



Oikeusministeriö

1/5

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 10.11.2008, OM 12/41/2007

Asia:

Lausunto oikeusministeriön työryhmämietinnöstä 2008:5; Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä

Työryhmän muistion mukaan esityksen tavoitteena on parantaa oikeusturvaa hallinnossa ja tehostaa asian käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevan perusoikeuden toteutumista. Edelleen esityksen tarkoituksena on täyttää tehokkaalle oikeussuojakeinolle Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ja EU-oikeudessa asetetut vaatimukset.

Muistio sisältää ehdotuksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle käsittelyn joutuisuutta hallinnossa ja oikeussuojakeinoja käsittelyn viivästyessä koskevaksi lainsäädännöksi. Esitys sisältää säännökset viranomaisen velvollisuudesta asettaa ja julkaista tieto asianosaisen vireillepanemien, asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevien asioiden kohtuullisista käsittelyajoista. Mikäli asian käsittely viivästyisi, voisi asianosainen tehdä ehdotuksen mukaan viranomaiselle kiirehtimisvaatimuksen, johon viranomaisen tulisi vastata määräajassa. Jos asianosainen olisi tyytymätön viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antamaan vastaukseen, voisi hän tehdä viivästysvalituksen valitusviranomaiselle, jolle asiassa annetusta päätöksestä valitettaisiin. Valitusviranomainen voisi asettaa viranomaiselle määräajan, jossa päätös olisi tehtävä, ja tarvittaessa tehostaa sitä uhkasakolla. Erityisestä syystä valitusviranomainen voisi ottaa asian myös ratkaistavakseen.

Nykyisin viivästy mistilanteissa ainoa mahdollisuus saattaa asia viranomaiskäsittelyyn on tehdä kantelu valvovalle viranomaiselle tai ylimmille laillisuusvalvojille. Hallintoasian viipyminen on viime vuosina ollut oikeuskanslerinvirastoon tulleissa kanteluissa usein toistuva kantelu-peruste. Viivästy mistä on silloin, kun käsittelyajasta ei ole ollut olemassa täsmällisiä säännöksiä, jouduttu arvioimaan viranomaisen tulostavoitteissa tai mahdollisesti muuten asetettujen käsittelyaikojen avulla tai vertaamalla yksittäisen hallintoasian käsittelyaikaa kyseisen kaltaisten asioiden toteutuneisiin käsittelyaikoihin. Käsittelyajan perustuslain ja lainmukaisuus on pitkälti perustunut arvioon kohtuullisena pidettävästä käsittelyajasta, jossa on otettu huomioon muun muassa asian laatuun liittyviä tekijöitä.

Viranomaisen asettama kohtuullinen käsittelyaika

Työryhmän esitys siitä, että viranomaisten tulisi julkaista tieto kohtuullisesta käsittelyajasta silloin, kun on kysymys asianosaisaloitteisesta asiainosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevasta hallintopäätökseen johtavasta asiasta, on asianosaisen näkökulmasta selkeä parannus. Julkaistu käsittelyaika korostaa 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. Käsittelyaikojen asettamisen voi olettaa järkevöittävän myös viranomaisen toimintaa, koska toimintaa koskeva ajallinen tavoite olisi selkeä ja viranomaisella olisi esityksen mukaan myös velvollisuus seurata käsittelyaikojen toteutumista.

Esityksen mukaan käsittelyaika asetettaisiin asia- tai hakemusryhmittäin ja viranomainen saisi itse asettaa asioiden kohtuullisen käsittelyajan. Laissa ei määriteltäisi sitä, missä muodossa käsittelyaika on annettava. Esityksen mukaan pääsääntöisesti se tulisi ilmaista päivissä, viikoissa tai kuukausissa.

Kuten esityksestäkin käy ilmi, ei hallintoasioiden moninaisuuden vuoksi ole mahdollista säätää yhtä määräaika kaikkien asioiden osalta. Tästä näkökulmasta on mielestäni perusteltua, että käsittelyaika voidaan joustavasti asettaa erilaiseksi eri asiaryhmissä. 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 asiainosaisen oikeutta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävissä viivästymiskanteluissa viranomaiset toistuvasti vetoavat viivästymistä selittävänä tekijänä käytettävissä olevien resurssien riittämättömyyteen.

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. Käsittelyajan kohtuullisuus voi tulla yksittäisen hallintoasian osalta laillisuusvalvojan arvioitavaksi, mutta ylimmät laillisuusvalvojat eivät kuitenkaan voine toimia varsinaisesti viranomaisten asettamien käsittelyaikojen lainmukaisuuden yleisinä vahvistajina. 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. Tältä osin asian jatkoselvittely olisi nähdäkseni tarpeellista.

Näkemykseni mukaan käsittelyaika tulisi asettaa mahdollisimman yksiselitteiseksi. Mikäli käsittelyaika ilmaistaan tulkinnanvaraisesti, voi uudistuksen tarkoitus samalla vesittyä. Sen vuoksi katsoisin olevan syytä harkita, tulisiko siitä, missä muodossa käsittelyaika on ilmoitettava, olla tarkemmat säännökset.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta selkeä käsittelyaika tehostaa valvontatoimintaa. Ensinnäkin käsittelyaikojen noudattaminen on oikeuskanslerinviraston suorittamassa tarkastustoiminnassa yhtenä tarkastuksen kohteena. Toiseksi asioiden viipymistä koskevat kantelut saavat asetetun käsittelyajan johdosta selkeän lähtökohdan viivästymisen arvioimiselle. Työryhmän esittämän muutoksen myötä tosin lienee 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.

