksenhakuasteisiin olisi uudistuksen johdosta lisättävä henkilöstöresursseja. Ehdotetut säännökset viivästysvalituksesta saattaisivat myös lisätä aiheutomien valitusten määrää.

Verohallinto toteaa, että esityksen taloudellisista vaikutuksista mietinnössä todetaan mm., että kynnys kiirehtimisvaatimuksen tekemiseen saattaisi olla jonkin verran kante-
lun tekemistä matalampi. Verovirastoista saadun tiedon mukaan jo tällä hetkellä kiirehtimisvaatimuksia esitetään runsaasti. Kun tieto uuden oikeussuojakeinon käytön mahdollisuudesta tulee yleisesti tiedoksi, on todennäköistä, että kiirehtimisvaatimusten määrä lisääntyy nykyisestä. Kun otetaan huomioon Verohallinnossa ratkaistavana olevien mietinnössä tarkoitettujen asioiden lukumäärä, on pelättävissä, että kiirehtimisvaatimuksista tehtävien ehdotetun hallintolain 23 e §:n 2 momentissa tarkoitettujen kirjallisten vastausten antamisten määrä ei olisi vähäinen. Verohallinto katsoo myös, etteivät ehdotetut muutokset toisi olennaista muutosta Verohallinnossa käsiteltävien hakemusasioiden käsittelyaikoihin. Sen sijaan suurena vaarana olisi, että ehdotettu ehdoton ja varsin lyhyitä käsittelyaikoja sisältävä lainsäädäntö kirjallisine menettelyineen ja moninkertaisine vastausvelvollisuuksineen veisi henkilöresursseja itse asioiden ratkaisemiselta ja saattaisi jopa viivästyttää muiden kuin kiirehtimisvaatimuksen kohteena olevien hakemusten käsittelyä. Mietinnössä ehdotetut muutokset ovat verohallinnon mukaan sellaisia, jotka edellyttävät henkilötyötä ja yksittäisiin asioihin perehtymistä sekä tulevat lisäämään verohallinnon työtä. Ehdotukset eivät näin ollen tue Verohallinnolle asetettujen tuottavuustavoitteiden toteutumista.

Viestintävirasto toteaa, että asioiden nopea käsittely edellyttää myös riittäviä asiantuntijaresursseja, jotta kiirehtimispyyntöjen tuoma lisätyömäärän tarve ei johda itse pääasian ratkaisun viipymiseen.

Suomen kuntaliiton mukaan ehdotus tarkoittaisi käytännössä sitä, että eniten hallinnollista lisätaakkaa aiheutuisi jo valmiiksi ruuhkaisimmille ja aliresursoidimmille viranomaisille, jotka vielä joutuvat käyttämään rajallisia voimavaroja uusien muotomääräysten mukaiseen menettelyyn – ruuhkien purkamisen sijasta. Kuntaliiton mukaan työryhmän esittämä malli sitoisi kuntien henkilöstövoimavaroja siten, että se olisi pahim-

millaan omiaan vaarantamaan asiakkaiden oikeuksien toteutumista erityisesti siirtymävaiheessa, koska lisähenkilöstön palkkaaminen ei ole aina realistista kuntien nykyisessä tilanteessa. Työryhmän esittämät keinot eivät edistä lakiuudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista varsinkaan, mikäli samalla ei turvata riittäviä resursseja uusien tehtävien hoitamiseen. Kuntaliitto pitää välttämättömänä sitä, että esitykseen sisällytetään perusteltu arvio uudistuksen toteuttamiseen tarvittavista voimavaroista ja niiden turvaamisesta. Lisäksi ensisijainen tapa edistää hallintoasioiden joutuisaa käsittelyä on Suomen kuntaliiton mielestä hallintoviranomaisten riittävien voimavarojen turvaaminen. Resurssien tulisi olla riittävät suhteessa viranomaiselle säädettyihin ja määrättyihin tehtäviin. Tehtävien lisääminen edellyttäisi siten vastaavaa voimavarojen lisäämistä. Hallintoviranomaisten resurssien lisääminen ei kuitenkaan valtion tuottavuusohjelma, kuntien yleinen taloustilanne ja talouden taantuma huomioon ottaen liene realistista.

Helsingin kaupungin mielestä esityksen vaikutuksia, ja varsinkin sen taloudellisia sekä hallintoviranomaisten toimintaan kohdistuvia vaikutuksia koskeva jakso on varsin ylimalkainen. Sen perusteella on vaikeaa hahmottaa, mitä esitetty sääntely todellisuudessa tarkoittaisi esimerkiksi kunnan voimavarojen käytön kannalta. Helsingin kaupungin mielestä mietinnössä ei ole kiinnitetty huomiota siihen, kuinka viranomaisten voimavarat turvataan. Mikäli esitetyt muutokset tehdään, viranomaisten tosiasialliset voimavarat on turvattava, jotta ehdotetuista uudistuksista saadaan suunniteltuja hyötyjä. Helsingin kaupunki viittaa myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön, jonka mukaan kunnille säädettyjen uusien velvoitteiden yhteydessä on turvattava riittävät voimavarat niiden toteuttamiseen.

Tuusulan kunnan kunnanhallitus toteaa, että ehdotetun lainmuutoksen vaikutuksia viranomaisen toiminnan kannalta, erityisesti sen selvittämiseksi milloin olisi perusteltua asettaa ja julkaista hallintoasioiden käsittelylle kohtuullisia käsittelyaikoja ja seurata käsittelyaikojen toteutumista, olisi tullut pohtia yksityiskohtaisemmin, hienojakoisemmin ja kriittisemmin. Tässä suhteessa asian käsittely ja pohdinta on Tuusulan kunnan mielestä jäänyt lausunnonantajan tehtäväksi.

Suomalainen Lakimiesyhdistys ry toteaa, että asioiden määrä ja resurssien rajallisuus on ongelmana myös monin paikoin tuomioistuimissa. Uusi, juuri tuomioistuimia tosiasiallisesti työllistävä viivästyslainsäädäntö osaltaan kuluttaisi kokonaan uudenlaisiin suoritteisiin niitä rajallisia resursseja, jotka nyt ovat hallintotuomioistuimissa käytettävissä varsinaisten lainkäyttöasioiden ratkaisemiseen.

Suomen tuomariliitto ry toteaa, että on erittäin vaikea, jollei mahdotonta arvioida, missä määrin hallintoviranomaisten sekä hallintotuomioistuinten ja muutoksenhakulautakuntien työtehtävät lisääntyvät. Vaikka yksittäisen kiirehtimisvaatimuksen tai viivästysvalituksen käsittely sinänsä ei vaatisikaan paljon työpanosta, vaatii esimerkiksi jo asioiden kirjaaminen, mahdolliset kuulemiset ja vaatimuksiin vastaaminen hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten työpanosta, joka siten on poissa muusta hallinto- ja lainkäyttötoiminnasta. Suomen tuomariliitto myös muistuttaa, että ehdotetut oikeussuojakeinot eivät kuitenkaan paranna hallintoviranomaisen yleisiä edellytyksiä asioiden joutuisampaan käsittelyyn vaan ongelmat, joita hallintoviranomaisten ratkaisutoiminnassa on esimerkiksi taloudellisten resurssien riittämättömyyteen tai pätevän henkilöstön saatavuuteen liittyvistä syistä, on ratkaistava muilla keinoin.

3.6 Esityksen toteuttamisvaihtoehtoja koskevat kannanotot

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, ettei esityksen valmistelussa ole perehdytty yksityiskohtaisesti rahalliseen hyvitykseen perustuvaan järjestelmään. Ministeriön mielestä rahallisen hyvityksen järjestelmä yhtäältä lienee ainoa tosiasiallisen tehokas viranomaiselle asetettu uhka, mutta toisaalta voisi myös kannustaa viivästystä koskevien valitusten tekemiseen myös silloin kun se ei olisi objektiivisesti arvioituna aiheellista.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan ensisijaisesti tulisi miettiä keinoja, joilla tuettaisiin käsittelyn joutuisuutta. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla onkin siirretty mahdollisuuksien mukaan lupamenettelyistä ilmoitusmenettelyihin sekä pyritty muutoin joustavoittamaan hallinnollisia menettelyjä. Hallituksen asettaman sosiaaliturvan uudistuskomitean (SATA-komitea) tulee toimeksiantonsa mukaisesti tehdä esitys muun muassa hallinnollisten prosessien ja menettelytapojen yksinkertaistamisesta ja selkiyttämisestä erityisesti kansalaisen kannalta ja järjestelmän läpinäkyvyyden parantamisesta sekä sosiaaliturvan myöntämiskäytäntöjen ja maksatusten parantamiseksi siten, että kansalainen saa etuutensa viivytyksettä. Osana tätä kokonaisuutta komiteassa arvioidaan Kelan päätöksentekoon liittyvät kehittämistarpeet sekä määräaikaisten asettaminen sosiaaliturvan käsittelylle.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan viivästyshallintoriitamenettely ja rahallisen hyvityksen mahdollisuus ansaitsivat asian jatkovalmistelussa tulla vielä pohdituiksi. Viivästyshallintoriitamenettelyyn liittyy oikeusasiamiehen mielestä hallinnon asiakkaan näkökulmasta vakuuttavia seikkoja, jotka puhuvat järjestelmän puolesta (yksinkertaisuus, toteutettavuus vähimmäisääntelyn keinoin ja soveltuvuus kaikkiin viivästystilanteisiin), kun taas mietinnössä esiin tuodut ongelmat liittyvät asiakkaan näkökulmasta lähinnä tietoisuuteen tällaisen oikeussuojakeinon olemassaolosta. Oikeusasiamies korostaa, että sama ongelma liittyisi ehdotettuun viivästysvalitusmenettelyyn ja ongelma on ratkaistavissa hallintolain 8 §:n mukaisen yleisen neuvontavelvollisuuden johdosta. Hallintoriita ei oikeusasiamiehen mukaan olisi viivästysvalitusmenettelyä muutoin hankalampi. Ja sen positiivisena ominaisuutena olisi, että viivästyshallintoriitamenettely olisi kaikkiin viivästystilanteisiin soveltuva ja sen käytöstä viivästystilanteissa olisi mahdollista laatia kaikille hallintoviranomaisille yhtäläisesti soveltuva ohje. Oikeusasiamies ihmettelee hallintoriitamenettelyn hylkäämistä ottaen huomioon, että menettely on jo tällä hetkellä tosiasiallisten hallintotoiminnan passiivisuustilanteiden oikeussuojakeino. Sen sijaan hallintoriitamenettelyn heikkous olisi oikeusasiamiehen mukaan sen tuomioistuinten kuormittavuus, mikäli malli toteutettaisiin ilman hallinnon sisäistä oikaisuvaihetta. Oikeusasiamies toteaa, viitaten aiempiin kannanottoihinsa, että ainoastaan riittävän tehokkaat oikeussuojakeinot perusoikeusloukkauksia vastaan voivat johtaa vaikuttaviin tuloksiin. Tällaisena keinona oikeusasiamies pitää rahallista hyvittämistä, joka sopii luontaisena jatkumona perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen. Kansallinen hyvittämismahdollisuus olisi perusteltu siksikin, ettei loukkausten hyvittämiseksi olisi tarpeen turvautua kansainvälisiin elimiin.

Kouvolan hallinto-oikeus toteaa, että kuten mietinnöstäkin käy ilmi, tärkeintä olisi huolehtia hallintoviranomaisten voimavaroista siten, että kohtuutonta viipymistä ei pääsisi

tapahtumaan. Tarkoitettut oikeussuojakeinot viipymistä vastaan ovat toimivia vain silloin, kun ainoastaan yksittäiset asiat viipyvät, ja selvä valtaosa asioista käsitellään kohtuullisessa ajassa. Oikeussuojakeinot eivät ole vastaus mahdollisiin laajamittaisiin rakenteellisiin viipymisongelmiin.

Kuopion hallinto-oikeuden mielestä hallinnon tulisi ensisijaisesti itse valvoa asioiden käsittelyn joutuisuutta. Hallinto-oikeuden mukaan esitys tarkoittaisi toteutuessaan itse asiassa sitä, että hallinnon sisäisestä valvonnasta aiheutuvia kustannuksia siirrettäisiin hallinto-oikeuksille. Hallinnon omia keinoja tehostaa käsittelynjoutuisuutta tulisikin pohtia tarkemmin. Näiden keinojen selvittämiseksi Kuopion hallinto-oikeus esittää, että asian valmistelua olisi syytä vielä jatkaa.

Itä-Suomen lääninhallituksen liikenneosasto korostaa sitä, että kohtuullisten käsittelyaikojen turvaamisen ensisijainen keino on hallintoviranomaisten riittävien resurssien turvaaminen

Länsi-Suomen lääninhallituksen poliisiosaston näkemyksen mukaan työryhmän mietinnössä ei ole kovinkaan laajasti arvioitu EU:n niin sanotun palveludirektiivin vaikutusta hallintotoiminnan yleisiin periaatteisiin ja oikeusturvan toteutumiseen. Direktiivi sisältää säännöksiä muun muassa lupakäytäntöjen ja hallinnollisten menettelyjen yksinkertaistamisesta ja se on pantava täytäntöön jäsenmaissa viimeistään 28.12.2009. Direktiivin nojalla valmistellussa lakiehdotuksessa palveluiden tarjoamisen vapaudesta osaltaan lisätään kansalaisten oikeuksia muun muassa tiettyjen lupa-asioiden käsittelyaikojen osalta. Lakiehdotuksella on esitetyssä muodossa toteutuessaan vaikutuksia viranomaisien asioiden käsittelyyn liittyviin määräaikoihin ja yleiseen palvelutoimintaan sekä kansalaisten asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvään oikeusturvaan laajemminkin joten sen vaikutuksen huomioiminen esityksen perusteluissa tehtyä laajemmin voisi lääninjohdon näkemyksen mukaan olla perusteltua.

Lapin lääninhallituksen liikenneosaston mukaan viivästymisten osa-alueeseen voitaisiin kiinnittää enemmän huomiota laillisuusvalvonnassa, niin sisäisessä kuin ulkoisessakin. Esityksen vaihtoehtona tulisi selvittää, olisiko laillisuusvalvonnan tehostamisella saatavissa samat tai jopa parempi lopputulos kansalaisten kannalta ja samalla kustannustehokkaammin. Tämä voisi olla erityisesti kansalaisten kannalta yhdenvertaisuutta lisäävä toimintamuoto viivästymisten osalta. Se kohtelisi samalla tavoin sekä niitä joilla on osaamista ja resursseja ja kuin niitä joilla niitä ei ole.

Ajoneuvohallintokeskuksen käsityksen mukaan asioiden käsittelyä voisi olla mahdollista käytännössä tehostaa esimerkiksi ylempien hallintoviranomaisten aktiivisella ohjauksella ja korostamalla entistä enemmän asian viivytyksettömään käsittelyyn liittyvää virkamiesoikeudellista puolta, kuten velvollisuutta antaa tietoja asian käsittelyvaiheesta.

Kansaneläkelaitos toteaa, että mietinnössä on viivästysvalitusta perusteltu viittaamalla ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan. Kela kiinnittää huomiota siihen, myös mietinnössä todettuun, että tässä artiklassa ei määritellä sitä, missä muodossa oikeussuojaa on annettava. Vaikka tietty oikeussuojakeino kuten kantelu ei itsessään täyttäisi tämän artiklan vaatimuksia, kaikki kansalliset oikeussuojakeinot yhdessä saattavat täyttää nuo vaatimukset. Eräiden Kelan toimeenpanemien etuuksien osalta on jo käytössä viivästyskoro-

tus. Työryhmän esittämä kiirehtimisvaatimus- ja viivästysvalitusmalli ei näin ollen ole ainoa tapa toteuttaa uudistuksen tavoitteita.

Kansaneläkelaitoksen Pohjois-Suomen aluekeskuksen mielestä käsittelyn joutuisuutta lisäävänä toimenpiteenä tulee nyt ehdotettujen toimenpiteiden rinnalla arvioida mahdollisuuksia lainsäädännön ja hallinnollisten prosessien yksinkertaistamiseen sekä hallinnon resurssien turvaamiseen.

Keski-Suomen ympäristökeskuksen mielestä hallituksen esityksessä mainittujen uudistusten lisäksi tulisi myös lupa-hakemusten sisältöä ja liitteinä esitettävien selvitysten laatua ohjaavaa lainsäädäntöä lisätä, jolloin olisi mahdollista, että myös hakemusten taso paranisi ja sitä kautta myös hallintoprosessit nopeutuisivat. Lisäksi olisi tarpeen lisätä yleistä tiedotusta hallintoprosessien kulusta ja kestoajoista.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että useissa maissa kuten esimerkiksi Norjassa ja Tanskassa maahanmuuttoasioiden käsittelyn joutuisuutta on saatu lisättyä mietinnössä esitettyä menettelyä yksinkertaisemmalla ja vähemmän kontrollipainotteisella tavalla. Hakija-asiakkaan neuvontaa voidaan tehostaa ja samalla antaa palvelusitoumus käsittelyajasta, jos hakemus täyttää vaadittavat edellytykset.

Metsähallitus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettuja säännöksiä valmisteltaessa tulisi arvioida niiden merkitys jo olemassa olevien oikeussuojakeinojen täydentäjinä ja varmistua siitä, ettei kyseisistä lainmuutoksista aiheudu päällekkäisiä ja turhia valitusprosesseja asioissa, joissa asianosaisen oikeussuoja joka tapauksessa jo voimassa olevin säännöksin on riittävästi turvattu

Väestörekisterikeskuksen mielestä ensisijaisesti hallinnon joutuisuus olisikin varmistettava tosiasiallisesti toimintaa tehostamalla ja hyvän hallinnon kokonaisvaltaisella kehittämisellä, esimerkiksi sähköistä asiointia edistämällä. Mikäli lisääntyvällä sääntelyllä ja uusilla oikeussuojakeinolla kohdennetaan julkishallinnon resursseja pois varsinaisesta viranomaisten perustehtävien mukaisesta toiminnasta, on tällä lisäsääntelyllä saatavan oikeusturvahyödyn oltava suhteellista siihen kuluviin voimavaroihin.

Öljysuojarahasto toteaa, että nykyisin hakemuksen saavuttua öljysuojarahastoon, käsittelyaikaan vaikuttavat lausuntoa antavien viranomaisten aikataulujen lisäksi hakijan reagointi erilaisiin lisäselvityspyyntöihin. Mikäli hallintomenettelyn hitaudesta johtuvaan rahalliseen hyvitysjärjestelmään mentäisiin, johtaisi se mitä ilmeisimmin eriasteisiin väärinkäytöksiin öljysuojarahastossa käsiteltävänä olevien yksittäisten hakemusasioiden kohdalla.

Suomen asianajajaliitto toteaa, että työryhmä ei ole käsitellyt yksityiskohtaisesti mahdollisuutta hyvitykseen viivästymisen johdosta, koska on keskittynyt ennaltaehkäisevän järjestelmän kehittämisen. Asianajajaliiton mukaan työryhmä näyttää suhtautuvan muutenkin kielteisesti viivästyksen hyvittämiseen siitä kärsineelle asianosaiselle ja katsoo mm. siihen liittyvän väärinkäytösten mahdollisuuden. Kun hyvitys tulisi myönnettäväksi lainkäytön järjestyksessä ja todennäköisesti varsin poikkeuksellisissa tilanteissa, ihmetyttää, missä tilanteissa väärinkäytöksiä ilmenisi. Viivästymistilanteissa on asianosaiselle saattanut aiheutua taloudellista ja muuta vahinkoa sekä kuluja esimerkiksi oikeu-

dellisesta avusta jo hallintomenettelyssä. Vahingonkorvaus virheellisestä virkatoiminnasta on nykyainsäädännön ja -käytännön mukaan vain harvoissa tapauksissa todennäköinen ja menettely sen saamiseksi on vaikea ja riskialtis. Sääntely ei salli yksityiselle hyvityksiä edes siinä määrin kuin toisen yksityisen taholta tulleissa oikeudenloukkauksissa. Asianosainen vastaa hallintolain 64 §:n mukaan itse hallintoasian kuluistaan. Julkisoikeudelliset saamiset eivät kuulu korkolain piiriin ja viivästyskorko tai -korotus on säädetty joihinkin harvoihin tilanteisiin, kuten muistiossa mainittuihin sosiaalivakuutustuksiin. Jos esityksen mukaan voidaan asettaa ja määrätä uhkasakko viivyttelevälle viranomaiselle, ei pitäisi olla vaikeaa määrätä hyvitystä asianosaisellekaan. Hallinnon viivästymistilanteisiin on Suomen asianajajaliiton mukaan syytä kehittää hyvitysjärjestelmä ainakin, mikäli vastaava järjestelmä säädetään oikeudenkäynnin viipymistapauksiin.

Suomalainen Lakimiesyhdistys ry:n mielestä vain aidot oikeusturva-aukot tulisi korjata, mutta samalla vältettäisiin mahdollisimman pitkälle turha byrokratia ja siitä aiheutuvat kustannukset. Tässäkin mielessä yhdistyksen mukaan olisi ollut suotavaa vielä jatkaa laillisuusvalvojen (eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri) varaan pääosin rakentuvan vaihtoehdon kehittelyä tietyistä sen ongelmakysymyksistä huolimatta.

Suomen lakimiesliiton mielestä, kun pyritään parantamaan käsittelyn joutuisuutta hallinnossa, on ensisijaisesti kiinnitettävä huomiota hallintoviranomaisten resurssien lisäämiseen ja sisäisten prosessien kehittämiseen. Jo se, että oikeusministeriö joutuu perustamaan työryhmän pohtimaan oikeussuojakeinojen tehostamista käsittelyn viivästyessä, jotta perustuslain 21.1 § ja hallintolain 23 § tulisivat nykyistä paremmin täytetyiksi osoittaa, että resurssivajetta kyseisten asioiden käsittelyssä on olemassa ja siihen pitää puuttua ennen, kuin tämän tyyppisiä lakiuudistuksia pohditaan. Myös mietinnössä esitetyt tilastot siitä, kuinka eduskunnan oikeusasiamiehelle saapuneiden viivästyskanteluiden määrä ja myös niiden prosentuaalinen osuus saapuneiden kanteluiden määrästä on kasvanut merkittävästi osoittavat selkeästi lisäresurssien tarpeen kyseisiä asioita käsittelevissä hallintoviranomaisissa.

3.7 Muuta

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että hallintolakiin tulisi ottaa siirtymäsäännös, jonka mukaan 23 §:n kohtuullisen käsittelyajan asettaminen ja julkaiseminen tulisi tapahtua viimeistään vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

Ålands förvaltningsdomstol ja *Ålands landskapsregering* huomauttavat lausunnoissaan, että työryhmän ehdotus ulottuu kahdelle oikeudenalalle, osin hallintomenettelyyn, joka kuuluu maakunnan lainsäädäntötoimivaltaan, osin lainkäytön alalle, joka taas on valtakunnan toimivaltaan kuuluva alue. Ålands förvaltningsdomstol toteaa, että tällaisenaan säännöksiä voitaisiin tuomioistuimessa soveltaa siten vain osassa asioista. Ålands landskapsregering toteaa, että koska maakunnan hallintolaki ei sisällä nykyisellään kii-rehtimisvaatimus ("yrkande på skyndsam behandling") on epävarmaa, mitä uuden oikeussuojakeinon käyttöönotto merkitsisi Ahvenanmaan hallinnossa. Maakuntahallituksen

mukaan ehdotetut uudet hallintolainkäyttölain säännökset (73 a §) tulee muotoilla yleisemmin, siten että se soveltuu myös maakunnan hallintomenettelyyn, koska nyt työryhmän ehdotuksen pykälämuotoilu on sidottu Suomen hallintolain nimenomaiseen säännökseen.

Kansaneläkelaitos toteaa, että toteutuessaan ehdotetut uudistukset edellyttävät Kelassa tiedotusta, koulutusta, uusia lomakkeita, lausunto- ja päätöspohjia sekä tietojärjestelmien muutoksia. Lakiuudistukselle tulee varata riittävän pitkä voimaantuloaika ja se tulee sovittaa yhteen mahdollisimman selkeästi muihin vireillä oleviin uudistuksiin. Kohtuullisten käsittelyaikojen kannalta olennaista on toteuttaa muitakin toimenpiteitä kuten Kelan toimeenpaneman etuuslainsäädännön selkeyttäminen sekä ylipäättään lakien toimeenpanijoiden resurssien turvaaminen.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos kiinnittää huomiota siihen, että käsittelyn viivytyksetömyys ja kiirehtimismahdollisuus eivät saisi jäädä toteutumatta siksi, että viranomaisen ei ymmärrä asianosaisen kieltä. Hallintolain 26 §:n mukaan viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta vain laissa määriteltyjen ryhmien kohdalla. Esimerkiksi sosiaalipalvelujen tarve on asianosaisen aloitteesta vireille tuleva asia. Lain 26 §:ssä määriteltyjen ryhmien ulkopuolelle jäävät esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa muita kuin pohjoismaisia kieliä puhuvat, jolloin tulkitseminen ja kääntäminen jäävät viranomaisen harkintaan. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos huomauttaa, että lisäksi asiakkaan mahdollisuus saada apua sekä kiirehtimisvaatimuksen että viivästysvalituksen tekemisessä tulisi turvata erityisesti asioissa, jotka liittyvät perusoikeuksien toteutumiseen

Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnittää huomiota ehdotuksen tavoitteeseen yksinkertaisen menettelyn luomiseksi ja asian kiireelliseksi käsittelemiseksi. Tarkastusviraston mukaan tavoitteiden toteutuminen voi tarkoittaa myös tarvetta kehittää työmenetelmiä valitusviranomaisissa, jotta menettelyn ja ratkaisun joutuisuus käytännössä toteutuvat. Erityisesti tämä korostuu hallinto-oikeuksissa, joihin arvioidaan suurimman osan viivästysvalituksista tulevan vireille. Jos menettelyt viivästysvalitusten käsittelyssä valitusviranomaisissa eivät ole sujuvat, voi se myös vaikuttaa kysymyksessä olevan tuomioistuimen tai muun lainkäyttöviranomaisen työn tehokkuuteen ja tuottavuuteen kokonaisuutena. Hallinto-oikeudet käsittelevät jo nyt suuren määrän kiireellisesti käsiteltäviksi säädettyjä asioita, joiden vireille tulo vaikuttaa mahdollisuuksiin hoitaa muita, normaalisti järjestyksessä käsiteltäviksi säädettyjä asioita ripeästi ja sujuvasti. Kiirehtimisvaatimuksen ja viivästysvalituksen säätäminen antavat aiheen kiinnittää huomiota myös tässä yhteydessä asianhallintajärjestelmien kehittämistarpeeseen. Tämä johtuu osaltaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä tulkita Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan säännöstä, jonka mukaan oikeudenkäynnin tulee tapahtua kohtuullisessa ajassa. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, kun se arvioi oikeudenkäynnin kokonaiskestoa ja asian viipymistä, kokonaiskestoon voi sisältyä myös aika, joka kuluu hallintoviranomaisessa asian käsittelyyn, samoin kuin aika, joka menee asian palauttamiseen ja useisiin peräkkäisiin käsittelyvaiheisiin oikeudenkäyntimenettelyineen. Tämä asettaa suuria haasteita viranomaisten ja lainkäyttöviranomaisten asianhallintajärjestelmien ja niiden tietosisältöjen kehittämiseksi. Pakollinen oikaisuvaatimusmenettely on ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä luettu kuuluvaksi asian käsittelyn kokonaiskestoon. Ainakin siis niissä tapauksissa, joissa viivästysvalitus kos-

kee valitusta edeltävää pakollista oikaisuvaatimusvaihetta, on tarvetta sille, että sekä oikaisuvaatimusvaiheen että kiirehtimisvaatimus- ja viivästysvalitusvaiheen vaatima aika olisi selvitettävissä joko lainkäyttöviranomaisen tietojärjestelmistä tai muutoin.

Suomen kuntaliitto toteaa, että työryhmä esittää mietinnössään (s. 44), että lakien muutokset tulisivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010 ja että oikeusministeriö yhteistyössä muiden ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton kanssa laatisivat tarvittavat ohjeet ja mallit sekä järjestäisivät koulutusta hallintoviranomaisille laeissa asetettavien uusien velvoitteiden käytännön toimeenpanon tueksi. Suomen kuntaliitto kiinnittää huomiota erityisesti kohtuullisen käsittelyaikaa koskevan määritelmän avoimuuteen ja toteaa, että lain soveltamisala voidaan määritellä hallintoviranomaisia sitovalla tavalla tarkasti ai-noastaan lakitasolla eikä sitä voi jättää koulutuksella ja ohjeistuksella toteutettavaksi.

Suomen kuntaliitto kiinnittää myös huomiota siihen, että viivästyksiset tuomioistuimissa on kokonaan rajattu työryhmän ehdottamien lain muutosten soveltamisalan ulkopuolel-le. Kuntaliitto toteaa, että juuri tuomioistuimilla on keskeinen rooli jälkikäteisen oikeus-turvan takaajina. Niiden merkitys oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien ihmis-oikeussopimusmääräysten kannalta on keskeisempi kuin hallintoviranomaisten – huoli-matta siitä, että oikeudenkäynnin viivästyminen arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota myös hallinnon sisäisen oikaisuvaatimuksen keston. Työryhmän ehdotukset eivät tuo hel-potusta tuomioistuinten ruuhkaantumisesta johtuviin oikeusturvaongelmiin. Tuomiois-tuinmenettelyssä tapahtuneista viivästyksistä on annettu Suomelle langettavia päätöksiä ihmisoikeusvelvoitteiden laiminlyönnin johdosta. Kansainvälisten sitoumusten täyttä-miseksi olisikin syytä kiinnittää riittävästi huomiota nimenomaan viivästyksiin tuomio-istuimissa.

Tuusulan kunnan kokemusten perusteella hallintotuomioistuimissa tapahtuva viive on usein huomattavasti suurempi ongelma kuin kunnan viranomaiskäsittelyssä tapahtuva viive. Työryhmän ehdotusten ilmeinen puute kunnan mukaan on, että se on jättänyt ko-konaan tarkastelun ulkopuolelle tämän asioiden käsittelyn kokonaiskeston kannalta oleellisen seikan. Olisi ollut aiheellista huomioida myös käsittelyn joutuisuus hallinto-lainkäytössä ja pohtia oikeussuojakeinojen käsittelyn käyttömahdollisuuksia käsittelyn viipyessä hallinto-oikeuksissa ja muissa ensivaiheen muutoksenviranomaisissa. Yhtenä vaihtoehtona olisi myös mahdollistaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehtävä ns. vii-västysvalitus hallinto-oikeuden tai muun ensiasteen muutoksenhakuviranomaisen toi-minnasta, mikäli asian käsittely viivästyy kohtuuttomasti.

4 KANNANOTOT TYÖRYHMÄN KESKEISIIN EHDOTUKSIIN

4.1 Kohtuullisen käsittelyajan asettaminen

4.1.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Valtiovarainministeriö kannattaa työryhmän mietinnössä esitettyä asiaryhmäkohtaisten käsittelyaikojen asettamista ja julkaisemista. Ministeriön mukaan ehdotus parantaa hallinnon palveluperiaatetta.

Ympäristöministeriö korostaa lausunnossaan, ettei käsittelyaikoja tulisi kirjata lakiin. Ministeriö kannattaa työryhmän ehdotusta, että käsittelyajan asettaminen jätettäisiin viranomaisen itsensä tehtäväksi tai esimerkiksi tulosohtausprosessissa sovittaviksi, kuten esimerkiksi ympäristöhallinnossa on jo tähän mennessä tehtykin. *Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto* toteaa lausunnossaan, että kohtuullisen käsittelyajan määrittämistä koskevat ehdotetut säännökset selkeyttäisivät nykyistä käytäntöä ympäristölupavirastossa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan käsittelyajan julkaisemisvelvoite on asianosaisen näkökulmasta selkeä parannus. Julkaistu käsittelyaika korostaa valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan hallinnon toiminnalle perustus- ja hallintolaissa asetettua ajallista velvoitetta ja sen voidaan katsoa osaltaan toteuttavan myös muita hyvälle hallinnolle asetettuja tavoitteita ja vaatimuksia (muun muassa palveluperiaatetta). Käsittelyaikatiedon perusteella asianosaisella on jo asiaa vireille laittaessaan käsitys siitä, kuinka kauan hänen asiansa käsittely enimmillään voi kestää, mikä puolestaan vähentää asianosaisen epätietoisuutta asiansa käsittelyssä.

Turun hallinto-oikeus katsoo, että kohtuullisen käsittelyajan asettamisvelvoite korostaa asianosaisten perusoikeutta viivytyksettömään käsittelyyn, selkeyttää oikeutta saada tietoa hallinto menettelyn kestosta ja vaiheista. Hallinto-oikeuden arvion mukaan menettelyt eivät todennäköisesti aiheuttaisi merkittävää lisä työtä hallintoviranomaisissa.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta toteaa, että viranomaiskohtaisesti jonkinlaisen yleisen tavoiteajan määrittäminen on varmasti mahdollista. Muutoksenhakulautakunnan mielestä tällainen aika voidaan asettaa ja siitä tiedottaa työryhmän ehdottamalla tavalla. Lautakunta korostaa, että yksittäistapauksissa käsittelyajat saattavat kuitenkin poiketa asetetusta ajasta puoleen tai toiseen.

Etelä-Suomen lääninhallituksen sivistysosasto katsoo, että asetetut kohtuulliset käsittelyajat vahvistaisivat hallintolain 23 §:n mukaista käsittelyn viivytyksettömyyden vaatimusta koskevaa yleissäännöstä. Viranomaisen velvollisuus asettaa kohtuullinen käsittelyaika sitouttaisi viranomaista asianosaisen kannalta tärkeiden asioiden joutuiseensa käsittelyyn.

Itä-Suomen lääninhallituksen sivistysosasto pitää perusteltuna ehdotusta, että viranomaisen voi itse asettaa kohtuullisen käsittelyajan huomioiden samalla kunkin asiaryhmän erityispiirteet. Myös käsittelyaikojen julkaisemista yleisessä tietoverkossa voidaan

pitää perusteltuna. Tämä voi sivistysosaston mukaan osaltaan vaikuttaa siihen, ettei kii-rehtimisvaatimusta tehdä perusteettomasti tai ennenaikaisesti.

Eteläinen tullipiiri huomauttaa, että tähän mennessä käsittelyaikatavoitteita ei ole yleensä julkistettu. Käsittelyaikatavoitteiden julkistaminen olisi ns. palvelusitoumus, joka mahdollisesti jäntevöittäisi viranomaisen toimintaa ja olisi tässä mielessä hyödyllinen. Tullipiirin toteaa kuitenkin, että joissain tapauksessa asian ratkaiseminen saattaisi riippua viranomaisesta riippumattomasta seikasta, esimerkiksi toisen asian ratkaisemisesta.

Elintarviketurvallisuusvirasto pitää tärkeänä, että viranomainen itse määrittelee kohtuullisen käsittelyajan eri asiaryhmille. Samoin myös *Energiamarkkinaviraston* mukaan on järkevää, että viranomainen itse asettaa asiaryhmille käsittelyajat, koska ulkopuolinen ei yleensä pysty arvioimaan käsittelyyn käytettävää aikaa.

Myös *Kirkkohallitus* katsoo olevan perusteltua, että viranomaisella itsellään olisi mahdollisuus määrätä eri asiaryhmien käsittelyajat eikä niistä säädetäisi lain tasolla. Kirkkohallituksen mukaan käsittelyaikojen määrittämistä joudutaan kuitenkin ohjeistamaan eri hallinnonaloilla.

Metsähallitus toteaa, että heidän toiminnassaan päätökset on jo nykykäytännön mukaan tehty asiakkaille ennalta ilmoitetussa määräajassa ja mahdolliset oikaisuvaatimukset on käsitelty viipymättä. Metsähallituksen mukaan lain muutos ei näyttäisi siten tuovan valitsevaan käytäntöön olennaisia muutoksia. Lisäksi Metsähallitus toteaa, että sinällään kohtuullisten käsittelyaikojen määrittäminen ja julkaiseminen tulisi kuulua hyvään hallintoon ilman lakiehdotustakin.

Museovirasto pitää kannatettavana järjestelmää, jossa viranomainen määrittelee itse kohtuullisen käsittelyajan, koska asiaryhmät ovat hyvin virastokohtaisia. Lienee kuitenkin mahdollista, että viranomaisen käsiteltäväksi tulee satunnaisesti asia, joka on katsottavissa ehdotetun 23 a §:n alaiseksi, mutta joka on niin harvinainen, että sille ei ole määritelty asiaryhmän mukaista kohtuullista käsittelyaikaa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos kannattaa kohtuullisia käsittelyaikoja tukevan sääntelyn antamista. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, ettei luoda sekä asiakkaan että viranomaisten näkökulmasta monimutkaista hallinnollista järjestelmää, jonka tosiasialliset vaikutukset asiakkaan oikeuksien toteutumiseen jäävät vähäisiksi.

Ylioppilastutkintolautakunta pitää hallintolain muuttamista koskevan esityksen 23 §:ää kannatettavana. Se katsoo myös, että 23 a §:ään sisältyvä kohtuullisen käsittelyajan asettaminen asiaryhmittäin on mahdollista toteuttaa esitetyllä tavalla. Lautakunta pitää myös käsittelyaikojen tilastollista seuraamista mahdollisena. Samoin lautakunta pitää esityksen 23 b §:ssä määriteltyjä viivytyksettömyyden arviointiperusteita tarkoituksenmukaisina.

Suomen tuomariliitto ry toteaa, että kohtuullisen käsittelyajan asettamisen ja julkaisemisen voidaan arvioida tukevan ja vahvistan hallinnossa asian viivytyksetöntä käsittelyä ilman, että asiasta aiheutuisi merkittäviä muutoksia hallintoviranomaisen tehtäviin.

4.1.2 Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot

Valtioneuvoston kanslia pitää käsittelyajan asettamisvelvoitteen ongelmana sitä, että käsittelyaikaa ei kuitenkaan voitane kaikissa tapauksissa asettaa kovinkaan tarkasti tai luotettavasti. Näin se hyöty ennakoitavuutta lisäävänä ei valtioneuvoston kanslian mukaan voine olla kattava ja tämä saattaa osaltaan lisätä aiheettomia kiirehtimisvaatimuksia ja viivästysvalituksia.

Opetusministeriö toteaa, että ehdotuksen mukainen velvoite asettaa kohtuulliset käsittelyajat asiaryhmittäin olisi ministeriön kannalta ongelmallinen, koska erilaisia asiaryhmiä on paljon ja asiaryhmien sisällä olevat asiat poikkeavat toisistaan. Ministeriön mukaan ehdotuksen mukaisen hallinnollisen menettelyn yleinen käyttöönotto olisi ylipäänsä raskas.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että säädettäessä kohtuullisesta käsittelyajasta olisi syytä tuoda esiin, että kysymys on keskimääräisestä käsittelyajasta, ja perusteluissa tuoda esiin myös se, että käsittelyn vaatima aika voi tapauskohtaisesti vaihdella huomattavasti. Kokonaisprosessin kestoon vaikuttaa oleellisesti se, miten paljon selvittelyä asia vaatii ja miten pian asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot eri tahoilta saadaan. On myös huomioitava, että esimerkiksi Kelan etuudet ovat pitkälle henkilökohtaista asiointia ja palvelua vaativia. Käsittelyajan pituuteen vaikuttavat myös seikat, joihin viranomaisen ei voi itse vaikuttaa kuten esimerkiksi etuuden hakijan omat tarpeet lähettää lisäselvitystä.

Eduskunnan oikeusasiamies suhtautuu työryhmän ehdotukseen käsittelyajan asettamisvelvoitteesta varauksellisesti. Oikeusasiamiehen mukaan käsittelyajan arvioiminen ja asettaminen lienee käytännössä mahdollista lähinnä tilastollisena keskiarvona. Lisäksi oikeusasiamiehen mielestä voidaan aiheellisesti kysyä, johtaisiko ehdotus siihen, että viranomaiset varmuuden vuoksi ilmoittaisivat tarpeettomankin pitkän käsittelyajan, jotta todellinen käsittelyaika varmuudella mahtuisi tuon ennalta ilmoitetun arvion puitteisiin. Oikeusasiamies myös katsoo, että "kohtuullinen aika" on ilmaisuna tulkinnanvarainen, ja kohtuullisen käsittelyajan asianmukaisuuden arvioiminen saattaisi laillisuusvalvonnassa olla käytännössä vaikeaa. Tähän saakka asian käsittelyn kestoa on nimittäin lähtökohtaisesti arvioitu tapauskohtaisesti asian laadun, vaikeusasteen, siinä suoritettujen toimenpiteiden yms. tekijöiden perusteella. Eduskunnan oikeusasiamies esittää jatkovalmistelussa vielä harkittavaksi, olisiko käsittelyajoista mahdollista säätää nykyistä useammin laissa, tai olisiko ehdotetussa säännöksessä mahdollista joka tapauksessa yksilöidymmin luonnehtia tekijöitä, joita voitaisiin ottaa huomioon kohtuullista käsittelyaikaa määritettäessä

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan hallintoviranomaisessa käsiteltäville asioille asiaryhmittäin asetettavaan kohtuulliseen käsittelyaikaankin liittyy hallintolainkäyttöön heijastuvia ongelmia, jos hallintoviranomainen – esimerkiksi suoritteiden mittaamiseen liittyvistä syistä – pyrkii noudattamaan mainittuja käsittelyaikoja liian kaavamaisesti, hallintoasian yksilöllisistä piirteistä riippumatta. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun hallintoasiassa on vielä tarpeen hankkia lisäselvitystä tai kuulla vielä asianosaisen vastapuolta, eikä asia ajan kulumisesta huolimatta ole tullut ratkaisukypsäksi. Joissakin

asiaryhmissä asianmukainen käsittelyaika voi perustellusti vaihdella merkittävästi. Selvitysten tai kuulemisten puutteellisuus jo yksinään voisi johtaa varsinaiseen valitukseen hallintotuomioistuimelle, joka taas usein joutuisi palauttamaan asian hallintoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Tällaisessa tapauksessa uusi järjestelmä johtaisi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kielteisiin kokonaisvaikutuksiin.

Pääesikunta katsoo, että puolustushallinnon alan toiminnan erityispiirteiden vuoksi viranomaistoimintaan vaikuttavien kiinteiden määräaikojen asettamista tulisi välttää. Edelleen paikkansa pitävä on hallintolain perustelujen (HE 72/2002 vp., s. 81) toteamus siitä, että yleinen ja yhtäläinen käsittelyaika ei sovellu hyvin suomalaisen hallinnon erilaisiin tilanteisiin. Pääesikunta katsoo myös kohtuullisen käsittelyajan asettamisvelvoitteen saattavan johtaa siihen, että yksinkertaisten asioiden käsittelyssä käytännössä käsittelyajan tarpeettomaan pitenemiseen, mikäli viranomaisessa mielletäisiin kohtuullinen käsittelyaika päätöksenteon määräajaksi.

Suomen ympäristökeskus toteaa, että käsittelyajan asettaminen voisi johtaa siihen, että viranomainen joutuu hylkäämään asianosaisen hakemuksen asian puutteellisen selvittämisen vuoksi. Tämän vuoksi viranomaiset saattaisivat asettaa entistä pidempiä käsittelyaikoja, jotta asia ehdittäisiin varmemmin selvittää perusteellisesti.

Turvatekniikan keskus katsoo, että yleinen sääntely käsittelyajoista voisi johtaa keskuksen tapauksessa siihen, että turvallisuuden kannalta merkittävämmät asiat joutuisivat väistymään aikaprioriteetin perusteella turvallisuuden kannalta vähämerkityksellisempien asioiden edeltä. Turvatekniikan keskus esittääkin yleisvelvoitteen säätämisen sijasta harkittavaksi käsittelyaikojen säätämistä toimialakohtaisesti esim. kun kyseessä ovat yksilön perustoimeentulon turvaa koskevista asioista. Vaihtoehtoisesti yleislakiin otettava säännös voitaisiin Turvatekniikan keskuksen mukaan rajata koskemaan vain tiettyjä toimialoja, kuten sosiaalitointa ja muita yksilön perusturvaan liittyviä aloja, jotka mie-tinnössäkkin mainitaan erikseen.

Suomen kuntaliitto katsoo, että käsittelyaikatavoitteella ei olisi suurta asiallista merkitystä viivästysten ehkäisemisessä, mutta tavoitteen asettamispakko lisäisi jälleen uuden velvollisuuden hallintoviranomaiselle edistämättä itse pääasian ratkaisemista. Erityisen raskaita vaatimuksia velvoitteesta aiheutuisi kunnille, joille on lainsäädännössä asetettu keskeinen vastuu peruspalveluiden järjestämisestä. Suomen kuntaliitto korostaa, että etenkin tämänhetkisessä taloustilanteessa kuntien rajalliset resurssit tulisi voida kohdentaa päätöksenteon, hallinnon ja palvelutuotannon tehostamiseen eikä muotomääräysten nimelliseen täyttämiseen. Suomen kuntaliiton käsityksen mukaan hallintolakiin ei tulisi ottaa yleisiä säännöksiä käsittelyaikatavoitteiden asettamisesta, julkaisemisesta ja seurannasta. Liitto pitää ensisijaisena vaihtoehtona sitä, että erityislaissa säädetään erikseen määräaika sellaisissa asioissa, joissa tätä pidetään välttämättömänä, kuten jo on meneteltykin eräissä asiaryhmissä (esimerkiksi toimeentulotuki). Mikäli edetään työryhmän esittämän sääntelyvaihtoehdon mukaisesti siten että asiasta säädetään yleisesti hallintolaisissa ja hallintolainkäyttölaissa, soveltamisala tulisi määritellä niin, että säännöksiä sovellettaisiin sellaisissa asioissa, joissa viranomaiselle on asianomaisessa erityislaissa säädetty velvollisuus asettaa määräaika. Tämä mahdollistaisi sen, että määräajan asettamisvelvollisuus voitaisiin kunnan viranomaisille kuuluvissa asioissa kohdistaa erityislailla sellaisiin asioihin, joissa asian käsittelyn viivästymisen on havaittu olevan erityi-

nen ongelma. Samoin voidaan ottaa huomioon se, ettei velvollisuutta uloteta sellaisiin asioihin, joihin sitä ei ole selvästikään tarkoitettu. Eräänä vaihtoehtona Suomen kuntaliiton mukaan on myös se, että lakiin otetaan kiinteä määräaika, jonka kuluttua asian vireille pannut asianosainen voisi tehdä kiirehtimisvaatimuksen. Tämän määräajan tulisi olla riittävän pitkä, ottaen huomioon, että kyse on yleislain tasoisesta säännöksestä, jota tultaisiin soveltamaan kaikkiin niihin asiaryhmiin, joissa ei ole erityislain säännöksellä asetettu muuta määräaikaa. Kuntaliitto ehdottaa, että määräaika olisi hallintolaissa vähintään yksi vuosi. Käsittelyaika tulisi laskea siitä, kun asianosainen on esittänyt häneltä vaaditut asiakirjat asian ratkaisemista varten. Tavoitteena tulee olla, että todellisiin passiivisuustilanteisiin, joissa viranomainen ei kerta kaikkiaan osaa tai halua tehdä päätöstä, voidaan puuttua, kuitenkin synnyttämättä rakenteellista viivästysongelmaa tarpeetomilla muotomääräyksillä.

Tuusulan kunta katsoo, että käsittelyajan asettaminen, julkistaminen ja seuraaminen olisivat erityisen tarpeetonta niissä harvinaisissa asiaryhmissä, joissa päätöksiä tehdään sinänsä hyvin harvoin ja joissa asian tapauskohtaisen erityislaadun vuoksi käsittelyajat vaihtelevat suuresti. Tuusulan kunta kannattaa Suomen kuntaliiton lausunnossaan esittämää kantaa, että hallintoasioiden käsittelyä tehostettaisiin asettamalla asioiden käsittelylle konkreettisia määräaikoja ja enimmäiskäsittelyaikoja erityislainsäädännössä. Tuusulan kunta onkin liittänyt lausuntoonsa konkreettisen säännösehdotuksen maankäyttö- ja rakennuslain 201 §:n muuttamiseksi, joka tehostaisi merkittävästi tässä tapauksessa asuntorakentamisen kannalta merkittävien asemakaavojen täytäntöönpanoa, kuten nyt on tehty mm. toimeentulotukilaissa ja eräissä ympäristölainsäädäntöön lukeutuvissa normeissa

4.1.3 Käsittelyajan asettamiseen vaikuttavia seikkoja

Käsittelyajan asettamisen osalta lausunnoissa esitettiin varsin paljon yksityiskohtaisia esimerkkejä hallinnon eri tilanteista, jotka vaikuttavat asian kohtuulliseen käsittelyaikaan ja jotka voivat vaikeuttaa kohtuullisen käsittelyajan määrittämistä. Erityisesti korostettiin käsittelyajan riippumista toisen viranomaisen toiminnasta, täydennysten ja lausuntojen hankkimiseen kuluvan ajan ennakoimattomuutta sekä sitä, että osa asioista vaatii laaja-alaista selvittämistä, jonka kesto on vaikea arvioida.

Sisäasiainministeriö, Maahanmuuttovirasto ja Helsingin poliisilaitos korostavat, että asian lopullinen käsittelyaika muodostuu usein usean eri viranomaisen panoksesta. Näin on esimerkiksi maahanmuuton prosesseissa. Maahanmuuttoviraston mielestä pelkän viraston käsittelyaikaosuuden ilmoittaminen voi vaikuttaa asiakkaan näkökulmasta jopa harhaanjohtavalta, kokonaiskäsittelyajan ollessa eri tahojen yhteenlaskettu käsittelyaika. Samoin Maahanmuuttoviraston mukaan viivästyksestä vastuullisen viranomaisen selvittäminen voi olla käytännössä vaikeaa

Myös *kansaneläkelaitoksen* mukaan käsittelyajan asettaminen voi olla vaikeaa, koska etuushakemuksen käsittely on riippuvainen toisen viranomaisen tai yksityisen tahon toiminnasta. Pitkä käsittelyaika johtuu usein esimerkiksi tilanteissa, joissa päätöksen antaminen vaatii selvityksiä ulkomaisilta viranomaisilta muista EU-maista (erityisesti

EU-eläkeratkaisut). Yleisiä viivästymisen syitä ovat myös kotimaisilta toimijoilta tarvittavien selvitysten viipyminen. Esimerkkinä näistä kansaneläkelaitos on maininnut lausunnossaan työvoimapolitiittiset lausunnot ja lääkäreiden lausunnot. Myös yksityisten toimijoilta pyydettyjen selvitysten, kuten työnantajalta pyydettyjen palkkatodistusten saaminen kestää usein pitkään.

Ulkoasiainministeriö katsoo, että kohtuullista käsittelyaika voi olla hyvin vaikea arvioida. Käsittelyaikaan vaikuttaa muilta viranomaisilta pyydettyjen lausuntojen antamiseen kuluva aika, jota on vaikea arvioida. Lisäksi käsittelyaikaan vaikuttaa vaikeasti arvioitavissa oleva aika, joka kuluu hakijalta pyydettyvän täydennyksen saamiseen. Tällöin ulkoasiainministeriön mielestä saattaa olla tulkinnanvaraista se, milloin hakemuksen käsittely viranomaisessa katsotaan alkaneen.

Myös *työ- ja elinkeinoministeriön* mielestä käsittelyajan arvioinnissa vaikeaa on arvioida kuulemiseen kuluva aika. Erityisesti palkkaturvamenettelyssä jo lausuntopyyntöjen tiedoksiantoon voi kulua aikaa muutamasta päivästä liki kolmeen kuukauteen, joten kohtuullisen käsittelyajan arviointi - joka huomioisi näin suuren käsittelyaikavaihtelun - on hyvin vaikeaa. Tiedoksiantoihin kuluva aika voi nimittäin muodostaa suurimman osan palkkaturvahakemuksen käsittelyajasta. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan mietinnössä esitetyssä hallintolain 23 b §:ssä olisikin syytä erityisesti mainita kuulemismenettelyyn kulunut aika taikka todeta perusteluissa, että kohtuullinen käsittelyaika voidaan laskea myös kuulemisvaiheen päättymisestä lukien. *Työ- ja elinkeinoministeriön työllisyys- ja yrittäjyysosasto* toteaa lisäksi lausunnossaan, että edes ohjeellisten käsittelyaikojen asettaminen voisi olla vaikeaa. Tämä johtuu siitä, että yritysten avustushakemuksia käsiteltäessä tehdään normaalisti laajoja taustaselvityksiä ja hakemuksia joudutaan täydentämään useaan otteeseen. Lisäksi yrityshankkeet elävät ja täsmentyvät vielä hakemuksen jättämisen jälkeenkin.

Eteläinen tullipiiri ja *Öljysuojarahasto* huomauttavat, että useissa tapauksissa ratkaisun tekemiseksi joudutaan hankkimaan laaja-alaisia selvityksiä. Eteläinen tullipiiri korostaa, että joskus asia voi ensiarviolta vaikuttaa selvältä, mutta käsittelyn kuluessa voi tulla tarpeen tehdä lisäselvityksiä, jotka lisäävät käsittelyaikaa huomattavastikin.

Keski-Suomen TE-keskus, *Keski-Suomen ympäristökeskus* ja *Merenkulkulaitos* ovat todenneet lausunnossaan, että hakemukset tulevat varsin usein puutteellisina viranomaisiin. Tällöin käsittelyaikaa pidentää hakemusten täydennysmenettely. Keski-Suomen TE-keskus korostaa, että kaikessa hallintotoiminnassa pyritään tiedottamaan siitä, että hakemusten tulisi olla mahdollisimman täydellisiä joutuisan käsittelyn ja päätöksen teon mahdollistamiseksi. Tästä huolimatta hakemuksia tulee jatkuvasti puutteellisina viranomaisiin.

Hakemusten puutteellisuus on myös *Maahanmuuttoviraston* mukaan ongelmallista ja huomattavan osan ratkaiseminen edellyttää paljon selvitystyötä (esimerkiksi hakijan henkilöllisyyden ollessa epäselvä). Samoin asian ratkaiseminen Maahanmuuttovirastossa voi edellyttää jonkin kolmannen tahon lausunnon pyytämistä ja/tai asianosaisten kuulemista, mutta menettelyyn kuluva aika on vaikea ottaa huomioon käsittelyaikaa arvioitaessa, koska kyseisten lausuntojen/kuulemisten tarve usein ratkaistaan tapauskohtaisesti ja aika voi vaihdella huomattavasti lausunnonantajasta/kuultavasta tahos-

ta/kuulemispaikasta riippuen. Asian ratkaisemiseksi välttämättömät lisäselvitys-, lausunto- ja kuulemispyynnöt hidastavat merkittävästi käsittelyä. Maahanmuuttovirasto on lisäksi todennut, että kokonaisen asiaryhmän keskimääräinen käsittelyaika voi vaihdella hyvin nopeasti toimintaympäristössä tapahtuvien vaikeasti ennakoitavien muutosten seurauksena ja käsittelyaika-arvioita on voitava korjata tilanteiden muuttuessa. Esimerkkinä Maahanmuuttovirasto mainitsee turvapaikkahakemukset.

Museovirasto toteaa, että sen ja maakuntamuseoiden hoitamat lausuntoasiat edellyttävät tavanomaisesti käyntiä maastossa ja lausunnon kohteen tarkastamista/tutkimista. Tähän tarvitaan riittävästi aikaa ja suotuisat olosuhteet. On siis tärkeää, että käsittelevä viranomainen varaa riittävästi aikaa lausunnon antamiselle. Ehdotettu lainsäädäntö ei saisi vaikuttaa niin, että aikatauluista joustaminen tarvittaessa käy mahdottomaksi. Museovirasto pitää hyvänä sitä, että lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on ohjeistettu ensisijaiseksi keinoksi lausunnon pyytäminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tätä voisi Museoviraston mielestä vielä korostaa esimerkiksi niin, että käsittelevän viranomaisen tulisi määritellä asiaryhmän kohtuullinen käsittelyaika yhteistyössä lausunnonantajaviranomaisen kanssa.

Eräät lausunnonantajat ovat korostaneet, että heidän toimintansa luonteen ominaispiirteet vaikeuttavat kohtuullisen käsittelyajan asettamista ennakkollisesti.

Valtiokonttori toteaa, että käsittelyajan asettaminen sen toiminnassa olisi vaikeaa useista eri syistä. Antolainauksen suurimman lainakannan muodostaa vuokrataloyhteisöille myönnetty aravalainat, joiden laina-ajat ovat huomattavan pitkät, 40 vuotta, lainamäärät suuria ja lisäksi samalla lainasaajalla saattaa olla useita eri aikaan ja erilaisin ehdoin myönnettyjä valtion lainoja sekä muiden rahoittajien myöntämiä lainoja, joihin liittyy valtion viimesijainen takausvastuu. Näiden valtion lainoittamien vuokrataloyhteisöjen yrityssaneeraukset tekee Valtiokonttori. Kyse on valtion saatavien turvaamiseen liittyvästä riskienhallinnasta ja valtion aseman turvaamisesta. Näitä seikkoja arvioidaan tarkastusten yhteydessä jälkikäteen ensi sijassa ratkaisujen oikeellisuuden ja lainmukaisuuden sekä valtion riskienhallinnan näkökulmasta. Nopeasti tehdyt ratkaisut eivät jälkikäteisarvioinneissa ole lieventävä näkökulma päätöksille, joissa valtiovelkojan asema vaarantuu. Myös asiakkaan näkökulmasta asian huolellinen valmistelu takaa parhaiten oikeudenmukaisen ratkaisun ja mahdollistaa varmimmin sellaisen ratkaisun löytämisen, joka mahdollistaa asiakkaan toimintaedellytysten turvaamisen. Edellä esitetystä johtuen tulisi Valtiokonttorin mukaan olla mahdollisuus jättää lainojen ja korkotukien sekä valtiontakausten hallinnointiin liittyvät tietyt asiat käsittelyajan määrittelyä ulkopuolelle.

Energiamarkkinavirasto toteaa, että se on toimintansa alusta alkaen käsitellyt asioita, joita ovat koskeneet täysin uudenlainen ja jatkuvasti muutoksille altis lainsäädäntö, ennen kaikkea sähkömarkkina-, maakaasumarkkina- ja päästökauppalaki. Tämänkaltaisissa tapauksissa, jolloin omakohtaista tai muualta saatua kokemusta asioiden käsittelystä ja käsittelyjen aikatauluista ei ole, on vaikeaa, ellei jopa mahdotonta, asettaa ennakkoon käsittelyaikatauluja.

Patentti- ja rekisterihallituksen mukaan patenttihakemuksen käsittely on monella tapaa hyvin poikkeuksellinen ja monitahoinen prosessi. Patentti- ja rekisterihallitus huomaut-

taa, että patentin hakuprosessi ei ole luonteeltaan sellainen, jossa optimikäsittelyaika hakijan kannalta olisi aina mahdollisimman lyhyt. Vaikka aiheettoman viivytyksen välttäminen on tässä yhtä tärkeää kuin muillakin hallinnonaloilla, on kohtuullisen käsittelyajan määrittäminen hakemuskäsittelyn kokonaiskestolle äärimmäisen haasteellinen ja monimutkainen tehtävä. Mikäli tällainen aika määriteltäisiin lähellekään hakemuskäsittelyn keston mediaania tai edes aikaa, jolloin 80–90 % hakemuksista tulee käsitellyiksi, ylittäisi ilman ruuhkautumistakin niin moni hakemus tämän ajan, että patentti- ja rekisterihallituksen olisi mahdollisia yksittäisiä viivästysvalituksia välttääkseen muokattava käytäntöjään niin, että tiettyjen aikarajojen ylittyessä hakemukset joko hylättäisiin, mitä menettelyä tällä hetkellä käytetään suhteellisen vähän, tai hakemukset hyväksyttäisiin ainakin jossain määrin keskeneräisinä, jolloin näin saatujen patenttien oikeusvarmuus ei välttämättä olisi nykytasolla. Samalla hakijat menettäisivät mahdollisuuden vaikuttaa itse hakemuskäsittelynsä keston edes nykyisen käytännön puitteissa, vaikka aktiivista mahdollisuutta hakemuskäsittelyn viivästämiseen hakijalla ei Suomessa olekaan toisin kuin useissa kilpailijamaissa. Kaiken kaikkiaan hakijat Suomessa joutuisivat toimimaan kansainvälisesti omaksutuista käytännöistä poikkeavassa ympäristössä, vaikka toisaalta yleisenä pyrkimyksenä on käytäntöjen ja säädösten kaikinpuolinen harmonisointi.

Keski-Suomen TE-keskuksen mukaan sen käsittelemissä asioissa hakemuksia saattaa olla mahdollista jättää ilman määräaikoja (ns. jatkuva haku), mutta rahoituskiintiöt annetaan vain tiettyinä aikoina vuodesta tai vain kerran vuodessa. Tällaisessa tilanteessa hakemusten käsittely saattaa viivästyä joitain osin pidempäänkin, koska päätöksiä ei voida tehdä ennen kuin tiedetään kiintiön määrä ja siihen liittyvä jakomahdollisuus. Samoin TE-keskuksen mukaan myös hakemusten yhteiskäsittely saattaa aiheuttaa viivettä jollekin nopeasti lähetetylle hakemukselle. Yhteiskäsittely saattaa olla tarpeen, jotta hakemukset voidaan käsitellä tasapuolisesti. Silloin tällöin joudutaan jokin hakemus jättämään odottamaan lainkäyttöelimen tai tuomioistuimen ennakkopäätöstä. Esimerkkejä on mm. kalatalouden alalta. Vastaavasti valitus saattaa viivästyttää useamman samantyyppisen hakemuksen käsittelyä.

Virkamieslautakunta toteaa, että käsittelyaikaan voi vaikuttaa muu meneillään oleva tuomioistuinprosessi, kun virkamiesoikeudellisen asian rinnalla saattaa olla käynnistetty rikosoikeudellinen käsittely. Myös suullisen käsittelyn järjestäminen virkamieslautakunnassa pidentää käsittelyaikaa aivan ratkaisevasti siihen verrattuna, että asia ratkaistaisiin pelkästään kertyneiden asiakirjojen pohjalta. Virkamieslautakunta ehdottaa, että asiaryhmän käsittelyaika-arvio pitäisi oikeastaan aina asettaa sen mukaan, mikä olisi pisin mahdollinen, kaikki vaiheet käsittävä käsittelyaika, vaikka useimmat oikaisuvaatimukset sittenkin käsitellään selvästi nopeammin. Lautakunta tosin pohtii lausunnossaan, vastaako tällainen käsittelyaika-arvio sitten sitä tarkoitusta, mihin arvion asettamisella ehdotuksessa pyritään.

4.1.4 Ehdotetusta toteuttamistavasta esitetyt kannanotot

4.1.4.1 Käsittelyaikojen vaihtelu ja yhdenvertaisuus

Sisäasiainministeriö ja *maa- ja metsätalousministeriö* toteavat, että mikäli niiden hallinnonalan viranomaiset asettaisivat käsittelyaikansa itse, johtaisi tämä kohtuullisten käsittelyaikojen suureen vaihteluun paikallisesti ja alueellisesti erityisesti kun otetaan huomioon myös viranomaisten jossain määrin erilaiset henkilöresurssit. Sisäasiainministeriö esimerkiksi poliisilaitoksissa käsiteltävien samojen lupa-asioden käsittelyajat vaihtelisivat eri puolilla maata ja kansalaisten yhdenvertaisuus vaarantuisi sen mukaan, millä paikkakunnalla hän sattuisi asumaan. Niinpä sisäasiainministeriö katsoo, että poliisin toimialalla kohtuullisten käsittelyaikojen määrääminen tulisi olla poliisin ylijohdon tehtävä. *Lapin lääninhallituksen liikenneosasto* katsoo lisäksi, ettei ehdotuksesta sen mielestä ilmene, mitä käsittelyajan asettamiseen velvoitetulla viranomaisella tässä yhteydessä tarkoitetaan – olisiko velvollisuus alan ministeriöllä vai sitä alemmasta viranomaistasolla.

Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, että oikeusturvan toteutumisen kannalta käsitte- lyn viivytyksettömyyden ohella pitäisi olla myös tärkeää turvata, että päätöstuotanto on oikeudenmukaista, yhdenmukaista ja ymmärrettävästi perusteltua. Lisäksi yhdenvertaisuutta koskevalla perusoikeussäännöksellä on esimerkiksi sosiaaliturvassa tärkeä merkitys, koska toimeentuloturva koskevilla asioilla on jo lähtökohtaisesti suuri merkitys asianosaisille. Tavoitteena pitää olla edelleen, että sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat on käsiteltävä yhtä nopeasti ja että säännönmukaisesta käsittelyajasta poikkeaminen pitää voida perustaa tapaukseen liittyviin erityisiin olosuhteisiin. Työryhmän esittämä rajoittamaton kiirehtimisvaatimusmahdollisuus voi ministeriön mielestä vaarantaa hakijoiden yhdenvertaisuutta.

Valtioneuvoston oikeuskansleri korostaa, että käsittelyajan kohtuullisuus voi toki tulla yksittäisen hallintoasian osalta laillisuusvalvojan arvioitavaksi, mutta ylimmät laillisuusvalvojat eivät kuitenkaan voine toimia varsinaisesti viranomaisten asettamien käsittelyaikojen lainmukaisuuden yleisinä vahvistajina. Oikeuskanslerin mukaan olisi syytä harkita sitä, tulisiko ylemmällä, valvovalla viranomaisella olla käsittelyaikojen asettamisessa jonkinlainen muu tehtävä kuin niiden jälkikäteinen valvominen. Tämä voisi olla perusteltua myös käsittelyaikojen yhdenmukaisuuden vuoksi.

Rovaniemen hallinto-oikeus toteaa, että jos kukin viranomainen voisi itse määritellä kohtuullisen käsittelyajan, samanlaisten viranomaisten käsittelyajat eri puolilla maata tulevat poikkeamaan toisistaan. Hallinto-oikeus katsoo, että tämä on hyvän hallinnon ja kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta ongelmallista, koska samanlaisten viranomaisten käsittelyajoissa ei lähtökohtaisesti voida hyväksyä kovin suuria poikkeavuuksia. Toisaalta yleisiä ennalta määrättyjä käsittelyaikojakaan ei voida asettaa. Hallinto-oikeuden mukaan jonkinasteista hallinnonalakohtaista koordinointia ja suunta- viivoja ehkä kuitenkin tarvitaan, mutta asia voitaneen hoitaa ilman, että siitä erikseen säädettäisiin.

Myös *Vakuutus oikeus* kiinnittää huomiota käsittelyaikojen yhtenäisyyteen. Yksityisen asianosaisten kannalta ei vakuutus oikeuden mukaan ole suotavaa, että esimerkiksi Kansaneläkelaitos käsitellessään kansaneläkeasiaa ja työeläkelaitos käsitellessään työeläkeasiaa soveltavat eripituisia kohtuullisia käsittelyaikoja. Myöskään tilanne, jossa esimerkiksi Kansaneläkelaitoksella ja työttömyyskassoilla olisi eripituiset kohtuulliset käsittelyajat työttömyysturva-asoiden käsittelyssä, ei ole suotavaa. Näin ollen sellaista järjestelmää, jossa itse kukin viranomainen voisi määritellä itselleen kohtuullisen käsittelyajan, ei vakuutus oikeuden näkemyksen mukaan voida pitää asianmukaisena yksityisten asianosaisten kannalta.

Suomen kuntaliitto huomauttaa, että kunta päättää itsehallintonsa nojalla palveluiden tuotantotavoista (lain asettamissa puitteissa). Paikallisista olosuhteista ja yksittäisen tapauksen erityispiirteistä riippuen kohtuullinen käsittelyaika voisi samantyyppisessä asiassa olla eripituinen eri kunnissa ja kuntayhtymissä. Kuntaliiton mukaan käsittelyaikatavoitteiden asettaminen, julkaiseminen ja seuranta eivät näin ollen ole omiaan yhdenmukaistamaan asioiden käsittelyaikoja kuntasektorilla eivätkä parantamaan viranomais toiminnan ennakoitavuutta. Myös *Suomen asianajajaliitto* toteaa lausunnossaan, että erityisesti kunnissa käsiteltävien asioiden osalta saattaa olla yhdenvertaisuuden vuoksi myös yleisen sääntelyn tarvetta.

4.1.4.2 Käsittelyajan asettamismuoto

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että käsittelyajan asettaminen joustavasti erilaiseksi eri asiaryhmissä on perusteltua. Viranomaisen asettaessa käsittelyajan on kuitenkin olemassa mahdollisuus, että käsittelyaika määräytyy enemmän esimerkiksi viranomaisen resurssien perusteella kuin käsiteltävän asian laadun mukaan. Toisaalta uudistuksen tarkoituksenmukaisen toiminnan kannalta käsittelyaikatavoitteiden tulee olla realistiset muun muassa hallintoviranomaisen resurssien osalta ilman, että samalla loukataan asiainosaisten oikeutta saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä. Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan käsittelyaika tulisi asettaa mahdollisimman yksiselitteiseksi. Mikäli käsittelyaika ilmaistaan tulkinnanvaraisesti, voi uudistuksen tarkoitus samalla vesittyä. Sen vuoksi oikeuskansleri ehdottaa harkittavaksi, tulisiko siitä, missä muodossa käsittelyaika on ilmoitettava, olla tarkemmat säännökset.

Länsi-Suomen lääninhallituksen kilpailu- ja kuluttajaosasto toteaa, että käsittelyajan asettaminen ns. yksinkertaisten asioiden tasolle olisi ongelmallista ja saattaisi olla jopa osittain harhaanjohtavaa. Näin ollen työryhmän esityksessä tarkoitettu kohtuullinen käsittelyaika tulisi osaston mukaan voida ilmaista joustavammin kuin kiinteänä aikamääränä.

Elintarviketurvallisuusvirasto katsoo, ettei estettä liene sille, että viranomainen tulkitsee asiaryhmän käsitettä siinä mielessä väljästi, että samakin asiaryhmä voidaan tarvittaessa jakaa ”suuri- ja pienitöisiin” asioihin. *Läkelaitos* taas esittää lausunnossaan harkittavaksi tarkennusta siihen, millä asiaryhmittäisellä tarkkuudella internetissä ilmoitettavat käsittelyajat on julkaistava.

Keskuskauppakamari ja *Väestörekisterikeskus* pitävät ongelmallisena, että käsittelyaika asetettaisiin asiaryhmäkohtaisesti, koska saman hallintoasiaryhmän sisällä saattaa esiintyä sekä laajoja ja monimutkaisia että hyvin selkeitä ja yksinkertaisia hakemusasioita. Kohtuullisen määräajan asettaminen ei keskuskauppakamarin mukaan saa vaikuttaa siihen, että laajojen ja monimutkaisten asioiden käsittelyssä tai erityistapauksissa asiat jäisivät riittämättömästi selvitettyiksi asetetun määräajan noudattamisvelvollisuuden vuoksi. Väestörekisterikeskuksen mukaan velvoite asettaa kohtuullinen käsittelyaika käsittelemilleen asioille voi olla vaikea toteuttaa siten, että se riittävän yksiselitteisesti kuvastaisi kyseisen asia ryhmän tavanomaista asian käsittelyaikaa.

Virkamieslautakunnan mukaan viranomaisen asettama käsittelyaika-arvio pitäisi antaa aina vain määräaikaisena, koska asiamäärät eivät virkamieslautakunnassa ole välttämättä vuosittain samansuuruisia.

Juridiska Föreningen i Finland toteaa, että on selvää, että eräissä erityisen vaikeissa ja monitahoisissa asioissa voi asian käsittely viedä asetettua kohtuullista käsittelyaikaa pidempään. Yhdistyksen mielestä voitaisiin ajatella, että yleisen kohtuullisen käsittelyajan sijaan viranomainen voisi tällaisissa tilanteissa ilmoittaa omasta aloitteestaan hakijalle asian käsittelyn arvioidun keston juuri kyseisessä asiassa.

Suomalainen Lakimiesyhdistys ry:n mielestä, jos työryhmän valitsema malli omaksumaan, olisi tehokkaasti vältettävä sellaista kaavamaisuutta, että hallintoviranomaiset pyrkisivät asiaryhmäkohtaisesti kohtuulliseksi määriteltyyn käsittelyaikaan tapauksen laadusta riippumatta siten, että asioita ratkaistaisiin puutteellisen selvityksen tai mahdollisten vastapuolten puutteellisen kuulemisen perusteella. Tällöin seurauksena olisi helposti asian siirtyminen hallintotuomioistuimeen ja sen palauttaminen hallintoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi, ja tulos olisi kaikkien osapuolten kannalta kielteinen. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen mukaan työryhmämietinnön perusteluissa annetaan tästä vaarasta jossakin määrin optimistinen kuva.

4.1.4.3 Käsittelyajan alkamisajankohta

Ulkoasiainministeriö toteaa, että hallintolakiin lisättäväksi ehdotetun 23 b §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla käsittelyn viivästymistä arvioitaessa huomiota voitaisiin kiinnittää mm. siihen, onko asianosainen toimittanut hakemuksen käsittelyn kannalta riittävästi tietoja. Mahdollista viivästystä arvioitaessa käsittelyaika tulisikin ulkoasiainministeriön mukaan laskea vasta siitä, kun hakija on toimittanut kaikki edellytetyt tiedot.

Valtiovarainministeriö ehdottaa jatkovalmistelussa pohdittavaksi, onko perusteltua, että viranomainen voi itse päättää, alkaako käsittelyaika kulumaan asian vireillepanosta, vai vasta siitä, kun asianosainen on esittänyt häneltä vaadittavat asiakirjat. Myös näiden vaihtoehtojen yhdistelmä saattaisi ministeriön mukaan olla mahdollinen, jolloin käsittelyajan kulumisen katsotaan keskeytyneeksi lisätietopyyntöjen ajaksi. Lisäksi ehdotuksessa tulee ministeriön mukaan ottaa tarvittaessa huomioon, että käsittelyajat eivät saa poiketa liikaa toisistaan, kun eri viranomaiset käsittelevät saman asiaryhmän asioita.

Sisäasiainministeriö ja *sosiaali- ja terveysministeriö* katsovat, että laissa tulisi säätää siitä, mistä käsittelyaika alkaa kulua tai ainakin täydentää perusteluja tältä osin. Sisäasiainministeriön mielestä olisi selkeämpää säätää nimenomaisesti, että käsittelyajan laskeminen alkaisi vireillepanosta, mutta täydennyspyynnön lähettäminen katkaisisi käsittelyajan kulumisen pyydetyn täydennyksen saapumiseen saakka. Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota hallintoasian vireilletuloa koskevaan hallintolain 20 §:ään ja korostaa, että vireilletuloajankohta on siis jo lähtökohtaisesti tärkeä käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevan vaatimuksen ja käsittelyvelvollisuuden täyttymisen kannalta.

Myös *ympäristöministeriön* toteaa, että käsittelyajan alkamisajankohtana pidetään yleensä asian vireilletuloajankohtaa. Käytännössä kuitenkin varsinkin monimutkaisissa hakemusasioissa, jollaisia ympäristöhallinnon monet asiat ovat, on tilanteita, joissa hakemuksen saattaminen käsittelykuntoon vie aikaa jopa useita kuukausia. Jos tämä aika tulee laskettavaksi mukaan käsittelyaikaan, saattaa tilanne viranomaisen kannalta muodostua kohtuuttomaksi. Käsittelyajan alkamisajankohdan määrittelyä olisikin ympäristöministeriön mukaan hyvä selkeyttää. Perusteluissa voisi olla myös tarkempaa kuvausta siitä, mitä asiaryhmillä tarkoitetaan.

Vakuutusoikeuden näkemyksen mukaan kohtuullista käsittelyaikaa tulisi tarkastella sen toimialalle kuuluvissa asioissa siitä lukien, kun ensiasteen viranomaisella on ollut riittävä selvitys asian ratkaisemiseksi. Tätä tukee ennen kaikkea se, että ensiasteen viranomaiselle tulevat hakemukset voivat olla hyvinkin puutteellisia eikä viranomaisella välttämättä ole mahdollisuutta vaikuttaa siihen, missä ajassa yksityinen asianosainen riittävän selvityksen ensiasteelle toimittaa. Samoin tätä tukee se, ettei ole perusteltua, että ensiasteen viranomaiset ryhtyvät antamaan päätöksiä kohtuullisen käsittelyajan puitteissa puutteellisen selvityksen perusteella.

Länsi-Suomen lääninhallitus pitää tärkeänä, että viranomaisen harkintaan jää ehdotuksen mukaisesti se, alkaako määritelty käsittelyaika kulua asian vireillepanosta vai siitä, kun hakija on esittänyt häneltä vaaditut asiakirjat, sillä tietyissä asiaryhmissä puutteelliset asiakirjat ja siitä johtuva asiakirjojen täydentäminen saattavat pidentää viranomaisesta riippumattomista syistä asian käsittelyn kestoa huomattavasti.

Suomen asianajajaliiton mukaan lienee tarpeetonta säännellä asiaa työryhmämietinnösssä esitettyä tarkemmin siitä, mistä käsittelyajan laskenta käynnistyisi, mutta liiton mukaan perusteluissa voisi kuitenkin todeta, että tarvittaessa olisi asetettava molempia tilanteita varten käsittelyaika. Tämä siksi, että merkitystä on myös sillä, kuinka pian vireilletulon jälkeen lisäselvitys pyydetään ja käsittelyaika alkaisi tarvittavien papereiden toimittamisesta.

4.1.5 Muuta

Työryhmän muistioon sisältyvän hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu viranomaisen asettaman yleisen käsittelyajan osalta, että sen kohtuullisuus yleisellä tasolla olisi ylempien hallintoviranomaisten ja ylimpien laillisuusvalvojien arvioitavissa. *Eduskunnan oikeusasiamiehen* mukaan laillisuusvalvojien arvioinnin lisäksi ehdotus mahdollistaa myös sen, että hallintotuomioistuin tekee arvion viranomaisen asettaman kohtuullisen käsittelyajan asianmukaisuudesta yksittäistä viivästysvalitusta käsitellessään. Oikeusasiamiehen mukaan ehdotus mahdollistaa sellaisen vaikutelman syntymisen, että ehdotus saattaisi johtaa laillisuusvalvonnan ja riippumattomien tuomioistuinten välisessä suhteessa ongelmallisiin tilanteisiin, jos viivästysvalitusta käsiteltäessä tuomioistuin on jo kertaalleen hyväksynyt viranomaisen ilmoittaman käsittelyajan kohtuulliseksi, mutta laillisuusvalvoja olisi asiaa toisessa yhteydessä käsitellessään toista mieltä.

Myös *Väestörekisterikeskus* kiinnittää huomiota siihen, että työryhmämietinnössä ehdotetaan, että viranomaisen asettaman käsittelyajan kohtuullisuus yleisellä tasolla olisi ylempien hallintoviranomaisten ja ylimpien laillisuusvalvojien arvioitavissa. Jos tällainen säännös otetaan lakiin, on selkeästi määriteltävä, mitä tällaisella arvioinnilla tarkoitetaan. Lisäksi on huolehdittava siitä, että yleisen tason arviointeja tekevillä tahoilla on riittävä arvioinnin kohteena olevaa toimintaa koskeva asiantuntemus, jotta viranomaisten valtuutta määritellä itse omat kohtuulliset käsittelyaikansa ei vesitetä tai rajoiteta liikaa.

Juridiska Föreningen i Finland esittää myös, että ylemmät viranomaiset tai muu taho arvioisivat asetettujen käsittelyaikojen kohtuullisuutta. Yhdistyksen mukaan näin voitaisiin huolehtia, että ainakin samoilla eri alueilla toimivilla viranomaisilla olisi ainakin pääsääntöisesti yhtä pitkät käsittelyajat samanlaisissa asiaryhmissä.

Työryhmän ehdotuksen mukaan (23 a §:n 2 momentti) viranomaisen asettamat kohtuulliset käsittelyajat julkaistaan yleisessä tietoverkossa (internet). Perusteluissa todetaan lisäksi, että viranomainen voisi tiedottaa asettamistaan käsittelyajoista myös muulla sopivaksi katsomallaan tavalla. *Rovaniemen hallinto-oikeuden* mielestä, kun kaikilla kansalaisilla ei ole samanlaista mahdollisuutta tiedonsaamiseen internetin välityksellä, kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta saattaisi olla perusteltua ottaa myös pykälään maininta muustakin, kuhunkin hallinnonalaan sopivasta julkaisemistavasta (esim. paikallislehdet, omat tiedotteet ym.). Näin varmistettaisiin paremmin se, ettei käsittelyaikojen julkaiseminen supistuisi pelkästään internetin kautta tapahtuvaksi.

Turun hallinto-oikeus katsoo, että viranomaisen mahdollisuus tiedottaa asettamistaan käsittelyajoista myös muulla sopivaksi katsomallaan tavalla tulisi ilmetä lakitekstistä. Tämä on perusteltua, koska edelleen huomattava osa kansalaisista ei käytä tietokoneita ja yleistä tietoverkkoa.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan taas tiedon julkaiseminen yleisessä tietoverkossa tarkoittaisi oletettavasti, että kohtuulliset käsittelyajat tulevat ainakin aluksi jonkin verran pitenemään. Näin sen vuoksi, että viranomainen halunnee "työrauhan" ennen

kuin asianosaiset alkavat tiedustella päätöksen antamisajankohtaa. Asiaan vaikuttanee myös käynnissä olevat monet kehittämishankkeet, kuten virastojen alueellistamishankkeet sekä sähköiseen asiointiin liittyvät hankkeet. Vaikka sähköinen asiointi tulee aikaa myöden varmasti lyhentämään asioiden käsittelyaikoja, kehittämis- ja siirtymävaihe tuo yleensä odottamattomia ongelmia, joilla saattaa olla vaikutusta käsittelyaikoihin.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ehdotetun hallintolain 23 b §:ssä on mainittu yhtenä kriteerinä viivästystä arvioitaessa asianosaisen oma menettely. Palkkaturvamenettelyssä on aina vähintään kaksi asianosaista, joiden intressit ovat vastakkaiset, koska hakijalle mahdollisesti maksettava palkkaturva peritään toiselta asianosaiselta takaisin. Palkkaturvamenettelyssä on hakijan lisäksi pidettävä huolta myös muiden asianosaisten oikeusturvasta. Käsittelyaikaan voi siten vaikuttaa muidenkin asianosaisten menettely kuin hakijan oma menettely. Mietinnössä esitetyn hallintolain 23 b §:n 3-kohdassa voitaisiinkin ministeriön mukaan todeta mieluummin "asianosaisten menettely" kuin "asianosaisen oma menettely".

Oulun hallinto-oikeus pohtii lausunnossaan käsittelyajan asettamiseen liittyviä menettelyjä: Kuka tekee asiaa koskevan päätöksen? Onko se valituskelpoinen? Entä mitä tehdään siinä tapauksessa, ettei tällaista päätöstä tehdä lainkaan?

4.2 Kiirehtimisvaatimus

4.2.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Valtioneuvoston kanslia toteaa, että kiirehtimisvaatimuksen myönteisenä puolena on se, että viranomaisen vastauksesta asianosaiselle ilmenisivät ne syyt, miksi asiaa ei ole voitu vielä ratkaista ja se osaltaan vähentäisi viivästysvalitusten määrää.

Ympäristöministeriö pitää hyvänä menettelyä, jossa viranomainen itse voi vielä asiakkaan viivästysvaatimuksen saatuaan korjata asian.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan oikeussuojakeinon kaksivaiheisuutta (kiirehtimisvaatimus - viivästysvalitus) voidaan pitää perusteltuna. Kiirehtimisvaatimus antaa viranomaiselle mahdollisuuden ryhtyä toimenpiteisiin asiassa ja korjata menettelyään ennen valitusmenettelyn aloittamista. Sen voisi arvioida ainakin jossain määrin toimivan samalla tavalla kuin laillisuusvalvojan viivästymistä koskevassa kanteluasiassa viranomaiselle osoittama selvityspyyntö, joka jo sellaisenaan voi johtaa siihen, että viranomainen tekee velvollisuuksiinsa kuuluvan hallintopäätöksen. Viranomaisella voi myös olla asian kohtuullisesta käsittelyajasta poikkeavalle käsittelyajalle hyväksyttävä peruste, jonka ilmoittaminen asianosaiselle voi riittää eikä asianosaisella ole sen jälkeen tarvetta saattaa asiaa valitusviranomaisen käsiteltäväksi. Oikeuskanslerin mukaan kiirehtimisvaatimusmenettely voi siten vähentää tarvetta viivästysvalituksen tekemiseen, mikä puolestaan vaikuttaa valitusviranomaisten työmäärään.

Vaasan hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että hallinto-oikeuskäsittelyä edeltää kiirehtimisvaatimusvaihe ja siihen liittyvä hallintoviranomaisen vastaus. Tämä vaihe on omiaan

vähentämään aiheettomien ja ennenaikaisten viivästysvalitusten tekemistä tilanteissa, joissa hallintoviranomainen antaa asianosaiselle tyydyttävän vastauksen kiirehtimisvaatimukseen.

4.2.2 Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot

Turun hallinto-oikeus toteaa, että mietinnön mukaan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä tilapäistä asiaruuhkaa on pidetty hyväksyttävänä selityksenä oikeudenkäynnin viivästymiselle edellyttäen, että valtio ryhtyy pikaisiin toimenpiteisiin asian korjaamiseksi. Mikäli tällainen esityksessä tarkoitettu ruuhka jossain viranomaisessa on kiistatta olemassa, ei ruuhkautuneiden asioiden käsittely nopeudu sillä, että viranomainen velvoitetaan laatimaan kirjallisia vastauksia kiirehtimispyyntöihin. Asianosaisten oikeusturvaa näissä tilanteissa ei myöskään paranna se, että tuomioistuin käsittelee suuren määrän viivästysvalituksia.

Kansaneläkelaitoksen mukaan työryhmämietinnössä ehdotettu menettely lainsäädäntöön kirjattuine kirjallisine määräaikavastausvelvoitteineen lisää hallinnollista työtä ja monimutkaistaa järjestelmää entisestään. Kiirehtimispyyntöjä saadaan jo nykyisin runsaasti, mutta useimmiten suullisesti. Ottaen huomioon Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemien etuuksien suuren lukumäärän kiirehtimisvaatimusten ja niihin vaadittavien kirjallisten vastausten aiheuttama työmäärän lisäys saattaa olla merkittävä.

Verohallinnon käsityksen mukaan esitetty rajoittamaton kiirehtimisvaatimuksen tekemismahdollisuus ei sovi verohallinnon toimialalle, jossa asioiden käsittely on massamennettelyä. Esimerkiksi oikaisuvaatimuksien käsittely tulisikin verohallinnon mukaan voida kokonaan jättää ehdotetun kiirehtimisvaatimusmenettelyn ulkopuolelle.

Ylioppilastutkintolautakunta toteaa, ettei se kannata työryhmän ehdottamaa mahdollisuutta kiirehtimisvaatimuksen tekemiseen. Lautakunta toteaa, että pienen, henkilöresursseiltaan varsin rajallisen viraston näkökulmasta kirjallisiin kiirehtimisvaatimuksiin vastaaminen veisi aikaa ja resursseja, joita kipeästi tarvitaan itse hakemusten käsittelemiseen ja niitä koskevien päätösten tekemiseen tutkintoa koskevien tiukkojen aikataulujen puitteissa. Ylioppilastutkintolautakunta ei samasta syystä johtuen pidä tarpeellisenä myöskään esitettyä viivästysvalitusta.

4.2.3 Ehdotetusta toteuttamistavasta esitetyt kannanotot

4.2.3.1 Kiirehtimisvaatimus ja laissa asetettu kiinteä määräaika

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan kiirehtimisvaatimusmenettely ei tulisi olla käytettävissä silloin, kun laissa on jo asetettu asian käsittelylle ehdoton enimmäisaika. Oikeusasiamiehen mukaan kiirehtimisvaatimusmenettelyn ulottaminen saattaisi käytännössä johtaa erityislakeihin säädettyjen käsittelyaikojen käymiseen turhiksi, vaikka niitä säädettäessä on jo otettu kantaa käsittelyajan kohtuullisuuteen. Lakisääteiset käsittelyajat ilmaisevat asiakkaalle sen, missä ajassa hän viimeistään saa asiassaan päätöksen. Toisaalta ne myös tarjoavat asiaa käsittelevälle viranomaiselle ikään kuin työrauhan käsitellä asiaa korkeintaan tuon määräajan. Eduskunnan oikeusasiamies toteaa myös lausunnossaan, että joka tapauksessa tulisi lähteä siitä, että lakisääteisten käsittelyaikojen kyseessä ollen kiirehtimisvaatimus ja viivästysvalitus olisivat mahdollisia vasta tuon määräajan umpeuduttua, jolloin viivästys olisi kiistatonta.

Myös *Suomen ympäristökeskus* katsoo, ettei kiirehtimisvaatimusmenettelyä tulisi laajentaa niihin tilanteisiin, joissa on jo säädetty kiinteästä käsittelyajasta. Kiirehtimisvaatimukselle ei ympäristökeskuksen mukaan ole tarvetta, sillä virkamiehen velvollisuus on ratkaista asia ilman aiheetonta viivytystä ja asian ratkaisematta jättäminen merkitsisi virkavelvollisuuksien laiminlyöntiä.

Vakuutusoiikeus toteaa, että sen toimialaan kuuluvissa asioissa on säädetty ensiasteen viranomaisen itseoikaisuvelvollisuudesta muutoksenhaun yhteydessä. Samalla on säädetty siitä, missä ajassa ensiasteen viranomaisen on toimitettava muutoksenhakukirjelmä ja lausuntonsa asianomaisen muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Vakuutusoiikeus katsoo, että tätä muutoksenhakuun liittyvää oikaisumenettelyä ja siinä määrättyä aikarajaa on pidettävä ehdotuksen 23 c §:ssä tarkoitettuna laissa säädettyinä kiinteinä käsittelyaikana. Näin ollen käsittelyn kestoja koskeva tarkastelujakso alkaisi näissä tilanteissa muutoksenhakuvaatimuksen toimittamisesta ensiasteen viranomaiselle eikä viivästyksen voitaisi pääsääntöisesti katsoa tapahtuneen ennen kuin laissa säädetty määräaika olisi kulunut. Lisäksi vakuutusoiikeus katsoo, että myös vakuutusoiikeuden toimialaan liittyvissä erityislaeissa, esimerkiksi eläkelainsäädännössä, säädetty viivästysajan laskentasääntö on rinnastettavissa kiinteään käsittelyaikaan siitä huolimatta, ettei laskentasäännössä ole tarkkaa aikarajaa päätöksen tekemiselle ja että asian käsittelyn kestoon vaikuttaa yksityisen asianosaisen oman menettelyn lisäksi viranomaisen itsensä menettely. Tätä tulkintaa puoltaa erityisesti se, että kyseessä oleva viivästysajan laskentatapa on hyväksytty erityislainsäädännössä eikä nyt ehdotetussa uudistuksessa ole, vakuutusoiikeuden näkemyksen mukaan, tullut esiin perusteita määritellä vakuutusoiikeuden toimialaan kuuluvien asioiden viivästysaikaa muulla tavoin. Vakuutusoiikeus kuitenkin ehdottaa, että säännösehdotuksen suhdetta edellä todettuihin menettelyihin tarkennettaisiin nimenomaisella säännöksellä.

Rautatievirasto toteaa, että sen toimialalla keskeiset lupa-asiat perustuvat yhteisöläinsäädäntöön, jossa asetetaan myös enimmäiskäsittelyajat. Käsittelyajan kohtuullisuuteen on otettu tällöin nimenomaisesti kantaa. Virasto esittää, että viivästysvalitus rajattaisiin tilanteisiin, joissa lakisääteinen käsittelyaika on ylittynyt.

4.2.3.2 Kiirehtimisvaatimuksen tekemisajankohta

Valtiovarainministeriö katsoo, että kirjallisen kiirehtimisvaatimuksen ja erityisesti viivästysvalituksen tekemisen tulisi olla mahdollista vasta tietyn ajan, esimerkiksi viranomaisen asettaman kohtuullisen käsittelyajan kulumisen jälkeen. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan asiaryhmäkohtaisesti kohtuullisen pituiseksi asetetun (tai säädetyn) käsittelyajan kuluminen – tai edes tämän ajan jonkinlainen ylittäminen – ei erityistapauksia lukuun ottamatta estä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattua tehokasta pääsyä tuomioistuimeen. Asiaryhmän sisäiset erityistapaukset puolestaan voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon muulla tavoin, esimerkiksi työn organisoinnilla, tai siten, että asiaryhmän asiat jaetaan asian kiireellisyyden mukaan useampaan alaryhmään, joilla jokaisella on erillinen kohtuulliseksi katsottu käsittelyaika.

Myös *sosiaali- ja terveysministeriö* pitää huolestuttavana työryhmän ehdotusta, että kiirehtimisvaatimuksen voisi tehdä vaikka heti riippumatta siitä, onko viranomaisen asettama kohtuullinen käsittelyaika kulunut umpeen. Ministeriö korostaa, että toimeentuloturva koskevilla asioilla on jo lähtökohtaisesti suuri merkitys asianosaisille ja siksi yhdenvertaisuudella on erityinen merkitys. Lähtökohtana tulisi edelleen olla hakijoiden yhdenvertainen kohtelu siten, että sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat käsitellään yhtä nopeasti. Tähän sopii huonosti se, että asianosaisaloitteisesti ja subjektiiviseen tuntemukseen perustuen kiirehtimällä poikettaisiin yleisestä käsittelyjärjestyksestä.

Samaan seikkaan kiinnittää huomiota myös *maa- ja metsätalousministeriö sekä sisäasiainministeriö*, jotka lisäksi korostavat, että kiirehtimisvaatimuksesta pitäisi erottaa asianosaisen tekemä kiirehtimispyyntö, jonka asianosainen voisi tehdä nykyiseen tapaan viranomaiselle myös ennen käsittelyajan kulumista. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan asia voitaisiin käsitellä tällöin tavanomaista joutuisammin, jos asian ratkaisulla olisi asianosaiselle tavanomaista suurempi merkitys.

Myös *eduskunnan oikeusasiamies* esittää harkittavaksi, että kiirehtimisvaatimukseen olisi mahdollista turvautua vasta viranomaisen asettaman ja ilmoittaman määräajan kulluttua umpeen. Muutoin uudistuksen tarkoittama käsittelyaika koskeva menettely saattaisi käynnistyä, vaikkei pääasian käsittely olisi käytännössä edes vielä ennättänyt alkaa eikä muita kuin ehdotuksen 23 a §:n tarkoittamalla tavalla ennakoon ilmoitettuja perusteita asian käsittelyn kestolle olisi vielä ylipäättään esitettävissä. Tätä ei oikeusasiamiehen mukaan voi pitää tarkoituksenmukaisena eikä hyvää hallintoa edistävänä.

Turun hallinto-oikeus toteaa, että lakitekstistä tulisi selvemmin ilmetä, että kiirehtimisvaatimus, johon on annettava kirjallinen vastaus, sekä viivästysvalitus ovat tarkoitettu todellisiin, objektiivisesti todettaviin viranomaisen passiivisuustilanteisiin ja viivästymiin. Mietinnöstä ilmenevä lähtökohta, että viivästysvalitukseen pääsääntöisesti turvaututaan vasta, kun viranomaisen etukäteen ilmoittama kohtuullinen käsittelyaika on kulunut, tulisi kirjata näkyviin säännöksiin.

Länsi-Suomen lääninhallitus, Kansaneläkelaitoksen Pohjois-Suomen aluekeskus ja Lääkkeiden hintalautakunta ovat kaikki kiinnittäneet huomiota siihen, että työryhmän ehdotus voisi mahdollistaisi sen, että asianosainen voisi esittää kiirehtimisvaatimuksen heti asian vireillepantuaan. Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan tällöin viivästysva-

lituksen voisi tehdä lainkäyttöviranomaiselle viimeistään kolmen viikon kuluttua asian vireillepanosta, mitä menettelyä myös luultavasti lääninhallituksen mukaan käytettäisiin. Kansaneläkelaitoksen Pohjois-Suomen aluekeskuksen mukaan tällöin oikeussuojan käyttö laajenisi tilanteeseen, jossa asia ei vielä voi olla viivästynyt eikä varsinaista oikeussuojan tarvetta ole.

Verohallinnon mukaan on ongelmallista, ettei kiirehtimisvaatimuksen tekemiselle ole säädetty mitään muita edellytyksiä. Kiirehtimisvaatimuksen tekeminen olisi näin ollen yksinomaan asianosaisen harkinnassa. Verohallinnon mukaan on ennakoitavissa, että kiirehtimisvaatimuksia tultaisiin joissain tapauksissa tekemään melko piankin hakemuksen jättämisen jälkeen lähinnä keinona varmistaa prosessin pikainen eteneminen. Ehdotukseen sisältyy tällaisenaan selvästi vaara, että menettelyä saatetaan käyttää automaattisena oikaisuvaatimuksen käsittelyn kiirehtimisvälineenä. Tällaisella menettelyllä olisi vaikutusta erityisesti massahallintoasioissa, joihin Verohallinnon oikaisuvaatimuksetkin kuuluvat. Tällaisiin ennen viranomaisen julkaiseman käsittelyajan kulumista tehtyihin kiirehtimisvaatimuksiin vastaaminen on myös sekä asianosaiselle että viranomaiselle varsin turhauttavaa, kun pitäisi selittää, miksi asiaa ei ole käsitelty vaikka viranomaisen asettama kohtuullinen käsittelyaika ei vielä ole ylittynyt. Verohallinnon mukaan kiirehtimisvaatimuksen siihen liittyvine erillisine valitusmenettelyineen tulisi olla käytettävissä verotuksen kaltaisessa massamenettelyssä ainoastaan silloin, kun asianosaisella on viivästymisen vuoksi todellista oikeussuojan tarvetta. Jos tämä ei ole mahdollista, niin pitäisi harkita, että kiirehtimisvaatimuksen tekijälle asetettaisiin ainakin velvollisuus esittää perustelut kiirehtimisvaatimukselleen niissä tapauksissa, joissa hän kiirehtii asiansa käsittelyä ennen kuin viranomaisen julkaisema kohtuullinen käsittelyaika on täyttnyt.

Patentti- ja rekisterihallitus toivoo, ettei viranomaisille asetettaisi sellaisia uusia velvoitteita, jotka itse asiassa lisäävät työtä, ja jolloin asioiden normaali käsittely puolestaan hidastuu. Kun hakijan viranomaiselle esittämä kiirehtimisvaatimus edellyttäisi viranomaiselta määrääkaaan sidottua vastausta ja jos kiirehtimisvaatimuksen voisi tehdä jo ennen kuin viranomaisen asettama kohtuullinen käsittelyaika on kulunut umpeen, on patentti- ja rekisterihallituksen mukaan vaarana, että kiirehtimisvaatimusten käsittely johtaisi varsinaisen käsittelyprosessin hidastumiseen.

4.2.3.3 Kiirehtimisvaatimukseen vastaaminen

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota kiirehtimisvaatimuksen vastaamisen kaksivaiheisuuteen. Säännösehdotuksen perusteluiden mukaan kirjallinen vastaus siihen liitettyine ohjeineen on annettava suoraan, jos asianosainen on sitä vaatinut kirjallisessa kiirehtimisvaatimuksessaan. Tämän perusteella näyttäisi siltä, että silloinkin, kun kiirehtimisvaatimukseen vastataan suoraan kirjallisesti, asianosaiselta olisi vielä erikseen tiedusteltava, haluaako hän kirjallisen vastauksen muutoksenhakuohjauksineen. Tällaisen kaksinkertaisen kirjallisen menettelyn tarkoituksenmukaisuus voidaan oikeusasiamiehen mukaan kyseenalaistaa. Oikeusasiamiehen mukaan säännösehdotus lieneekin tulkittavissa niin, että jos kiirehtimisvaatimukseen vastataan suoraan kirjallisesti, vastaukseen liitetään samalla myös ohje viivästysvalituksen tekemiseksi. Oikeusasiamies kehottaa

lisäksi jatkovalmistelussa ottamaan nimenomaisesti kantaa siihen, tuleeko viranomaisen asettaa viikon sisällä antamassaan vastauksessa asianosaiselle määräaika, jonka kuluessa hänen tulee esittää pyyntönsä kirjallisen vastauksen ja muutoksenhakuohjauksen saamiseksi.

Kouvolan hallinto-oikeus huomauttaa, että ehdotetun hallintolain 23 e §:n 2 momentin sanamuodosta ei yksiselitteisesti ilmene, tarkoittaako ilmaus viranomaisen on laadittava vastaus kahden viikon kuluessa asianosaisen esittämästä pyynnöstä kahta viikkoa ensivaiheessa esitetystä kiirehtimispyynnöstä lukien vai kahta viikkoa siitä, kun asianosainen on ilmoittanut tyytymättömyytensä saamaansa vastaukseen.

Rovaniemen hallinto-oikeuden mukaan jatkovalmistelussa tulisi harkita vielä sitä vaihtoehtoa, että viranomainen antaisi kirjallisen vastauksen valitusosoituksineen vain yhden kerran. Asianosaisen voidaan nimittäin olettaa saavan viivästysvalituksen tekemisen kannalta riittävän informaation jo ensimmäisen vaiheen kirjallisessa vastauksessa, joka ei sisältönsä puolesta tulisi käytännössä poikkeamaan toisen vaiheen vastauksesta. Hallinto-oikeuden mukaan asianosaisen kannalta lienee turhauttavaa se, että hän joutuisi kirjallisen vastauksen jo saatuaan pyytämään vielä toisen kirjallisen vastauksen voidakseen tehdä viivästysvalituksen. Rovaniemen hallinto-oikeus myös kiinnittää huomiota siihen, että kaksivaiheinen kirjallinen vastaaminen ei näyttäisi olevan sopusoinnussa sen lakiehdotuksen taustalla olevan ajatuksen kanssa, että asiat on käsiteltävä joutuisasti ja viipymättä.

Oulun hallinto-oikeus, Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveystoimisto, Uudenmaan ympäristökeskus ja Suomen asianajajaliitto toteavat, että kaksivaiheinen vastaaminen vaikuttaa monimutkaiselta ja painottavat mahdollisimman yksinkertaiseen menettelyyn pyrkimistä uudistusta toteutettaessa. Asianajajaliiton mukaan menettelyllä tuskin voidaan torjua turhia valituksia, eikä ylimääräisten toimien asettaminen valituksen edellytykseksi muutenkaan ole oikea tapa valitusten vähentämiseen. Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveystoimiston mukaan riskinä on, että resurssipulatilanteessa menettely veisi aikaa vireillä olevien substanssiasioiden hoitamiselta. Sosiaali- ja terveystoimisto korostaakin. Uudenmaan ympäristökeskuksen mielestä kiirehtimisvaatimukset tulisi olla heti yhden vastauksen jälkeen valituskelpoinen ja siirtyä tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Pohjois-Suomen ympäristölupaviraston ja Tiehallinnon mukaan vastaamiselle ehdotetut määräajat ovat suhteellisen lyhyitä. Ympäristölupaviraston mukaan ainakin sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa on oletettavasti kysymys laajoista asioista, joiden käsitteleminen vaatii aikaa ja perustellun vastauksen antaminen asianosaiselle saattaa olla myös aikaavievä prosessi. Tiehallinto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että molemmat vastaamiselle asetetut määräajat voisivat olla kestoiltaan kaksi viikkoa.

Lääkelaitos samoin kuin *Lääkkeiden hintalautakunta* kiinnittävät lausunnossaan huomiota siihen, että ehdotuksessa esitetyt määräajat vastata kiirehtimisvaatimukseen ja antaa siihen kirjallinen vastaus voivat lomakausina olla vaikeasti toteutettavissa.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ehdottaa, että hallintolain 23 e §:ään otettaviksi ehdotettuja kiirehtimisvaatimukseen vastaamista koskevia säännöksiä täy-

dennettäisiin vastaamisajan laskemisen osalta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen olisi vastattava asian vireille panneen asianosaisen kiirehtimisvaatimukseen viikon kuluessa. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan säännöksestä tulisi ilmetä selkeästi, mistä aika laskettaisiin. Kun otetaan huomioon ehdotetun ajan lyhyys, lupa- ja valvontavirasto katsoo, että aika tulisi laskea siitä, kun viranomainen on vastaanottanut kiirehtimisvaatimuksen. Momentin ensimmäinen virke voisi siten kuulua: ”Viranomaisen on vastattava kiirehtimisvaatimukseen viikon kuluessa *sen vastaanottamisesta* 23 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla”. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ei pidä yksiselitteisen selkeänä myöskään hallintolain kyseisen pykälän 2 momentin ensimmäistä virkettä, jonka mukaan viranomaisen olisi, siinä tapauksessa, että asianosainen ilmoittaa haluavansa asiassa kirjallisen, viivästysvalitusohjein varustetun vastauksen, laadittava tämä vastaus kahden viikon kuluessa asianosaisen esittämästä pyynnöstä. Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan olisi selkeintä, että vastauksen antamisaika alkaisi tässäkin siitä, kun viranomainen on vastaanottanut asianosaisen esittämän pyynnön.

Säteilyturvakeskus kiinnittää lausunnossaan huomiota hallintolain 6 §:ssä kiteytettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden mukaiseen oikeusajatteluun ja siihen, että myöskään viranomaispuolelle ei saisi asettaa vaatimuksia, jotka ovat ilmeisen suhteettomia. Esimerkiksi hallintolakiin ehdotetun uuden 23 e §:n mukaisia määräaikoja tulisi säteilyturvakeskuksen mukaan voida kesäaikana soveltaa niin, että asiakkaan kiirehtimisvaatimukseen reagoidaan oikea-aikaisesti ja hän saa myös vastauksen oikea-aikaisesti, mutta viranomaisen kannalta hyvin perustellusta syystä vastaus voisi olla ilmoitus lopullisen vastauksen antamisesta, kun asianomainen asiantuntijavirkamies/virkamiehet ovat paikalla. Säteilyturvakeskuksen mukaan on suhteetonta edellyttää, että asiakasta palveleva sijainen tai toimistohenkilö joutuisi antamaan sitovan lupauksen käsittelyajasta asiassa, jonka käsittelevä asiantuntijavirkamies on vuosilomalla.

Myös *Virkamieslautakunta* kiinnittää huomiota siihen, että kuhunkin vireillä olevaan asiaan on vain asian esittelijä riittävän perehtynyt, jotta vastaus varmasti olisi asianmukainen. Joskus koko asiakirja-aineisto saattaa vielä olla lausuntovaiheessa, jolloin edes hänkään ei pysty työryhmän mietinnön tarkoittamassa lyhyessä ajassa arvioimaan asian käsittelyn vaatimaa todellista aikaa. Esittelijän loma-aikakin saattaa vaikeuttaa arvion antamista näin nopeasti. Jos arvio sitten osoittautuu täysin paikkansapitämättömäksi, pelkästään tästä huonosti suoritetusta arviosta voi seurata ehkä tarpeettomaksi osoittautuva viivästysvalitus. Virkamieslautakunta katsoo myös, että vastauksen antamiselle annettuja viikon ja kahden viikon määräajat vaikuttavat liian lyhyiltä.

4.2.3.4 Viivytyksettömyyden arviointikriteerit

Eduskunnan oikeusasiamies pitää erittäin suotavana työryhmän ehdotusta, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännöissä osaltaan muodostuneiden viivytyksettömyyden arviointiperusteet lisättäisiin nimenomaisesti hallintolakiin (ehdotuksen 23 b §). Oikeusasiamies kuitenkin esittää harkittavaksi, olisiko säännösehdoituksessa olevaa luetteloa tarpeen täydentää niitä tilanteita

ajatellen, joissa asian käsittely ja siten myös käsittelyaika ovat riippuvaisia myös muun kuin asian ratkaisevan viranomaisen toimenpiteistä.

Itä-Suomen lääninhallituksen liikenneosasto pitää tärkeänä sitä, että lakiin tulee säännös, jonka mukaan viivästystä arvioitaessa otetaan huomioon viranomaisen toimintaedellytyksissä tapahtunut olennainen ja ennakoimaton muutos, samoin kuin asianosaisen omasta menettelystä aiheutunut viivästys.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos katsoo, ettei asiakkaan oikeuksia voida sitoa hänen omaan toimintaansa silloin, kun asiakkaan toimintakyky on rajoittunut (Ks. Stakes raportteja 14/2008, s.88, 99-100). Niinpä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan asiakkaan omaan toimintaan ei tulisi viivästyksen syynä myöskään voida vedota näissä tilanteissa. Sen sijaan kiirehtimisvelvollisuus tulisi näissä tilanteissa säätää viranomaisia yleisesti velvoittavana silloin, kun viivästyminen tulee viranomaisen tietoon muun asian yhteydessä (vrt. lastensuojelulain 25 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus). Samoin tulisi säätää ilmoituksen perusteella viivästysvalituksen tekemiseen velvoitettu taho.

Suomen asianajajaliitto epäilee, etteivät viranomaiset tulisi asettamaan kohtuullisia käsittelyaikoja yli omien resurssiensa, vaikka he itse katsoisivatkin, että olisi tarvetta ratkaista asia nopeammin. Asianajajaliitto korostaa, että viivytyksetön käsittely on perusoikeus, jonka toteutuminen ei saa riippua pelkästään viranomaiselle kulloinkin myönnettyistä resursseista. Ehdotetussa hallintolain 23 a §:ssä, jossa on muutenkin keskitytty pääosin viranomaisen viivyttelyä ”ymmärtäviin” perusteisiin, viranomaisen itse asettama käsittelyaika on asetettu arvioinnin lähtökohdaksi. Viranomaisen itse asettamaa käsittelyaika ei ole kuitenkaan syytä asettaa arvioinnin normatiiviseksi perusteeksi. Olisikin syytä harkita koko 1 -kohdan poistamista tai ilmaista se esimerkiksi: ”Asian käsittelyn vaatima kohtuullinen käsittelyaika”. Onhan viranomaisen oma käsitys asiasta aina muutenkin ratkaisulle tärkeä lähtökohta.

4.2.3.5 Toimivalta kiirehtimisvaatimuksen vastaamiseen

Verohallinto kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun hallintolain 23 e §:n 3 momentin mukaan kiirehtimisvaatimuksen annettavan kirjallisen vastauksen antaa se viranomainen, joka ratkaisee vaatimuksen kohteena olevan asian. Tuloverotuksessa, kiinteistöverotuksessa ja perintö- ja lahjaverotuksessa oikaisuvaatimus osoitetaan verotuksen oikaisulautakunnalle, mutta verovirasto voi ratkaista asian siltä osin kuin esitetty vaatimus hyväksytään. Verovirastot valmistelevat myös ne oikaisuvaatimukset, jotka menevät verotuksen oikaisulautakunnan ratkaistaviksi. Kumpi viranomainen asian ratkaisee, selviää vasta, kun asia on selvitetty ja on selvillä miltä osin oikaisuvaatimus on hyväksyttävissä. Ennen tätä ei tiedetä, kumpi viranomainen olisi vastausvelvollinen. Kun verovirasto huolehtii asioiden valmistelusta verotuksen oikaisulautakuntaa varten, ei verotuksen oikaisulautakunta voi antaa perusteltua vastausta viraston toimivaltaan kuuluvasta tehtävästä. Verohallinnon mukaan ehdotettua säännöstä olisi tältä osin muutettava, että se sopisi verotusta koskeviin oikaisuvaatimuksiin.

Suomen kuntaliitto toteaa, että työryhmän esittämässä, kiirehtimisvaatimukseen vastaamista koskevassa uudessa hallintolain 23 e §:ssä todettaisiin, että ”kunnassa valtuusto voi johtosäännöllä antaa kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää vastauksen antamisen alaiselleen viranhaltijalle. Hallintolakiin ei sisälly kuntalain 86 §:ää vastaavaa säännöstä kunnanvaltuustoa koskevien säännösten soveltamisesta kuntayhtymässä. Koska ehdotetussa hallintolain 23 e §:ssä ei ole erikseen mainittu mitään sen soveltamisesta kuntayhtymissä, kuntayhtymän ylin toimielin ei voisi antaa johtosäännössä alemmalle toimielimelle mahdollisuutta toimivallan siirtämiseen alaiselleen viranhaltijalle kiirehtimisvaatimukseen vastaamista koskevassa asiassa. Suomen kuntaliiton mukaan tätä voidaan pitää selvänä puutteena.

Kirkkohallitus toteaa, että ottaen huomioon kirkollisten viranomaisten toimielinten kokousrytmi, kirkkolakiin jouduttaneen ottamaan vastaava säännös, kun mietinnössä ehdotetaan otettavaksi kunnallishallintoon liittyen, jonka säännöksen mukaan kiirehtimisvaatimukseen vastaaminen voitaisiin delegoida viranhaltijalle.

4.2.3.6 Kiirehtimisvaatimusasian raukeaminen

Kansaneläkelaitos sekä *Kansaneläkelaitoksen Pohjois-Suomen aluekeskus* kiinnittävät huomiota työryhmän ehdotukseen viivästysvalituksen raukeamisesta valitusprosessin kuluessa. Mitään vastaavaa säännöstä kiirehtimisvaatimuksen käsittelystä ei ole siinä tapauksessa, että viranomaisena tekee pääasiassa ratkaisun ennen vastausajan kulumista loppuun. Useissa Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa etuusasioissa asian käsittely on melko nopeaa eli näitä tilanteita tulee usein. Laissa olisi hyvä selkeästi todeta, että kiirehtimisvaatimus raukeaa samaan tapaan kuin viivästysvalitus. Erityissäännöksen puuttuessa joudutaan soveltamaan yleislainsäädäntöä ja tulkitsemaan esimerkiksi hallintolain 25 §:ää asioiden yhdessä käsittelemisestä. Lisäksi Kansaneläkelaitoksen mukaan lakiin olisi joka tapauksessa olennaista kirjata myös kiirehtimisvaatimuksen raukeaminen kun pääasiasratkaisu annetaan.

Suomen asianajajaliitto toteaa, että kiirehtimisvaatimus patistaa viranomaista ratkaisemaan mahdollisimman pian muutoin ratkaisukypsän ja viivästymässä olevan asian. Asianajajaliiton mukaan lienee itsestään selvää, ettei kiirehtimisvastausta tarvitse antaa, jos asia ratkaistaan saman tien, minkä voisi todeta 23 e §:ssä.

4.2.4 Muuta

Eduskunnan oikeusasiamiehen mielestä kiirehtimisvaatimusmenettelyn ensi sijaisen tarkoituksen tulisi olla se, että asiakas saa sen avulla ja niin halutessaan hallintoviranomaisen valituskelpoisen näkemyksen asian käsittelyaikaan vaikuttavista tekijöistä eikä se, että kiirehtimisvaatimuksen esittäneiden asiat tosiasiallisesti käsiteltäisiin ennen muita. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta pidän ongelmallisena, jos hallintoviranomaisiin kehittyisi sellainen ajattelutapa, että kiirehtimisvaatimuksen esittäneiden henkilöi-

den asiat asetetaan perusteetta aina etusijalle, jotta jatkossa välttyttäisiin vastaamasta viivästysvalitukseen.

Samoin katsoo *Suomen lakimiesliitto*, joka huomauttaa, ettei asiansa käsittelyn kestoon tyytymättömyytensä ilmoittaneiden asianosaisten asioita saa alkaa käsitellä nopeammin kuin muiden, jos siihen ei ole päteviä perusteita asian laadun tai muiden seikkojen takia.

Myös *Länsi-Suomen lääninhallitus*, *Etelä-Suomen lääninhallituksen oikeushallinto-osasto* ja *Lapin lääninhallituksen liikenneosasto* kiinnittävät huomiota hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuuteen. Lapin lääninhallituksen liikenneosaston mielestä esityksen toteutuessa on mahdollisuus, että ne jotka ovat jo muutenkin olleet niin valveutuneita ja joilla on ollut resursseja vaatia oikeuksiaan eduskunnan oikeusasiamieheltä, saisivat käyttöönsä uuden prosessin mukaan lukien myös muutoksenhakumahdollisuuden hallinto-oikeuden päätöksestä. Länsi-Suomen lääninhallitus katsoo, että esitettyjen oikeussuojakeinojen ei tulisi vaikuttaa viranomaistoimintaan siten, että hanakasti kiirehtimisvaatimuksia ja viivästysvalituksia tekevien tahojen asiat tosiasiaa priorisoituvat perusteettomasti käsittelyjärjestyksessä ohi niiden asiakkaiden asioiden, jotka odottavat hiljaisesti päätöksentekoa.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää harkittavaksi, voisiko mahdollisen kiirehtimisvaatimuksen nimetä toisella lailla. Nykyisellään nimike antaa ministeriön mielestä asianosaiselle vaikutelman, että tällä tavalla hänellä on mahdollisuus kiirehtiä asiansa käsitteilyä, mikä ei siis saa pitää paikkaansa, jos hänen asiaansa käsitellään samoilla periaatteilla kuin muidenkin. Samoin ministeriö kiinnittää huomiota yksityiskohtaisiin perustelujen toteamukseen, että kiirehtimisvaatimus olisi hallinnon sisäinen ”oikaisukeino”. Koska ehdotetussa menettelyssä ei puututa itse asian asiasisältöön, parempi ilmaisu olisi ministeriön mukaan esimerkiksi ”oikeussuojan saamiskeino”.

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää lausunnossaan huomiota ehdotusten suhteesta hallintolain yleissäännöksiin. Hallintolain 19 §:n mukaan asia voidaan viranomaisen suostumuksella panna vireille myös suullisesti. Hallintolain 20 §:ssä on puolestaan säädetty muun muassa suullisen vireillepanon yhteydessä esitettyjen tietojen kirjaamisesta. Kiirehtimisvaatimuksen esittäminen lienee kiirehtimisasian vireillepanoa. Oikeusasiamiehen mukaan tilanne voi asianosaisen näkökulmasta näyttäytyä monimutkaisena, jos hän ottaa viranomaiseen yhteyttä puhelimitse, tiedustelee asiansa tilaa ja suullisen vastauksen saatuaan välittömästi kiirehtii asiaansa mutta hänet kuitenkin joudutaan ohjaamaan tekemään kiirehtimisvaatimuksensa kirjallisena, minkä jälkeen hänelle viikon kuluessa vastataan mahdollisesti suullisesti. Edellä todettuun liittyy eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan toisaalta myös se, tulisiko kiirehtimisvaatimus perustella ja missä määrin. Kyse on samalla ehdotetun 23 d §:n suhteesta asiakirjan täydentämistä koskevaan hallintolain 22 §:ään. Jos kiirehtimisvaatimuksen tarkoitus on mietinnöstä ilmenevällä tavalla saada asia ratkaistuksi tarvitsematta turvautua viivästysvalitukseen, kiirehtimisvaatimukselta voitaneen oikeusasiamiehen mukaan edellyttää perustelemista. Viranomaisen ei nimittäin ole mahdollista arvioida yksittäistapauksessa asian merkitystä - ja sitä kautta kiirehtimisen tarvetta - asianosaiselle, jollei hän sitä itse erikseen tuo esille. Tällöin kiirehtimisvaatimusta tulisi tarvittaessa täydennyttää, mikä toisaalta lisäisi menettelyn monimutkaisuutta. Oikeusasiamies toteaa kuitenkin vielä, että kirjallinen muoto ei vaikuttaisi olevan välttämätön muutoksenhaun näkökulmasta, koska hallintolain-

käyttölakiin ehdotetun 73 d §:n perustelujen mukaan (s. 40) asia voitaisiin ratkaista asianosaisen tekemän viivästysvalituksen sekä viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antaman vastauksen ja viranomaiselta viivästysvalituksen johdosta pyydettyä lausunnon perusteella. Näin ollen kiirehtimisvaatimus ei olisi aina osa oikeudenkäyntiaineistoa, eikä sen edellyttäminen kirjallisena siten olisi ainakaan tästä näkökulmasta aina tarpeen. Oikeusasiamiehen mielestä on harkittava, onko viivästysasian käsittelyn joustavaksi tarkoitettujen luonteen ja asiakaslähtöisyyden mukaista ehdottomasti syytä torjua kiirehtimisvaatimuksen suullinen vireillepano. Toisaalta vaatimuksen dokumentoitavuuteen ja sen todentamiseen, onko vaatimus ylipäättään esitetty, liittyvät seikat saattavat puoltaa kirjallista muotoa.

Museovirasto toteaa, että ehdotetun 23 e §:n mukainen kiirehtimisvaatimukseen vastaaminen voi suullisen vastaamisen osalta käytännössä osoittautua hankalaksi. Suullisen vastauksen antamista ja keskustelun sisältöä voi olla mahdotonta näyttää toteen jälkikäteen, jos asianosainen kuitenkin tekee viivästysvalituksen sillä perusteella, että vastausta kiirehtimisvaatimukseen ei olisi lainkaan annettu.

Kirkkohallituksen mukaan asianosaisena toimivan viranomaisen asema jää mietinnön perusteella epäselväksi. Vain ehdotetun hallintolain 23 d §:n perusteluissa katsotaan, että kiirehtimisvaatimuksen voisi tehdä myös viranomainen vireillepanemissaan asioissa, kun asia koskee viranomaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta. Kirkkohallituksen mielestä perusteluja tulisi tältä osin avata tuomalla esille niitä asiaryhmiä, jolloin säännöksiä sovellettaisiin myös viranomaisten vireillepanemiin hallintotoimiin.

Suomen asianajajaliitto kiinnittää huomiota kiirehtimisvaatimusta koskevien säännösten terminologiaan. Ehdotuksen mukaan kiirehtimisvaatimuksen ja sitä kautta viivästysvalituksen voisi tehdä vain asian vireille pannut asianosainen. Asianajajaliiton mukaan olisi johdonmukaisempaa kuitenkin kytkeä kelpoisuus hallintolainkäyttölain 6 §:ssä tarkoitettuun asianosaiskelpoisuuteen, koska joissain tilanteissa hakijana toimii eri organisi kuin se, jonka etua hakemus pääasiallisesti koskee.

4.3 Viivästysvalitus

4.3.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Hämeenlinnan hallinto-oikeus pohtii lausunnossaan, miten tuomioistuimen riippumattoman aseman rooliin sopii se, että viivästysvalitus asettaa hallinto-oikeuden hallinnon toimivuuden valvojaksi. Toisaalta voidaan Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan myös esittää kysymys, mikä organisaatio soveltuisi paremmin autoritatiivisesti ja riittävän nopeasti ratkaisemaan, milloin viivästys loukkaa tai väitetään loukkaavan hallinnon palveluita käyttävän oikeutta, etua taikka velvollisuutta. Hallinto-oikeuksille tällainen hallinnon valvontatehtävä on uutta ja alkuunsa varmaankin tuottaisi jopa jonkinasteista hankaluutta. Kuntien hallinnon tehokkuuden arvioimisessa törmätään lisäksi meillä voimakkaana elävään kuntien itsehallinnon periaatteeseen. Kunnat saattavat kokea itsehallinnon loukkauksena tuomioistuimen toimivallan kunnan hallinnon toimivuuden suhteen, vaikkakin kysymys on vain tietyistä sellaisista asiaryhmistä, missä yksilöllä voi-

daan katsoa olevan subjektiivisia oikeuksia tai etuja taikka kunnan viranomaisen on asettanut velvoitteita yksilölle.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta toteaa, että sen toimialalla on erityislainsäädännössä jo säädetty mahdollisuudesta saada viivästyskorotusta, jos asian käsittely viivästyy. Muutoksenhakulautakunnan mukaan työryhmän ehdotus viivästysvalituksesta sopisi kuitenkin myös tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan hallinnonalalle täydentämään erityislain säännöksiä.

Myös *työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta* toteaa, että sen toimialalla on säädetty viivästyskorotuksesta. Tästä johtuen lautakunta arvioi, että uuden järjestelmän käyttö jäisi vähäiseksi, muttei tarpeettomaksi. Muutoksenhakulautakunta pitää kuitenkin nyt ehdotettuja prosessimenettelyitä perusteltuina. Ehdotukseen sisältyvä uhkasakkomenettely on uusi elementti toimeentuloturvan muutoksenhakuelimissä, mutta lautakunnan mukaan se on toteutettavissa samoin kuin muussakin hallintolainkäytössä.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta pitää hyväksyttäväksi esitettyjä lakimuutoksia hallintopäätöksen viivytyksettömyyden takaamiseksi tarpeellisenä parannuksena asianosaisen oikeusturvaan. Valituslautakunta toteaa, että ehdotus toisi uudistuksia sen toimintaan, sillä ehdotuksen myötä hallintoriitamenettely tulisi sovellettavaksi myös muissa lainkäyttöelimisissä kuin hallintotuomioistuimissa. Toisena aivan uutena elementtinä tulisi olemaan uhkasakon asettamismenettely. Valituslautakunta toteaa, että uusien lainkohtien soveltaminen käytännössä lopulta parhaiten paljastaa mahdollisesti täsmennystä vaativat kohdat tai soveltamisongelmat.

Etelä-Suomen lääninhallituksen sivistysosasto toteaa, että ehdotetun viivästysvalitusjärjestelmä mukaan valitusviranomaisella olisi mahdollisuus asettaa viranomaiselle määräajan, jonka kuluessa asia olisi ratkaistava, ja tehostaa viranomaiselle asetettua velvollisuutta uhkasakon asettamisella. Uudistus toisi sivistysosaston näkemyksen mukaan merkittävää parannusta oppilaan ja opiskelijan asemaan opetuksenjärjestäjän viivästyslanteissa.

Keski-Suomen TE-keskus toteaa, että viivästysvalitus saattaisi olla työryhmän ehdotuksen elementti, joka voitaisiin uutena tekijänä ottaa lainsäädäntöön.

4.3.2 Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot

Maa- ja metsätalousministeriön suhtautuu varauksellisesti työryhmän ehdotukseen hallintolainkäyttölaissa säädettävästä viivästysvalituksesta. Lisäbyrokratian ja uusien viranomaisvelvoitteiden säätäminen lisää aina hallintoviranomaisten työtä ja vie aikaa itse ratkaisutoiminnalta. Paras asiantuntemus asian ratkaisemiseksi on toimivaltaisella hallintoviranomaisella, joka voi ottaa huomioon substanssikysymyksiä ja asian erityispiirteitä koskevat näkökohdat prosessia koskevien säännösten lisäksi. Nykyisiä oikeussuojakeinoja täydennettynä kohtuullisen käsittelyajan asettamisella, arviolla käsittelyajasta ja kiirehtimisvaatimuksesta voitaisiin ministeriön mukaan pitää riittävinä. Tämän vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista siirtää ratkaisuvalltaa valitusviranomaiselle.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että viivytyksetön asioiden käsittely ja oikeus saada asiassa päätös ovat perusvaatimuksia hallinnon toimivuudessa. Tältä kannalta on korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ollut merkittävää selvittää myös sitä, tarvitaanko erityisiä oikeussuojakeinoja käsittelyn viivästyessä. Koska korkeimman hallinto-oikeuden mukaan on syytä vielä perusteellisesti harkita lainsäädännön perusratkaisuja, ei sen lausunnossa oteta tässä yhteydessä kattavasti kantaa ehdotetun sääntelyn yksityiskohtiin. Korkein hallinto-oikeus suhtautuu kuitenkin kriittisesti työryhmän ehdotukseen viivästysvalituksesta, koska on otettava huomioon valtiosäännön peruseriaatteen sekä hallinnon ja oikeudenkäytön erottaminen toisistaan. Sellaista kehitystä, että hallinnon passiivisuudesta tai asioiden viipymisestä johtuvia ongelmia siirretään ensiasteena hallinto-oikeuksien ratkaistavaksi ei voida pitää perusteltuna. Lisäksi korkein hallinto-oikeuden mielestä olisi vielä syytä perusteellisesti tarkastella vaaraa, joka liittyy mahdollisuuteen käyttää viivästysvalitusta epäasiallisena keinona vaikuttaa itse pääasiaan. Näin on varsinkin silloin, kun hallintoasiassa on useita yksityisiä osapuolia vastakkaisine etuineen. Viivästyksen arviointiperusteet luettelevaan hallintolain 23 b §:ään sisältyisi kyllä asian erityinen merkitys asianosaiselle (4 kohta). Kun kysymys saattaa asiaryhmästä riippuen olla myös asian merkityksestä jollekin toiselle asianosaiselle kuin viivytysperusteisen vaatimuksen esittäjälle, jää tulkinnanvaraiseksi, keitä kaikkia kriteeri koskee, etenkin kuin välittömästi edellisessä 3 kohdassa asianosainen näyttäisi viittaavaan juuri vaatimuksen esittäjään. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ehdotetut muutokset hallintolakiin ovat hallintolainkäyttölakiin ehdotettuja muutoksia ongelmattomammin toteutettavissa.

Vakuutus-oikeus näkee viivästysvalituksen ulottamisessa vakuutus-oikeuden toimialaan liittyviin asioihin ongelmana sen, että etenkin lääketieteellisissä asioissa on yleensä pehdyttävä huolellisesti myös itse pääasiaan ja sen lääketieteelliseen puoleen, ennen kuin voidaan sanoa, onko asiaan ensiasteena käsittelevä viranomainen viivästynyt vai ei. Näin ollen viivästysvalituksen käsittelyn erottaminen itse pääasian käsittelystä ei ole yksinkertaista ja viivästysvalituksen käsittelyssä olisikin varottava ottamasta kantaa itse pääasiaan muilta osin kuin ainoastaan viivästyksen arvioinnin osalta. Vakuutus-oikeuden toimialaan kuuluvissa asioissa on myös otettava huomioon erityislainsäädännössä olevat viivästysajan laskentaa ja viivästyskorotusta koskevat säännökset. Vakuutus-oikeuden näkemyksen mukaan ensiasteena asiaa käsittelevän viranomaisen tulisi, mikäli viranomaisen sittemmin antama päätös olisi yksityisen etuudensaajan kannalta myönteinen, ottaa kantaa myös viivästyskorotuksen alkamiseen. Mikäli viivästyskorotuksen alkamisaika poikkeaisi valitusviranomaisen päätöksessään asettamasta viivästyksen alkamisajankohdasta (esimerkiksi edellä mainituissa tilanteissa, joissa asiaan tulee vielä viivästysvalituksen käsittelyn jälkeenkin uutta asiaan vaikuttavaa selvitystä), tulisi ensiasteen viranomaisen perustella päätöksensä tältä osin. Joka tapauksessa näitä kysymyksiä tulee vakuutus-oikeuden mukaan tarkastella esityksen jatkovalmistelussa.

Eteläinen tullipiiri kiinnittää huomiota siihen, että jatkossa yksittäinen asia voitaisiin joutua käsittelemään asiaa ensin oikaisuvaatimuksena ja valituksena ja jossain vaiheessa kiirehtimisvaatimuksena ja lausumaan viivästysvalituksesta, joten asian käsittelyvaiheet voisivat ehdotetun lainmuutoksen jälkeen olla moninkertaiset verrattuna parin vuoden takaiseen tilanteeseen. Tämä on tullipiirin mukaan väistämättä ristiriidassa valtion tuottavuusohjelman myötä vähenevien resurssien kanssa.

Kansaneläkelaitos toteaa olevan syytä pohtia, onko näin järeän oikeussuojakeinon kuin viivästysvalituksen käyttöönotto ylipäättänsä tarkoituksenmukaista. Nykyinen järjestelmä monimutkaistuisi entisestään, mikä myös asiakkaiden yhdenvertaisuusperiaate huomioon ottaen on kyseenalaista. Ottaen huomioon valtionhallinnon tuottavuusohjelma ja samansuuntaiset toimet myös Kelassa, hallinnossa joudutaan tarkoin priorisoimaan toimenpiteitä ja resurssienkäyttöä. Kansaneläkelaitoksen mukaan sen sisäisellä lausunkierroksella on tuotu esille huoli siitä, että asiakkaan näkökulmasta valitusmahdollisuuden olemassaolo jo ennen asiaratkaisua hämärtää asiakkaan käsitystä asiansa etenemisestä viranomaisessa samoin kuin hämärtyy asiakkaan käsitys, mistä voi valittaa. Asiakkaalle saattaa syntyä epätietoisuutta eri valitusprosessien keskinäisestä suhteesta. Huolenaihe on, että asiakas saattaa luulla, että valitusviranomaisen päätös tulee sisältämään myös asiaratkaisun ja tästä syystä ei huomaa valittaa prosessin kuluessa annetusta etuspäätöksestä. Valituksen käyttö työryhmän esittämien tavoitteiden kannalta voidaan kansaneläkelaitoksen mukaan myös kyseenalaistaa sinänsä. Kansaneläkelaitos toteaa, ettei valitus ei repressiivisenä oikeussuojakeinona voi korjata asian käsittelyn viivästy- mistä sen paremmin kuin esimerkiksi kantelu. Tästä syystä on vaikea nähdä miten viivästysvalituksen tekemisen mahdollisuus tosiasiaassa lisäisi esimerkiksi kansaneläkelaitoksen etuuden hakijan oikeusturvaa asian käsittelyn viipyessä. Viivästysvalituksen käyttöönotto kantelumahdollisuuden ohella on myös omiaan monimutkaistamaan järjestelmää entisestään sekä asiakkaan itsensä että viranomaisten osalta. Käytössä olisi tämän jälkeen kaksijakoinen järjestelmä. Kansaneläkelaitos kiinnittää myös huomiota siihen, että huolimatta sosiaali- ja terveysministeriön johdolla tehdyistä toimenpiteistä lautakunnan toiminnan nopeuttamiseksi, on kyseenalaista miten lautakunta kykenisi selviytymään viivästysvalitusten edelleen kasvattamasta työmäärästä siten kuin viivästysvalitusuudistuksessa edellytetään. Uudistuksen mukaan viivästysvalituksen käsittelyn tulisi olla yksinkertaista ja nopeaa.

Valtion elokuvatarkastamo toteaa, että sen toimintatapa poikkeaa monessa suhteessa muista valtion viranomaisista. Sen toimintaa säätelee paljolti kuvaohjelmien liikealan markkinatilanne. Elokuvatarkastamo katsookin, että työryhmän ehdottaman viivästysvalituksen tapainen menettely on tarkastamon kohdalla tarpeeton.

Suomen lakimiesliitto toteaa, että kiirehtimisvaatimus ja viivästysvalitus vaikuttavat sinänsä järkeviltä ratkaisuilta siihen toimeksiantoon, joka työryhmälle on annettu. Oikeusturvaa ne tehostaisivat luultavasti etenkin siltä osin, että asianosaisen olisi mahdollista saada viranomaiselta jo melko aikaisessa vaiheessa selkeä arvio siitä, kuinka kauan hänen asiansa käsittely kestää. Useimmat kiirehtimisvaatimuksen tekijät luultavasti olisivatkin tyytyväisiä jo tähän eikä syytä tyytymättömyyden ilmoittamiseen enää asiassa olisi. Suomen lakimiesliiton mielestä täytyy kuitenkin muistaa, että kiirehtimisvaatimusten ja viivästysvalitusten käsittely toisi lisää työtä niitä käsitteleville viranomaisille. Ei siis saa päästä syntymään sitä erikoiselta kuulostavaa tilannetta, jossa asioiden käsittely entisestään viivästyy sen takia, että viranomaiset joutuvat käsittelemään pöydällä olevista asioista tehtyjä kiirehtimisvaatimuksia.

Suomen tuomariliitto ry katsoo, että uudet säännökset kirjoitettava niin selkeästi, etteivät ne synnytä asiakkaissa perusteettomia odotuksia tai houkuttele tekemään kiirehtimispyyntöjä ja viivästysvalituksia vain tarkoituksessa saada oma asia käsitellyksi tavanomaisista nopeammassa aikataulussa silloinkin kun todellista tarvetta tähän ei ole

olemassa. Lakitekstistä tulisikin nyt esitettyä selvemmin ilmetä, että kiirehtimisvaatimus ja viivästysvalitus ovat ensisijaisesti tarkoitettu todellisiin, objektiivisesti todettaviin viivästystilanteisiin. Näkyviin tulee siten kirjata se mietinnöstä ilmenevä lähtökohta, että viivästysvalitukseen pääsääntöisesti turvaudutaan vasta, kun viranomaisen ilmoittama kohtuullinen käsittelyaika on kulunut.

4.3.3 Ehdotetusta toteuttamistavasta esitetyt kannanotot

4.3.3.1 Viivästysvalituksen käsittelevä taho

Työryhmän mietinnössä on ehdotettu, että viivästysvalitus tehtäisiin sille hallinto-oikeustuomioistuimelle tai muulle lainkäyttöviranomaiselle, jolta haetaan valittamalla muutosta asiassa tehtyyn hallintopäätökseen. *Valtioneuvoston oikeuskanslerin* mukaan on johdonmukaista ja menettelyn yksikertaisuuden ja käyttökelpoisuuden vuoksi perusteltua, että viivästysvalitus tehdään samalle valitusviranomaiselle, joka käsittelee myös varsinaista hallintopäätöstä koskevan mahdollisen valituksen. Erilaiset muutoksenhakutiet olisivat oikeuskanslerin mukaan omiaan aiheuttamaan sekaannusta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että eräissä sen toimialaan kuuluvissa asioissa, kuten esimerkiksi työnantajan maksuhuojennusta koskevassa asiassa ja työllistämistukiasias-
sa, tehtyyn päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta. Ministeriö toteaa, että työryhmämietinnöstä ei ilmene, mille viranomaiselle voidaan tehdä viivästysvalitus sellaisissa hallintoasioissa, joita koskee valituskielto. Näissä tilanteissa ei ole olemassa valitusviranomaista, jolle ehdotetun hallintolainkäyttölain 73 b §:n sanamuodon mukaan viivästysvalitus voitaisiin tehdä. Lisäksi esimerkiksi suureen osaan paikkaturvapäätöksistä ei sisälly oikeutta valittaa, vaan hakijan on nostettava kanne alioikeudessa. Mikäli hakijalle on paikkaturvapäätöksessä annettu tällainen muutoksenhakuosoitus, jää epäselväksi, minne hakija voi tehdä viivästysvalituksen.

Samaan viittaa myös *verohallinto*, joka toteaa, että verotusmenettelylain 85 §:ssä säädettyyn ennakkotietoa koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Verohallinto esittää harkittavaksi, pitäisikö ehdotetussa säännöksessä säätää, mille lainkäyttöviranomaiselle viivästysvalitus tehdään, jos viivästysvalituksen kohteena olevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Itä-Suomen lääninhallituksen sivistysosasto toteaa, että se pitää perusteltuna, että kun asiassa tulee ensin hakea oikaisua, tehtäisiin viivästysvalitusten työryhmän ehdottamalla tavalla suoraan hallinto-oikeudelle.

Patentti- ja rekisterihallitus toteaa, että sen päätöksistä tehtävät valitukset käsitellään pääsääntöisesti Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnassa. Työryhmän ehdotuksen mukaan viivästysvalitus tehtäisiin sille valitusviranomaiselle, johon asiassa annettua päätöksestä valitettaisiin. Valituslautakunnan käsittely on jo nykyisellään melko ruuhkautunut, joten viivästysvalitusten käsittely saattaisi lisätä käsittelyruuhkaa. Patentti- ja rekisterihallituksen pitää kannatettavampaa, että valitukset ohjattaisiin hallinto-

tuomioistuimille, joilla muutenkin tulisi olemaan kokemusta tämän tyyppisten asioiden käsittelyssä.

4.3.3.2 Viivästysvalituksen määräaika ja käsittely

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota viivästysvalituksen tekemiselle varattuun kuuden kuukauden valitusajakaan. Ministeriön mukaan tulisi harkita, että pykälään lisättäisiin maininta valitusajan alkamisesta tilanteissa, joissa asianosainen tekee viivästysvalituksen siinä tapauksessa, että viranomainen ei ole määräajassa vastannut sille tehtyyn kiirehtimispyyntöön. Sinällään asia on kuvattu perusteluissa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että esityksessä esitetyillä perusteilla valitusajan asettaminen tavanomaista valitusaikaa pidemmäksi on perusteltua. Valtioneuvoston oikeuskansleri esittää kuitenkin edelleen pohdittavaksi, missä määrin valituksen tekemiselle asetettu enimmäisaika on viipymistä koskevista asioista asian luonne huomioiden ylipäänsä tarpeellinen. Mahdollisuus viivästysvalituksen tekemiseen päättyy riippumatta siitä, vastaako viranomainen kiirehtimisvaatimukseen vai ei, siinä vaiheessa, kun viranomainen täyttää velvollisuutensa eli tekee hallintopäätöksen. Mikäli taas viranomainen laiminlyö päätöksen tekemisen, tulisi asianosaisella oikeuskanslerin näkemyksen mukaan olla mahdollisuus tehdä viivästysvalitus siitä riippumatta, kuinka paljon aikaa kiirehtimisvaatimukseen annetusta vastauksesta on kulunut. Tällaisessa tilanteessa viivästymistä koskevan asian vireille paneminen uudella kiirehtimisvaatimuksella, voisi nähdäkseni perusteettomasti pitkittää asian käsittelyä. Menettelyn yhdenmukaisuus eri tilanteissa (viranomainen on/ei ole vastannut kiirehtimisvaatimukseen) tekisi myös ehdotetusta oikeusturvakeinosta selkeämmän. Oikeuskansleri näkee myös hieman ongelmallisena sen, ettei valitusoikeuden alkamisesta viranomaisen vastaamattomuustilanteissa ole ehdotuksessa säännöksiä. Menettely näissä tilanteissa on selostettu ainoastaan esityksen perusteluissa. Oikeuskanslerin mukaan olisi syytä harkita säännösten täydentämistä tältä osin epäselvyyden välttämiseksi.

Oulun hallinto-oikeus pohtii, miten kiirehtimisvaatimuksen annetun vastauksen tiedoksi antamisen tulisi tapahtua ja voitaisiinko vastaus antaa tiedoksi kuntalain 95 §:n mukaisesti kirjeellä, jolloin asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä vai pitääkö käyttää saantitodistusta. Oulun hallinto-oikeus kiinnittää myös huomiota siihen, että siinä tapauksessa, että viranomainen ei ole määräajassa vastannut sille tehtyyn kiirehtimispyyntöön valitusaika alkaisi ja valituksen voisi tehdä heti vastauksen antamiselle asetetun määräajan päätyttyä. Eli niinkö, että jos viranomainen ei vastaisi lainkaan, alkaisi määräaika valituksen tekemiselle 23e §:n I momentin mukaisesti (vastaus viikon kuluessa) ja jos vastaisi, muttei antaisi kirjallista vastausta valitusosoituksineen, 23e §:n mukaisesti (kahden viikon kuluessa)? Menettely vaikuttaa hallinto-oikeuden mielestä hieman sekavalta.

Seuraavat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota viivästysvalitusasian käsittelyyn kiireellisenä ja mahdollisuuteen käsitellä asia kevennetyssä järjestyksessä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että työryhmän ehdotuksen mukaan asia voitaisiin käsitellä hallintoasian muita asianosaisia kuulematta, jollei muiden asianosaisten kuulemiseen ole asian laatu huomioon ottaen erityisiä syitä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tilanne saattaa perustellusti olla tällainen, jos viivästysvalitus hylätään. Sen sijaan viivästysvalituksen hyväksyminen yhden osapuolen esittämän selvityksen varassa voi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan olla ongelmallista esimerkiksi silloin, kun kysymys on taloudellisesti merkittävän hankkeen toteuttamiseen liittyvistä ratkaisuista, joihin viivästysvalitukset todennäköisesti tulisivat osaltaan kohdistumaan.

Kouvolan hallinto-oikeus toteaa, että työryhmän ehdotus, että viivästymisvalitusten käsiteltäisiin yhden tuomarin kokoonpanossa ja rajaten asian käsittely koskemaan vain asian käsittelyn kestoa hallintoviranomaisessa tekisi menettelystä toki kevyehkön. Tällainenkin käsittelyjärjestys kuitenkin sitoo valitusviranomaisen voimavaroja. Hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, tulisiko viivästysvalitusoikeutta säännöstekstissä rajoittaa vain selvästi viivästyneisiin tapauksiin.

Oulun hallinto-oikeus ja *Suomen tuomariliitto ry* toteavat, että ehdotusta pitäisi selkiyttää siltä osin, että laissa pitäisi säätää siitä, onko viivästysvalitusasiassa yleensä tarkoitus hankkia lausunto ja ehkäpä vielä vastaselitys. Suomen tuomariliiton mukaan pääsääntönä tulisi olla viranomaisen lausunnon pyytäminen. Lisäksi jos vastineen pyytäminen asianosaiselta edellä mainitun lausunnon ja mahdollisesti hankitun muun selvityksen johdosta jää tuomioistuimen tapauskohtaiseen tarpeellisuusharkintaan, tulisi tämän ilmetä tuomariliiton mukaan lakitekstistä.

Itä-Suomen lääninhallituksen sivistysosasto katsoo, että viranomaiselta viivästysvalituksen käsittelyn kestäessä pyydettyjen lausuntojen osalta on syytä huomioida niiden mahdollinen kuormittavuus suhteessa muuhun hallintotoimintaan. Lausuntopyyntöön sisältövaatimuksille ja laajuudelle ei tämän vuoksi tule asettaa liian korkeaa vaatimustasoa.

Maahanmuuttovirasto toteaa lausunnon pyytämisen osalta, että jos valitusviranomainen asettaisi määräajan ja uhkasakon lausunnonantajalle asian ratkaisusta vastuussa olevan viranomaisen sijaan, tulisi viivästysvalitus toimittaa lausunnolle myös tälle. Lisäksi Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että vastaava menettely olisi viraston toimialaan kuuluvissa asioissa ulotettava koskemaan, ei pelkästään lausunnonantajatahoja, vaan myös niitä tahoja, jotka vastaavat asianosaisten kuulemisesta (poliisilaitokset Suomessa ja edustustot ulkomailla) - valitus tulisi toimittaa lausunnolle kuulemisesta vastaavalle taholle.

Ehdotuksen mukaan viivästysvalituksen vireilläolo ei vaikuttaisi hallintoviranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan, vaan viranomaisen on jatkettava viivästyneeksi väitetyn asian käsittelyä. *Kuopion hallinto-oikeus* toteaa, että edellä mainitusta johtuen hallinto-oikeus joutuu tekemään päätöksensä viivästysvalituksesta tilanteessa, jossa pääasiaa koskevat asiakirjat ovat hallintoviranomaisella. Tällöin viranomaisen viivästysvalituksen johdosta antaman lausunnon täytyy olla riittävän yksityiskohtainen, jotta hallinto-oikeus voisi arvioida käsittelyn kohtuullisuutta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että oikeusministeriön oikeushallinto-osaston kehittämispäällikkö Liisa Heikkilän 1.9.2006 valmistuneen muistion mukaan hallinto-oikeuksien käsittelemistä asioista on löytynyt kiireellisyysäännöksiä 66:sta eri laista. Lisäksi on vielä olemassa sellaisia asiaryhmiä, missä tuomioistuinkäsittely tulisi asian luonteesta johtuen järjestää kiireellisesti, vaikka laissa ei olekaan siitä erityistä säännöstä. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa harjoitteli Minna Riikosen 12.6.2007 tekemän selvityksen mukaan 31.5.2007 vireillä olleista 1895 asiasta kiireellisenä käsiteltäväksi säädettyjä oli 510 eli 27 %. Kiireellisenä käsiteltyjen asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 6,4 kuukautta. Kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli tuolloin 8,3 kuukautta. Viivästysvalituskin on käsiteltävä kiireellisesti. Tässä vaiheessa on vaikeaa arvioida, kuinka nopeasti viivästysvalitukset faktillisesti pystyttäisiin käsittelemään hallinto-oikeuksissa. Toisaalta viivästysvalitus ehdotuksen mukaan raukeaa, jos hallintoviranomainen ratkaisee asian ennen kuin viivästysvalitus on ratkaistu valitusviranomaisessa siis tavallisimmin hallinto-oikeudessa. Kun hallintoviranomainen on itse asettanut itselleen asiaryhmään sopivan tavoitteellisen käsittelyajan ja kiirehtimisvaatimukseen antamassaan vastauksessa hallintoviranomainen ei merkittävästi ylitä tuon asiaryhmän käsittelyaika-arviotaan, hallinto-oikeudella ei liene kovinkaan usein tarvetta ratkaista asiaa ainakaan ennen tuon, julkaistun asiaryhmän käsittelyaika-arvion umpeen kulumista. Jos hallintoviranomainen sitten noudattaa tässä yksittäisessä asiassa antamaansa vastausta päätöksensä antamisajankohdasta, viivästysvalituksen käsittely raukeaa. Tällaista hallinto-oikeudessa raukeamiseen päättyvää viivästysvalituksen elinkaarta ei välttämättä tarvitse edes tietoisesti tavoitella. Näin voi käydä aivan pakon edessäkin, koska hallinto-oikeudet joka tapauksessa joutuvat tässä työtilanteessa ja henkilöstöresursseissa priorisoimaan tuomioistuimessa kiireellisesti käsiteltäviä asioita keskenään.

4.3.3.3 Viivästysvalitusasian ratkaisukokoonpano

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ehdotuksen mukaan viivästysvalitusasia ratkaistaisiin hallinto-oikeudessa yhden jäsenen kokoonpanossa. Näin olisi myös päätettäessä asian ratkaistavaksi ottamisesta, minkä jälkeen asia siirtyisi hallintolainkäyttölain 73 e §:n 4 momentin mukaan käsiteltäväksi hallintoriitana (tai oikaisuvaatimustilanteessa valituksena). Tässä on korkeimman hallinto-oikeuden mukaan mitä ilmeisimmin pyritty sovittamaan yhteen toisaalta käsittelyn summaarisuus ja kiireellisyys ja toisaalta kriteerien (samanaikaisesti sekä hallintolain 23 b § että hallintolainkäyttölain 73 e §:n 3 momentti) harkinnanvaraisuus, mutta lopputulos on helposti ongelmallinen ja jännitteinen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan yhden jäsenen tekemä päätös, jolla hallintoasia on otettu ratkaistavaksi, olisi voitava peruuttaa ratkaisuasiasa toimivaltaisessa laajemmassa kokoonpanossa, jos osoittautuu, ettei hallintoasia lopulta olekaan hallinto-oikeudessa ratkaistavissa.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus huomauttaa, että asian käsittelyn kokoonpanovaihtoehtoja punnittaessa on otettava huomioon, että työryhmän ehdotuksen mukaan yksi tuomari voisi periaatteessa tuomita kunnan tai valtion viranomaisen viivytystä uhkasakkoon, kun taas yksittäisen asianosaisen uhkasakkoasiat valituksina sen sijaan aina joutuvat kolmen tuomarin kokoonpanon ratkaistavaksi.

Vakuutusoikeus, Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta yhtyvät työryhmän näkemykseen, että viivästysvalituksen käsittelyn tulisi olla yksinkertaista ja nopeaa. Vakuutusoikeuden mukaan myös vakuutusoikeuden ja muutoksenhakulautakuntien tulisi pystyä käsittelemään viivästysvalitusasiat normaalia lainkäyttötoimintaa kevyemmässä kokoonpanossa ainakin niissä asiarhmissä, joissa lääketieteellinen selvitys ei vaikuta asian ratkaisuun. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan mukaan tapaturmavakuutuslain 53 a §:ää tulisi ilmeisesti tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätösvaltaisuuden osalta muuttaa siten, että muutoksenhakulautakunta olisi päätösvaltainen myös yksijäsenisenä viivästysvalitusta käsitellessään. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta katsoo, että asia voitaisiin järjestää sen osalta esimerkiksi siten, että työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain (677/2005) 8 §:ää muutettaisiin siten, että puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja voisi esittelijän esittelystä ratkaista viivästysvalitusasian.

Virkamieslautakunta kiinnittää huomiota siihen, ettei työryhmämietinnössä ole pohdittu kokoonpanoasiaa korkeimman hallinto-oikeuden osalta. Virkamieslautakunnan mukaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa sinne tuleva viivästysvalitus voitaisiin ratkaista esimerkiksi samassa kokoonpanossa kuin valituslupa-asiat. Näin tällainen valitusasia voitaisiin ratkaista viiden hallintoneuvoksen kokoonpanon sijaan kolmen hallintoneuvoksen kokoonpanossa.

4.3.4 Kannanotot päätösvaihtoehdoista viivästysvalitusasiassa

4.3.4.1 Määräajan asettaminen ja uhkasakko

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan määräajan asettaminen voi johtaa siihen, että hallintoviranomainen kiirehtiessään tuomioistuimen määräyksestä päätöksensä antamista laiminlyö sille kuuluvan asian selvittämisvelvollisuuden tai suorittaa sen puutteellisesti. Tästä puolestaan saattaa johtua, että myöhemmin, kun pääasiasta valitetaan tuomioistuimeen, asia joudutaan palauttamaan tuomioistuimesta hallintoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi ja prosessin kokonaiskesto pitenee tavoitellun lyhentämisen sijaan. Uhkasakon asettamismahdollisuutta koskeva uudistus on Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan periaatteessa merkittävä, koska siinä hallintoviranomaiselle asetetaan selkeästi velvoite totella tuomioistuimen määräystä. Asetelma on siinäkin suhteessa mielenkiintoinen, että siinä viranomaiselle asetetaan ja jopa voidaan tuomitakin haitallinen seuraamus ”puhtaan” viranomaistoiminnan laiminlyömisestä johdosta. Viivyttely päätöksenteossa on eräällä tavalla suurempi virhe kuin lainvastainen päätös itse pääasiassa. Tässäkin esiintyy uutta oikeudellista ajattelua, jonka päämääränä on korostaa hallinnon palveluja hakevan asemaa suhteessa hallintoon. Toki vieläkin pidemmälle mentäisiin, jos asianosainen viivästyksestä kärsinyt saisi seuraamuksena hyvitystä hallintoviranomaiselta. Asetetun uhkasakon tuomitsemiseksi asianosaisen tulee kuitenkin tehdä tuomioistuimelle hakemus eli valvontavelvollisuus tuomioistuimen asettaman päävelvoitteen noudattamiseksi on asianosaisella. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan on ilmeistä, että asianosaisella riittää intressiä valvoa tätä, jos hän ei ole saanut määrääjän kuluttuakaan hallintoviranomaisen päätöstä.

Kouvolan hallinto-oikeuden mielestä työryhmämietinnön perusteella jää epäselväksi, tuleeko uhkasakkoa käyttää aina, tavallisesti vai vain poikkeuksellisesti. Kun yleensä ottaen viranomaiset tapaavat noudattaa heille tuomioistuimen asettamia määräaikoja jo pelkän virkavelvollisuutensa perusteella, uhkasakkosanktio vaikuttaa melko järeältä keinolta. Hallinto-oikeuden mukaan on vaikeasti ennustettavaa, minkälaiseksi asetettujen uhkasakkojen määrät muodostuvat. Uhkasakkolain 8 §:ssähän puhutaan vain palveluvelvoitteen laadusta ja laajuudesta, velvoitetun maksukyvyystä ja muista asiaan vaikuttavista seikoista.

Kuopion hallinto-oikeus toteaa, että hallinto-oikeuteen valitetaan lähes 300 erilaisesta asiaryhmästä. Tästä johtuen viranomaiselle viivästysvalituksenjohdosta mahdollisesti asetettavan määräajan pituuden ja uhkasakon suuruuden määrittäminen ei ole hallinto-oikeuden mukaan yksinkertaista.

Oulun hallinto-oikeuden mukaan jatkovalmistelussa lienee syytä pohtia vielä tarkemmin, mitä tuomioistuimen tulisi valituksen johdosta tehdä. Erityisesti tulee pohtia, mikä merkitys on pelkän määräajan asettamisella ilman mitään tehostetta. Toisaalta ei tunnu hyvältä sekään, että tuomioistuin asettaisi aina heti määräajan tehosteeksi uhkasakon. Oulun hallinto-oikeus toteaa, että ehdotuksen mukaan hallinto-oikeuden määrittämä uhkasakko tuomitaan maksettavaksi viivästysvalituksen tehneen asianosaisen vaatimuksesta. Hänellä varmaan saattaa olla intressi vaatia sitä silloin, kun asetettu uhkasakko ei ole johtanut toivottuun tulokseen. Hallinto-oikeuden mukaan asianosaisen tulee olla tosi tarmokas, jotta hän lopulta saa oikeussuojaa asian käsittelyn todella viivästyessä.

Rovaniemen hallinto-oikeus katsoo, että viivästysvalituksen tehneen oikeus hakea uhkasakon tuomitsemista maksettavaksi voisi joissain tapauksissa johtaa siihen, että asianosainen tähän oikeuteensa viittaamalla yrittää vaikuttaa hallintoviranomaiseen epäasiallisesti itselleen edullisen ratkaisun saamiseksi pääasiassa. Rovaniemen hallinto-oikeus huomauttaa uhkasakon maksettavaksi tuomitsemista koskevasta säännösluonnoksesta, että uhkasakko tuomittaisiin maksettavaksi normaalista poikkeavalla tavalla viivästysvalituksen tehneen asianosaisen hakemuksesta. Hallinto-oikeuden mielestä hakemusanan sijasta pykälässä voitaisiin ehkä käyttää vähemmän asianosaiseen viittaavaa ilmoitus-sanaa. Samoin hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että asianosainen ei saisi hakea muutosta päätökseen, jolla uhkasakko on tuomittu maksettavaksi. Muutoksenhakuoikeus olisi vain uhkasakon kohteena olleella hallintoviranomaisella. Kun viivästysvalituksen tehneelle on annettu uhkasakkoasian hakemusvaiheessa asianosaista muistuttava asema, mutta muutoksenhakuoikeutta uhkasakon tuomitsemispäätökseen hänellä ei kuitenkaan olisi, voisi olla aiheellista todeta valituskielto tältä osin nimenomaisesti pykälässä turhien valitusten ehkäisemiseksi.

Turun hallinto-oikeus ja *Suomen tuomariliitto ry* viittaavat uhkasakkolain säännökseen, jonka mukaan uhkasakon tuomitsevalta viranomaisella on harkintavaltaa sakon tuomitsemisen osalta, jos palveluvelvoitetta ei ole noudatettu eikä noudattamatta jättämiseen ole esitetty pätevää syytä. Uhkasakko voidaan myös tuomita asetettua pienempänä. Lauseannonantajat toteavat, että harkintavalta tulisi ilmetä myös nyt ehdotetusta 73 f §:stä. Samoin he toteavat, että olisi lisäksi syytä kirjoittaa näkyviin se, että asianosaisella on tai ei ole valitusoikeutta päätöksestä, jolla uhkasakko jätetään tuomitsematta tai se tuomitaan asetettua pienempänä. Turun hallinto-oikeus toteaa myös, että hallintoviranomai-

sen oikeudesta valittaa uhkasakon tuomitsemispäätöksestä ja valituskiellosta uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen olisi syytä kirjoittaa samaan pykälään.

Vakuutusoikeus toteaa, että määräajan ja uhkasakon asettamisen osalta on otettava huomioon, että viivästysvalituksen käsittelyn jälkeenkin asian lopullinen ratkaiseminen voi riippua yksityisen asianosaisen toiminnasta ja näin ollen ensiasteen viranomaisella ei välttämättä ole mahdollisuuksia ratkaista asiaa edes viivästysvalituksen johdosta asettamassa määräajassa. Etenkin lääketieteellisissä asioissa yksityinen asianosainen voi, viivästysvalituksen käsittelemisen jälkeenkin, toimittaa asiaansa sellaista uutta lääketieteellistä selvitystä, jolla on vaikutusta asian ratkaisemiseen. Nämä tilanteet olisi otettava huomioon viimeistään siinä vaiheessa, kun yksityinen asianosainen hakee viranomaiselle asetetun uhkasakon tuomitsemista maksettavaksi taikka tekee uuden kiirehtimisvaatimuksen ja mahdollisesti myös uuden viivästysvalituksen. Samoin nämä tilanteet olisi otettava huomioon myös silloin, kun ensiasteen viranomaisen päätös on yksityiselle asianosaiselle myönteinen ja viranomaiselle syntyy velvollisuus erityislainsäädännön perusteella viivästyskorotuksen maksamiseen. Lisäksi vakuutusoikeus kiinnittää huomiota rikosvahinkoasioihin, joita Valtiokonttori ei voi ratkaista, ennen kuin rikosvahinkolain (1204/2005) 27 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät. Vakuutusoikeuden mielestä on mietittävä sitä, onko tarkoituksenmukaista, että vakuutusoikeus voisi näissä tilanteissa asettaa esimerkiksi asiaa käsittelevälle käräjäoikeudelle määräajan ja mahdollisesti myös uhkasakon. Joka tapauksessa määräajan ja uhkasakon asettaminen voisi vakuutusoikeuden käsityksen mukaan tule kysymykseen vain niissä tilanteissa, joissa on lakiin perustuva velvollisuus pyytää asiantuntijalausunto.

Suomen lakimiesliitto ja *Energiamarkkinavirasto* eivät kannata viranomaisen toiselle viranomaiselle asettamaa uhkasakkoa ja toteavat sen vaikuttavan käytännön kannalta keinotekoiselta järjestelmältä.

Kansaneläkelaitos toteaa, että lääkärin toimiessa julkisen terveydenhuollon palveluksessa, voitaneen viipymiseen soveltaa valitusviranomaisen antamaa määräaikaa ja uhkasakkoa, mutta ehdotettu säännös ei ilmeisesti soveltuisi yksityislääkäriin. Asia tulisi Kansaneläkelaitoksen mukaan selvittää jatkovalmistelussa.

Myös *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto* katsoo, että säännöksissä olisi tarpeen huomioda se tilanne, että asian käsittelyn viivästyminen johtuu muun ulkopuolisen tahon kuin toisen viranomaisen menettelystä. Kaikki sellaiset tahot, joilta asian käsittelyssä joudutaan pyytämään lausuntoa tai muuta selvitystä, eivät ole viranomaisia; esimerkiksi osa terveydenhuollon koulutusyhteisöistä on oikeudelliselta muodoltaan yhdistyspohjaisia tai muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Lupa- ja valvontavirasto ehdottaa sen vuoksi, että kyseistä säännöstä täydennettäisiin esimerkiksi siten, että se koskisi viranomaisten ohella myös muita yhteisöjä ("...johtuu muun viranomaisen tai yhteisön kuin..., valitusviranomainen voi asettaa määräajan tai uhkasakon tälle viranomaiselle tai yhteisölle").

Keski-Suomen TE-keskuksen mielestä uhkasakkomenettely vaikuttaa melkoisen raskaalta järjestelmältä tilanteessa, jossa viranomaisella on sinällään jo joutuisan toimimisen velvollisuus ja asiakas voi viime kädessä kanteluteitse saattaa viranomaisen toimintatavan tutkittavaksi.

Verohallinto toteaa, että veronsaajien oikeudenvallontayksikkö on verotusasian asianosainen. Jos asian käsittely viipyisi yksikön vastineen viipymisen johdosta, hallinto-oikeus voisi ilmeisesti asettaa myös yksikölle määräajan ja uhkasakon. Verohallinto tiedustelee, onko selvää, että asianosaisena olevalle viranomaiselle voitaisiin asettaa uhkasakko ja olisiko hallituksen esityksen perusteluissa muutoinkin syytä täsmentää asianosaisena olevan viranomaisen asemaa.

4.3.4.2 Ratkaistavaksi ottaminen

Valtioneuvoston kanslia toteaa, että hallintoviranomainen noudattaa hallinnon lainalaisuuden ja virkavastuun johdosta lähtökohtaisesti valitusviranomaisen asiassa antamaa määräaikaa, joten asiaratkaisun siirtämiseen valitusviranomaiselle ei liene syytä säätää laajoja perusteita. Asian ratkaiseminen hallintotuomioistuimessa tulisi tapahtua vain erityisissä tapauksissa asianosaisen oikeusturvan sitä nimenomaisesti vaatiessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan esityksen perusteella jää avoimeksi, voisiko valitusviranomainen ottaa päätöksen tekeväälle viranomaiselle kuuluvan asian käsiteltäväkseen silloin, kun päätöksen antaminen edellyttää esimerkiksi toisen viranomaisen antamaa lausuntoa, joka on viivästynyt.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan sen, että valitusviranomainen viivästysvalitusta käsitellessään ottaisi varsinaisen asian ratkaistavakseen, tulee olla hyvin poikkeuksellista ja sille tulisi asettaa korkea kynnyks. Pääasiallinen ratkaisuvaihtoehto tulisi olla käsittelyajan asettaminen.

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa, että valitusviranomaisen mahdollisuus ottaa hallintoviranomaisen toimivaltaan kuuluva asia suoraan ratkaistavakseen on eräänlainen poikkeus lainsäädännön toimeenpanovallan eli hallintovallan ja tuomiovallan välisestä tehtävien jaosta. Hallintovalta käyttää lähtökohtaisesti hallintoviranomaiset niille säädetyn toimi- ja harkintavallan puitteissa. Toisaalta hallintotuomioistuimet ovat tähänkin asti voineet valitusta käsitellessään tietyissä tilanteissa ottaa pääasian ratkaistavakseen sen sijaan, että olisivat palauttaneet asian hallintoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Oletettavasti tilanteet, joissa hallintoviranomaisen laiminlyönti johtaisi siihen, että valitusviranomainen ottaisi asian suoraan ratkaistavakseen, olisivat kuitenkin määrällisesti vähäisiä. Asianosaisen oikeudelle saada vireille laittamansa oikeuksiaan, etujaan ja velvollisuuksiaan koskeva asia ratkaistuksi on annettava paljon painoa, minkä lisäksi valitusviranomaisen käytettävissä olevien keinojen on oltava tarpeeksi voimakkaita, jotta viivästysvalitus olisi tehokas keino puuttua viivästystilanteisiin. Sen vuoksi valitusviranomaisen toimivallalle ottaa asia erityistilanteissa ratkaistavakseen on valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan olemassa perusteita.

Myös *Valtiontalouden tarkastusvirasto* katsoo ehdotetun säännöksen olevan tarpeellinen, koska asian käsittelyn viivästymistä varten ehdotettu menettely voi kokonaisuutena olla asianosaisen kannalta aikaa vievä ja monimutkainen.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallintoviranomaisen toimivaltaan kuuluvan hallintopäätöksen tekeminen tuomioistuimessa on hallinnon ja hallintolainkäytön valtiosääntöisen toimivaltajärjestelmän perusteiden kannalta poikkeuksellista. Lakiehdotuksen perusteluissa esitetään eräitä esimerkkejä, jotka osaltaan korostavat tilanteen poikkeusluonnetta. Nämä seikat tai esimerkiksi hallintoviranomaiselle kuuluvan harkintavallan laajuus eivät kuitenkaan korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ole kaikilta osin heijastuneet lakitekstiin. Asian ”selvyys” riittäisi ratkaistavaksi ottamisen perusteeksi yksinäänkin, ilman oikeusturvaan liittyvää erityistä syytä. Korkeimman hallinto-oikeus kiinnittää myös huomiota siihen, että ehdotetun hallintolainkäyttölain 73 e §:n perusteluissa mainitaan haetun etuuden saaminen sellaisena tilanteena, jossa viivästysvalituksena vireille tulleen asian välitön ratkaiseminen voisi asian selvyyden perusteella tulla kysymykseen. Tämä saattaisikin olla perusteltua esimerkiksi joissain sosiaalietuuksia koskevissa tilanteissa. Perusteluissa sama mahdollisuus kuitenkin on yleistetty kaikkiin sellaisiin asiaryhmiin, joissa lainkäyttöelin kumotessaan säännönmukaisesta valituksesta hallintoviranomaisen päätöksen voi harkita sisällöllisen päätöksen tekemistä asiassa sen sijaan, että palauttaisi sen hallintoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Mainittu rinnastus samaistaa perusteettomasti toisaalta yhden asianosaisen sosiaalietuusasiat ja toisaalta erilaiset esimerkiksi rakentamis-, ympäristö-, vesilainsäädännön nojalla ratkaistavat lupa-asiat. Esimerkiksi lupamääräyksiä muutetaan säännönmukaisesta valituksesta usein suoraan hallintotuomioistuimessa. Silti viimeksi mainituissa asioissa on käytännössä jo asianosaisten etuvastakohtaisuuksienkin vuoksi yleensä vaikea ajatella hallintopäätöskokonaisuuden ratkaistavaksi ottamista viivästysvalituksen perusteella. Samaan suuntaan johtavat hallintomenettelyä näissä asioissa sääntelevät lukuisat erityissäännökset. Samoin korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ehdotuksesta tai sen perusteluista ei ilmene, että asiassa sovellettava lainsäädäntö saattaa asettaa hallintomenettelylle ja päätöksenteolle nimenomaisia erityisvaatimuksia esimerkiksi muiden asianosaisten tai yleisön kuulemisen, kuuluttamisen, viranomaislausuntojen, selvitysvelvollisuuden ja julkisuuden osalta. Näihin liittyvät toimet eivät yleensä edes sovellu tuomioistuimen ensi asteena suoritettaviksi. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tällaisissa tilanteissa tuskin voisi tulla kysymykseen mahdollisuus asian välittömään ratkaisemiseen valitusviranomaisessa.

Myös *Suomalainen Lakimiesyhdistys ry* kiinnittää huomiota siihen, että perusteluissa ei tuoda esiin sitä, että asianomainen erityislaki saattaa edellyttää tietynlaista hallintomenettelyä esimerkiksi julkisuuden, muiden asianosaisten kuulemisen, viranomaislausuntojen, selvityksen hankkimisen ynnä muun sellaisen osalta, mutta hallintoviranomainen ei ole näitä asiassa suorittanut. Tällaisen erityissääntelyn kohteena olevan hallintomenettelyn tilanteissa asian välittömän ratkaisemisen ei Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen mukaan itse asiassa yleensääkään pitäisi tulla kysymykseen. Erityisesti yhdistys kiinnittää huomiota siihen, että laajalle joukolle hallintovalituksina käsiteltäviä rakentamis-, maankäyttö-, ympäristö-, vesi- ja luonnonvara-asioita on käytännössä jo asianosaisten etuvastakohtaisuuksienkin vuoksi yleensä mahdotonta ajatella viivästysvalituksen välitöntä ratkaisemista, eikä sitä liene asiallisesti tarkoitettukaan. On joka tapauksessa ilmeistä, että viivästysvalituksia käytännössä tehtäisiin runsaasti myös erilaisissa rakentamiseen ja ympäristöön liittyvissä asioissa, minkä vuoksi sääntelyyn ei pidä jättää väärä odotuksia tuottavaa epäselvyyttä ja perusteluja tulee tältä osin tarkentaa.

Helsingin hallinto-oikeus katsoo, ettei ole syytä säätää siitä, että pääasia voidaan ottaa lainkäyttöelimestä suoraan ratkaistavaksi ilman hallintoviranomaisen asiassa tekemää hallintopäätöstä. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan määräajan ja uhkasakon asettamisen sopivalla käyttämisellä kyetään riittävällä tavalla takaamaan asianosaisen oikeusturva. Hallintotuomioistuimen rooliin ei myöskään luontevasti sovi hallintoasioiden ratkaiseminen ensi asteena. Lisäksi asian käsitteleminen hallintoriita-asiana veisi valitusviranomaisessakin jonkin aikaa.

Myös *Kuopion hallinto-oikeus* suhtautuu suurella varauksella ehdotukseen ottaa asia myös ratkaistavaksi, jos asian käsittely on aiheettomasti viivästynyt, koska tällöin yksi muutoksenhakuaste jäisi pois ja joissakin tapauksissa hallinto-oikeus on ainoa tai viimeinen valitusaste.

Turun hallinto-oikeuden mukaan mahdollisuus ottaa pääasia ratkaistavaksi voi luoda vääriä odotuksia ja aiheuttaa sitä kautta mahdollisesti perusteettomia viivästysvalituksia. Säännös on myös erittäin ongelmallinen hallintoviranomaisten ja lainkäyttöviranomaisten toimivallanjaon kannalta. Mietinnön mukaan säännös on tarkoitettu käytettäväksi vain erityisissä tilanteissa, mutta tämä raja ei riittävästi käy ilmi ehdotetusta lakitekstistä. Turun hallinto-oikeuden mukaan on ehkä syytä harkita säännöksestä luopumista tai ainakin se tulisi muun muassa edellytysten osalta muotoilla toisin. Mikäli pääasian ratkaistavaksi ottaminen hallintotuomioistuimessa viivästysvalituksen johdosta säädetään mahdolliseksi, säännös tulisi Turun hallinto-oikeuden mukaan kirjoittaa toisin. Ehdotuksesta ei riittävän selvästi ilmene, että säännös on tarkoitettu ainoastaan poikkeuksellisiin tilanteisiin. Harkittavaksi tulisi ottaa se, että molempien ehdotuksessa mainittujen edellytysten tulisi täytyä. Valitusviranomainen voisi siis ratkaista pääasian vain jos asianosaisen oikeusturva sitä erityisestä syystä vaatii ja asia havaitaan selväksi. Säännös tulisi myös kirjoittaa niin, että 1 momenttiin sijoitetaan ensisijaiset toimet, määräajan ja uhkasakon asettaminen ja pääasian ratkaistavaksi ottaminen sijoitetaan kokonaan eri momenttiin.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus ja *Kouvolan hallinto-oikeus* taas katsovat, että menettelystä tulisi muodostua vain äärimmäinen poikkeustapaus. Sinänsä työryhmän luomat kriteerit tähän poikkeusmenettelyyn vaikuttavat Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan sopivilta. Hallinto-oikeus myös toteaa, että valitusviranomaisen mahdollisuus ottaa asia suoraan ratkaistavakseen ei ole täysin tuntematonta nykyisessäkään lainkäytössä, vaikka siitä ei olekaan suoranaisesti säädetty missään. Tuomioistuimet ottavat joskus ”viivytyksen välttämiseksi” sellaisiakin kysymyksiä ratkaistavakseen, jotka tarkkaan ottaen kuuluisi palauttaa hallintoviranomaisen lopullisesti päätettäväksi. Tällaiseen menettelyyn turvaudutaan äärimmäisen harvoin ja vaikka tähän luotaisiinkin jatkossa työryhmän esittämällä tavalla lainsäädännöllä mahdollisuus.

Rovaniemen hallinto-oikeus toteaa, että suoraan ratkaisemisen poikkeuksellisuus voisi näkyä pykälässä hieman paremmin esimerkiksi niin, että pykälän 3 momentista ilmenevät edellytykset mainittaisiin jo 1 momentin 3 kohdassa eikä vasta sen jälkeen eri momentissa. Hallinto-oikeuden mukaan mahdollisuus saada asiansa valitusviranomaisessa suoraan ratkaistuksi hallintoviranomaisen asemesta saattaa johtaa suurempaan määrään viivästysvalituksia kuin mitä pelkästään viivästyskanteluiden määrien perusteella voi-

daan odottaa. On ilmeistä, että asianosaisen näkökulmasta viivästysvalitus näyttää tehokkaammalta keinolta kanteluun verrattuna.

Suomen tuomariliitto ry taas esittää, että mikäli säännöstä pidetään todella tarpeellisena, säännöksen poikkeuksellisuus voisi olla selkeämmin asianosaisten luettavissa. Säännöksen kirjoittamistapaa voitaisiin muuttaa esimerkiksi siten, että ensimmäiseen momenttiin otetaan vain pääsääntö eli 1) ja 2) kohdat, ja 3) kohdan säännös kirjoitetaan omaksi momentikseen painottaen tällöinkin asianosaisen oikeusturvan vaatimusta (Jos asianosaisen oikeusturva sitä erityisestä syystä vaatii, valitusviranomainen voi ottaa asian ratkaistavakseen...).

Etelä-Suomen lääninhallituksen liikenneosasto katsoo, että työryhmän esittämä valvontaviranomaisen asettama uhkasakko tai käsittelyn ottaminen itselleen ei tunnu toimivalta ratkaisulta sen toimialalla, kun erityisesti valitukset taksilupien oikeusharkinnan tuloksista venyttävät taksilupien käsittelyaikoja jo nyt moninkertaisiksi asetettuihin tavoiteaikoihin verrattuna.

Länsi-Suomen lääninhallituksen käsityksen mukaan ehdotettu mahdollisuus asian ottamisesta lainkäyttöelimestä suoraan ratkaistavaksi on ongelmallinen. Vaikka säännöksessä lainkäyttöelimestä on asetettu melko tiukat edellytykset sille, milloin se voi päättää ottaa asian ratkaistavakseen, voi säännöksen soveltaminen johtaa siihen, että viranomaiselle kuuluva harkintavalta siirtyykin tosiasiaa tuomioistuimelle, vaikka tuomioistuimen toimivaltaan vastaavanlaista asiaa koskevaa valitusta käsiteltäessä kuuluisi ainoastaan sen ratkaiseminen, onko viranomainen toiminut sille kuuluvan harkintavallan rajoissa. Tätä ei voi pitää tavoiteltavana kehityksenä. Länsi-Suomen lääninhallituksen mukaan onkin kyseenalaista, onko tämäntyyppinen säännös lainkaan tarpeen.

Länsi-Suomen lääninhallituksen liikenneosasto on lisäksi ottanut erityisesti kantaa valitusviranomaisen mahdollisuuksiin ottaa asia ratkaistavaksi. Osaston mukaan esityksessä lausutaan, että toisaalta valitusviranomaisen ei oleteta perehtyvän asiaan syvällisesti (s. 40), mutta osaston mielestä on kyseenalaista, miten valitusviranomainen voisi ratkaista asian, jos se ei perehdy asiaan syvällisesti. Lisäksi osasto kiinnittää huomiota siihen, että sen toimialalla samaa etua koskevat asiat on säännösten mukaan käsiteltävä yhdessä. Jos valitusviranomainen ryhtyy ratkaisemaan hakemusasioita, miten taataan hakijoiden yhdenvertainen kohtelu. Liikenneosastot ovat jo vuosikaudet tehneet yhteistyötä keskenään, ja myös liikenne- ja viestintäministeriö on osaltaan antanut soveltamisohjeita lääninhallituksille omalta alaltaan. Ottaako valitusviranomainen huomioon tämän ohjauksen, ja miten se saa sen tietoonsa? Ei ole mitenkään perusteltua tai järkevää vaarantaa valitusviranomaisen objektiivisuutta tekemällä siitä lupaviranomaisen - vieläpä ilman substanssiasiantuntemusta.

Lääkelaitoksen käsityksen mukaan ehdotettu valitusviranomaisen oikeus ottaa pääasia käsiteltäväksi ilman hallintoviranomaisen tekemää hallintopäätöstä tulisi tapahtua vain erityisissä tilanteissa hyvin tiukasti tulkiten.

Virkamieslautakunta toteaa, että virkamiesasioista esimerkiksi irtisanomisasiat ja viran-toimituksesta pidättämisasiat kytkeytyvät usein toisiinsa siten, että oikaisuvaatimus tehdään molemmista päätöksistä. Mikäli viivästysvalitus kuitenkin tehdään vain toista pää-

töstä, ei korkein hallinto-oikeus tällöin ilmeisesti voisi puuttua lainkaan toiseen päätökseen, vaikka se oikeastaan olisi tällöin välttämätöntä. Jos korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi hyvä peruste ottaa asia itse välittömästi ratkaistavakseen, se ei ilmeisesti kuitenkaan voisi näin tehdä, koska sillä ei olisikaan asia kokonaisuudessaan vireillä.

Suomen kuntaliitto toteaa, että kunnallinen itsehallinto huomioon ottaen valtion tuomioistuimelle tai muulle lainkäyttöviranomaiselle ei ole perusteltua antaa mahdollisuutta yleisesti korvata kunnan viranomaisen päätöstä omallaan. Näin ollen lainkäytössä voitaisiin lähinnä todeta viivästys ja palauttaa asia kunnan viranomaiselle.

Samoin katsoo *Helsingin kaupunki*, jonka mukaan viivästysvalituksen osalta tuomioistuimelle ei tulisi säätää toimivaltaa ottaa asia ratkaistavaksi ja syrjäyttää kunnan viranomaisen päätöstä omallaan, ainakaan sellaisissa asioissa, joissa muutostakin haetaan kuntalain järjestyksessä ja joissa tuomioistuimella ei siten muutenkaan olisi toimivaltaa asiaratkaisun tekemiseen.

4.3.4.3 Ratkaistavaksi otetun asian käsittely

Korkeimman hallinto-oikeuden ja *Suomalainen lakimiesyhdistys ry:n* mukaan ehdotettu hallintoriitamenettely ei voisi tulla kyseeseen esimerkiksi rakentamis-, ympäristö-, vesilainsäädännön nojalla ratkaistavien lupa-asioiden osalta. Hallintoriita-asiat ovat rakenteeltaan kahdenvälisiä, mutta mainitunlaiset asiat eivät sitä ole. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti tuskin tällöin toteutuisi. Suomalainen Lakimiesyhdistys painottaakin, että ehdotetun järjestelmän kokonaisjohdonmukaisuuden kannalta olisikin välttämätöntä, että 73 e §:ää rajataan ehdotettua tarkemmin siten, että mainitunkaltaiset useita tahojen välisiä oikeudellisia jännitesuhteita sisältävät asiat eivät missään tilanteessa voi tulla viivytysvalituksen johdosta suoraan hallinto-oikeudessa ratkaistaviksi. Muussa tapauksessa olisi hallintoriitamenettely tällaisia tilanteita ajatellen muunnettava muunlaiseksi prosessiksi, jonka luominen tosin olisi ilmeisen vaikeaa. Lisäksi yhdistys muistuttaa, että hallinto-oikeuden päätös tuollaisessa tilanteessa olisi muiden asianosaisten oikeuksien turvaamiseksi annettava noudattaen toimivaltaista hallintoviranomaista ehkä koskevaa julkipanomenettelyä ja erityisiä tiedoksiantosäännöksiä.

Kouvolan hallinto-oikeuden mielestä säännös siitä, missä järjestyksessä asia käsitellään silloin, kun muutoksenhakuviranomainen ottaa asian itse ratkaistavakseen (73 f.4 §) on epäselvä. On myös kyseenalaista, onko säännös edes tarpeen. Kysehan on hallinto-oikeuden mukaan vain siitä, että asia käsitellään tavanomaisessa järjestyksessä, mikäli muutoksenhakuviranomainen ottaa asian käsiteltäväkseen. Pykälän voinee muotoilla yleisemmäksi ja yksiselitteisemmäksi.

Seuraavat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota myös tilanteisiin, joissa ratkaistavaksi otetussa asian osalta erityislainsäädännössä on säädetty valituskiellosta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että jos valitusviranomainen ratkaisee viivästysvalituksen johdosta hallintoasian ensi asteena, olisi tähänkin ratkaisuun muun sääntelyn puuttuessa nähtävästi sovellettava asianomaiseen lainsäädäntöön ehkä perustuvia muutok-

senhakurajoituksia. Valituskieltotilanteissa muutoksenhakumahdollisuus jäisi kokonaan puuttumaan, ja valituslupatilanteetkin olisivat hyvin ongelmallisia. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tämä tuskin täyttäisi Suomen perustuslain 21 §:ssä asetettuja vaatimuksia muutoksenhakumahdollisuuden osalta ja asetelma edellyttää vielä lisäselvityksiä.

Suomalainen Lakimiesyhdistys ry:n mielestä, jos hallintoasia ratkaistaan välittömästi ensi asteena hallinto-oikeudessa, olisi Suomen perustuslain 21 §:n velvoitteiden toteuttamiseksi vielä nimenomaisesti syrjäytettävä hallinto-oikeuden tai muun väliasteen hallintolainkäyttöviranomaisen päätöstä normaalitilanteessa ehkä koskevat muutoksenhakurajoitukset ylimmässä oikeusasteessa. Suomalainen lakiyhdistys toteaa, että ehdotetun tätä näkökohtaa ei tarkastella 73 h §:n perusteluissa.

Rovaniemen hallinto-oikeuden mielestä 73 h §:n 1 momentissa säädetty valituskielto näyttäisi koskevan myös edellä mainittua valitusviranomaisen suoraan ratkaisemaa päätöstä (73 e §:n 1 momentin 3 kohta). Ehdotuksen perusteluissa todetaan kuitenkin, ettei valituskielto koskisi tällaista päätöstä. Epäselvyyksien välttämiseksi valituskieltoa koskevaa 73 h §:n 1 momenttia olisi hallinto-oikeuden mukaan syytä tarkentaa esimerkiksi viittaamalla nimenomaisesti 73 e §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtiin ja ehkä vielä toteamalla, että 3 kohdan mukaisiin päätöksiin haetaan muutosta yleisten säännösten perusteella.

4.3.5 Muuta

Seuraavat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että viivästysvalitusasia saattaisi tulla saman tuomioistuimen käsiteltäväksi useampaan otteeseen.

Kuopion hallinto-oikeuden mukaan tällainen tilanne voi syntyä, kun hallinto-oikeus on viivästysvalituksen johdosta asettanut viranomaiselle määräajan, jonka kuluessa asia on ratkaistava, mutta viranomainen ei ratkaise asiaa edellä mainitussa määräajassa. Asianosaisen täytynee tällöin tehdä uusi kiirehtimisvaatimus ja viivästysvalitus. Mikäli kuitenkin ensimmäiseen kiirehtimisvaatimukseen annetusta vastauksesta kulumaan lähtenyt kuuden kuukauden määräaika on vielä auki, voiko asianosainen tällöin tehdä suoraan uuden viivästysvalituksen, jossa hän nyt vaatii uhkasakon asettamista, kun määräajan asettaminen ei ollut riittävä toimenpide. Uudemman kerran asia tulee hallinto-oikeuteen vielä siinä vaiheessa, kun asianosainen vaatii asetetun uhkasakon tuomitsemista.

Myös *Helsingin hallinto-oikeus* kiinnittää huomiota samaan seikkaan ja toteaa, ettei esitykseen sen mukaan sisälly säännöksiä siitä, miten asianosaisen tulee menetellä saadakseen asian valitusviranomaisessa uudelleen käsiteltäväksi tilanteessa, jossa hallinto-viranomainen ei ole noudattanut sille asetettua määräaikaa eikä uhkasakkoa ole asetettu. Tätä tilannetta ei ole käsitelty työryhmän mietinnössä mitenkään. Selvyiden vuoksi myös tätä tilannetta koskevien säännösten tulisi Helsingin hallinto-oikeuden mukaan sisältyä lakiin.

Vaasan hallinto-oikeus esittää tähän liittyen harkittavaksi, tulisiko asianosaisen oikeusturvan vuoksi säätää myös asianosaisen käytettävissä olevista jatkomenettelytavoista tällaisissa tilanteissa, esimerkiksi asianosaisen mahdollisuudesta saada kiirehtimistä koskeva vaatimuksensa uudelleen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin mielestä luontevaa olisi, että asianosainen voisi tällaisessa tilanteessa saattaa asian uudelleen suoraan valitusviranomaisen käsiteltäväksi ilman uutta kiirehtimisvaatimuskäsittelyä. Uuden kiirehtimisvaatimuksen tekeminen ja sen käsitteleminen sekä viivästysvalituksen tekeminen voisivat tuossa vaiheessa hidastaa asian käsittelyä tarpeettomasti.

Suomen tuomariliitto ry:n mukaan, kun tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa panna päätöksiään täytäntöön, lienee ainoa vaihtoehto se, että lainkäyttöviranomainen voi asianosaisen aloitteesta käsitellä asiaa toistamiseen, jolloin uhkasakon asettamista voidaan uudelleen harkita.

Muita lausunnoissa esitettyjä viivästysvalitusta koskevia kannanottoja ja huomioita:

Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että ehdotuksen mukaan viivästysvalituksen vireille tulosta on ilmoitettava hallintoviranomaiselle, jollei viivästysvalitusta heti hylätä. Viitaten ehdotettuihin hallintolainkäyttölain 73 d §:n 2 momenttiin (hallintoviranomaisen on ilmoitettava valitusviranomaiselle asian ratkaisemisesta) ja 73 g §:ään (asian käsittelyn raukeaminen) hallinto-oikeus esittää harkittavaksi ehdotetun lainkohdan 73 a §:n 4 momentin muuttamista siten, että viivästysvalituksen vireille tulosta on aina ilmoitettava hallintoviranomaiselle. Näin turvattaisiin viivästysvalituksen käsittelyn kannalta tarpeellinen tiedonkulku valitusviranomaisen ja hallintoviranomaisen välillä kaikissa tapauksissa.

Myös *Verohallinto* esittää harkittavaksi, tulisiko hallinto-oikeudelle säätää velvollisuus ilmoittaa hallintoviranomaiselle viivästysvalituksen vireilletulosta. Kun otetaan huomioon lain 73 c §:ssä säädetty varsin pitkä viivästysvalituksen tekemisaika, niin hallintoviranomaisella ei ole välttämättä tietoa siitä, onko viivästysvalitusta koskeva asia vireillä hallinto-oikeudessa.

Museoviraston näkemyksen mukaan viivästysvalituksen vireilläolosta on syytä tiedottaa myös lausunnonantajaviranomaiselle silloin, kun viivästys johtuu lausunnosta. Ilmoitusvelvollisuuden huomioiminen lainsäädännössä tulisi selvittää.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että työryhmän mietinnössä ehdotetaan muutettavan myös hallintolainkäyttölain 12 b §:n 1 momentin 3 kohtaa, joka koskee ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annettua lakia. Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että kyseinen lainkohta on jo muutettu esitetyllä tavalla lailla 831/2008, joka tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2009.

Turun hallinto-oikeus kiinnittää huomiota hallintolainkäyttölain ehdotetun 73 a §:n 2 momenttiin, jonka mukaan hallintoviranomaisen on ilmoitettava valitusviranomaiselle asian ratkaisemisesta ja toimitettava sille asiassa tehty päätös. Eräissä 73 b §:n 2 momentin mukaisissa tilanteissa viivästysvalitusta ei tehdä sille viranomaiselle, jolle pää-

töksestä valitetaan, vaan hallintotuomioistuimelle tai muulle lainkäyttöviranomaiselle, jolta haetaan muutosta oikaisuvaatimuksen tai valituksen johdosta annettuun päätökseen. Sekaannuksen välttämiseksi 73 a § tulisi hallinto-oikeuden mukaan muotoilla niin, että sanan "valitusviranomainen" sijasta käytetään ilmaisua "viivästysvalitusta käsittelevä lainkäyttöviranomainen".

Eduskunnan oikeusasiamies huomauttaa, ettei mietinnössä ole erikseen otettu kantaa viivästysvalituksen käsittelyn maksullisuuteen tai maksuttomuuteen. Näin ollen se määräytyisi nähtävästi oikeudenkäyntimaksuja ja hallintolainkäyttöä koskevan yleisen sääntelyn perusteella. Tällöin viivästysvalituksen käsittely ei olisi valittajalle automaattisesti välttämättä maksutonta. Oikeusasiamiehen mielestä voi olla jossain määrin ongelmallista, jos viranomaisen passiivisuuden tutkittavaksi saattaminen aiheuttaisi asianosaiselle kuluja. Tätä kysymystä olisi oikeusasiamiehen mukaan aiheellista vielä nimenomaisesti pohtia asian jatkovalmistelussa.

Lapin lääninhallituksen liikenneosasto pohtii lausunnossaan uuden menettelyn suhdetta nykyiseen kanteluun, jolla asian voi saada eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi ilman kustannuksia. Mikäli kiirehtimisvaatimuksen prosessaaminen etenee hallinto-oikeuteen, tulisi liikenneosaston mukaan varmistautua, ettei siitä aiheudu maksuja, koska muutoin kansalaisten oikeudellinen asema tältä osin huononisi. Kansalaisten oikeusaseman heikentymisenä kuitenkin lienee pidettävä sitä, että asioidessaan hallinto-oikeudessa, jossa normaali kansalainen tarvitsee oikeudellista avustajaa, kansalaisen hävitessä jutun hänen kannettavakseen jäävät avustajan kulut.

5 VASTAUKSET LAUSUNTOPYYNNÖN ERITYISKYSYMYKSIIN

Lausuntopyynnössä työryhmämietinnössä tarkoitettuja hallintoasioita käsittelevien lausunnonantajien toivottiin yleisten kannanottojen lisäksi vastaavan seuraaviin erityiskysymyksiin:

- 1) Onko hallinnonalallanne erityislainsäädäntöä, jossa on asetettu velvoite käsitellä asia kiinteän määräajan kuluessa tai jossa on muutoin säädetty asian käsittelyyn käytettävästä ajasta?
- 2) Onko hallinnonalallanne erityislainsäädäntöä erityisistä menettelyistä niissä tilanteissa, joissa asian käsittely on viivästynyt (esim. erityiset oikeussuojakeinot tai rahalliset hyvitysmenettelyt)?

Vastaukset on koottu seuraavilla sivuilla esitettävään taulukkoon. Taulukkoon on kirjattu vain ne erityissäännökset, joissa säädetään kiinteästä määräajasta asiassa, jossa on kyse asianosaisen vireillepanon perusteella vireille tulevasta hakemusasiasta, joka koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan.

Ministeriö tai muu	Asiatyyppi	1) Kiinteä määräaika	Mistä määräaika laske- taan	Laki / muu säädös	2) Erityinen oikeus- suoja-keino	Laki / muu säädös
UM ja hal- linnonala	viisumi	3/10/30 pv	hakemuksen ja liiteasiakir- jojen vastaanottamisesta	EY:n viisumihelpotussopimus YVL L 129/2007, 7 artikla (ja muut vastaavat sopimukset)	-	-
SM ja hal- linnonala	oleskelulupa	4 kk / mahd. pidentää 3 kk	hakemuksen jättämisestä	UlkomaalaisL 60 a §	-	-
	oleskelulupa	6 kk / voi pidentää	hakemuksen jättämisestä	UlkomaalaisL 60 b §	-	-
	oleskelulupa	9 kk / myö- hemmin	hakemuksen jättämisestä	UlkomaalaisL 69 a §	-	-
	oleskelukortin myöntä- minen	6 kk	hakemuksen jättämisestä	UlkomaalaisL 161 b §	-	-
	maahantulokieltopäätök- sen peruuttaminen	6 kk	hakemuksen jättämisestä	UlkomaalaisL 170 §	-	-
	turvapaikka	7 pv	puhuttelupöytäkirjan val- mistumisesta ja kun tieto siitä on rekisteröity ulko- maalaisrekisteriin	UlkomaalaisL 104 §	-	-
VM ja hal- linnonala	päätös kuntajaon muut- tamisesta	kiinteä päivä- määrä		Kuntajakolaki 12 §	-	-
	päätös tullilainsäädännön soveltamisesta	4 kk / tai il- moittamalla uusi määräaika ennen 4 kk kulumista	kaikki päätöksen tekemi- seen tarvittavien vastaanot- tamisesta	EY-asetus yhteisön tullikoodek- sista (uudistettu tullikoodeksi) N:o 450/2008, art 16(2) (ei vielä voimassa)	oikeus hakea muutosta	EY-asetus yhteisön tullikoodeksista (uudis- tettu tullikoodeksi) N:o 450/2008, art 23(1)
MMM ja hallinnonala	tukipäätös	18 kk	tilanpidon aloittamisesta	L maatalouden rakennetuista 33.4 § (EY-asetus 1974/2006)	-	-
	pyyntilupa	kiinteä päivä- määrä	-	MetsästysA 8.3 §	-	-
	taloudellinen tu- ki/korvaus	90 pv	eläimen lopettamisesta	EY-asetus toimenpiteistä eläin- tautien hätätilanteissa 349/2005, 2 art ja 6 art	-	-
	taloudellinen tuki tai korvaus	90 pv	eläimen lopettamisesta tai hakemuksesta	COM päätös 2002/677/EY	-	-

	hyväksyntä	60 vrk (ellei eräät syyt edellytä asian pidempää käsittelyä)	hakemuksen vireille tulosta	ElintarvikeL 15.3 §	-	-
(Elintarvike- turvallisuus- virasto)	eläinlääkäriksi laillista- mispäätös	3 kk	vaadittujen asiakirjojen esittämisestä	Eläinlääkärinammatin harjoit- tamisesta annetun lain (29/2000) 38 a §	valitus (hakemus oletetaan hylätyksi) kunnes pts annettu	Eläinlääkärinammatin harjoittamisesta anne- tun lain (29/2000) 39 §
(Eläinkoelau- takunta)	lupahakemus	45 pv	asian ratkaisemiseksi tarvit- tavat tietojen toimittamises- ta	Laki koe-eläintoiminnasta 25.3 §	-	-
LVM ja hallinnonala	toimilupa	6 vko / voi pidentää 8 kk	hakuajan päättymisestä	ViestintämarkkinaL 8 §	-	-
	toimiluvan peruuttami- nen	2 kk	ilmoituksesta	ViestintämarkkinaL 12.2 §	-	-
	numerointipäätös	3 / 6 vkoa	hakemuksen vastaanottami- sesta	ViestintämarkkinaL 48.3 §		
	ennakkopäätös/ toimilu- van siirtämispäätös	2 kk	ilmoituksesta /hakemuksesta	L televisio- ja radiotoiminnasta 13.3 §	-	-
	toimilupapäätös	3 kk	kaikki ratkaisemiseksi tar- peelliset tiedot toimitettu	RautatieL 7.3 §	-	-
	lupapäätös	4 kk / 12 kk	kaikki tarpeelliset tiedot toimitettu, aina kuitenkin 12 kk kuluessa hakemuk- sesta	RautatieL 31, 32, 33 §	valitus (hakemus oletetaan hylätyksi), kunnes pts annettu	RautatieL 66 §
	markkinoillepääsylupa	2 kk	hakemuksen vastaanottami- sesta	KV-bussiliikennettä koskeva EY-asetus 684/92 (+muutos 11/98) 8 art	-	-
	velvoitteen lakkauttamis- päätös	1 vuosi	liikennöintivelvoitteen lakkauttamista koskevan päätöksen jättämisestä	EY-asetus julkisten palvelujen käsitteeseen rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä olennai- sesti kuuluvia velvoitteita kos- kevista jäsenvaltioiden toimen- piteistä 1191/69, art 6(3)	katsotaan hyväksytyk- si (eli velvoite lakkau- tuneeksi)	Em. asetus, art 6(5)

TEM ja hallinnonala	hallintopäätöksen tekemiseksi pakollinen lausunto	30 pv	tarpeellisen selvityksen jättämisestä tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt	A työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista (1113/2008) 1 §	-	-
(Energia-markkinavirasto)	päästöluvan tarkistaminen	30 pv	toiminnanharjoittajan vaihtumista koskevasta ilmoituksesta ja tarpeellisten selvitysten toimittamisesta	Päästökauppalaki 12 §	-	-
(Kilpailuvirasto)	yrittäjäkaupan hyväksyminen	1 kk / 3 kk	ilmoituksesta	KilpailunrajoitusL 11 e §	katsotaan hyväksytyksi	KilpailunrajoitusL 11 e §
STM ja hallinnonala	valtuutuspäätös	90 pv	hakemuksen saapumisesta	VNP asbestityöstä 16 §	-	-
	korvauspäätös	3 kk / 1 v	saatuun erään tarpeelliset selvitykset	TapaturmavakuutusL 41 b §	jos ei noudateta, siirtyy tapaturmavakuutuslaitosten liitolle (jos myöhemmin korvauksen maksaminen viivästyy sille asetetusta määräajasta: viivästyskorotus)	TapaturmavakuutusL 41 b §
	uusi, oikaistu vakuutuspäätös	30 pv / aina 60 pv	valituskirjelmän saapumisesta / valitusajan päättymisestä	TapaturmavakuutusL 53 c §	-	-
	etuuspäätös	3 kk	vaatimuksensa sekä korvauksen perustetta ja määrää koskevan sellaisen selvityksen esittämisestä kuin häneltä kohtuudella voidaan vaatia	LiikennevakuutusL 12 a §	viivästyskorotus	LiikennevakuutusL 12 a §
	valmistus- ja toimilupia	erinäisiä	hakemuksen saapumisesta	LääkeA 2 a ja 10 a §	-	-
	tukitoimea koskeva päätös	3 kk / erityisestä syystä pidempi	hakemuksen esittämisestä	L vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 3 a.3 § (voimaan 1.9.2009)	-	-
	etuuspäätös	3 kk	hakemuksen sekä etuuden perustetta ja määrää koske-	L vammaisuuksista, 49–50 §	viivästyskorotus	L vammaisuuksista 49–50 §

			van sellaisen selvityksen esittämisestä, joka voidaan kohtuudella vaatia			
	etuuspäätös	3 kk	hakemuksen sekä etuuden perustetta ja määrää koskevan sellaisen selvityksen esittämisestä, joka voidaan kohtuudella vaatia	L eläkkeensaajan asumistuesta, 51–52 §	viivästyskorotus	L eläkkeensaajan asumistuesta 51–52 §
	päätös ammattipätevyydestä	3 kk / 4 kk	hakemuksesta ja kaikkien vaadittavien asiakirjojen vastaanottamisesta	L terveydenhuollon ammattihenkilöistä 14 b §	valitus (hakemus oletetaan hylätyksi)	L terveydenhuollon ammattihenkilöistä 39 §
	tukipäätös	7 pv	hakemuksen saapumisesta	ToimeentulotukiL 14 a §	-	-
	eläkepäätös	3 kk vaatimuksen esittämiskauden lopusta laskien	vaatimuksesta sekä eläkkeen perustetta koskevasta sellaisen selvityksen esittämisestä, joka häneltä voidaan kohtuudella vaatia	Kansaneläkelaki 106–107 §, rintamasotilaseläkeL 17 § ja työntekijän eläkelaki 115 ja 116 § (sekä vastaavat säännökset muissa työeläkelaeissa)	viivästyskorotus	kansaneläkelaki 106–107 §, rintamasotilaseläkeL 17 § ja työntekijän eläkelaki 115 ja 116 § (sekä vastaavat säännökset muissa työeläkelaeissa)
	päivähoitopaikkapäätös	väh 4 kk / 2 vkoa	hakemuksesta	A lasten päivähoidosta 2 § (Laki lasten päivähoidosta 11 ja 11 a §)	-	-
	uusi, oikaistu etuuspäätös	30 pv	valitusajan päättymisestä	TyöttömyysturvaL 12:4.2	-	-
(Geenitekniikan lautakunta)	erilaisia lupapäätöksiä	45 / 90 / 120 päivää	hakemuksen vastaanottamisesta	GeenitekniikkaL ja A geenitekniikasta (928/2004)	-	-
(Lääkkeiden hintalautakunta)	päätös tukkuhinnasta tai perus- tai erityiskorvattavuudesta	180 / 90 pv / voi pidentää 60 pv	hakemuksesta / lisäselvityksen vastaanottamisesta	SairausvakuutusL 6:25 (EY-tausta: 89/105/EY)	-	-
YM ja hallinnonala	lupapäätös	30 pv	ilmoituksesta	YmpäristönsuojeluL 60 §	-	-
	suunnitelman vahvistuspäätös	30 pv	loppukokouksesta tai ojitustoimituksesta	VesiL 19:9		
	suojelupäätös	2 vuotta	toimenpidekiellon asettamisesta	RakennussuojeluL 9 §	-	-

	hyväksyntä	12 kk	tarkastuksen päättymisestä	A biosidivalmisteen hyväksymisen tai rekisteröinnin hakemisesta, markkinoilta poistamisesta ja erityisehdoista 3 §	-	-
	hyväksyntä	120 / 60 pv	valmisteen hyväksymisen tai rekisteröinnin edellytyksenä olevien tietojen saamisesta	A biosidivalmisteen hyväksymisen tai rekisteröinnin hakemisesta, markkinoilta poistamisesta ja erityisehdoista 3 §, VnA biosidivalmisteista 6 ja 12 §	-	-
	jätekuljetuksen hyväksyminen	30 pv / 7 pv	vastaanottovahvistuksen saamisesta	EY-asetus jätesiiroista 1013/2006, art 9, 14	katsotaan hyväksytyksi	EY-asetus jätesiiroista 1013/2006, 9 ja 14 art.
Finanssivalvonta	päätös rajoitetusta luottolaitostoinnista	3 kk	ilmoituksesta	Laki luottolaitostoinnista 121/2007, 18 §	-	-
	toimilupapäätös	6 kk	hakemuksesta tai ratkaisemista varten tarvittavien asiakirjojen ja selvitysten saamisesta	Laki luottolaitostoinnista 23.1 §	valitus (hakemus oletetaan hylätyksi) kunnes pts annettu	Laki luottolaitostoinnista 121/2007, 23.3 §
	hankinnan kieltäminen	60 pv (jos pyytää lisätietoja käsittelyaika keskeytyy)	laskien siitä, kun vo on ilmoituksella vahvistanut saaneensa kaikki vaadittavat tiedot	Laki luottolaitostoinnista 43 §, Laki sijoituspalveluyrityksistä, 42 §; L finanssivalvonnasta 32 a ja b §	hankinta katsotaan hyväksytyksi	L finanssivalvonnasta 32 b.3 §
	tallettajan ilmoitus (osin viranomaisaloitteinen)	21 pv	tallettajan ilmoituksesta tai asiasta muutoin tiedon saatuaan	Laki luottolaitostoinnista 104 §	-	-
	toimilupapäätös	6 kk (aina kuitenkin 12 kk kuluessa)	hakemuksesta ja ratkaisemista varten tarvittavien asiakirjojen ja selvitysten saamisesta	Laki sijoituspalveluyrityksistä 18 §	valitus (hakemus oletetaan hylätyksi) kunnes pts annettu	Laki sijoituspalveluyrityksistä 18 §
	ulkoistamisen vastustaminen	6 kk	ilmoituksesta	Laki sijoituspalveluyrityksistä 31.2 §	toiminta katsotaan hyväksytyksi	Laki sijoituspalveluyrityksistä 31.2 §
	määräysvallan hankkimisen kieltäminen	3 kk	ilmoituksesta	Laki sijoituspalveluyrityksistä 39 §	-	-
	päätös suorittamisvelvollisuudesta	21 pv	sijoittajan ilmoituksesta tai asiasta muutoin tiedon saatuaan	Laki sijoituspalveluyrityksistä 53 §	-	-

	toimilupapäätös	6 kk (aina kuitenkin 12 kk)	hakemuksesta ja ratkaisemista varten tarvittavien asiakirjojen ja selvitysten saamisesta	Sijoitusrahastolaki 5 b.2 §	valitus (hakemus oletetaan hylätyksi) kunnes pts annettu	Sijoitusrahastolaki 5 b.2 §
	toimilupapäätös	6 kk (aina kuitenkin 12 kk)	hakemuksesta ja ratkaisemista varten tarvittavien asiakirjojen ja selvitysten saamisesta	Sijoitusrahastolaki 9 a.2 §	valitus (hakemus oletetaan hylätyksi) kunnes pts annettu	Sijoitusrahastolaki 9 a.2 §
	luovuttamislupa	1 kk	hakemuksen saapumisesta	Sijoitusrahastolaki 104 §	-	-
	täytäntöönpanoa koskeva lupa	2 kk	hakemuksen saapumisesta	Sijoitusrahastolaki 109 §	-	-
	täytäntöönpanoa koskeva lupa	2 kk	hakemuksen saapumisesta	Sijoitusrahastolaki 114 §	-	-
	esitteen hyväksyminen	10 / 20 pankkipäivää	esitteen hyväksyttäväksi jättämisestä / siitä kun toimitettu täydelliset asiakirjat	ArvopaperimarkkinaL 2:4	-	-
	tarjousasiakirjan hyväksyminen	5 pankkipäivää	tarjousasiakirjan hyväksyttäväksi jättämisestä	ArvopaperimarkkinaL 6:4	-	-
	toimilupapäätös	6 kk (aina kuitenkin 12 kk)	hakemuksesta ja ratkaisemista varten tarvittavien asiakirjojen ja selvitysten saamisesta	ArvopaperimarkkinaL 3:3.5	valitus (hakemus oletetaan hylätyksi) kunnes pts annettu	ArvopaperimarkkinaL 3:3.5; 10:3
	sääntöjen vahvistamispäätös	3 kk (aina kuitenkin 6 kk)	hakemuksesta ja ratkaisemista varten tarvittavien asiakirjojen ja selvitysten saamisesta	ArvopaperimarkkinaL 3:14	valitus (hakemus oletetaan hylätyksi) kunnes pts annettu	ArvopaperimarkkinaL 10:3
	toimilupapäätös	6 kk	hakemuksesta ja ratkaisemista varten tarvittavien asiakirjojen ja selvitysten saamisesta	VakuutusyhtiöL 2:6	valitus (hakemus oletetaan hylätyksi) kunnes pts annettu	VakuutusyhtiöL 2:6
	sivuliikettä koskevien tietojen lähettäminen	3 kk	hakemuksesta ja ratkaisemista varten tarvittavien asiakirjojen ja selvitysten saamisesta	VakuutusyhtiöL 3:3	valitus (hakemus oletetaan hylätyksi) kunnes pts annettu	VakuutusyhtiöL 3:3
	vapaan tarjonnan aloittamista koskevien tietojen lähettäminen	1 kk	ilmoituksen ja selvitysten saamisesta	VakuutusyhtiöL 3:9	valitus (hakemus oletetaan hylätyksi) kunnes pts annettu	VakuutusyhtiöL 3:9

	toimilupapäätös	6 kk	hakemuksesta ja ratkaisemista varten tarvittavien asiakirjojen ja selvitysten saamisesta	VakuutusyhtiöL 4:21	valitus (hakemus oletetaan hylätyksi) kunnes pts annettu	VakuutusyhtiöL 4:21
Potilasvahinkolautakunta	korvauspäätös	3+ kk	kohtuudella vaadittavan selvityksen vastaanottamisesta	PotilasvahinkoL 10 a §	korvauksen korotus	PotilasvahinkoL 10 a §
	tutkinnon tunnustamispäätös	3kk/4kk	vaadittavien asiakirjojen esittämisestä	L ammattipätevyyden tunnustamisesta 13 §	valitus (hakemus oletetaan hylätyksi) kunnes pts annettu	Ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun laki (1093/2007) 14 §

LIITTEET

LIITE 1 – Lausuntopyynnön jakelu

Passiivisuustyöryhmän mietinnöstä (OM työryhmämietintö 2008:5) pyydettiin lausuntoa seuraavilta viranomaisilta ja yhteisöiltä¹:

Valtioneuvoston kanslia
 Ulkoasiainministeriö
 Sisäasiainministeriö
 Puolustusministeriö
 Valtiovarainministeriö
 Opetusministeriö
 Maa- ja metsätalousministeriö
 Liikenne- ja viestintäministeriö
 Työ- ja elinkeinoministeriö
 Sosiaali- ja terveysministeriö
 Ympäristöministeriö

Oikeuskanslerinvirasto
 Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Korkein hallinto-oikeus
 Helsingin hallinto-oikeus
 Hämeenlinnan hallinto-oikeus
 Kouvolan hallinto-oikeus
 Kuopion hallinto-oikeus
 Oulun hallinto-oikeus
 Rovaniemen hallinto-oikeus
 Turun hallinto-oikeus
 Vaasan hallinto-oikeus
 Ålands förvaltningsdomstol

Markkinaoikeus *
 Vakuutuslaitos

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta *
 Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta
 Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta
 Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta *

Kutsunta-asiain keskuslautakunta *
 Lääkkeiden hintalautakunta
 Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta
 Opintotuen muutoksenhakulautakunta *
 Potilasvahinkolautakunta
 Valtion tilintarkastuslautakunta
 Virkamieslautakunta
 Ylioppilastutkintolautakunta

¹ * -merkityt eivät antaneet lausuntoa

Etelä-Suomen lääninhallitus
 Itä-Suomen lääninhallitus
 Lapin lääninhallitus
 Länsi-Suomen lääninhallitus
 Länsstyrelsen på Åland
 Oulun lääninhallitus

Ålands landskapsregering

Saamelaiskäräjät *

Hämeen liitto *
 Lapin liitto *

Keski-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskus
 Varsinais-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskus *

Itä-Suomen ympäristölupavirasto *
 Länsi-Suomen ympäristölupavirasto *
 Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto
 Suomen ympäristökeskus
 Keski-Suomen ympäristökeskus
 Lounais-Suomen ympäristökeskus *
 Uudenmaan ympäristökeskus

Eteläinen tullipiiri
 Espoon oikeusaputoimisto
 Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
 Itä-Suomen työsuojelupiiri *
 Kansaneläkelaitos
 - pääkonttori
 - Pohjois-Suomen aluekeskus
 Pohjois-Karjalan metsäkeskus *
 Etelä-Savon maanmittaustoimisto *
 Pääkaupunkiseudun verotoimisto *
 Turun työvoimatoimisto *
 Vantaan maistraatti

Ajoneuvohallintokeskus
 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus *
 Elintarviketurvallisuusvirasto
 Eläinkoelautakunta
 Energiamarkkinavirasto
 Geeniteknikan lautakunta
 Ilmailuhallinto
 Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunta *
 Keskuskauppakamari
 Kilpailuvirasto
 Kirkkohallitus
 Lääkelaitos
 Maahanmuuttovirasto

Maanmittauslaitos
 Maaseutuvirasto *
 Merenkulkulaitos
 Metsähallitus
 Museovirasto
 Opetushallitus *
 Patentti- ja rekisterihallitus
 Pääesikunta
 Rahoitustarkastus (myöh. Finanssivalvonta)
 Rajavartiolaitos
 Ratahallintokeskus *
 Rautatievirasto
 Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (myöh. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto)
 Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (myöh. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos)
 Suomen elokuvasäätö *
 Säteilyturvakeskus
 Terveidenhuollon oikeusturvakeskus (myöh. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto)
 Tiehallinto
 Tietosuojavaltuutetun toimisto
 Tullihallitus *
 Turvatekniikan keskus
 Vakuutusvalvontavirasto (myöh. Finanssivalvonta)
 Valtiokonttori
 Valtion elokuvatarkastamo
 Valtiontalouden tarkastusvirasto
 Verohallitus
 Viestintävirasto
 Väestörekisterikeskus
 Vähemmistövaltuutetun toimisto
 Öljysuojarahasto

Suomen Kuntaliitto
 Helsingin kaupunki
 Tampereen kaupunki
 Tuusulan kunta

Juridiska Föreningen i Finland r.f.
 Oikeuspoliittinen yhdistys - Demla ry *
 Suomalainen Lakimiesyhdistys ry
 Suomen Asianajajaliitto
 Suomen Lakimiesliitto- Finlands Juristförbund ry
 Suomen tuomariliitto ry

Jakelussa mainituille

LAUSUNTOPYYNTÖ

Oikeusministeriö pyytää kunnioittaen lausuntoanne työryhmän mietinnöstä ”Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä” (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5).

Toimitamme mietinnön tämän saatekirjelmän liitteenä. Mietintö on lisäksi saatavissa internetin kautta oikeusministeriön verkkosivuilta osoitteesta:
<http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Tyoryhmamietintoja>

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisille velvollisuus asettaa toimialaansa kuuluville asiaryhmille kohtuulliset käsittelyajat. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi uusista oikeussuojakeinoista, joita olisivat kiirehtimisvaatimus ja viivästysvalitus. Asian jatkovalmistelussa tulee laajemmin selvitettäväksi, minkälaisia asian käsittelyn viivästymistä koskevia säännöksiä on jo otettu erityislainsäädäntöön ja toisaalta miten nyt ehdotetut oikeussuojakeinot olisivat sovitettavissa mahdollisesti jo olemassa oleviin oikeusturvamenettelyihin.

Lausunnonantajilta pyydetään kannanottoa työryhmän esittämiin ehdotuksiin. Yleisten kannanottojen lisäksi työryhmämietinnössä tarkoitettuja hallintoasioita käsittelevien lausunnonantajien toivotaan vastaavan seuraaviin erityiskysymyksiin:

- 3) Onko hallinnonalallanne erityislainsäädäntöä, jossa on asetettu velvoite käsitellä asia kiinteän määräajan kuluessa tai jossa on muutoin säädetty asian käsittelyyn käytettävästä ajasta?
- 4) Onko hallinnonalallanne erityislainsäädäntöä erityisistä menettelyistä niissä tilanteissa, joissa asian käsittely on viivästynyt (esim. erityiset oikeussuojakeinot tai rahalliset hyvitysmenettelyt)?
- 5) Jos vastaatte myönteisesti kysymykseen 2, miten työryhmämietinnössä ehdotettu sääntely soveltuisi hallinnonalallenne ja minkälaisia lainsäädännön muutostarpeita ehdotuksesta mahdollisesti seuraisi?

Lausunto pyydetään toimittamaan viimeistään **perjantaina 10.1.2009** osoitteella: Oikeusministeriö, Lainvalmisteluosasto, PL 25, 00023 Valtioneuvosto, sekä lisäksi sähköisessä muodossa (rtf-tiedostona) osoitteella: oikeusministerio@om.fi.

Lisätietoja asiasta antaa tutkija Minna Laherto, puh. (09) 1606 7661 tai etunimi.sukunimi@om.fi.

Osastopäällikön sijainen,
lainsäädäntöjohtaja Asko Välimaa

Tutkija Minna Laherto

Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2009

1. Hallinto-oikeuksien sähköinen tiedoksianto Veronsaajien oikeudenvalvontayksikköön
2. Jatkokäsittelylupa hovioikeudessa. Lausuntotiivistelmä
3. Väkivallan vähentäminen Suomessa
4. Pikaluottoihin liittyvän lainsäädännön uudistaminen. Lausuntotiivistelmä
6. Yhteistalouden purkaminen avoliiton päättyessä. Lausuntotiivistelmä
7. Vapaudenmenetyksestä maksettavan korvauksen hakeminen
8. Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä.
Lausuntotiivistelmä
9. Luottotietolain muuttaminen. Lausuntotiivistelmä.
10. Yhteistalouden purkaminen avoliiton päättyessä. Yhteenveto kansalaispalautteesta
11. Tunnista, tunnusta ja toimi. Järvenpään väkivallan vähentämisen pilottihankkeen arviointi
12. Tiivistelmä yhdistyslakityöryhmän mietinnöstä (OMT 2008:3) annetuista lausunnoista
13. Konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuus sekä maksukyky- ja tasetesti osakeyhtiön varojenjaossa



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
puh. (09) 160 03
www.om.fi

PB 25
00023 STATSRÅDET
tfn (09) 160 03
www.jm.fi