Kiirehtimisvaatimus ja viivästysvalitus

Oikeussuojakeinon kaksivaiheisuutta (vaatimus – valitus) 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 kohduttuudesta käsittelyajasta poikkeavalle käsittelyajalle hyväksyttävä peruste, jonka ilmoittaminen asianosaiselle voi riittää eikä asianosaisella ole sen jälkeen tarvetta saattaa asiaa valitusviranomaisen käsiteltäväksi. Kiirehtimisvaatimusmenettely voi siten vähentää tarvetta viivästysvalituksen tekemiseen, mikä puolestaan vaikuttaa valitusviranomaisten työmäärään.

Työryhmän esityksen mukaan viranomaisen on vastattava kiirehtimisvaatimukseen viikon kuluessa ja kirjallinen vastaus vaatimukseen on asianosaisen sitä halutessa annettava kahden viikon kuluessa pyynnöstä. Työryhmän esityksen mukaan viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antamaan vastaukseen tyytymätön vaatimuksen tehnyt asianosainen voi tehdä viivästysvalituksen. Valituksen voi tehdä myös vaatimuksen tehnyt asianosainen, joka ei ole saanut vastausta. Valitus tehdään sille hallintotuomioistuimelle tai muulle lainkäyttöviranomaiselle, jolta haetaan muutosta asiassa tehtyyn hallintopäätökseen.

Mielestäni 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 omiaan aiheuttamaan sekaannusta.

Esityksen mukaan viivästysvalitus olisi tehtävä kuuden kuukauden kuluessa viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antaman vastauksen tiedoksisaannista. Esitys ei sisällä säännöstä siitä, mistä ajankohdasta valitusoikeus alkaa silloin, kun viranomainen ei ole antanut vastausta kiirehtimisvaatimukseen. Esityksen perusteluissa on todettu, että näissä tapauksissa valitusajaksi alkaisi ja valituksen voisi tehdä heti vastauksen antamiselle asetetun määräajan päätyttyä. Perustelujen mukaan kuuden kuukauden määräaika valituksen tekemiselle ei koskisi näitä tilanteita, koska vastauksen tiedoksisaannista laskettava määräaika ei alkaisi kulua.

Esityksessä esitetyillä perusteilla valitusajan asettaminen tavanomaista valitusaikaa pidemmäksi on perusteltua. Kannattaisi kuitenkin vielä pohtia, missä määrin valituksen tekemiselle asetettu enimmäisaika on viipymistä koskevissa asioissa asian luonne huomioden 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 asiainosaisella nähdäkseni 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.

Näen myös hieman ongelmallisena sen, ettei valitusoikeuden alkamisesta viranomaisen vastaamattomuustilanteissa ole ehdotuksessa säännöksiä. Menettely näissä tilanteissa on selostettu ainoastaan esityksen perusteluissa. Mielestäni olisi syytä harkita säännösten täydentämistä tältä osin epäselvyyden välttämiseksi.

Viivästysvalitus käsiteltäisiin valitusviranomaisessa esityksen mukaan yksinkertaisessa menettelyssä ja se olisi käsiteltävä kiireellisesti. Hallinto-oikeudessa asian voisi ratkaista yksi jäsen. Asian luonteen vuoksi esitystä voidaan myös tältä osin pitää tarkoituksenmukaisena. Viivästysvalituksessa ratkaistavana olevan kysymyksen ei voida katsoa edellyttävän samanlaisia selvittelymenetelmiä kuin varsinaisen hallintopäätöstä koskevan valituksen ollessa kysymyksessä.

Esityksen mukaan viivästysvalituksen ratkaissut valitusviranomainen voisi asettaa viranomaiselle määräajan, jonka kuluessa asia on ratkaistava, asettaa viranomaiselle uhkasakon määräajan noudattamisen tehosteeksi tai ottaa asian ratkaistavakseen. Asian ratkaistavaksi ottamiselle on esityksessä asetettu erityisvaatimuksia.

Valitusviranomaisen asettaman määräajan osalta tuon esille, että oikeussuojakeinon tehokkuuden vuoksi määräajan on oltava selkeästi määritelty. Esityksestä ei käy ilmi, kuinka asianosainen voi saattaa asian uudelleen käsiteltäväksi, mikäli viranomainen ei noudata valitusviranomaisen asettamaa määräaikaakaan eikä sen noudattamisen tehosteeksi ole asetettu uhkasakkoa. 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.

Esityksen mukaan pääasian ottaminen käsiteltäväksi valitusviranomaisessa ilman hallintoviranomaisen asiassa tekemää päätöstä tulisi kysymykseen vain erityisissä tilanteissa. Esityksen mukaan valitusviranomainen voisi ottaa asian käsiteltäväkseen tilanteissa, joissa asianosaisen oikeusturvan toteutumisen kannalta ei olisi riittävää, että valitusviranomainen vain asettaisi määräajan ja uhkasakon. Tilanne voisi esityksen mukaan muodostua tämän kaltaiseksi esimerkiksi silloin, kun hallintoviranomainen ei ole noudattanut tuomioistuimen aikaisemmin asettamaa määräaikaakaan tai muuta ratkaisua. Myös tilanteissa, joissa lisäviivytyksellä olisi asianosaisen oikeusturvan kannalta kohtuutonta, valitusviranomainen voisi ottaa asian ratkaistavakseen, jos tällä ei vaarannettaisi muiden tahojen asemaa tai yleistä etua. Lisäksi valitusviranomainen voisi ottaa asian ratkaistavakseen tilanteissa, joissa asia havaitaan selväksi.

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 nähdäkseni olemassa perusteita.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen