

*Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja
oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä*

*Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja
oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä*

Passiivisuustyöryhmän ehdotus

ISSN 1458-6452
978-952-466-758-6 (nid.)
978-952-466-759-3 (PDF)
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
30.9.2008

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Passiivisuustyöryhmä: Professori Matti Niemivuo (pj) Professori Outi Suviranta (jäsen ja sihteeri) Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor (jäsen ja sihteeri) Tutkija Minna Laherto (sihteeri)		Julkaisun laji Työryhmämietintö	
		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 26.9.2007	
Julkaisun nimi Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä			
Julkaisun osat Ehdotus hallituksen esitykseksi			
Tiivistelmä Julkaisu sisältää ehdotuksen hallituksen esitykseksi Eduskunnalle käsittelyn joutuisuutta hallinnossa ja oikeussuojakeinoja käsittelyn viivästyessä koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi hallintoviranomaiselle velvollisuus asettaa kohtuullinen käsittelyaika tietyille käsittelemilleen asioille. Tämän lisäksi ehdotetaan säädettäväksi uusista oikeussuojakeinoista, jotka olisivat asianosaisen käytettävissä hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan koskevan asian käsittelyn viivästyessä hallinnossa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hallintolakia, hallintolainkäyttölakia ja hallinto-oikeuslakia. 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. Hallintolakiin otettaisiin säännökset viranomaisen velvollisuudesta asettaa ja julkaista tieto asianosaisen vireillepanemien, asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevien asioiden kohtuullisista käsittelyajoista. 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.			
Avainsanat: (asiasanat) hallintomenettely, hallintolainkäyttö, Euroopan ihmisoikeussopimus, EU-oikeus, viivästyminen, oikeusturva			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 12/41/2007, OM 21/41/2007, OM004:00/2008			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:5		ISSN 1458-6452	ISBN 978-952-466-758-6 (nid.) 978-952-466-759-3 (PDF)
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta 20,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
30.9.2008

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Passivitetsarbetsgruppen Professor Matti Niemivuo (ordförande) Professor Outi Suviranta (medlem och sekreterare) Äldre justitieombudsmannasekreterare Håkan Stoor (medlem och sekreterare) Forskare Minna Laherto (sekreterare)		Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande	
		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 26.9.2007	
Publikation (även den finska titeln) Skyndsam behandling av ärenden inom förvaltningen och rättsmedel mot dröjsmål (Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä)			
Publikationens delar Förslag till regeringsproposition			
Referat Publikationen innehåller ett förslag till en regeringsproposition med lagstiftning om skyndsam behandling av ärenden inom förvaltningen och rättsmedel mot dröjsmål. Arbetsgruppen föreslår att förvaltningsmyndigheterna åläggs att ställa upp skäliga behandlingstider för vissa ärenden. Dessutom föreslår arbetsgruppen lagstiftning om nya rättsmedel mot dröjsmål i ärenden som gäller en parts rättighet, fördel eller skyldighet. Förslaget förutsätter ändringar i förvaltningslagen, förvaltningsprocesslagen och lagen om förvaltningsdomstolarna. Förslagets syfte är att förbättra rättssäkerheten i förvaltningen. Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. En skyndsam behandling av ärenden ingår i god förvaltning och det finns närmare bestämmelser om detta i 23 § i förvaltningslagen. Förslagets syfte är att förstärka den grundläggande rättigheten till behandling av ärenden utan ogrundat dröjsmål. Dessutom är målet att förslaget ska uppfylla de krav på effektiva rättsmedel som följer av Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, Europadomstolens rättspraxis och EU-rätten. Arbetsgruppen föreslår att förvaltningslagen kompletteras med bestämmelser om en skyldighet för myndigheterna att ställa upp skäliga behandlingstider för ärenden som väcks av en part och publicera dessa uppgifter. Om behandlingen av ett ärende fördröjs vid myndigheten, ska parten kunna yrka på skyndsam behandling. Myndigheten ska då vara skyldig att svara på yrkandet inom en bestämd tid. Arbetsgruppen föreslår att förvaltningsprocesslagen kompletteras med bestämmelser om dröjsmålsbesvär. En part ska kunna anföra dröjsmålsbesvär om han eller hon är missnöjd med det svar som myndigheten gett på yrkandet på skyndsam behandling. Dröjsmålsbesvaren anföras hos den besvärsmyndighet hos vilken ett beslut i ärendet överklagas. Besvärsmyndigheten ska kunna behandla dröjsmålsbesvaren i ett förenklat förfarande. Den ska kunna förelägga myndigheten en tidsfrist inom vilken ärendet ska avgöras, och vid behov förena föreläggandet med vite. Av särskilda skäl ska besvärsmyndigheten själv kunna överta avgörandet av ett ärende.			
Nyckelord förvaltningsförfarande, förvaltningsprocess, Europakonventionen, EU-rätt, dröjsmål, rättssäkerhet			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) OM 12/41/2007, OM 21/41/2007, OM004:00/2008			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2008:5		ISSN 1458-6452	ISBN 978-952-466-758-6 (häft.) 978-952-466-759-3 (PDF)
Sidoantal	Språk finska	Pris 20,00 €	Sekretessgrad Offentligt
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 26. päivänä syyskuuta 2007 hallintolainkäytön kehittämistä varten toimikunnan sekä toimikuntaa avustavan työryhmän, jonka tehtävänä on tarkastella oikeussuojakeinoja tilanteissa, joissa hallintoviranomainen on laiminlyönyt hallintopäätöksen tekemisen tai hallintopäätöksen tekeminen on viivästynyt. Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaisesti työskennellä yhteistyössä toimikunnan kanssa. Työryhmän ehdotukset oli laadittava hallituksen esityksen muotoon ja työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi viimeistään 30. päivänä syyskuuta 2008.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin silloin oikeusministeriössä lainsäädäntöjohtajana toiminut ja sittemmin Lapin yliopiston professoriksi siirtynyt *Matti Niemivuo*. Työryhmän jäseniksi kutsuttiin hallinto-oikeustuomari *Janne Aer* Helsingin hallinto-oikeudesta, professori *Raija Huhtanen* Tampereen yliopistosta, hallintoneuvos *Anne E. Niemi* korkeimmasta hallinto-oikeudesta, lainsäädäntöneuvos *Håkan Stoor* oikeusministeriöstä (sittemmin vanhempi oikeusasiamiehensihteeri eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta) sekä akatemiaturkija *Outi Suviranta* Suomen Akatemiasta (sittemmin professori Helsingin yliopistosta). Työryhmän sihteerinä ovat toimineet työryhmän jäsenet Stoor ja Suviranta sekä tutkija *Minna Laherto* oikeusministeriöstä. Työryhmä on ottanut nimekseen passiivisuustyöryhmä.

Työryhmä on kokoontunut 14 kertaa ja sillä on lisäksi ollut työnsä aikana kolme yhteiskokousta hallintolainkäyttötoimikunnan kanssa.

Työn aikana työryhmä on järjestänyt kolme kuulemistilaisuutta 18. ja 21. päivänä huhtikuuta 2008. Kuulemistilaisuuksiin osallistuivat hallintoneuvos Pekka Vihervuori korkeimmasta hallinto-oikeudesta, ylituomari Veijo Tarukannel Kuopion hallinto-oikeudesta, ylituomari Hannu Renvall Turun hallinto-oikeudesta, ylituomari Liisa Talvitie Vaasan hallinto-oikeudesta, vakuutus-oikeustuomari Tuula Kivari vakuutus-oikeudesta, puheenjohtaja Pekka Humalto sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta, esittelijäneuvos Marjo Mustonen valtioneuvoston

oikeuskanslerinvirastosta, oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, lainsäädäntöneuvos Oili Rahnasto ympäristöministeriöstä, ylitarkastaja Pirjo Partanen ja sivistystoimen tarkastaja Maritta Castrén Etelä-Suomen lääninhallituksesta sekä lakimies Mika Paavilainen Suomen Kuntaliitosta. Kuulemistilaisuudesta estyneet valtiovarainministeriö ja Kansaneläkelaitos antoivat työryhmälle kirjalliset lausunnot.

Asian käsittelyn viivytyksettömyys hallinnossa korostuu hakemusten käsittelyn yhteydessä, mutta viranomaisen passiivisuutta voi esiintyä myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, kuten erinäisissä hallinnon palvelutilanteissa. Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti tarkastellut esityksessään vain tilanteita, joissa viranomainen ratkaisee hallintopäätöksellä asianosaisen vireillepaneman asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevan asian.

Rajauksesta seuraa, ettei työryhmä ehdota uutta sääntelyä tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyviä passiivisuustilanteita varten. Näissä tilanteissa asianosainen voi yleensä saattaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevan erimielisyyden tuomioistuimen tutkittavaksi hallintoriitamenettelyssä. Näin ollen asianosaisilla on jo nykylainsäädännön mukaan käytettävissään tehokas oikeussuojakeino. Asianosaisen hakemuksen tai oikaisuvaatimuksen käsittelyn viivästymistä vastaan taas ei nykyään ole käytössä tehokasta oikeussuojakeinoa. Tehokkaan oikeussuojakeinon puuttuminen voi puolestaan johtaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai EU-oikeuden turvaamien oikeuksien loukkaukseen. Tämän vuoksi oikeussuojan parantamista näissä asioissa on pidetty kiireellisimpänä tehtävänä.

Työryhmän tehtävänä on ollut ennen muuta tarkastella hallinnon yleisen oikeussuojajärjestelmän kehittämistarpeita niin sanotuissa passiivisuustilanteissa. Työryhmässä on ollut esillä joitakin asiaryhmiä erityisesti sosiaalivakuutuksen alalta, joissa oikeusturva on nykyisin erityislainsäädännössä järjestetty yleisestä hallinto-oikeudellisesta järjestelmästä poikkeavalla tavalla. Jatkovalmistelussa on yhdessä asianomaisten ministeriöiden kanssa selvitettävä, millaisia erityislainsäädännön muutostarpeita yleisen järjestelmän uudistuksista johtuisi.

Saatuaan työnsä valmiiksi, työryhmä kunnioittavasti luovuttaa mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 30. päivänä syyskuuta 2008

Matti Niemivuo

Janne Aer

Raija Huhtanen

Anne E. Niemi

Håkan Stoor

Outi Suviranta

Minna Laherto

EHDOTUS:

Hallituksen esitys Eduskunnalle käsittelyn joutuisuutta hallinnossa ja oikeussuojakeinoja hallintoasian käsittelyn viivästyessä koskevaksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi hallintoviranomaiselle velvollisuus asettaa kohtuullinen käsittelyaika tietyille käsittelemilleen asioille. Tämän lisäksi ehdotetaan säädettäväksi uusista oikeussuojakeinoista, jotka olisivat asianosaisen käytettävissä hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan koskevan asian käsittelyn viivästyessä hallinnossa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hallintolakia, hallintolainkäyttölakia ja hallinto-oikeuslakia.

Tavoitteena on parantaa oikeusturvaa hallinnossa. Perustuslaissa säädetään oikeudesta saada asia käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Viivytyksettömyys on osa hyvää hallintoa ja sitä on täsmennetty hallintolaissa. 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.

Esityksen mukaan hallintolaissa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta asettaa ja julkais-ta tieto asianosaisen vireillepanemien asioiden kohtuullisista käsittelyajoista. Jos asian käsitte-ly viranomaisessa viivästyisi, asianosainen voisi tehdä viranomaiselle kiirehtimisvaatimuksen. Viranomaisen tulisi vastata vaatimukseen määräajassa.

Hallintolainkäyttölakiin otettaisiin säännökset viivästysvalituksesta. Asianosainen voisi tehdä viivästysvalituksen, jos hän on tyytymätön viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antamaan vastaukseen. Viivästysvalitus tehtäisiin sille lainkäyttöelimelle, johon asiassa annetusta pää-töksestä valitettaisiin. Viivästysvalitus voitaisiin käsitellä valitusviranomaisessa yksinkertai- sessa menettelyssä, alueellisessa hallinto-oikeudessa yleensä yhden tuomarin ratkaisukokoon- panossa. Valitusviranomainen voisi asettaa viranomaiselle määräajan, jossa päätös olisi tehtä- vä, ja tarvittaessa tehostaa sitä uhkasakolla. Erityisestä syystä valitusviranomainen voisi myös itse ottaa asian ratkaistavakseen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 2010 alusta.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 Johdanto	3
2 Nykytila	3
2.1 Suomen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö	3
2.1.1 Asian käsittelyn viivytyksettömyys lainsäädännössä	3
2.1.2 Nykyiset oikeussuojakeinot viranomaisen passiivisuutta vastaan	5
2.2 Asian käsittelyn keston nykytila Suomessa	7
2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja Euroopan unionin lainsäädäntö	10
2.3.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö	10
2.3.2 Euroopan unionin lainsäädäntö	14
2.3.3 Oikeussuojakeinot eräissä Euroopan maissa	15
2.4 Nykytilan arviointi	21
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	22
3.1 Tavoitteet	22
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot	23
3.3 Keskeiset ehdotukset	26
4 Esityksen vaikutukset	28
4.1 Taloudelliset vaikutukset	28
4.2 Vaikutukset hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten toimintaan	29
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	30
5 Asian valmistelu	30
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto	30
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	31
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	32
1 Lakiehdotusten perustelut	32
1.1 Hallintolaki	32
1.2 Hallintolainkäyttölaki	37
1.3 Hallinto-oikeuslaki	44
2 Voimaantulo	44
3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	45
LAKIEHDOTUKSET	46
LAGFÖRSLAGEN	51
LIITE	57
Kaavio: Viivästysasian käsittelyn eteneminen hallintomenettelyssä ja lainkäyttöviranomaisessa	

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Suomen hallintolainkäyttöjärjestelmän mukaisista oikeussuojakeinoista säädetään lähinnä hallintolainkäyttölaissa (586/1996). Yhtenä hallinnon nykyisen oikeussuojajärjestelmän puutteena on pidetty sitä, että hallintolainkäyttölain mukaiset oikeussuojakeinot ovat käytettävissä lähinnä silloin, kun hallintoviranomainen on tehnyt hallintopäätöksen. Jos hallintoviranomainen laiminlyö hallintopäätöksen tekemisen tai hallintopäätöksen tekeminen viivästyy, asianosaisella ei yleensä ole mahdollisuutta saattaa tällaista hallintoasiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Kansainvälisessä vertailussa Suomen oikeussuojajärjestelmä poikkeaa viivästystilanteiden sääntelyssä useiden muiden maiden oikeussuojajärjestelmistä. Asiaan on kiinnitetty huomiota jo 1930-luvulla. Lainvalmistelukunta esitti tuolloin, että kansainvälisten mallien mukaisesti valitusoikeus olisi meilläkin erityisellä lailla (laki valitusoikeudesta hallintoviranomaisen viivyttyessä asian ratkaisua) ulotettu myös viranomaisen passiivisuustilanteisiin (Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1936:5). Ehdotus ei johtanut kuitenkaan lainsäädäntötoimiin.

Viranomaisten laiminlyöntejä ja passiivisuutta hallintopäätösten teossa ei Suomessa ole pidetty erityisenä ongelmana. Hallinto on yleisesti ottaen huolehtinut hyvin myös velvollisuuksiinsa hallintopäätösten teossa. Tarvittaessa oikeussuojaa on voinut saada lähinnä kantelemalla valvovalle viranomaiselle tai ylimmille laillisuusvalvojille, valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Viime vuosikymmeninä vaatimus viranomaisten toiminnan joutuisuudesta on korostunut osana hyvän hallinnon periaatetta. Myös ylimmille laillisuusvalvojille tehtyt viranomaisten viivästymistä koskevat kantelut ovat lisääntyneet. Lisäksi oikeusturvaa koskevien perus- ja ihmisoikeuksien nähdään laajasti edellyttävän mahdollisuutta saattaa oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat riitaisuudet tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Tämän esityksen tavoitteena on turvata oikeussuojan takeet tilanteissa, joissa hallintoviranomainen on laiminlyönyt hallintopäätöksen tekemisen tai hallintopäätöksen tekeminen on viivästynyt. Tavoitetta edistetään vahvistamalla sellaisia menettelyjä ja toimintatapoja, jotka korostavat hallintoviranomaisten tehtävää huolehtia asioiden käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi Suomen hallinnon oikeussuojajärjestelmää ehdotetaan täydennettäväksi kahdella oikeussuojakeinolla, hallinnon sisäisellä kiirehtimisvaatimuksella sekä hallintotuomioistuimeen tai muuhun riippumattomaan lainkäyttöelimeen ohjautuvalla viivästysvalituksella.

2 Nykytila

2.1 Suomen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö

2.1.1 Asian käsittelyn viivytyksettömyys lainsäädännössä

Perustuslain oikeusturvaa koskevassa 21 §:n 1 momentissa säädetään, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toi-

mivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentti sisältää perustuslaillisen toimeksiannon säätää lailla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista, joihin asian viivytyksetön käsittely kuuluu. Perustuslain 22 §:ssä korostetaan, että julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslaissa asetettu käsittelyn joutuisuusvaatimus on toistettu hallintolain (434/2003) 23 §:ssä, jonka mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Asian käsittely ja käsittelyn viivytyksettömyys ovat myös virkamiehen virkavelvollisuuksia. Valtion virkamieslaissa (750/1994) ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003) säädetään virkamiesten ja viranhaltijoiden yleisestä velvollisuudesta suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Hallintolaissa ei ole säädetty asian käsittelylle kiinteää määräaika. Ehdotus määräajan säätämiseksi oli esillä hallintolain valmistelun yhteydessä, mutta yleisen ja yhtäläisen käsittelyajan ei nähty soveltuvan hyvin suomalaisen hallinnon erilaisiin tilanteisiin. Hallintolain perusteluiden mukaan käsittelyn vaatimaan aikaan saattavat vaikuttaa asian erityislaatu ja merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta. Toisinaan asia saattaa olla senlaatuinen, että ratkaisun tekemiseksi joudutaan hankkimaan laaja-alaisia selvityksiä sekä arvioimaan niiden merkitystä asian lopputuloksen kannalta eri näkökulmista. Vaikka käsittelyaika tällöin saattaa pitkittyä, sitä ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna aiheettomana viivästymisenä. Käsittelyssä tulisi kiinnittää huomiota myös asian merkitykseen asianosaisen oikeusaseman kannalta. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä (HE 72/2002 vp, s. 81).

Kiinteistä määräajoista on sen sijaan säädetty yhä useammin erityislaeissa. Erilaisia lupapäätöksiä koskevan määräaika sääntelyn taustalla on usein EY-direktiiveissä säädettyjen määräaikasäännösten voimaansaattaminen (ks. esim. laki luottolaitostoiminnasta 121/2007, jonka 23 §:n mukaan toimilupapäätös on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa tai laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/1994, jonka 14 b §:n mukaan tutkinnon tunnustamispäätös on tehtävä tilanteesta riippuen kolmen tai neljän kuukauden kuluessa hakemuksen saapumisesta).

Käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeva vaatimus on vahvistunut myös kansalliseen lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa. Käsittelyn joutuisuutta on korostettu erityisesti niillä aloilla, joissa on kyse yksilön perustavanlaatuisista oikeuksista ja velvollisuuksista. Esimerkkinä uusimmasta lainsäädännöstä voidaan mainita toimeentulotuesta annetun lain säännös, jonka mukaan toimeentulotukipäätös on tehtävä viivytyksettä ja viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen tekemisestä (14 a §, 1202/2007).

2.1.2 Nykyiset oikeussuojakeinot viranomaisen passiivisuutta vastaan

Hallintokantelu

Yleisin oikeussuojakeino viranomaisen passiivisuutta vastaan on hallintokantelu. Kantelu tehdään valvonnasta vastaavalle ylemmälle hallintoviranomaiselle tai ylimmille laillisuusvalvojille, eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille. Kantelu on luonteeltaan vapaamuotoinen ilmoitus valvontaviranomaiselle siitä, että viranomainen on menettänyt lainvastaisesti tai ei täytä velvollisuuksiaan. Jos valvontaviranomainen katsoo, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti, se voi ryhtyä hallinnollisiin ohjaus- tai kurinpitotoimenpiteisiin, joiden sisältö vaihtelee hallinnonaloittain. Vastaavasti ylimmät laillisuusvalvojat voivat ilmaista valvottavalle käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta tai antaa tälle huomautuksen. Vakavissa tapauksissa laillisuusvalvojat voivat määrätä nostettavaksi syytteen virkarikoksesta. Sen sijaan kanteluita käsittelevät viranomaiset eivät yleensä voi oikeudellisesti sitovalla tavalla velvoittaa valvottavaa täyttämään velvollisuutensa.

Ylimpien laillisuusvalvojien käytännössä on todettu, että kohtuullinen käsittelyaika voi vaihdella huomattavasti tapauksen mukaan ja käsittelyaikaan vaikuttaa myös asian erityislaatu. Asian käsittelyaikaa hallinnossa tulee arvioida myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta: lähtökohtana tulee olla, että samankaltaiset asiat käsitellään yhtä ripeästi. Jos säännönmukaisesta käsittelyajasta poiketaan, tulee sille olla hyväksyttävä syy. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat katsooneet ratkaisuisaan vakiintuneesti, että käsittelyn keston viipymistä ei voida perustella esimerkiksi henkilöstövoimavarojen puutteella, vaan viranomaisten tulee organisoida toimintansa niin, etteivät kansalaisten oikeudet viranomaistoiminnassa vaarannu.

Laillisuusvalvojien käytännössä on edellytetty erityistä joutuisuutta esimerkiksi yksilön perustoimeentulon turvaa koskevien hakemusten käsittelyltä. Eduskunnan oikeusasiamies antoi kunnalle huomautuksen, kun toimeentulotukihakemuksen käsittely kesti kolme viikkoa (EOA 3026/4/06, 5.2.2007). Toimenpidelupahakemuksen käsittelyä koskevassa asiassa apulaisoikeuskansleri katsoi, että hakemuksen yli kahden vuoden käsittelyaika kaupungin rakennusvalvonnassa oli kohtuuttoman pitkä. Ratkaisussa kiinnitettiin huomiota erityisesti viranomaisen velvollisuuteen kirjata asia vireilletulleeksi sekä velvollisuuteen vastata asian käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin (AOK 699/1/06, 9.9.2008). Sen sijaan esimerkiksi sähköliittymän hinnoittelun oikeellisuutta koskeneen asian neljän vuoden käsittelyaikaa ei sinällään voitu pitää kohtuuttomana, koska ongelma oli laaja, monitahoinen ja vaikeasti selvitettävä. Oikeuskanslerin mukaan asiallista olisi ollut, että käsittelyn viivästymisen syyt olisi ilmoitettu asianosaiselle (AOK 199/1/98, 24.8.1998).

Hallintolainkäyttö

Hallintolainkäyttölain mukaiset oikeussuojakeinot ovat käytettävissä lähinnä silloin, kun hallintoviranomainen on tehnyt hallintopäätöksen. Jos hallintoviranomainen laiminlyö hallintopäätöksen tekemisen tai hallintopäätöksen tekeminen viivästyy, asianosaisella ei ole yleensä mahdollisuutta saattaa tällaista asiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Eräissä tilanteissa viranomaisen passiivisuus on saatettavissa myös tuomioistuimen tutkittavaksi. Tämä on mahdollista ensinnäkin silloin, kun viranomaisella on velvollisuus tehdä erillinen päätös siitä, että se ei ryhdy asiassa toimenpiteisiin. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain (86/2000) 92 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada valvontaviranomaisen päätös siitä, että se ei ryhdy valvontatoimenpiteisiin. Asianosainen voi tämän jälkeen valittaa päätöksestä hallintotuomioistuimeen. Vastaavaa menettelyä noudatetaan myös eräissä maankäyttö- ja ra-

kennuslain (132/1999) sekä kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain (669/1978) mukaisissa asioissa. Valituksen johdosta hallinto-oikeus voi velvoittaa valvontaviranomaisen ryhtymään vaadittuihin toimenpiteisiin.

Toinen mahdollisuus saattaa viranomaisen passiivisuus tuomioistuimen tutkittavaksi koskee niin sanottua tosiasiallista hallintotoimintaa. Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa on kyse viranomaistoiminnasta, jonka tuloksena ei synny valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Toiminnan tarkoituksena on yleensä julkisten palveluiden tuottaminen ja toteuttaminen. Viranomaisen viivyttely tosiasiallisessa toimessaan voidaan saattaa hallinto-oikeuden tutkittavaksi hallintoriitamenettelyssä. Hallintolainkäyttölain 69 §:n mukaan hallintoriitana voidaan käsitellä sellainen julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta koskeva riita, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muutoin kuin muutoksenhakuteitse. Hallintoriitamenettelyn tuloksena hallinto-oikeus voi velvoittaa viranomaisen ryhtymään vaadittuihin toimenpiteisiin.

Oikeuskäytännössä hallintoriitamenettely on vakiintunut etenkin terveydenhuollon saatavuutta koskevaksi oikeussuojakeinoksi (esim. KHO 2000:63). Lisäksi hallintoriitamenettelyssä on käsitelty muun muassa tienpitäjän velvollisuutta liittymän tai sillan rakentamiseen (KHO 1962 I 3 ja 1977 A II 96) sekä kunnan velvollisuutta poistaa romuajoneuvo hakijan kiinteistöltä (KHO 28.2.2003 T 445) tai järjestää asukkaalle mahdollisuus liittyä kunnalliseen vesi- ja viemäriverkostoon (KHO 1993 A 49).

Rikosoikeudellinen vastuu ja vahingonkorvausvastuu

Viranomaisten passiivisuus voi johtaa virkamiehen virkavastuun toteutumiseen. Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkavastuu voi toteutua rikosoikeudellisena tai vahingonkorvausvastuuna. Rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n (604/2002) mukaan virkamies voidaan tuomita virkavelvollisuuden tahalliseen tai tuottamukselliseen rikkomiseen, jos hän rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Oikeuskäytännössä virkarikoksena on käsitelty esimerkiksi esitutinnan aiheutonta viivästymistä.

Vahingonkorvausvastuu hallintotoiminnassa määräytyy vahingonkorvauslain (412/1974) mukaan. Lain mukaan työnantaja yleensä vastaa ensisijaisesti henkilöstönsä aiheuttamasta vahingosta. Julkista valtaa käytettäessä julkisyhteisön korvausvastuun edellytyksenä on, että toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Korvaus käsittää hyvityksen henkilö- ja esinevahingosta sekä sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon (niin sanottu puhdas varallisuusvahinko). Sen sijaan kärsimystä tai muuta aineetonta vahinkoa ei korvata, jollei se liity henkilövahinkoon tai jollei sitä ole aiheutettu laissa erikseen mainituilla rikoksilla tai loukkauksilla.

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuulle vahingonkorvauslaissa asetettujen rajoitusten vuoksi viranomaisen passiivisuus ei yleensä ole riittävä peruste korvausvelvollisuuden syntymiselle. Oikeuskäytännössä kunta on kuitenkin velvoitettu maksamaan korvausta lapsen vanhemmalle, kun se oli laiminlyönyt päivähoitopaikan järjestämisen (KKO 2001:93). Valtio on puolestaan velvoitettu maksamaan korvausta, kun poliisi oli laiminlyönyt esitutinnan suorittamisen kohtuullisessa ajassa ja epäilty oli joutunut olemaan ajokiellossa lähes neljä vuotta (KKO 2005:66). Näissä tapauksissa asianosaiselle korvattiin viranomaisen passiivisuudesta aiheutunut taloudellinen vahinko. Ratkaisussaan KKO 2008:10 korkein oikeus on perusoikeuksiin nojautuen laajentanut viranomaisten korvausvastuuta koskemaan myös viivytyksen aiheuttama kärsimystä. Valtio velvoitettiin maksamaan korvausta aiheuttoman vapaudenmenetyksen

aiheuttamasta kärsimyksestä, kun vangin päästäminen ehdonalaan vapauteen oli viivästynyt kolme päivää.

Oikeussuojan takeita erityislainsäädännössä

Pakollista sosiaalivakuutusta koskevassa lainsäädännössä on usein säädetty oikeudesta saada rahallista hyvitystä, jos asian käsittely on viivästynyt yli laissa säädetyn määräajan. Viivästyskorotuksesta on säädetty erityisesti eläkelaeissa, minkä lisäksi korotusta voi saada muun muassa eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (571/2007), vammaisetuuksista annetun lain (570/2007), tapaturmavakuutuslain (940/1984), potilasvahinkolain (640/2000) ja liikennevakuutuslain (941/1984) nojalla. Samanlaisesta korotuksesta on säädetty myös ympäristövahinkovakuutuksesta annetussa laissa (81/1998). Korotuksen suuruus vastaa useimmissa erityislajeissa yleistä viivästyskorkoa.

Tapaturmavakuutuslaissa säädetään lisäksi erityisestä menettelystä asian käsittelyn viipyessä. Lain 41 b §:ssä (1204/1996) säädetään, että vakuutuslaitoksen on annettava korvausasiassa päätös viipymättä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa saatuaan riittävät selvitykset. Jos asiaa ei ole käsitelty määräajassa, asianosainen voi lain mukaan tehdä hakemuksen viivästyneen korvausasian käsittelyn siirtämiseksi Tapaturmavakuutuslaitosten liitolle. Hakemuksen johdosta liitto arvioi, onko vakuutuslaitoksen käsittely aiheettomasti viivästynyt, jolloin viivästynyt asia siirtyy Tapaturmavakuutuslaitosten liiton käsiteltäväksi. Tämän jälkeen liitto ratkaisee asianosaisen korvausasian ja antaa asiassa valituskelpoisen päätöksen.

Lakisääteisissä vakuutusjärjestelmissä vakuutuspäätöksen tekoon sovelletaan hallintolakia. Potilasvahinkolain ja liikennevakuutuslain mukaan vakuutuslaitoksen tekemään päätökseen ei voi hakea muutosta hallinto-oikeudellisella valituksella. Oikeussuojakeinona on vakuutuslaitosta vastaan yleisessä alioikeudessa nostettava korvauskanne.

2.2 Asian käsittelyn keston nykytila Suomessa

Yksityisiä asianosaisia koskevia hallintoasioita käsitellään eri hallintoviranomaisissa vuosittain miljoonia. Asian käsittelyyn kuluva aika on aina yksilöllistä ja riippuu muun muassa asiar ryhmästä, asian vaatimista selvittämistoimista sekä asian laajuudesta ja vaativuudesta.

Hallintoviranomaisten toteutuneita käsittelyaikoja on tutkittu Suomessa vain vähän. Valtiovarainministeriö on yhdessä hallinnon kehittämisskeskuksen kanssa toteuttanut kyselyjä viranomaisten käsittelyajoista vuosina 1985, 1995 ja 1999. Lisäksi hallintolain seurantatutkimuksen yhteydessä on oikeusministeriön toimeksiannosta tutkittu muun ohella myös hallintolain vaikutuksia viranomaisten toimintaan viivytyksettömän käsittelyn turvaamiseksi.

Viranomaisten käsittelyajoista ei kuitenkaan ole saatavissa ajankohtaista, kattavaa ja systemaattisesti tilastoitua tietoa. Nykyisin asian käsittelyyn kuluva aika seurataan vakiintuneesti vain osassa viranomaisista, eikä esimerkiksi Tilastokeskus tai Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämisskeskus (Stakes) kerää tietoja käsittelyajoista muutoin kuin erityisten projektien yhteydessä ja satunnaisissa asiaryhmissä. Sen sijaan tuottavuusohjelmien ja hallinnon tulosneuvottelujen yleistyessä käsittelyajasta on tullut yhä useammin selkeä viranomaistoiminnan arvioinnin mittari ja käsittelyaikatavoitteiden asettaminen on yleistynyt selvästi.

Valtiovarainministeriön vuonna 1999 tekemässä tutkimuksessa on todettu aikataavoitteen asettamisen vaikuttavan myönteisesti toteutuvien käsittelyaikojen pituuteen (Hallinnon käsittely-

aikojen kehitys 1995–1998. VM:n tutkimukset ja selvitykset 16/99, s. 16). Sitten hallintolain seurantalutkimuksessa vuonna 2006 selvitettiin viranomaisten sisäisten tavoiteaikojen asettamisen yleisyyttä. Tutkimuksen mukaan hallintolain säätämisen jälkeen hallinnon sisäisiä tavoiteaikoja oli asetettu 38 prosentissa kaikista kyselyyn vastanneista viranomaisista määrän vaihdella vastaajaryhmittäin. Esimerkiksi välillisen julkishallinnon viranomaisiin luettavista vastaajista aikatavoite oli asetettu 60 prosentissa viranomaisista (Tarmo Miettinen ja Ulla Väättä: Hallintolaki hallintotoiminnassa. Hallintolain seurantalutkimuksen osaraportti I. Oikeusministeriön julkaisu 2006:9, s. 51).

Asian käsittelyn kesto ja viivästymistilanteiden yleisyys tai harvinaisuus on arvioitavissa vain asiaryhmittäin, mutta viranomaisten välinen vertailu ei nykytietojen perusteella ole mahdollista. Osa Suomen vakiintunutta hallintokulttuuria on, että asioiden käsittely viranomaisessa tapahtuu mahdollisimman joutuisasti. Käsittelyaikojen kohtuuttoman keston tai varsinaisen viranomaisen passiivisuuden ei voida katsoa olevan suomalaisessa hallinnossa yleinen tai rakenteellinen ongelma. Käsittelyn kesto on kuitenkin voinut yksittäistapauksissa muodostua todelliseksi ongelmaksi asianosaisen oikeusturvan kannalta, jolloin viivästys on johtanut usein kanteluun hallinnon valvontaviranomaisille.

Ylimmille laillisuusvalvojille tehtyjen kantelujen määrä ilmaisee ihmisten kokemuksia siitä, kuinka usein asian käsittely hallintoviranomaisessa on viivästynyt. Viivästystilanteita koskevien kanteluiden määrä on ollut viime vuosina selvässä kasvussa. Esimerkiksi vuonna 2007 eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan saapuneista kanteluista käsittelyn viivästystä koskeviksi kantelukirjoituksiksi oli tilastoitu 308 saapunutta kantelua. Määrä oli yhdeksän prosenttia kaikista kansliaan vuonna 2007 saapuneista kanteluista.¹ Sen sijaan oikeuskanslerinviraston asiahallinnassa ei ole käytetty asian laatua koskevaa jaottelua. Oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävien asioiden määrä on toimintakertomusten perusteella noin puolet eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan saapuvasta kantelumäärästä. Ylimpien laillisuusvalvojien lisäksi merkittävä määrä kanteluita tehdään myös muille valvontaviranomaisille, kuten lääninhallituksille. Viivästystä koskevien kantelujen kokonaismäärä ei siten ole selvitettävissä tarkasti.

Viivästyskanteluiden määrä eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa 2000–2007

Vuosi	Saapuneet kantelut yhteensä, kpl	Saapuneet viivästyskantelut, kpl	Viivästyskanteluiden määrä, % kaikista saapuneista kanteluista
2007	3 397	308	9,0 %
2006	3 620	294	8,1 %
2005	3 326	162	4,9 %
2004	2 950	129	4,4 %
2003	2 498	84	3,4 %
2002	2 588	45	1,7 %
2001	2 473	52	2,1 %
2000	2 701	55	2,0 %

¹ Kantelun laatua koskevan asiasanamerkinne kirjaaminen perustuu kantelun saapumisen yhteydessä tehtyyn merkintään. Koska kirjaamiskäytännöt ovat voineet vaihdella, ei asian edellyttämää viivästystilastomerkintää ole välttämättä tehty. Lisäksi on huomioitava, että merkintä tehdään vain kantelun pääasiallisen aiheen mukaan ja käsittelyn viivästymisestä kannellaan usein myös muun pääasiallisen kanteluaiheen ohella. Viivästystä koskevien kantelujen todellinen määrä on siten vähintäänkin oheisesta taulukosta ilmenevän lukumäärätiedon mukainen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan saapuneet asian käsittelyn viivästymistä koskevat kantelut kohdistuvat eri viranomaisiin suhteellisen tasaisesti. Eräät asiaryhmät esiintyvät kuitenkin yleisimmin viivästyskantelun kohteena: sosiaalitoimi (erityisesti toimeentulotuki ja vammaispalvelut), lainkäyttöviranomaisten toiminta (ml. muutoksenhakulautakunnat) sekä sosiaalivakuutusta koskevat asiat (kansaneläkelaitoksen etuuspäätökset, eläkevakuutusyhtiöiden päätökset).

Laillisuusvalvonnassa tutkitaan, onko viivästyskantelussa tarkoitettu viranomaistoiminta viivästynyt siten, että se loukkaa kantelijan perusoikeuksia. Kanteluihin annettujen toimenpideratkaisujen määrä ilmaisee näin ollen ulkopuolisen arvioijan kannan siihen, kuinka usein käsittelyn on voitu katsoa viivästyneen. Vuonna 2007 eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisemissa kaikissa kanteluasioissa toimenpideratkaisu annettiin 22 prosentissa tutkituista kanteluasioista, mikä vastaa arvion mukaan toimenpideratkaisujen määrää erikseen myös viivästyskanteluissa.

Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisut käsittelyn viivästymistä koskeviin kanteluihin vastaavat pääosin kanteluratkaisujen toimenpiteitä yleensä. Vuonna 2007 eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisemiin viivästyskanteluihin annettiin kymmenen huomautusta (esim. vuonna 2006 vain kaksi), kun pääosa toimenpiteistä oli käsityksen ilmaisuja. Viivästyskantelujen erityispiirteenä voidaan kuitenkin mainita tilastomerkintä, jonka mukaan viivästyskantelujen tutkiminen eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa on päättynyt ilman varsinaista toimenpideratkaisua sen johdosta, että viranomainen on korjannut toimintaansa oma-aloitteisesti kantelumenettelyn aikana. Erityisesti tämä lopputulos on tyypillistä kuntien sosiaalitoimen viivästykseen kohdistetuissa kanteluissa (vuonna 2007 korjaus tapahtui neljässä asiassa ja vuonna 2006 16 kanteluasiassa).

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian toimenpiteisiin johtaneet kantelut ja viivästyskantelut – vuonna 2007 ratkaistut asiat

Toimenpiteeseen johtaneet kantelut kaikista tutkituista kanteluista vuonna 2007	619 kpl	22 %
---	---------	------

Toimenpiteiden jakautuminen vuonna 2007	Kaikki kantelut		Viivästyskantelut	
	kpl	%	kpl	%
Syyte	1	0,2 %	0	0 %
Huomautus	41	6,6 %	10	13 %
Käsitys	519	83,8 %	63	81,8 %
Korjaus	26	4,2 %	4	5,2 %
Esitys	32	5,2 %	0	0 %
Yhteensä	619	100 %	77	100 %

2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja Euroopan unionin lainsäädäntö

2.3.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö

Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus, Euroopan ihmisoikeussopimus, on laadittu vuonna 1950. Suomessa sopimus ja siihen liittyvät valvontamekanismit tulivat voimaan 23. päivänä toukokuuta 1990 (SopS 18–19/1990).

Ihmisoikeussopimuksen 1 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalla sopimuksessa määrätty oikeudet ja vapaudet. Sopimuksessa asetetut velvoitteet eivät ole tavoitteellisia päämääriä vaan oikeuksia, jotka sopimusvaltiot ovat sitoutuneet toteuttamaan myös tosiasiallisesti.

Ihmisoikeussopimuksen noudattamista valvoo nykymuodossaan vuodesta 1998 toiminut Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Tuomioistuimen valvontaa ja merkittävyyttä korostaa erityisesti ihmisoikeussopimuksen 34 artiklassa säädetty yksilövalitusmenettely, jonka kautta yksityishenkilöt, kansalaisjärjestöt tai ryhmä voivat nostaa sopimusvaltiota vastaan kanteen väittäen sopimusvaltion loukanneen heidän ihmisoikeussopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa tunnustettuja oikeuksia.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla sisältää oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat vaatimukset. Artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tulkitsee sopimuksen käsitteitä autonomisesti suhteessa kansallisiin oikeusjärjestelmiin. Tämän johdosta myös 6 artiklan sisältämille käsitteille, kuten ”oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan” (”civil rights and obligations”, ”droits et obligations de caractère civil”), on ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä annettu oma itsenäinen merkitys. Suuressa osassa hallinto-oikeudellisista oikeussuhteista on kysymys artiklassa tarkoitetuista oikeuksista ja velvollisuuksista. Lisäksi artiklassa tarkoitettuun rikossyytteeeseen (”criminal charge”, ”accusation en matière pénale”) rinnastetaan rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset.

Pääsy tuomioistuimeen ja oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa

Viranomaisten passiivisuustilanteiden kannalta ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan määräys sisältää kaksi vaatimusta. Ensinnäkin oikeuksia ja velvollisuuksia sekä rikossyytettä koskevissa asioissa on taattava pääsy tuomioistuimeen (”access to court”, ks. *Golder v. Yhdistynyt kuningaskunta*, tuomio 21.2.1975, Series A no. 18). Toiseksi oikeudenkäynnin on tapahduttava kohtuullisen ajan kuluessa. Hallintoviranomaisen passiivisuus saattaa loukata molempia oikeuksia. Ruotsia koskevissa tapauksissa *Västberga Taxi Ab* ja *Vulic* (tuomio 23.7.2002) sekä *Janosevic* (tuomio 23.7.2002, Reports of Judgements and Decisions 2002–VII) ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valittajilta oli riistetty tehokas pääsy tuomioistuimeen, kun oikeudenkäyntiä edeltävä oikaisumenettely veroviranomaisessa oli kestänyt 2–3 vuotta. Lisäksi tuomioistuin totesi molemmissa tapauksissa loukkauksen myös oikeudenkäynnin keston osalta.

Oikeudenkäynnin kestoa arvioidessaan ihmisoikeustuomioistuimen on katsonut oikeudenkäynnin pääsääntöisesti alkavan siitä, kun asianosainen saattaa asian vireille tuomioistuimesa. Jos asiaa ei kuitenkaan voi saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi ennen hallintopäätöksen tekemistä, tarkasteltava aika alkaa siitä kun yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva riita ("dispute", "contestation") on syntynyt. Etenkin silloin kun asiassa edellytetään pakollista oikaisuvaatimusmenettelyä ennen tuomioistuinvaihetta, tarkasteltava ajanjakso alkaa jo oikaisuvaatimusvaiheesta (Vilho Eskelinen ja muut v. Suomi, tuomio 19.4.2007, Reports of Judgements and Decisions 2007).

Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten (hallintosanktioiden) osalta asian käsitteilyn alkamisajankohtaa arvioidaan samoin kuin rikosasioissa. Ratkaisevaa on, milloin asianosaisen asema voidaan rinnastaa rikoksesta syytetyn asemaan. Tämä edellytys täyttyy yleensä silloin kun asianosaiselle esitetään sellainen viranomaisen alustava kanta, että hän tulee tietoisiksi sanktion määräämismahdollisuudesta. Edellä mainitussa Janosevic-tapauksessa katsottiin, että asianosaista oli pidettävä rikoksesta syytettynä siitä lähtien kun hän oli saanut tiedon veroviranomaisen laatimasta verotarkastuskertomuksesta, joka sisälsi lisäveroa koskevan arvion veronkorotuksineen. Muiden hallintosanktioiden osalta asianosaista voitaneen pitää rikoksesta syytettynä siitä lähtien, kun häntä kuullaan sanktion määräämistä koskevassa menettelyssä.

Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ajanjakso prosessin kestoa tarkasteltaessa päättyy pääsääntöisesti lainvoimaisen tuomion antamiseen. Jos samaa asiakokonaisuutta käsitellään useammassa oikeudenkäynnissä, oikeudenkäynnin kokonaiskestoa tarkastellaan oikeudenkäyntien ja niihin liittyvien hallintomenettelyiden muodostaman yhteisajan perusteella (Hellborg v. Ruotsi, tuomio 28.2.2006).

Arvioidessaan oikeudenkäynnin keston kohtuullisuutta, ihmisoikeustuomioistuin ottaa erityisesti huomioon seuraavat tekijät: asian vaikeus ja laatu, valittajan ja viranomaisten toiminta prosessin kestäessä sekä asian merkitys valittajalle. Rikosasian viivästymistä ei kuitenkaan helposti katsota vastaajan syyksi, jollei tämä suoranaisesti ole viivyttänyt tai häirinnyt oikeudenkäyntiä. Tavanomaista nopeampaa käsittelyä edellytetään asioissa, joissa valittajalla on tärkeä henkilökohtainen intressi, esimerkiksi valittajan toimeentuloon vaikuttavissa asioissa sekä lapsen tapaamisoikeutta koskevissa riidoissa (Frydlender v. Ranska, tuomio 27.6.2000, Reports of Judgements and Decisions 2000-VII ja H. v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 8.7.1987, Series A no. 120). Myös valittajan huono terveydentila saattaa edellyttää asian tavallista joutuisampaa käsittelyä (X v. Ranska, tuomio 31.3.1992).

Tuomioistuin on korostanut, että oikeudenkäynnin kohtuullista kestoa koskeva kysymys ratkaistaan kunkin tapauksen olosuhteiden kokonaisarvioinnin perusteella. Tämän vuoksi se ei ole antanut yleisiä määräaikoja asioiden käsittelylle. Se on kuitenkin viitannut kohtuullisen keston osalta yhden vuoden käsittelyaikaan oikeusastetta kohden (Rokhlina v. Venäjä, tuomio 24.5.2007). Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) on vuonna 2006 valmistuneessa raportissaan todennut, että ihmisoikeustuomioistuin pitää yleensä kahden vuoden kokonaiskäsittelyaikaa kohtuullisena. Jos kokonaiskäsittelyaika on tätä pidempi, tuomioistuin selvittää tarkoin käsittelyn viivästymiseen johtaneet syyt. Vaativissa asioissa tuomioistuin on yleensä hyväksynyt kahta vuotta pidemmät käsittelyajat, mutta se on kiinnittänyt erityistä huomiota sellaisiin ajanjaksoihin, jolloin asian käsittely ei ole edennyt lainkaan. Toisaalta ilmioikeussopimuksen loukkaus on voitu todeta erityisen joutuisaa käsittelyä vaativissa asioissa silloinkin, kun asian kokonaiskäsittelyaika on alittanut kaksi vuotta (European Commission for the Efficiency of Justice: Length of Court Proceedings in the Member States of the Council of Europe Based on the Case Law of the European Court of Human Rights. CEPEJ(2006)15).

Edellä mainitussa Janosevic-tapauksessa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa katsottiin rikotun, kun veronkorotusmenettely oli kestänyt melkein kuusi vuotta, josta noin puolet johtui oikeasuvaatimuksen käsittelystä veroviranomaisessa. Vastaavasti Vilho Eskelinen -tapauksessa todettiin loukkaus, kun asian käsittely oli kokonaisuudessaan kestänyt noin seitsemän vuotta, josta neljä vuotta oli kulunut asian käsittelyyn lääninhallituksessa. Fischler v. Ruotsi-tapauksessa (päättös 25.1.2005) tuomioistuin piti ongelmallisena sitä, että asian käsittely veroviranomaisessa oli kestänyt vuoden ja kahdeksan kuukautta.

Oikeus tehokkaasiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin

Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa määrätään oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Artiklan mukaan jokaisella, jonka ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino ("effective remedy", "recours effectif") kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Artiklan taustajatuksena on, että sopimuksella taatut ihmisoikeudet tulee ensisijaisesti turvata kansallisella tasolla. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perusteltavissa oleva väite ("arguable complaint", "grief défendable") jonkin ihmisoikeussopimuksessa turvatun oikeuden loukkauksesta velvoittaa takaamaan 13 artiklan mukaisen oikeussuojakeinon.

Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa on yleensä pidetty erityysäännöksenä 13 artiklaan nähden. Siten 6 artiklaa koskevissa tilanteissa ei enää erikseen tutkita 13 artiklan loukkaamista. Poikkeuksena on kuitenkin oikeudenkäynnin kesto, jonka osalta tuomioistuin muutti edellä mainittua käytäntöään tapauksessa Kudla v. Puola (tuomio 26.10.2006, Reports of Judgements and Decisions 2000-XI). Tuomioistuin edellyttää nykyisin 6 artiklan noudattamisen ohella, että sopimusvaltiossa on käytettävissä tehokas kansallinen oikeussuojakeino, jolla voidaan puuttua oikeudenkäynnin viivästymiseen.

Ihmisoikeustuomioistuin on antanut kaksi Suomea koskevaa tuomiota, joissa on todettu, että Suomen nykyinen oikeussuojajärjestelmä oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan ei täytä 13 artiklan tehokkuusvaatimusta (edellä mainittu Vilho Eskelinen -tapaus ja Kangasluoma v. Suomi, tuomio 20.1.2004). Ratkaisuissa todettiin, että edellä kuvattu hallintokantelujärjestelmä ei sisällä tehokasta oikeussuojakeinoja ihmisoikeussopimuksen mielessä. Suomen vahingonkorvausjärjestelmää ei myöskään pidetty tehokkaana, koska pelkän viivästymisen perusteella ei voida maksaa korvausta (vrt. kuitenkin edellä mainittu vangin vapautumista koskeva KKO 2008:10). Seuraavassa tarkastellaan lähemmin ihmisoikeustuomioistuimen asettamia vaatimuksia oikeussuojakeinojen tehokkuudelle.

Toisin kuin 6 artiklassa 13 artiklassa ei edellytetä, että oikeussuojaa antava viranomainen on riippumaton ja puolueeton lainkäyttöviranomainen. Näin ollen myös hallintoviranomainen voi tarjota 13 artiklassa tarkoitettua tehokasta oikeussuojaa. Viranomaisten toimivalta ja sitä koskevat menettelysäännöt vaikuttavat kuitenkin siihen, onko oikeussuojakeinoja pidettävä tehokkaana. Vaikka tietty oikeussuojakeino ei itsessään täyttäisi 13 artiklan vaatimuksia, kaikki kansalliset oikeussuojakeinot yhdessä saattavat täyttää nuo vaatimukset.

Oikeussuojakeinon tulee olla tehokas sekä käytännössä että oikeudellisesti. Tämä merkitsee sitä, että oikeussuojakeinon tulee olla asianmukainen ja helposti saatavilla. Lisäksi erityistä huomiota tulee kiinnittää oikeussuojan antamisen joutuisuuteen, koska kohtuuttoman pitkä kesto heikentää oikeussuojakeinon asianmukaisuutta. Toisaalta menettelyn joutuisuutta koskeva vaatimus merkitsee sitä, että oikeussuojaa annettaessa on mahdollista soveltaa oikeu-

denmukaisen oikeudenkäynnin oikeussuojatakeita tietyllä joustavuudella (Scordino v. Italia No 1, tuomio 29.3.2006, Reports of Judgements and Decisions 2006).

Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa ei määritellä sitä, missä muodossa oikeussuojaa on annettava. Viivästymistapauksissa ihmisoikeustuomioistuin on hyväksynyt sekä oikeudenkäynnin jouduttamiseen tähtäävät keinot että rahallisen korvauksen maksamisen jälkikäteen. Rikosasioissa käsittelyn viivästyminen voidaan kompensoida myös alentamalla rangaistusta (Beck v. Norja, tuomio 26.6.2001). Tuomioistuin on todennut, että ennalta estävä keino on parempi kuin jälkikäteen maksettava korvaus, koska ensiksi mainitulla voidaan kiirehtiä jutun päättämistä ja siten estää myöhemmät rikkomukset. Toisaalta asian käsittelyn kiirehtimiseen perustuva järjestelmä ei pysty tarjoamaan riittävää hyvitystä silloin, kun viivästyminen on jo tapahtunut. Tämän vuoksi tuomioistuin on pitänyt suositeltavana järjestelmää, joka sisältää sekä ennaltaehkäiseviä että hyvityksen tarjoavia oikeussuojakeinoja (edellä mainittu Scordino v. Italia No 1 -tapaus).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi ottaa ihmisoikeusloukkausta koskevan valituksen tutkittavakseen vain, mikäli sen tekijä on väitetyn loukkauksen uhri (”victim”). Jos asianosainen on saanut riittävän hyvityksen asiansa käsittelyn viivästyisestä, häntä ei enää pidetä loukkauksen uhrina. Edellytyksenä on kuitenkin, että kansalliset viranomaiset ovat nimenomaisesti tai asiallisesti myöntäneet ihmisoikeussopimuksen rikkomuksen ja hyvittäneet sen (Kustila ja Oksio v. Suomi, päätös 13.1.2004).

Euroopan neuvoston suositukset

Ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten ohella huomioon on otettava myös Euroopan neuvoston suosituksissa lausutut suuntaviivat. Vuonna 2004 annettu Recommendation (2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review on administrative acts tukee ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä muodostuneita linjoja. Erityisen merkityksellinen on suosituksen vaatimus, jonka mukaan kaikki hallinnon toimet (”administrative act”) on voitava saattaa tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen valvonnan kohteeksi (”judicial review”). Hallinnon toimella tarkoitetaan suosituksen nimenomaisen säännöksen mukaan sekä aktiivisia että passiivisia hallinnon toimia sekä päätöksenteossa että muussa toiminnassa.

Lisäksi Euroopan neuvosto suositus Recommendation (2004)6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies edellyttää, että sopimusvaltiot kehittävät jatkuvasti ihmisoikeuksien turvaamiseksi olennaisia oikeussuojajamenettelyitä kansallisessa lainsäädännössään. Suosituksen taustalla on erityisesti jatkuvasti kasvanut asiaruuhka ihmisoikeustuomioistuimessa. Ihmisoikeussopimuksen tarkoituksenahan on, että sopimuksessa turvatut oikeudet turvataan lähtökohtaisesti kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa, jolloin tarve valittaa ihmisoikeusloukkauksista ihmisoikeustuomioistuimeen asti vähenee.

Perustuslakiasioita Euroopan neuvoston yhteydessä käsittelevä asiantuntijaelin Venetsian toimikunta (Venice Commission) on vuonna 2006 julkaissut tutkimuksen, jossa tarkastellaan kansallisten oikeussuojakeinojen tehokkuutta oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan (European Commission for Democracy through Law – Venice Commission: Study on the Effectiveness of National Remedies in Respect of Excessive Length of Proceedings, 22.12.2006). Tutkimuksessa suositellaan, että kaikissa Euroopan neuvoston jäsenmaissa otetaan ensi sijassa käyttöön ennaltaehkäisevä oikeussuojakeino, jolla voidaan kiirehtiä oikeudenkäyntiä. Lisäksi valtioiden olisi tarjottava asianosaiselle hyvitystä silloin kun viivästyminen on jo tapahtunut.

Ennaltaehkäisevän oikeussuojakeinon yhteydessä toimikunta korostaa myös käsittelyaikojen seurannan merkitystä.

2.3.2 Euroopan unionin lainsäädäntö

Suomesta tuli Euroopan unionin jäsen 1. päivänä tammikuuta 1995. Euroopan unionissa pääsääntönä omaksutun hajautetun hallinnollisen toimeenpanon ja hajautetun oikeussuojajärjestelmän periaatteen mukaisesti EU- ja EY-oikeuden toimeenpano kuuluu yleensä jäsenvaltioiden toimielimille. Euroopan unionin jäsenvaltion keskeisiin velvollisuuksiin kuuluu huolehtia Euroopan unionin ja yhteisön oikeuden tehokkaasta toimeenpanosta omassa oikeudenkäyttöpiirissään (EY 10 art.). Tämä velvollisuus koskee jäsenvaltiossa niin lainsäädäntövaltaa, toimeenpanovaltaa kuin tuomiovaltaakin käyttäviä tahoja, kutakin oman toimivaltansa puitteissa.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tehokasta oikeussuojaa koskeva periaate on jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuva yhteisön oikeuden yleinen periaate, joka on vahvistettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa ja uudelleen Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa (ks. esim. asia 222/84 Johnston ja asia C-432/05 Unibet). Periaatetta sovelletaan unionin toimielinten lisäksi jäsenvaltioihin niiden pannessa täytäntöön yhteisön oikeutta. Jäsenvaltioiden tuomioistuinten on tältä osin EY 10 artiklassa vahvistetun yhteistyöperiaatteen mukaisesti varmistettava yksityisillä oikeussubjekteilla yhteisön oikeuden perusteella olevien oikeuksien oikeussuoja.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Artiklan toisen kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään. Artiklan kolmannen kohdan mukaan maksutonta oikeusapua annetaan niille, joilla ei ole riittäviä varoja, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Artiklan ensimmäinen kohta perustuu ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan, mutta sen suoja on tätä laajempi, sillä siinä turvataan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomarin edessä. Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan edellyttämä tehokas oikeussuojakeino voi olla myös muun viranomaisen kuin tuomioistuimen edessä. Artiklan toisen kohdan ensimmäinen virke perustuu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan. Tässäkin soveltamisala on kuitenkin ihmisoikeussopimuksen määräyksen soveltamisalaa laajempi siten, että oikeus oikeudenkäyntiin koskee kaikkia yhteisön oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia eikä vain ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuja oikeuksia ja velvollisuuksia ("civil rights and obligations").

Euroopan yhteisön oikeuteen sisältyy yleisten periaatteiden ja perusoikeuksien ohella eräitä johdetun oikeuden säännöksiä, joiden tarkoituksena on varmistaa tiettyjen hallintoasioiden käsittelyn viivytyksettömyys kansallisissa viranomaisissa sekä tehokas oikeussuoja käsittelyn viivästyessä. Esimerkiksi ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY 51 artiklan 2 kohdan mukaan säännellyn ammatin harjoittamista koskevan lupahakemuksen tutkiminen on saatava päätökseen mahdollisimman nopeasti ja siitä on annettava vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen päätös asianmukaisine perusteluineen kolmen kuukauden kuluessa kaikkien vaadittavien asiakirjojen esittämisestä. Eräissä tapauksissa määräaika voidaan jatkaa kuukaudella. Artiklan 3 kohdan

mukaan päätökseen tai siihen, että päätöstä ei ole annettu määräajassa, on voitava hakea muutosta kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Artiklan säännösten panemiseksi kansallisesti täytäntöön ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun lain (1093/2007) 13 §:n 1 momentissa säädetään, että ammattipätevyyden automaattiseen tunnustamiseen liittyvä hakemus on ratkaistava kolmen ja muu hakemus neljän kuukauden kuluessa vaadittavien asiakirjojen esittämisestä. Lisäksi lain 14 §:n 2 momentissa säädetään muutoksenhausta viranomaisen viivästymistilanteissa: ”Jos päätöstä ei ole tehty määräajassa, hakija voi tehdä hallintolainkäyttölain mukaisessa järjestyksessä valituksen, jonka katsotaan tällöin kohdistuvan hakemuksen hylkäävään päätökseen. Tällaisen valituksen voi tehdä, kunnes hakemukseen on annettu päätös.”

Myös esimerkiksi palveluista sisämarkkinoilla annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2006/123/EY (ns. palveludirektiivi) on säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen liittyvien lupahakemusten viivytyksetön käsittely jäsenvaltioiden viranomaisissa. Direktiivin 13 artiklan 3 kohdan mukaan lupamenettelyjen ja -muodollisuuksien on oltava omiaan takaamaan hakijoille, että hakemukset käsitellään mahdollisimman lyhyessä ajassa ja joka tapauksessa ennalta yleiseen tietoon saatetussa kohtuullisessa vastausajassa. Vastausajan laskeminen alkaa vasta, kun kaikki asiakirjat on toimitettu. Toimivaltainen viranomainen voi pidentää määräaikaa kerran rajoitetuksi ajaksi, jos se on perusteltua asian monitahoisuuden vuoksi. Pidentäminen ja sen kesto on perusteltava asianmukaisesti ja siitä on ilmoitettava hakijalle ennen alkuperäisen käsittelyajan päättymistä. Artiklan 4 kohdan mukaan lupa on katsottava myönnettyksi, ellei vastausta ole saatu 3 kohdan mukaisesti asetetun tai pidennetyn määräajan kuluttua. Erilaisia järjestelyjä voidaan kuitenkin ottaa käyttöön, kun se on perusteltua yleistä etua koskevin pakottavin syin, kolmansien osapuolien oikeutettu etu mukaan luettuna. Palveludirektiivin täytäntöönpano-aika päättyy 28. päivänä joulukuuta 2009.

Asian käsittelyn viivästyessä Euroopan unionin omissa toimielimissä asia voidaan saattaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi niin sanottua laiminlyöntikannetta käyttäen. EY 232 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jos Euroopan parlamentti, neuvosto tai komissio on tämän sopimuksen vastaisesti laiminlyönyt ratkaisun tekemisen, jäsenvaltiot tai muut yhteisön toimielimet voivat saattaa asian yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi laiminlyönnin toteamiseksi. Artiklan toisen kohdan mukaan kanne otetaan käsiteltäväksi vain, jos kyseistä toimielintä on ensin kehoitettu tekemään ratkaisu. Jollei toimielin ole määritellyt kantansa kahden kuukauden kuluessa mainitusta kehotuksesta, kanne voidaan panna vireille uuden kahden kuukauden määräajan kuluessa. Artiklan kolmannen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö saa edellisissä kohdissa määrätyin edellytyksin kannella yhteisön tuomioistuimeen siitä, että yhteisön toimielin on jättänyt antamatta kyseiselle henkilölle osoitettavan jonkin muun säädöksen kuin suosituksen tai lausunnon. Artiklan neljännessä kohdassa on lisäksi Euroopan keskuspankkia koskeva erityismääräys.

2.3.3 Oikeussuojakeinot eräissä Euroopan maissa

Yleistä

Hallinnon asiakkaan oikeussuojakeinoista tilanteessa, jossa viranomainen laiminlyö päätöksentekovelvollisuutensa tai päätöksenteko on aiheuttomasti viivästynyt, on säädetty useiden Euroopan valtioiden oikeusjärjestyksissä. Yleinen eurooppalainen lähtökohta on, että myös hallinnon toimimattomuuden katsotaan edellyttävän tehokasta oikeusturvaa. Yleisimmin asianosaiselle on hallinnon viivästystilanteessa säädetty mahdollisuus saattaa asia ylemmän viranomaisen, tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Ruotsin hallintolain (förvaltningslag 1986:223) mukaan asiat on käsiteltävä yksikertaisesti, nopeasti ja edullisesti. Laki ei sisällä tarkempia määräaikoja tai erityisiä oikeusturvakeinoja asian käsittelyn viivästyessä.

Hallintoasioiden käsittelyaikojen valvontajärjestelmä muistuttaa Suomen järjestelmää. Hallintoviranomaisten menettelyn lainmukaisuutta valvovat ylemmät hallintoviranomaiset ja eduskunnan oikeusasiamies (Riksdagens ombudsmän, JO). Myös oikeuskanslerilla on tiettyjä hallintoa koskevia valvontatehtäviä. Hallintoviranomaisen päätöksestä valitetaan hallintotuomioistuimeen. Asian käsittelyn viivästymistä ei kuitenkaan voi saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi muulla tavoin kuin vahingonkorvaus- tai virkarikosasiana.

Vuonna 1994 valmistuneessa Fri- och rättighetskommittén selvityksessä hallintolakiin ehdotettiin uutta oikeussuojakeinoja, viivästyskannetta (dröjsmålstalan) hallintoasian viivästymistä vastaan (Domstolsprövning av förvaltningsärenden SOU 1994:117). Kanteen avulla yksityinen asianosainen olisi voinut saattaa päätöksenteon viivästymisen hallintotuomioistuimen tutkittavaksi sen jälkeen, kun asian käsittely olisi kestänyt kuusi kuukautta. Edellytyksenä olisi ollut, että asia olisi tullut vireille asiaosaisen aloitteesta ja se olisi koskenut hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan (myndighetsutövning). Jos tuomioistuin olisi todennut, että asian käsittely on aiheettomasti viivästynyt, se olisi voinut asettaa viranomaiselle määräajan, jossa asia olisi tullut ratkaista. Jollei asiaa olisi ratkaistu määräajassa, tuomioistuin olisi asianosaisen vaatimuksesta voinut siirtää asian asianomaiselle valitusviranomaiselle. Jos valitusviranomainen olisi ollut hallintotuomioistuin itse, tuomioistuin olisi voinut ratkaista asian tai siirtää sen toiselle viranomaiselle. Komitean ehdotus ei kuitenkaan johtanut lainsäädäntötoimiin.

EU-lainsäädännön vaikutuksesta Ruotsin erityislainsäädäntö sisältää säännöksiä, joiden perusteella hallintoasian viivästyminen voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Esimerkiksi arvopaperimarkkina- (lag 2007:528 om värdepappersmarknaden) säädetään, että viivästyntymisasia voi saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, jos viranomaisen ei ole ratkaissut asiaa kuuden kuukauden kuluessa. Jos tuomioistuin tällöin katsoo, että asian käsittely on aiheettomasti viivästynyt, alkaa uusi kuuden kuukauden määräaika. Jollei viranomaisen tässä ajassa ole ratkaissut asiaa, hakemus katsotaan hylätyksi.

Ruotsin vero- ja rahoitusmarkkinalainsäädännön mukaan hallinnollisia seuraamusmaksuja voidaan alentaa tai niistä voidaan luopua, jos asian käsittely on viivästynyt (taxeringslag 1990:324, lainmuutos 2003:655 ja lag 2000:1987 om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument). Säännöksiä on myös sovellettu oikeuskäytännössä. Viimeksi mainitun lain mukaan määrätty seuraamusmaksu poistettiin, kun asian käsittely oli kestänyt kuusi ja puoli vuotta (Regeringsrättens årsbok (RÅ), ref. 43).

Julkisen vallan vahingonkorvausvastuuta on oikeuskäytännössä laajennettu siten, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä voidaan määrätä korvaus. Korvauksia on määrätty etenkin silloin, kun oikeudenkäynti on kestänyt kohtuuttoman kauan (esim. NJA 2005, s. 462). Korvauksen saamiseksi ei välttämättä tarvitse nostaa kannetta, vaan oikeuskansleri voi valtion puolesta myöntää korvauksen asianosaisen hakemuksesta (ks. erityisesti Justitiekanslerns beslut 11.10.2007, dnr 5416-06-40).

Vuonna 2008 valmistuneessa selvityksessä ehdotetaan vahingonkorvausjärjestelmän rinnalle erityistä oikeussuojakeinoa vireillä olevan oikeudenkäynnin jouduttamiseksi (Förtursförklaring i domstol, SOU 2008:16). Ehdotuksen mukaan tuomioistuin voisi asianosaisen hakemuksesta tehdä erillisen päätöksen asian käsittelyn nopeuttamisesta. Lakia ei sovellettaisi hallintoviranomaisiin. Hallitus on keväällä 2008 asettanut selvitysmiehen arvioimaan hallintolain muutostarpeita (Kommittédirektiv 2008:36). Selvitysmiehen tulee ehdottaa toimenpiteitä, joilla voidaan puuttua liian pitkiin käsittelyaikoihin hallintoviranomaisissa sekä arvioida nykyisten oikeussuojakeinojen riittävyttä. Selvityksessä on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden asettamat vaatimukset. Selvityksen tulee valmistua maaliskuuhun 2010 mennessä.

Norja

Hallintolain (lov 10.2.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker, forvaltningsloven) mukaan asiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Jos on odotettavissa, että asian käsittely kestää suhteettoman kauan, viranomaisen on ilmoitettava asianosaiselle viivästymisen syy ja annettava arvio päätöksen antamisajankohdasta, jollei ilmoitus ole ilmeisen tarpeeton. Asianosaisasioissa ilmoitus on annettava kuukauden kuluessa, jollei asiaa ole ratkaistu.

Norjassa ei ole erityistä oikeusturvakeinoa hallintoasian käsittelyn viivästymistä vastaan. Ensijaisena oikeussuojakeinona hallintoasioissa on valitus ylemmälle hallintoviranomaiselle (klage). Hallintolain mukaan valitusoikeus koskee hallintopäätöksiä (enkeltvedtak). Valitusviranomaisen voinee kuitenkin valituksen johdosta myös puuttua asian käsittelyn viivästymiseen tai päätöksentekovelvollisuuden laiminlyöntiin. Lisäksi hallintoviranomaisen viivyttelyn voi saattaa eduskunnan oikeusasiamiehen tutkittavaksi (Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Sivilombudsmannen). Toisin kuin Suomessa ja Ruotsissa hallintoviranomaisen menettelyn voi myös saattaa yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Edellytyksenä on, että asianosaisella on riittävä oikeudellinen tarve saada asiassa tuomioistuimen ratkaisu (lov 17.6.2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister, tvisteloven). Jos asian käsittely on kohtuuttomasti viivästynyt, tuomioistuin voi todeta asian viivästyneen ihmisoikeussopimuksen vastaisesti tai määrätä viranomaisen täyttämään päätöksentekovelvollisuutensa. Oikeuskäytännössä viivästysasiat on kuitenkin yleensä käsitelty vahingonkorvausasioina. Lisäksi Norjan korkein oikeus on alentanut asianosaiselle määrättyä veronkorotusta asian käsittelyn viivästymisen perusteella (Rt. 2000, s. 996).

Vuonna 1999 hallintolakiin lisättiin säännös, jonka mukaan asetuksella voidaan säätää asioiden käsittelylle määräaika ja antaa säännöksiä määräajan laskemisesta. Hallituksen esityksessä (Ot.prp. nr. 52 1998–1999) käsiteltiin myös kysymystä, tulisiko määräajan ylittämisestä säätää erityinen seuraamus, kuten hakemuksen katsominen hyväksytyksi tai hylätyksi, asian siirtäminen ylemmän viranomaisen tai tuomioistuimen ratkaistavaksi, viranomaiselle säädetty objektiivinen korvausvastuu, uhkasakon tai seuraamusmaksun asettaminen, virkamiehelle määrättävä erityinen kurinpito- tai rikosoikeudellinen rangaistus. Esityksessä nämä vaihtoehdot kuitenkin torjuttiin. Nykyistä hallinnon valvontajärjestelmää pidettiin riittävänä.

Hallintolaissa olevaa asetuksenantovaltuutusta on käytetty harvoin. Hallituksen esityksen mukaan määräajoista on säädettävä vain silloin, kun niiden asettamiselle on todellinen ja perusteltu tarve. Määräaikojen laskemisesta on kuitenkin säädetty tarkemmin hallintolain soveltamisasetuksessa (forskrift 15.12.2006 til forvaltningsloven). Pääsäännön mukaan laissa tai lain nojalla asetettu käsittelyaika lasketaan asian vireilletulopäivästä. Määräajan kulumisen voi kuitenkin keskeytyä asianosaisen menettelyn, asian laadun tai viranomaisen toimintaedellytyksiin vaikuttavan odottamattoman muutoksen perusteella.

Erityislainsäädännössä on säädetty sekä kiinteitä määräaikoja asioiden käsittelylle, että erityisiä seuraamuksia määräaikojen ylittymisestä. Esimerkiksi kaavoitus- ja rakennuslain (plan- og bygningsloven 14.7.1997 nr. 77) mukaan lupahakemus on ratkaistava 12 viikossa siitä, kun kaikki tarvittavat selvitykset on toimitettu lupaviranomaiselle. Jos määräaika ylittyy, kunnan on palautettava 25 prosenttia käsittelymaksusta jokaiselta ylittävältä viikolta. Yksinkertaisissa asioissa lupahakemus on ratkaistava kolmessa viikossa. Jollei hakemusta ole tässä ajassa ratkaistu, lupa katsotaan myönnettyksi. Edellytyksenä on kuitenkin, että naapurit eivät vastusta hanketta. Julkisuuslaissa säädetään puolestaan, että asiakirjapyyntö katsotaan hylätyksi, jollei viranomainen ole vastannut pyyntöön viiden työpäivänä kuluessa. Tämän jälkeen asian voi saattaa valitusviranomaisen tutkittavaksi (lov 19.5.2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd, offentliglova).

Norjassa on käynnistetty useita selvityksiä ja kehittämishankkeita, joiden tarkoituksena on ollut hallintoasioiden käsittelyn nopeuttaminen. Vuonna 2003 tehdyssä selvityksessä todettiin, että noin 80 prosenttia viranomaisista oli asettanut määräajat asioidensa käsittelylle. Suurin osa määräajoista oli asetettu palvelusitoumuksissa ja niiden pituus oli yleensä 1–3 kuukautta. Selvityksen mukaan määräaikojen asettamisella näyttää olevan myönteinen vaikutus viranomaisten toimintaan. Tämä johtuu siitä, että käsittelyaikojen seuranta johtaa usein myös työn sisäisen organisoinnin järkipäätämiseen. Toisaalta pelkkä määräaikojen asettaminen ei lyhennä käsittelyaikoja, vaan tähän tarvitaan myös muita toimenpiteitä. Jos ongelmat johtuvat pääosin resurssien puutteesta, mitkään määräajat tai tekniset ratkaisut eivät riitä tilanteen korjaamiseen (Statskonsult. Rapport 2003:8: ”Siste Frist”. Innføring av saksbehandlingsfrister i forvaltningen etter 2000, en vurdering av frister som virekmiddel).

Vuonna 2005 valmistui suunnitelma julkishallinnon käsittelyaikojen uudistamisesta (Kort og godt. Plan for innføring av nye saksbehandlingsfrister i offentlig sektor. Moderniseringsdepartementet, 2005). Suunnitelman lähtökohtana on, että lainsäädäntöä käytetään vain silloin, kun muut ohjauskeinot ovat riittämättömiä. Muita ohjauskeinoja ovat palvelusitoumukset, hallinnolliset järjestelyt, taloudelliset ohjauskeinot ja tiedottaminen. Suunnitelma sisältää noin 50 ehdotusta käsittelyaikojen asettamiseksi. Vain noin viidesosassa ehdotetaan määräajan säätämistä laissa tai asetuksessa. Määräaikojen ylittymisestä ei yleensä ehdoteta erityisiä seuraamuksia.

Tanska

Tanskan hallintolaissa (forvaltningsloven 1985, nr. 571) ei ole säännöksiä hallintoasioiden käsittelyajoista. Oikeusministeriön julkaisemassa hallintolain soveltamisohjeessa (4.12.1986, nr. 11740) todetaan, että koska hallintoasiat ovat luonteeltaan ja laajuudeltaan hyvin erilaisia, koko hallintoa koskevia käsittelyaikasäännöksiä ei voida antaa. Sen sijaan eduskunnan oikeusasiamiehen (Folketingets ombudsmand) kannanotot voivat ohjata viranomaisia noudattamaan hyvän hallinnon asettamia vaatimuksia asioiden käsittelyssä. Oikeusasiamies voi puuttua hallintoviranomaisen menettelyyn joko kantelun johdosta tai omasta aloitteestaan. Kantelun johdosta oikeusasiamies voi kohdistaa viranomaiseen arvostelua tai esittää sille ohjaavan

kannanoton. Oikeusasiamiehen kannanottoja noudatetaan yleisesti. Viime vuosina oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tulevien viivästyskanteluiden määrä on lisääntynyt voimakkaasti.

Oikeusministeriö antoi vuonna 1997 ohjeen hallintoasioiden käsittelyajoista (Justitsministeriets cirkuläreskrivelse om mål for hurtig sagsbehandling 4.6.1997). Ohjeessa ministeriö suosittelee, että viranomaiset asettavat ja julkaisevat käsittelyaikatavoitteita ja seuraavat jatkuvasti tavoitteiden toteutumista. Jos asian käsittely on kestänyt yli kuukauden, asianosaiselle on ilmoitettava viipymisen syy ja annettava arvio päätöksen antamisajankohdasta.

Jos hallintoasian käsittely on viivästynyt, viranomaisen menettelystä voi valittaa ylemmälle hallintoviranomaiselle (administrativ rekurs). Ylempi hallintoviranomainen voi määrätä alemman viranomaisen tekemään päätöksen tai se voi itse ottaa asian ratkaistavakseen. Hallintoviranomaisen menettelyn voi myös saattaa yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi, jos asianosaisella on riittävä oikeudellinen tarve saada asiassaan tuomioistuimen ratkaisu. Tuomioistuimissa hallintoviranomaisen viivyttelyä on yleensä käsitelty vahingonkorvausasioina.

Saksa

Saksan hallintolainkäyttöjärjestelmässä käsittelyn viivästyminen tai viranomaisen muun toimen laiminlyönti on mahdollista saattaa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Jos viranomainen on laiminlyönyt velvollisuutensa tehdä hallintopäätöksen tai muun hallintotoimen, se, jonka oikeuksia laiminlyönti loukkaa, voi nostaa asiassa velvoittamiskanteen (Verpflichtungsklage, ks. Verwaltungsgerichtsordnung VwGO § 42). Jos laiminlyönti koskee tosiasiallista hallintotoimintaa, kysymykseen tulee yleinen suorituskanne (die allgemeine Leistungsklage). VwGO ei tunne yleistä suorituskannetta, mutta se on oikeuskäytännössä ja lainopissa täysin vakiintunut.

Mahdollisuudesta nostaa velvoittamiskanne tilanteissa, joissa hakemusta tai oikaisuvaatimusta ei ole ratkaistu kohtuullisessa ajassa, säädetään VwGO 75 §:ssä. Näissä tilanteissa kanne voidaan nostaa ilman yleensä pakollista oikaisuvaatimusmenettelyä. Yleensä kannetta ei voi nostaa ennen kuin kolme kuukautta on kulunut hallintotoimintaan koskevan hakemuksen tai oikaisuvaatimuksen tekemisestä. Kanne voidaan nostaa tätä aikaisemmin, jos kohtuullinen käsittelyaika tapaukseen liittyvistä erityisistä syistä johtuen on tätä lyhyempi. Erityisenä syynä voi käytännössä olla esimerkiksi hakijan avun tarve tai haetun luvan liittyminen tiettyä ajankohtana järjestettävään tilaisuuteen. Lainsäädännössä on myös erityissäännöksiä määräajasta. Asioissa, jotka kuuluvat finanssituomioistuimien tai sosiaalituomioistuimien tuomiovaltaan, yleinen määräaika on kuusi kuukautta. Jos kohtuullinen käsittelyaika on ylitetty, mutta käsittelyn kestolle esitetään tuomioistuinta tyydyttävä syy, tuomioistuin asettaa välituomiolla viranomaiselle kohtuullisen määräajan päätöksen antamiselle. Tätä määräaikaa tuomioistuin voi myös jatkaa. Asia jää tuomioistuimessa lepäämään ja odottamaan asetetun määräajan päättymistä. Jos hallintoviranomainen tekee päätöksen määräajan kuluessa, asia jää tuomioistuimessa sillensä.

Siinä tapauksessa, että tuomioistuin katsoo asian viivästyneen ilman riittävää syytä, se antaa asiassa tuomion. Jos asia on kypsä ratkaistavaksi, tuomioistuin voi esimerkiksi päättää, että viranomaisen tulee myöntää hakijalle haettu lupa. Tuomioistuin ei kuitenkaan itse myönnä lupaa. Jos asia ei ole kypsä ratkaistavaksi, tuomioistuin voi velvoittaa viranomaisen tekemään asiassa päätöksen tuomioistuimen esittämät oikeudelliset seikat huomioon ottaen (VwGO § 113 Abs. 4). Jos viranomainen ei noudata tuomioistuimen antamaa velvoittamistuomiota, tuomioistuin voi hakemuksesta enintään 10 000 euron sakon uhalla velvoittaa viranomaisen

määräajassa täyttämään velvollisuutensa. Tarvittaessa uhkasakko voidaan asettaa ja tuomita toistuvasti (VwGO § 172).

Itävalta

Itävallan yleisen hallintomenettelylain mukaan hallintoviranomaisen tulee antaa päätöksensä asianosaisen hakemukseen tai valitukseen ilman tarpeetonta viivytystä, kuitenkin viimeistään kuudessa kuukaudessa hakemuksen tai valituksen jättämisestä. Määräajasta on myös erityissäännöksiä. Jos päätöstä ei ole annettu määräajassa, asianosainen voi tehdä asiassa toimivaltaiselle ylemmälle viranomaiselle kirjallisen hakemuksen toimivallan siirtämiseksi tälle. Jos hallintoviranomaisen päätöksestä valitettaisiin pääsäännön mukaan riippumattomalle hallintosenaatille, myös toimivallansiirtoa koskeva hakemus tehdään tälle riippumattomalle hallintosenaatille. Toimivallan siirtoa koskeva hakemus hylätään, jos viivästyminen ei johdu pääosin viranomaisesta (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz § 73).

Jos ylimmät hallintoviranomaiset tai riippumattomat hallintosenaatit laiminlyövät päätöksentekovelvollisuutensa, asianosainen voi tehdä asiassa laiminlyöntivalituksen Itävallan hallintotuomioistuimeen. Määräaika hallinnon päätöksenteolle on tässäkin yleensä kuusi kuukautta (Verwaltungsgerichtshofgesetz § 27). Hallintotuomioistuin vaatii hallintoviranomaista korkeintaan kolmen kuukauden määräajassa joko ratkaisemaan hallintoasian ja toimittamaan ratkaisunsa hallintotuomioistuimelle tai selittämään, miksi asiassa ei ole kysymys päätöksentekovelvollisuuden laiminlyönnistä. Viranomaiselle asetettua määräaikaa voidaan kerran jatkaa, jos viranomainen osoittaa, että asia on mahdoton ratkaista määräajassa asiaan liittyvistä syistä johtuen. Jos hallintopäätös annetaan määräajassa, laiminlyöntivalitusta koskeva menettely jää sillensä (Verwaltungsgerichtshofgesetz § 36 (2)).

Laiminlyöntivalitusta koskevissa asioissa hallintotuomioistuin voi aluksi antaa tuomion, jolla se ratkaisee yksittäisiä, asiassa merkityksellisiä oikeuskysymyksiä ja velvoittaa viranomaisen tekemään asiassa näitä kannanottoja seuraavan päätöksen määräajassa, joka ei voi olla kahdeksaa viikkoa pidempi. Jos hallintotuomioistuin ei käytä tätä mahdollisuutta tai jos viranomainen ei tee päätöstä näin asetetussa määräajassa, hallintotuomioistuin ratkaisee laiminlyöntivalituksen itse asiaa koskevalla tuomiolla. Tällöin tuomioistuin käyttää myös sitä vapautta harkintaa, joka muutoin kuuluisi hallintoviranomaiselle (Verwaltungsgerichtshofgesetz § 42 (4)).

Ranska

Ranskan oikeudessa ei ole hallintomenettelyä koskevaa yleissäädöstä. Keskeinen asema yleishallinto-oikeudellisten oppien muodostamisessa onkin ollut Ranskan korkeimmalla hallinto-oikeudella Conseil d'Etat'lla. Tuomioistuimen käytännössä on kehittynyt myös jo 1800-luvulta asti voimassa ollut silence de l'administration -periaate, jonka mukaan asianosaisen hakemus katsotaan hylätyksi, jollei hallintoviranomainen ole antanut siihen päätöstä neljän kuukauden kuluessa. Hylkäävän päätöksen johdosta asianosaiselle syntyy oikeus muutoksenhakuun.

Vuonna 2000 Ranskassa tuli voimaan laki kansalaisten oikeuksista viranomaisasioinnissa (Loi no 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations). Lain, joka soveltuu vain erikseen määriteltuihin asioihin, tavoitteena on parantaa yksityisten oikeusturvaa yhtenäistämällä hallintoasioiden käsittelyssä noudatettavia menettelyjä. Laissa on ensinnäkin toistettu oikeuskäytännössä syntynyt periaate oikeudesta oikeudenkäyntiin, mutta hallintoviranomaisen päätöksenteolle asetetuksi määräajaksi on lain

21 artiklassa asetettu kaksi kuukautta. Lisäksi Conseil d'Etat voi lain 22 artiklan mukaan määrätä, milloin määräajan ylittäminen johtaa hakemuksen hylkäämisen sijaan sen hyväksymiseen. Hyväksyvää päätöstä ei kuitenkaan voi syntyä, jos valtion kansainväliset suhteet, yleinen etu (ordre public) tai perustuslailliset oikeusperiaatteet sen estävät tai jos asiassa on kyse muuta kuin sosiaalietuutta koskevasta taloudellisesta vaatimuksesta.

Portugali

Portugalin hallintoa ja hallintolainkäyttöä koskeva lainsäädännön uudistus tuli voimaan vuoden 2004 alussa. Portugalin oikeusjärjestykseen on kuitenkin jo ennen uudistusta kuulunut sääntelyä, jonka mukaan hallintoviranomaisen laiminlyönti tai käsittelyn viivästyminen on mahdollista saattaa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi.

Portugalin hallintomenettelyä koskevan yleislain (Código de Procedimento e de Processo Tributário, no 433/99, 26.10.1999) mukaan hallintoviranomaisen tulee antaa perusteltu päätöksensä asianosaisen hakemukseen viimeistään 90 päivän tai erityislainsäädännössä säädetyn lyhyemmän määräajan kuluessa hakemuksen jättämisestä. Mikäli viranomaisen katsoo, ettei se pysty antamaan päätöstä säädettyssä määräajassa, voi ylempi viranomaisen pidentää laissa säädettyä määräaikaa.

Jos hallintoviranomainen laiminlyö velvollisuutensa tehdä päätös määräajassa, asianosainen voi Portugalin hallintoprosessia koskevan yleislain (Código de Processo nos Tribunais Administrativos, no 15/2002, 22.2.2002 ja korjattu laki no 17/2002, 6.4.2002) mukaan vaatia hallintotuomioistuinta velvoittamaan viranomaisen päätöksen tekemiseen. Hakemus on tehtävä vuoden kuluessa viranomaiselle laissa asetetun määräajan päättymisestä. Hakemuksen johdosta hallintotuomioistuin voi päätöksessään todeta viivästyksen ja määrätä viranomaisen tekemään päätös tuomioistuimen asettamassa määräajassa.

Portugalin hallintoprosessilain uudistuksen yhteydessä tuomioistuimen mahdollisuutta vaikuttaa passiivisen viranomaisen toimintaan vahvistettiin. Uudistuksen jälkeen tuomioistuimelle säädettiin oikeus määräajan lisäksi myös vaikuttaa annettavan päätöksen sisältöön. Tuomioistuin voi määrätä annettavan päätöksen sisällöstä suoraan, jos viranomaisella ei ole lain mukaan asiassa lainkaan harkintavaltaa ja päätöksen edellytykset on määritelty laissa. Mikäli viranomaiselle on jätetty harkintavaltaa, tuomioistuin voi osoittaa viranomaiselle ne asiat, jotka sen tulee huomioida päätöksenteon yhteydessä. Tuomioistuimen ohjausta sisältävällä päätöksellä ei kuitenkaan saa vaarantaa esimerkiksi vallanjoolle asetettujen periaatteiden toteutumista.

2.4 Nykytilan arviointi

Suomen nykyinen oikeussuojajärjestelmä ei sisällä Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämää tehokasta oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästyistä vastaan. Ihmisoikeustuomioistuimen Vilho Eskelinen -tapaus osoittaa, että tällainen oikeussuojakeino tulisi olla käytettävissä jo tuomioistuin käsittelyä edeltävässä hallintomenettelyvaiheessa silloin, kun tämä vaihe lasketaan oikeudenkäynnin kokonaiskeston.

Viranomaisen viivyttelyä hallintopäätöksen tekemisessä ei yleensä voi saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Tästä seuraa, että yksilön käytössä ei ole oikeussuojakeinoja, jonka avulla hän voisi saada hallintoviranomaista oikeudellisesti velvoittavan päätöksen asian käsittelyn jouduttamiseksi. Tältä osin Suomen oikeussuojajärjestelmä eroaa useimpien muiden Euroopan

maiden järjestelmistä. Myös EU-oikeuden oikeussuojajärjestelmä rakentuu tuomioistuinvallan varaan.

Perustuslain oikeusturvaa koskevassa 21 §:ssä edellytetään, että asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Saman säännöksen mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Viivästystapauksia koskevien oikeussuojakeinojen tehostaminen vastaisi siten myös lainsäätäjälle asetettua perustuslaillista toimeksiantoa.

Uusien oikeussuojakeinojen käyttöönotolle on myös tosiasiallista tarvetta. Jaksossa 2.2 esitettyjen tilastotietojen mukaan käsittelyn viivästyminen tehty kantelut ylimmille laillisuusvalvojoille ovat jatkuvasti lisääntyneet. Kanteluiden määrän kasvu ilmaisee ihmisten kokemuksia siitä, kuinka usein asian käsittely hallintoviranomaisessa on viivästynyt. Kehitys kuvastanee sitä, että odotukset viranomaisia kohtaan ovat hallinnon muutoksen myötä kasvaneet. Hallinnon ja yksilön suhteen muuttuessa on asiakkaalle tullut erityisen tärkeäksi, että hallinto toimii palveluhenkisesti ja on aktiivinen. Laillisuusvalvojien kannanotot osoittavat myös, että perusoikeutena taattu oikeus joutuisaan käsittelyyn ei aina toteudu.

Oikeussuojakeinojen kehittämiseksi viranomaisen passiivisuutta vastaan voidaan siten esittää sekä oikeudellisia että tosiasiallisia perusteluja. Kun otetaan huomioon EU-oikeuden vaatimukset ja Euroopan neuvoston suositukset uudistuksen lähtökohdaksi olisi asetettava mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Oikeussuojakeinojen kehittämisen ohella olisi syytä lisätä hallintoviranomaisten vastuuta käsittelyaikojen suunnittelusta ja seuraamisesta. Lainsäädännöllä olisi pyrittävä edistämään selkeää hallintokulttuuria, jossa käsittelyaikoihin kiinnitetään riittävää huomiota ja käsittelyn joutuisuus mielletään toiminnan keskeiseksi laatu- ja oikeusturvatekijäksi.

Lainsäädäntöä kehitettäessä on kuitenkin otettava huomioon, että oikeussuojakeinot eivät ole vastaus rakenteellisiin laajamittaisiin viivymisongelmiin. Hallintoviranomaisten riittävien resurssien takaaminen on siten ensiarvoisen tärkeää kohtuullisten käsittelyaikojen saavuttamiseksi. Tätä edellyttää myös perustuslain 22 §:ssä oleva säännös julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin ja hallintolain 23 §:n mukaisesti asia on käsiteltävä hallinnossa ilman aiheutonta viivytystä. Hyvän hallinnon periaate edellyttää asian joutuisaa käsittelyä. Virkamiesten on puolestaan suoritettava tehtävänsä viivytyksettä. Viivytyksetön käsittely hallinnossa edellyttää, että viranomaisille taataan toimintaansa varten riittävät voimavarat.

Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden mukaan asianosaisella tulee olla käytettävissään tehokas oikeussuojakeino oikeuksiensa turvaamiseksi. Esityksen tavoitteena on tehostaa hallinnon asiakkaan oikeussuojaa vaatimuksen mukaisesti tilanteessa, jossa hallintoviranomainen on laiminlyönyt hallintopäätöksen tekemisen tai hallintopäätöksen tekeminen on viivästynyt. Tavoitteeseen pyritään tukemalla ja vahvistamalla hallinnossa sellaisia menettelyjä ja toimintatapoja, jotka korostavat hallintoviranomaisten tehtävää huolehtia asian käsittelystä ilman aiheutonta viivytystä.

Oikeussuojan takeisiin kuuluvana voidaan pitää sitä, että oikeussuojajärjestelmä tarjoaa jokaiselle keinon saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi myös silloin, kun oikeussuojan tarve johtuu viranomaisen laiminlyönnistä tai viivytystä hallintopäätöksen tekemisessä. Tässä tarkoituksessa Suomen hallinnon oikeussuojajärjestelmää ehdotetaan täydennettäväksi.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Hallituksen esityksen valmistelussa on ollut esillä erityisesti kolme sääntelyvaihtoehtoa (viivästysvalitus, viivästyshallintoriita ja viivästyskantelu), joissa asianosaiselle säädettäisiin oikeus saada viivästysasia tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsitteilyyn. Lisäksi vaihtoehtona valmistelussa on ollut esillä myös ylimpien laillisuusvalvojien kantelumenettelyn kehittäminen ja rahalliseen hyvitykseen perustuva järjestelmä.

Viivästysvalitus

Oikeusturvan tehostamiseksi hallinnon oikeussuojajärjestelmää täydennettäisiin erityisillä uusilla oikeussuojakeinoilla, viivästysvalituksella ja sitä edeltävällä hallinnon sisäisellä kiirehtimisvaatimusmenettelyllä.

Jos asian käsittely olisi asian vireille panneen asianosaisen mielestä viivästynyt, hän voisi tehdä viranomaiselle kiirehtimisvaatimuksen. Viranomaisen tulisi vastata vaatimukseen määräajassa. Tämän jälkeen asianosaisella olisi edelleen mahdollisuus tehdä viivästysvalitus hallinto-oikeuteen tai muuhun riippumattomaan lainkäyttöelimeen. Valitusviranomainen voisi viivästysvalituksen johdosta asettaa viranomaiselle määräajan, jonka kuluessa asia on ratkaistava. Määräajan noudattamista voitaisiin tehostaa uhkasakolla. Erityisistä syistä ja selvissä asioissa valitusviranomainen voisi ottaa asian suoraan ratkaistavakseen.

Viivästymisen arviointia pyrittäisiin helpottamaan lisäämällä hallintolakiin säännös viivytyksen arviointiperusteista. Tähän sääntelyvaihtoehtoon sisältyisi myös viranomaiselle säädettävä velvollisuus asettaa ja julkaista kohtuullinen käsittelyaika asianosaisten oikeusturvan kannalta keskeisten hallintopäätösten tekemiselle ja seurata käsittelyaikojen toteutumista.

Tässä hallituksen esityksessä tehty ehdotus perustuu edellä lyhyesti kuvattuun viivästysvalitusmalliin. Valittua mallia on esitelty tarkemmin jaksossa 3.3 (Keskeiset ehdotukset) sekä esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Viivästyshallintoriita

Hallintolainkäyttölain 69 §:n mukaan hallintoriita-asiana käsitellään julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta samoin kuin hallintosopimusta koskeva riita-asia, johon haetaan ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse.

Eräiden korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen mukaisesti hallintoriita-asiana on tutkittu asioita, joissa on haettu ratkaisua yksilön oikeuden tai viranomaisen velvollisuuden olemassaolosta (ks. edellä jakso 2.1.2). Tapauksissa on ollut kyse tosiasiallisen hallintotoiminnan tilanteista, joissa viranomaisella ei yleensä ole velvollisuutta tehdä muutoksenhakukelpoista hal-

lintopäätöstä vaan jokin tosiasiallinen toimi. Näyttäisi mahdolliselta, että hallintoriitamenettelyn käyttöalaa voitaisiin laajentaa myös muihin viivästystilanteisiin.

Viivästyshallintoriitaa koskevassa vaihtoehdossa asianosaiselle säädettäisiin mahdollisuus saattaa viivästysasia hallintoriita-asiana hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, jos viranomainen ei ole antanut hallintopäätöstä tai viivyttelee sen antamisessa. Viivästystilanteessa hallintoriitahakemus koskisi kysymystä siitä, onko viranomainen toiminut sille kuuluvan velvollisuuden vastaisesti, kun viranomainen ei ole ratkaissut asiaa. Viivästysasiassa hallinto-oikeus käsittelee asiaa yksinomaan menettelyn kannalta ja aineellinen oikeusturva asiassa taattaisiin sitä kautta, että valittaja voisi hakea muutosta saamaansa ratkaisuun. Tuomioistuimien tai muu asiaa käsittelevä lainkäyttöelin voisi ratkaisussaan todeta käsittelyn viivästyneen, asettaa viranomaiselle määräajan tai asettaa uhan, että ellei asiaa ratkaista lainkäyttöelimen asettamassa määräajassa katsotaan viranomaisen tehneen asiassa hylkäävän ratkaisun (johon voidaan hakea muutosta valittamalla). Valitusajaksi alkaisi määräajan päättymisestä, mikä tulisi myös ratkaisussa erikseen todeta.

Hallinnon asiakkaan oikeusturvaa viivästystilanteessa turvaavan menettelyn tulisi olla mahdollisimman yksinkertainen ja selkeä erityisesti yksityisen asianosaisen kannalta. Viivästyshallintoriitamallissa tuomioistuINVALVONTA voitaisiin toteuttaa vähimmäissääntelyn keinoin, lähinnä hallintoriitaa koskevien hallintolainkäyttölain säännösten muutoksella. Hallintoriitamalli mahdollistaisi myös kaikkien viivästystilanteiden käsittelyn samassa menettelyssä. Hallintoriitamenettelyn käytön ongelmana voidaan kuitenkin pitää sitä, että menettelyä koskeva sääntely on niukka ja rajanveto hallintovalitukseen nähden on koettu vaikeaksi. Yksityisen asianosaisen kannalta menettelyn vireillepano edellyttää asianosaiselta laajaa omaa aktiivisuutta muun muassa valitusosoitukseen sisältyvän ohjauksen puuttuessa. Huomionarvioista on myös, että yksilön perustoimeentulon turvaan liittyvien sosiaalivakuutusasioiden viivästystilanteet käsiteltäisiin nykyisääntelyn mukaan hallintoriitamenettelyssä vain hallinto-oikeudessa, ei asian pääasiallisessa muutoksenhakuelimessä, ja menettelyn laajentaminen muutoksenhakulautakuntaan edellyttäisi paitsi asiasta säätämistä myös laajoja perehdyttämistoimia.

Edellä esitetyn perusteella viivästyshallintoriitamenettelyn ei ole katsottu soveltuvan nyt ehdotettavan uudistuksen lähtökohdaksi. Hallintoriitamenettelyä koskeva sääntely edellyttäneen laajempaa uudelleenarviointia hallintolainkäytön kokonaiskehittämisen yhteydessä.

Viivästyskantelu

Yhtenä kehittämisvaihtoehtona hallituksen esityksen valmistelussa on ollut esillä viivästyskantelu. Viivästyskantelumalli perustuu lähtökohdiltaan vuonna 2006 työnsä päättäneen tehosta oikeussuojakeinoa oikeudenkäynnin viivästyminen vastaan selvittäneen työryhmän ehdottamaan sääntelyyn (OM työryhmämietintöjä 2006:21).

Viivästyskantelumallissa asianosainen voisi asian käsittelyn viivästyessä tehdä viivästyskantelun ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimivalle lainkäyttöelimelle (hallinto-oikeus tai muutoksenhakulautakunta). Lainkäyttöelin voisi todeta käsittelyn viivästyneen, jos asiaa ei olisi ratkaistu laissa asetetussa määräajassa tai jos käsittely olisi perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n yleisten säännösten mukaan viivästynyt. Kantelu olisi ratkaistava kiireellisesti ja viimeistään kuukauden kuluttua kantelun vireilletulosta.

Lainkäyttöelin voisi hyväksyä viivästyskantelun, jos pääasian käsittely olisi viivästynyt siinä määrin, että viivästys loukkaisi asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa tai vakavasti vaarantaisi sen. Viivästyskantelun johdosta lainkäyttöelin voisi: todeta

asian käsittelyn viivästyneen, asettaa viranomaiselle määräajan tai määrätä asian käsiteltäväksi kiireellisenä.

Uusi oikeussuojakeino ja kannemuoto, viivästyskantelu, mahdollistaisi periaatteessa kaikkien viivästystilanteiden käsittelyn samassa menettelyssä. Lisäksi erillinen oikeussuojakeino korostaisi oikeusturvaongelman itsenäistä merkitystä. Tehokasta oikeussuojakeinoa oikeudenkäynnin viivästystä vastaan selvittänyt oikeussuojakeinotyöryhmä ei kuitenkaan mietinnössään kannattanut viivästyskantelumallin käyttöönottoa hallintomenettelyn eri viivästystilanteissa.

Keväällä 2008 oikeusministeriössä on ryhdytty hankkeen jatkovalmisteluun oikeussuojakeinotyöryhmän mietinnön ja siitä saadun lausuntopalautteen perusteella. Tämänhetkisten tietojen mukaan viivästyskantelumenettely ei mietinnössä ehdotetusta poiketen tule tässä vaiheessa olemaan jatkovalmistelun kohteena. Näin ollen mallin kehittämistä oikeussuojakeinoksi hallinnossa tapahtuvaa päätöksenteon viipymistä vastaan ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Laillisuusvalvonnan kehittäminen

Neljäntenä vaihtoehtona hallituksen esityksen valmistelussa on selvitetty mahdollisuutta kehittää oikeussuojajärjestelmää sen nykyisestä hallintokanteluun perustuvasta lähtökohdastaan muun muassa uusista tehokkaammista reagentikeinoista säättämällä.

Kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille on tunnettu ja arvostettu instituutio ja sen vaikuttavuuden on tuoreessa tutkimuksessa todettu olevan hyvällä tasolla (Kalle Määttä ja Anssi Keinänen: Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen. Helsinki 2007). Kantelun ongelmana kuitenkin on, että kantelumenettelyn ei ole katsottu täyttävän Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tehokkaalle oikeussuojakeinolle asetettuja vaatimuksia etenkin siksi, etteivät hallintokanteluun annettavat ratkaisut ole sitovia, vaikkakin niitä tosiasiallisesti noudatetaan laajasti.

Nykyisin ylimmät laillisuusvalvojat voivat kantelun johdosta antaa toiminnassaan viivästyneelle viranomaiselle joko huomautuksen virheellisestä menettelystä, kiinnittää viranomaisen huomiota tai ryhtyä toimiin virkavastuun toteuttamiseksi. Kantelumenettelyä voitaisiin tehostaa säättämällä aiempaa velvoittavammista toimenpiteistä, kuten esimerkiksi mahdollisuudesta asettaa viranomaiselle määräaika tai uhkasakko kantelussa vaaditun toimenpiteen toteuttamiseksi.

Kantelumenettelyn kehittämiseen perustuvassa sääntelyvaihtoehdossa ratkaisematta kuitenkin jäisi edelleen osa tehokkaalle oikeussuojakeinolle asetetuista kansainvälisistä velvoitteista. Laillisuusvalvonnan kehittäminen ainoana keinona ei täyttäisi Euroopan neuvoston hallinto-toimien tuomioistuinvalvontaa koskevan suosituksen Rec (2004)20 vaatimuksia, suosituksen edellyttäessä asian saattamista riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Myös EU-oikeuden tehokasta oikeussuojakeinoa koskevan vaatimuksen vuoksi laillisuusvalvonnan kehittäminen ilman tuomioistuinkäsittelyn mahdollisuutta ei vaikuta riittävältä toimenpiteeltä.

Lisäksi toteuttamisvaihtoehdon ongelmana on pidetty sitä, että kantelumenettelyn tehostaminen muuttaisi merkittävästi laillisuusvalvonnan luonnetta. Valmistelun yhteydessä kuultujen asiantuntijoiden mukaan laillisuusvalvonnan tulisi vastaisuudessa erottautua selvästi lainkäyttötoiminnasta. Lisäksi laillisuusvalvontaa tulee kehittää ja tehostaa asiantuntijoiden mu-

kaan yhtä asiaryhmää koskevan erillisvalmistelun sijasta perusteellisessa laillisuusvalvonnan toimintaa kokonaisuudessaan tarkastelevassa lainvalmistelussa.

Rahallinen hyvitys

Hallituksen esityksen valmistelussa ei ole yksityiskohtaisesti käsitelty rahalliseen hyvitykseen perustuvaa järjestelmää. Valmistelun pääpaino on ollut ennaltaehkäisevän järjestelmän kehittämisessä. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu tällaisen järjestelmän ensisijaisuutta. Toisaalta asian käsittelyn jouduttamiseen perustuva järjestelmä ei pysty tarjoamaan riittävää hyvitystä silloin, kun ihmisoikeussopimuksen vastainen viivästyminen on jo tapahtunut. Näissä tilanteissa asianosaiselle olisi yleensä suoritettava rahallinen hyvitys (ks. edellä jakso 2.3.1).

Suurin osa hallinnossa tapahtuvasta viivytyksestä jää kuitenkin ihmisoikeussopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tämän johtuu siitä, että hallintoasian käsittely luetaan vain tietyin edellytyksin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetun oikeudenkäynnin kokonaiskeston. Niissä tapauksissa hallintomenettelyn hitaudesta maksettavan korvauksen suuruus liittyy kiinteästi koko oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella maksettavaan hyvitykseen. Tällaisen hyvitysjärjestelmän valmistelu on siten tarkoituksenmukaisinta suorittaa muussa yhteydessä. Kun vielä otetaan huomioon rahalliseen hyvitysjärjestelmään liittyvä väärinkäytösten mahdollisuus, yleisen hyvitysjärjestelmän ei ole katsottu soveltuvan hallinnon monenlaisiin viivästystilanteisiin.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Uudistuksen pääpiirteet

Valmistelussa on edellä esitetyn perusteella päädytty ehdottamaan ensimmäisen, viivästysvalitusta koskevan sääntelymallin käyttöönottoa. Valitus on vakiintunut oikeussuojakeino, jolla viranomaisen menettelyn lainmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Viranomaisen on myös oma-aloitteisesti liitettävä päätökseensä ohjaus valituksen tekemiseksi. Näistä syistä valitusta on pidettävä esimerkiksi hallintoriitamenettelyyn perustuvaa toteuttamisvaihtoehtoa asiakasystävällisempänä. Myöskään laillisuusvalvonnan kehittämistä ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden tarkoittamalla tavalla tehokkaaksi oikeussuojakeinoksi ei ole pidetty mahdollisena. Lisäksi viivästysasioita käsittelevien viranomaisten lukumäärän lisääminen edesauttaisi myös asioiden joutuksaa käsittelyä, mikä on tällaiselle oikeussuojajärjestelmälle asetettava keskeinen vaatimus.

Ehdotuksella pyritään tukemaan ja vahvistamaan hallinnossa sellaisia menettelyjä ja toimintatapoja, jotka korostavat hallintoviranomaisten tehtävää huolehtia hallintoasioiden käsittelemisestä hallinnossa ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisten olisi asetettava ja julkaistava kohtuullinen käsittelyaika asianosaisten oikeusturvan kannalta keskeisten hallintopäätösten tekemiselle. Laissa myös tarkennettaisiin niitä arviointiperusteita, jotka otetaan huomioon arvioitaessa käsittelyn viivytyksettömyyttä näissä asioissa.

Oikeussuojan takeiden turvaamiseksi viivästysasioissa Suomen hallinnon oikeussuojajärjestelmää ehdotetaan täydennettäväksi erityisillä uusilla oikeussuojakeinoilla, kiirehtimisvaatimuksella ja viivästysvalituksella. Kiirehtimisvaatimus olisi viivästysasioissa käytettävissä oleva oikaisuvaatimusta muistuttava hallinnon sisäinen oikeussuojakeino. Kiirehtimisvaatimuksella viranomaisen päätöksenteon kiirehtimistä voisi vaatia asianosainen, joka on pannut

viranomaisessa vireille oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan koskevan hallintopäätöksellä ratkaistavan asian.

Ehdotuksen valmistelussa on ollut esillä vaihtoehto, jonka mukaan kiirehtimisvaatimuksen voisi tehdä vasta sen jälkeen kun viranomaisen asettama kohtuullinen käsittelyaika on kulunut umpeen. Tästä vaihtoehdosta on kuitenkin luovuttu sen vuoksi, että viranomaisella saattaa yksittäistapauksissa olla velvollisuus käsitellä asia tavanomaista nopeammin esimerkiksi sillä perusteella, että asialla on erityisen suuri merkitys asianosaiselle. Sen sijaan vastaaminen ennen aikaisiin tai muuten aiheettomiin kiirehtimisvaatimuksiin on pyritty tekemään joustavaksi.

Jos asianosainen olisi tyytymätön viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antamaan vastaukseen, hän voisi tehdä asiassa viivästysvalituksen hallinto-oikeuteen tai muuhun riippumattomaan lainkäyttöelimeen. Valitusviranomaisen voisi viivästysvalituksen johdosta asettaa viranomaiselle määräajan, jonka kuluessa asia on ratkaistava. Valitusviranomaisen voisi myös tarvittaessa asettaa viranomaiselle uhkasakon määräajan noudattamisen tehosteeksi. Erityistä syistä ja selvissä asioissa valitusviranomaisen voisi ottaa asian suoraan ratkaistavakseen.

Ehdotuksen mukaan viivästysvalitusasiat käsiteltäisiin valitusviranomaisissa yksinkertaisessa menettelyssä. Hallinto-oikeuksissa asiat voitaisiin ratkaista yhden tuomarin kokoonpanossa. Tällä tavoin uudistuksen toteuttamisen edellyttämät henkilöstövoimavarat lainkäyttöviranomaisissa voitaisiin myös rajoittaa oikeusvarmuuden välttämättä edellyttämälle tasolle.

Uudistuksen soveltamisalan rajaus

Uudistus koskisi vain asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevia asioita, jotka viranomaisen asianosaisen vireillepanon pohjalta ratkaisee hallintopäätöksellä. Tyypillisiä tällaisia asioita ovat erilaiset hallinnolliset luvat ja taloudelliset etuudet. Yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien asioiden joutuisan käsittelyn turvaamista on pidetty kiireellisimpänä tehtävänä, koska viivyttely tai tehokkaan oikeussuojakeinon puuttuminen saattaa näissä asioissa johtaa ihmisoikeussopimuksen tai EU-oikeuden loukkaukseen.

Työryhmän toimeksiannon mukaisesti tosiasiallisen hallintotoiminnan passiivisuustilanteet on rajattu uudistuksen ulkopuolelle. Näissä tapauksissa asianosaisilla on jo nykyinsäädännön mukaan usein käytettävissään tehokas oikeussuojakeino, hallintoriitamenettely. Oikeussuojan kehittämiselle ei myöskään ole tarvetta niissä tapauksissa, joissa viranomaisen laiminlyö neuvontavelvollisuutensa tai ei vastaa tiedusteluihin, sillä tällöin ei päätetä yksilön oikeudesta tai velvollisuudesta. Tämän vuoksi oikeussuojan tarpeen täyttämiseksi riittää vastaisuudessakin hallintokantelu.

Uudistuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät kaikki viranomaisaloitteiset asiat. Nämä asiat saattavat sinänsä koskea asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta ja yleensä niissä on kyse valvonta- ja suojelutoimenpiteistä vastuussa olevan viranomaisen toimenpiteistä. Esimerkkeinä voidaan mainita rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuus estää luvaton rakentaminen, kilpailuviranomaisen velvollisuus tutkia väitetty kilpailurikkomus tai sosiaaliviranomaisen velvollisuus ottaa lapsi huostaan. Näissä tapauksissa viranomaisen passiivisuuteen reagoivat yleensä muut tahot kuin viranomaistoiminnan kohteet, esimerkiksi naapurit tai kilpailevat yritykset. Asianosaisasemassa olevilla tahoilla saattaa jo nykyinsäädännön mukaan olla käytettävissään tehokas oikeussuojakeino. Esimerkiksi rakennusvalvontaviranomaisen passiivisuuden voi saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi valittamalla rakennusvalvonta-asiaan annetusta päätöksestä (ks. edellä jakso 2.1.1).

Viranomaistoimenpiteiden kohteena oleva asianosainen voisi käyttää uusia oikeussuojakeinoja, jos hän hakee muutosta viranomaisen päätökseen oikaisuvaatimuksella ja tämän asian käsittely viivästyy. Asianosaisella olisi siten käytössään tehokas oikeussuojakeino sellaista hallintoviranomaisen viivyttelyä vastaan, jota ihmisoikeustuomioistuin arvosteli ratkaisuisaan Västberga Taxi Ab ja Vulic sekä Janosevic v. Ruotsi (ks. edellä jakso 2.3.1).

Voidaan esittää vartenotettavia perusteluita sen puolesta, että viranomaisen menettely tulisi voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi myös silloin, kun viranomainen asettaa asianosaiselle velvollisuuksia tai rajoittaa hänen perusoikeuksiaan tekemättä asiassa valituskelpoista päätöstä. Eduskunnan oikeusasiamies on esimerkiksi useasti kiinnittänyt huomiota siihen, että lastensuojeluviranomaiset ovat laiminlyöneet huostaan otetun lapsen yhteydenpidon rajoittamista koskevan valituskelpoisen päätöksen tekemisen. Näissä tilanteissa on kuitenkin useimmin kyse siitä, että viranomainen ei ole tietoinen päätöksentekovelvollisuudestaan. Tämän vuoksi oikeussuojaa näissä asioissa voidaan kehittää parhaiten erityislainsäädännöllä ja koulutusta lisäämällä.

Asianosaisen aloitteesta vireille tulevissa asioissa uusia oikeussuojakeinoja voisi käyttää vain asian vireille pannut asianosainen. Uudistuksen lähtökohtana on ollut, että jos asiassa on muitakin asianosaisia, heidän oikeussuojan tarpeensa asian käsittelyn viivästyessä ei ole rinnastettavissa vireillepanijan asemaan. Lisäksi uudet oikeussuojakeinot on pyritty rakentamaan mahdollisimman yksinkertaisiksi ja tehokkaiksi. Uudistuksen puitteissa saattaisi sen vuoksi olla vaikea käsitellä tilanteita, joissa eri asianosaiset esittäisivät erisuuntaisia vaatimuksia asian käsittelyajasta.

Ehdotuksen toteuttaminen edellyttää muutoksia hallintolakiin, hallintolainkäyttölakiin ja hallinto-oikeuslakiin (430/1999).

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetulla oikeussuojamenettelyjä koskevalla uudistuksella olisi vaikutuksia sekä kunnallistalouteen että valtiontalouteen. Kunnissa esityksen vaikutus perustuisi kohtuullisten käsittelyaikojen asettamiseen, julkaisemiseen ja seuraamiseen sekä uuden kiirehtimisvaatimusmenettelyn käyttöönottoon. Valtiotaloudessa ehdotuksesta aiheutuisi kustannuksia erityisesti lainkäyttötoiminnassa: viivästysvalituksia käsittelevissä kahdeksassa alueellisessa hallinto-oikeudessa ja lainkäyttöeliminä toimivissa muutoksenhakulautakunnissa. Taloudellisten kustannusten suuruutta on kuitenkin vaikea arvioida euromääräisesti, sillä vaikutus riippuu ennen kaikkea käsiteltäväksi tulevien asioiden määrästä.

Esitettävien kiirehtimisvaatimusten ja viivästysvalitusten määrää voidaan pyrkiä arvioimaan kanteluviranomaisille nykyisin tehtävien kantelujen lukumäärän perusteella. Ylimmille laillisuusvalvojille saapuu vuosittain keskimäärin 450 viivästystä koskevaa kantelua, minkä lisäksi kanteluja tehdään myös lääninhallituksille ja muille valvontaviranomaisille. Kynnys kiirehtimisvaatimuksen tekemiseen saattaisi olla jonkin verran kantelun tekemistä matalampi. Hallintoviranomaisten ja kuntien voimavarojen näkökulmasta merkittävää on kuitenkin se, että asamäärä jakaantuisi lukuisten eri viranomaisten kesken. Aktiivisimmin kiirehtimisvaatimuksia esitettäisiin luultavasti niillä hallinnon aloilla, joissa asian käsittelyn viivytyksettömyys on asianosaiselle erityisen merkityksellistä. Näitä asiaryhmiä ovat esimerkiksi perustoimeentulon turva ja erilaiset etuus- ja lupa-asiat. Yksittäisen hallintoviranomaisen kannalta velvollisuus

vastata asiakkaan kiirehtimisvaatimukseen ei käytännössä lisäisi hallinnon kustannuksia. Hallintolain 23 §:n 2 momentissa on jo ennestään säädetty viranomaiselle velvollisuus vastata käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin, minkä lisäksi esityksessä kiinnitetty huomio asioiden käsittelyn viivästymisen ehkäisemiseen vaikuttaisi omalta osaltaan eri viranomaisten toimintaa tehostavasti.

Esityksen mukaan hallinnon sisäisen kiirehtimisvaatimusvaiheen tarkoituksena olisi, että yksittäisen asianosaisen asia saatettaisiin viimeistään kiirehtimisen johdosta päätökseen asianosaista tyydyttävässä käsittelyajassa. Näin ollen viivästysvalituksina lainkäyttöviranomaisen käsiteltäväksi asioista etenisi vain osa ja nykyistä kantelumäärää vähemmän asioita. Lisäksi taloudellisten vaikutusten suuruutta lainkäyttöelinten toimintaan vähentää se, että viivästysvalitusasiat käsiteltäisiin valitusviranomaisessa yksinkertaisessa menettelyssä. Hallinto-oikeuksien osalta viivästysvalitusasiat käsiteltäisiin yhden tuomarin kokoonpanossa. Tässä kokoonpanossa käsiteltäviä asioita on tällä hetkellä tuomioistuimesta riippuen 15–20 prosenttia asioista.

Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanojen uudistamista esittäneen työryhmän mietinnössä on arvioitu, että asian ratkaisemisen vaatima työpanos vaihtelee tapauskohtaisesti. Työpanoksen suuruuteen vaikuttavina tekijöinä on mainittu asiaryhmä, yksittäisen asian erityispiirteet sekä myös tuomareiden yksilölliset erot (OM työryhmämietintö 2004:15, s. 20). Myös asian ratkaisukokoonpano vaikuttaa asian vaatimaan työmäärään merkittävällä tavalla. Hallinto-oikeuksissa ei kuitenkaan ole järjestetty seurantaakaan siitä, kuinka paljon henkilökunta käyttää työpanostaan erisuuruissa kokoonpanoissa ratkaistavien asioiden käsittelemiseen. Näin ollen yhden tuomarin kokoonpanossa ratkaistavien asioiden määrän lisääntymisen aiheuttamaa taloudellista kustannusta ei ole mahdollista laskea. Valmistelun yhteydessä on esitetty varovainen arvio, jonka mukaan asioiden käsittely lainkäyttöviranomaisessa vastaisi tuomareiden osalta yhteensä yhden henkilötötyvuoden ja muun henkilöstön osalta kahden henkilötötyvuoden kustannuslisäystä. Kustannus jakaantuisi kuitenkin viivästysvalituksia käsittelevien hallintotuomioistuinten sekä muutoksenhakulautakuntien kesken.

4.2 Vaikutukset hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten toimintaan

Hallintoviranomaisille on ehdotuksessa säädetty velvoite asettaa ja julkaista kohtuullinen käsittelyaika asianosaisen vireillepanemille, yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeville asioille. Uusi velvoite ei käytännössä muuttaisi useiden viranomaisten nykyistä käytäntöä, sillä suuressa osassa valtion- ja kunnallishallintoa on jo tällä hetkellä, ilman lain nimenomaisia säännöksiä, määritelty käsittelyaika vastavia tulostavoitteita. Työryhmän ehdotus vahvistaisi tätä toimintamallia edellyttämällä käsittelyaikojen julkaisemista, mutta ei johtaisi merkittäviin muutoksiin käytännön hallintotoiminnassa.

Esityksessä tarkoitettuja yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia asianosaisen vireillepanemia asioita käsitellään kaikilla valtionhallinnon tasoilla sekä kunnissa. Ehdotettu viivästysasioiden kiirehtimisvaatimusmenettely merkitsisi uutta tehtävää näille hallintoviranomaisille, sillä hakijan viranomaiselle esittämä kiirehtimisvaatimus edellyttäisi viranomaiselta määräaikaan sidottua vastausta. Ehdotus kuitenkin lähinnä vahvistaisi jo nykyisin mukaan hallintoviranomaiselle kuuluvaa, hallintolain 23 §:n 2 momentissa säädettyä yleistä velvollisuutta vastata kansalaisten tiedusteluihin asian käsittelystä. Ehdotus merkitsisi näiden tehtävien lisääntymistä viranomaisen käsittelemien asioiden määrästä riippuen. Lisäksi kiirehtimisvaatimuksia tulisi hallintoviranomaisten käsiteltäväksi sitä harvemmin, mitä useammin asiat ratkaistaisiin viivytyksettömästi ja viranomaisen itsensä asettaman ja julkaiseman käsittelyajan kuluessa.

Ehdotuksen mukaan hallintotuomioistuimissa ja muutoksenhakulautakunnissa otettaisiin käyttöön uusi asiaryhmätyyppi, viivästysvalitus. Ehdotuksen mukaan asianosainen voisi tehdä viivästysvalituksen, mikäli asianosainen olisi tyytymätön hänen kiirehtimisvaatimukseensa annettuun vastaukseen. Viivästysasioiden käsittely tulisi ehdotuksen mukaan tapahtua kiireellisesti, joten menettely edellyttäisi erityistä huomiota lainkäyttöelinten asiankäsittelyssä. Viivästysasia käsiteltäisiin tuomioistuimessa kuitenkin vain viivästysväitteen osalta ja asia ratkaistaisiin kevennetyssä menettelyssä. Viivästysvalituksen käsittely muistuttaisi siten täytäntöönpanokieltihakemuksen käsittelyä lainkäyttöelimestä.

Nykyisin pääasiallinen oikeussuojakeino asian käsittelyn viivästyessä on kantelu. Uusi kiirehtimisvaatimus- ja viivästysvalitusmenettely merkitsisi välillisesti muutosta myös kanteluviranomaisten eli muun muassa lääninhallitusten sekä erityisesti ylimpien laillisuusvalvojen toimintaan. Uusi menettely vähentäisi selvästi käsittelyn viivästymistä koskevien kantelujen määrää, mikä olisi merkittävä muutos kanteluviranomaisten toiminnassa. Viivästymistä koskevassa kantelussa on kuitenkin usein samalla kyse myös muiden menettelyvirheiden arvioinnista ja tältä osin asiat jäisivät kanteluviranomaisten tutkittaviksi. Lisäksi kansallisten kanteluviranomaisten tehtäväksi jäisi yleinen viranomaisten asettamien ja julkaisemien käsittelyaikojen kohtuullisuuden arviointi. Edellä esitetyn lisäksi tehokkaan kansallisen oikeussuojajärjestelyn säätäminen saattaisi osaltaan vähentää myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen tehtävien valitusten määrää.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Työryhmän ehdotus parantaisi oikeusturvaa hallinnossa. Asianosaisella olisi käytössään kansainväliset sitoumukset täyttävä, nykyistä tehokkaampi oikeussuojakeino tilanteessa, joissa asianosaisen vireillepaneman oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan asian käsittely hallintoviranomaisessa on aiheettomasti viivästynyt. Ehdotukset selkiyttäisivät hallinnon asiakkaiden asemaa viranomaispalvelujen käyttäjänä.

Hallinnon asiakkaiden kannalta on tärkeää, että hallinnon toiminta on tehokasta ja viivytyksettöä. Ehdotuksella olisi myönteisiä vaikutuksia kansalaisten luottamukseen hallinnon toiminnan yhdenvertaisuuteen, tasa-arvoisuuteen ja tuloksellisuuteen. Lisäksi hallintoviranomaisille asetetulla velvollisuudella asettaa ja julkaista tieto eri asioiden kohtuullisesta käsittelyajasta olisi myös yleisempi asioiden käsittelyn viipymistä ennaltaehkäisevä merkitys.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Oikeusministeriö asetti 26. päivänä syyskuuta 2007 hallintolainkäytön kehittämistä varten toimikunnan (hallintolainkäyttötoimikunta) sekä sitä avustavan työryhmän, jonka tehtävänä oli tarkastella oikeussuojakeinoja tilanteissa, joissa hallintoviranomainen on laiminlyönyt hallintopäätöksen tekemisen tai hallintopäätöksen tekeminen on viivästynyt (passiivisuustyöryhmä).

Työryhmän tehtävänä oli laatia hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus oikeusturvan takaamiseksi näissä tilanteissa. Passiivisuustyöryhmä luovutti mietintönsä oikeusministeriölle...

Työnsä aikana työryhmä järjesti kolme kuulemistilaisuutta 18. ja 21. päivänä huhtikuuta 2008. Kuulemistilaisuutta varten työryhmä laati eri sääntelyvaihtoehtoja esittelevän ja arvioivan muistion. Kuulemistilaisuuksiin osallistui edustajia korkeimmasta hallinto-oikeudesta, Kuopion hallinto-oikeudesta, Turun hallinto-oikeudesta, Vaasan hallinto-oikeudesta, vakuutus-oikeudesta, sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta, valtioneuvoston oikeuskanslerinvirastosta, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, ympäristöministeriöstä, Etelä-Suomen lääninhallituksesta sekä Suomen Kuntaliitosta. Kuulemistilaisuudesta estyneet valtiovarainministeriö ja Kansaneläkelaitos antoivat työryhmälle kirjalliset lausunnot.

Useimmat kuultavista kannattivat työryhmän ehdotusta oikeussuojakeinojen säätämisestä tilanteisiin, joissa asian käsittely hallinnossa on aiheettomasti viivästynyt. Useat edustajat totesivat tarkemman sääntelyn olevan tarpeen paitsi yksityisen oikeussuojan myös viranomaisten oman toiminnan ja velvoitteiden selkiyttämiseksi. Näkemykset jakautuivat sen suhteen, tulisi-ko tehostettua oikeusturvaa antaa laillisuusvalvonnan ja muiden valvontaviranomaisten vai lainkäyttöelinten toimesta, enemmistön kannattaessa mahdollisuutta lainkäyttöelimen käsitte-lyyn ja sitä edeltävään hallinnon pakollisen esivaiheen käyttöönottoa.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Työryhmän mietinnöstä on pyydetty lausunnot...

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Hallintolaki

4 a luku. **Käsittelyn viivytyksettömyys ja kiirehtimisvaatimus**

Hallintolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 a luku käsittelyn viivytyksettömyydestä ja kiirehtimisvaatimuksesta. Luvun alkuun otettaisiin asiallisesti muuttumattomana voimassa oleva hallintolain 23 §, joka on käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeva yleissäännös. Lisäksi lukuun ehdotetaan uusia säännöksiä, joissa säädettäisiin yksityiskohtaisemmin tiettyjen asianosaisen vireillepanemien asioiden joutuisan käsittelyn turvaamisesta. Ehdotetut säännökset sisältävät hallintoviranomaisille asetettavan käsittelyaikojen suunnittelu- ja seurantavelvollisuuden sekä uuden oikeussuojakeinon, kiirehtimisvaatimuksen. Kiirehtimisvaatimus liittyy kiinteästi hallintolainkäyttölakiin lisättäväksi ehdotettaviin viivästysvalitusta koskeviin säännöksiin.

23 §. Käsittelyn viivytyksettömyys. Pykälän 1 momenttiin ei ehdoteta muutoksia. Momenttiin sisältyy hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeva yleissäännös.

Pykälän 2 momentin loppuun ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan viranomainen voi antaa vastauksen asian käsittelyä koskevaan tiedusteluun ja arvion päätöksen antamisajankohdasta sekä suullisesti että kirjallisesti. Lisäys olisi luonteeltaan selventävä ja sen tarkoitus on korostaa menettelyn joustavaa luonnetta. Lisäys liittyy 23 e §:ään ehdotettuihin säännöksiin kiirehtimisvaatimukseen vastaamisesta.

23 a §. Kohtuullisen käsittelyajan asettaminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin viranomaiselle velvollisuus asettaa kohtuullinen käsittelyaika tietyille asianosaisen vireillepanemille asioille. Kohtuullisen käsittelyajan asettamisvelvollisuus olisi osa sitä järjestelmää, jolla näiden asioiden joutuisa käsittely pyritään turvaamaan. Asettamisvelvollisuudella pyritään sitouttamaan viranomainen asianosaisen kannalta tärkeimpien asioiden joutuisaan käsittelyyn. Lisäksi viranomaisen asettama kohtuullinen käsittelyaika muodostaisi lähtökohdan käsittelyn viivästymistä koskevalle arvioinnille, josta säädettäisiin 23 b §:ssä.

Käsittelyajat asetettaisiin asia- tai hakemusrhytmittain, minkä johdosta hallintoviranomainen asettaisi ja arvioisi tarpeen mukaan yhden tai useampia eri asiaryhmiä koskevia käsittelyaikoja. Kohtuullinen käsittelyaika olisi asetettava asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskeville asioille, jotka viranomainen asianosaisen vireillepanon perusteella ratkaisee hallintopäätöksellä. Uudistuksen rajaaminen näihin asioihin on perusteltu jaksossa 3.3.

Momentissa tarkoitetut asiat on määritelty kolmen edellytyksen avulla: (1) asia koskee asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta, (2) asia tulee vireille asianosaisen aloitteesta ja (3) se ratkaistaan hallintopäätöksellä.

Ensimmäinen edellytys olisi, että asia koskee asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta. Näiden käsitteiden sisältö vastaisi niiden nykyistä merkitystä. Jonkun oikeudesta tai edusta päättäminen tarkoittaisi sen ratkaisemista, voiko henkilö saada vaatimansa oikeuden tai edun. Oikeudella tarkoitetaan esimerkiksi hallinnollista lupaa, kansalaisuuden myöntämistä taikka tavaramerkin tai mallin rekisteröimistä. Henkilölle myönnettävä etu voi puolestaan olla sosi-

aalietuus, -tuki tai -avustus taikka valtionavustus. Toisaalta kysymys voi myös olla velvollisuudesta vapauttamisesta tai helpotuksen myöntämisestä.

Velvoittavan päätöksen tekemisessä on tavallisesti kysymys sen ratkaisemisesta, onko asianosaiselle asetettavalle velvollisuudelle riittävä laillinen peruste. Velvollisuus voi olla sisällöltään määräyksen tai kiellon noudattaminen taikka velvoite sietää tietynlaisia toimia. Kyse voi olla myös myönnetyn edun takaisinperinnästä. Velvoitteita koskevat päätökset tulevat yleensä vireille viranomaisen aloitteesta. Tämän vuoksi asioiden ensivaiheen käsittelylle ei yleensä tarvitsisi asettaa kohtuullista käsittelyaikaa. Sen sijaan käsittelyaika olisi asetettava velvollisuutta koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelylle.

Säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi asianosaisen viranomaiselle esittämät tiedustelut sekä hallintokantelut. Kanteluasioissa ei päätetä kantelijan oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta.

Toinen edellytys olisi, että asia tulee vireille asianosaisen aloitteesta. Asianosaisaloitteisia asioita ovat esimerkiksi hakemukset ja oikaisuvaatimukset. Viranomaisaloitteiset asiat jäisivät soveltamisalan ulkopuolelle. Vaikka viimeksi mainituissakin asioissa saattaa olla kyse asianosaisen oikeudesta ja velvollisuudesta, yleisen kohtuullisen käsittelyajan asettaminen niille on käytännössä vaikeaa.

Kolmas edellytys olisi, että asia ratkaistaan hallintopäätöksellä. Tämän edellytyksen tarkoitus on rajata niin sanottuun tosiasialliseen hallintotoimintaan kuuluvat sekä hallintosopimusta edellyttävät asiat säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Viranomaisen velvollisuus täyttää näitä asioita koskevat velvollisuutensa saattaa tulla hallintotuomioistuimessa arvioitavaksi hallintoriitamenettelyssä. Tähän ryhmään kuuluvien asioiden rajaamista uudistuksen ulkopuolelle on perusteltu jaksossa 3.3.

Ehdotuksen mukaan viranomainen saisi itse määritellä asioiden kohtuullisen käsittelyajan. Tähän ratkaisuun on päädytty sen vuoksi, että yleisen määräjän asettamista kaikille momentin soveltamisalaan kuuluville asioille ei ole pidetty mahdollisena. Kohtuullinen käsittelyaika tulisi määritellä siten, että se kuvastaa kyseiseen asiaryhmään kuuluvan tavanomaisen asian käsittelyaikaa.

Laissa ei määriteltäisi sitä, missä muodossa käsittelyaika on asetettava. Pääsääntöisesti se tulisi kuitenkin ilmaista päivissä, viikoissa tai kuukausissa. Viranomaisen harkintaan jäisi myös, alkaako käsittelyaika kulua asian vireillepanosta vai siitä, kun hakija on esittänyt häneltä vaaditut asiakirjat. Käsittelyaikaa asetettaessa viranomaista sitoisivat perustuslain ja hallintolain yleiset velvoitteet asian käsittelyn viivytyksettömyydestä. Asetetun käsittelyajan kohtuullisuus yleisellä tasolla olisi ylempien hallintoviranomaisten ja ylimpien laillisuusvalvojen arvioitavissa.

Viranomaisen asettamalla kohtuullisella käsittelyajalla olisi merkitystä yksittäisen asian käsittelyn viivytyksettömyyttä arvioitaessa. Sen ohella otettaisiin kuitenkin huomioon myös muita tekijöitä, joista ehdotetaan säädettäväksi 23 b §:ssä.

Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen asettama kohtuullinen käsittelyaika tulisi julkaista yleisessä tietoverkossa (internet). Lisäksi viranomainen voisi tiedottaa asettamistaan käsittelyajoista muulla sopivaksi katsomallaan tavalla. Käsittelyaikojen julkaiseminen lisäisi viranomaistoiminnan ennakoitavuutta ja sitä kautta parantaisi asianosaisten oikeusturvaa.

Momentissa edellytetään myös asetettujen käsittelyaikojen toteutumisen seuraamista. Seuraaminen edellyttäisi esimerkiksi tilastollista seurantaa.

23 b §. *Viivytyksettömyyden arviointiperusteet.* Pykälässä säädettäisiin viivytyksettömyyden arviointiperusteista yksittäisessä asiassa. Pykälää sovellettaisiin vain edellä 23 a §:ssä tarkoitettuihin asioihin. Arviointiperusteet tulisivat sovellettaviksi ensinnäkin silloin kun viranomaisen joutuu itse arvioimaan sitä, onko yksittäisen asian käsittely aiheettomasti viivästynyt. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi asianosaisen tiedusteluun tai kiirehtimisvaatimukseen vastattaessa (ks. jäljempänä 23 d–23 e §). Lisäksi arviointiperusteet tulevat sovellettavaksi lainkäyttöviranomaisissa viivästysvalituksen käsittelyssä. Viivästysvalituksesta säädettäisiin hallintolainkäyttölaissa.

Pykälän 1 kohdan mukaan viivytyksettömyyden arvioinnin lähtökohdan muodostaisi viranomaisen asettama kohtuullinen käsittelyaika. Yhdenvertaisuus edellyttää, että sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat on pyrittävä käsittelemään yhtä nopeasti. Tämän lisäksi otettaisiin huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä oikeudenkäynnin viivästymisen arviointia ohjaavat periaatteet, toisin sanoen käsiteltävänä olevan asian poikkeuksellinen laajuus tai vaativuus (2 kohta), asianosaisen oma menettely (3 kohta) ja asian erityinen merkitys asianosaiselle (4 kohta). Ihmisoikeustuomioistuimella on tukeutunut näihin periaatteisiin myös arvioidessaan kansallisen hallintomenettelyn kestoa osana oikeudenkäynnin kokonaiskestoa (esim. Vilho Eskelinen ja muut v. Suomi). Ehdotuksen mukaan periaatteet otettaisiin huomioon kaikissa 23 a §:ssä tarkoitetuissa hallintoasioissa.

Ylimpien laillisuusvalvojen käytännön mukaan pelkkä viittaus viranomaisen yleiseen työtalanteeseen ei yleensä riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittämiseen. Pykälään ehdotetaan kuitenkin säännöstä, jonka mukaan viranomaisen toimintaedellytyksissä tapahtunut olennainen ja ennakoimaton muutos otetaan huomioon viivästystä arvioitaessa (5 kohta). Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä tilapäistä asiaruuhkaa on pidetty hyväksyttävänä selityksenä oikeudenkäynnin viivästymiselle edellyttäen, että valtio ryhtyy pikaisiin toimenpiteisiin asiantilan korjaamiseksi (Zimmermann ja Steiner v. Sveitsi, tuomio 13.7.1983. Series A no. 66).

Lopuksi pykälän 6 kohdan mukaan muu edellä mainittuihin tekijöihin rinnastettava syy voitaisiin ottaa huomioon. Viimeksi mainittu korostaisi sitä, että viivästyksen aiheettomuutta tulee arvioida kokonaisharkinnalla.

Viranomaisella saattaa asiaa käsitellessään olla velvollisuus kuulemisperiaatteen mukaisesti varata jollekin kolmannelle taholle tilaisuus lausua käsityksensä asiasta. Tällainen lakisääteinen kuulemismenettely voidaan ottaa huomioon jo asetettaessa kohtuullista käsittelyaikaa asiaryhmälle (23 a §). Viranomaisen on hallintolain mukaan asetettava määräaika selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten sekä ilmoitettava asianosaiselle, että määräajan noudattamatta jättäminen ei estä asian ratkaisemista. Kuulemismenettelyyn kuluva aika ei siten yleensä voi muodostaa perustetta pitää asian käsittelyä viivästyneenä, kunhan kuulemisen tehokkaasta ja ripeästä toteuttamisesta huolehditaan.

Toisinaan asiaa käsittelevä viranomainen ei kuitenkaan voi ratkaista asiaa ilman toisen viranomaisen antamaa lausuntoa tai muuta selvitystä. Tällöin lausunnonantajan viivyttely saattaa merkitä koko asian käsittelyn viivästymistä. Näissäkin tapauksissa ensisijainen keino joutuisan käsittelyn turvaamiseksi on huolehtia lausunnon pyytämisestä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Poikkeustapauksia varten hallintolainkäyttölakiin ehdotetaan kuitenkin säännöstä

(73 e §), jonka mukaan valitusviranomainen voisi asian käsittelyn viivästyttäneen asettaa määräajan ja uhkasakon lausunnonantajalle asian ratkaisusta vastuussa olevan viranomaisen sijaan.

23 c §. Lakisääteiset käsittelyajat. Pykälä sisältää eräitä poikkeuksia edellä oleviin säännöksiin niitä tilanteita varten, joissa asian käsittelyajasta on säädetty erikseen. Sen sijaan uudet oikeussuojakeinot (kiirehtimisvaatimus ja viivästysvalitus) olisivat sellaisenaan käytettävissä myös näissä asioissa.

Pykälän 1 momentin mukaan 23 a §:n kohtuullisen käsittelyajan asettamista, julkaisemista ja seuraamista koskevat velvoitteet eivät koskisi asioita, joiden käsittelylle on muualla säädetty täsmällinen käsittelyaika. Vaikka pykälä sisältää näiden asioiden osalta poikkeuksen myös käsittelyaikojen julkaisu- ja seuraamisvelvoitteesta, on otettava huomioon, että viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Myös käsittelyaikojen seuraamista voidaan pitää välttämättömänä silloin, kun lainsäätäjä on asettanut määräajan asioiden käsittelylle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin viivästytyksettömyyden arviointiperusteiden soveltamisesta asioissa, joiden käsittelyajoista on säädetty erikseen. Vahvan pääsäännön mukaan asian käsittely on viivästynyt, jos lakisääteinen käsittelyaika on ylittynyt. Poikkeuksellisesti näissäkin asioissa voitaisiin kuitenkin soveltuvien osin ottaa huomioon 23 b §:n 2–6 kohdan arviointiperusteita. Merkitystä voitaisiin siten antaa asianosaisen omalle menettelylle tai viranomaisen toimintaedellytyksissä tapahtuneelle ennakoimattomalle muutokselle. Toisaalta asian erityinen merkitys asianosaiselle saattaisi edellyttää laissa säädettyä käsittelyaikaa nopeampaa viranomaistoimintaa. Lain 23 b §:n 1 kohtaa ei kuitenkaan sovellettaisi lakisääteisten käsittelyaikojen yhteydessä, koska siinä viitataan viranomaisen asettamaan kohtuulliseen käsittelyaikaan.

23 d §. Kiirehtimisvaatimus. Pykälässä säädettäisiin uudesta oikeussuojakeinosta, kiirehtimisvaatimuksesta. Kiirehtimisvaatimus olisi hallinnon sisäinen oikaisukeino, johon olisi turvaututtava ennen hallintolainkäyttölakiin ehdotetun viivästysvalituksen tekemistä. Kiirehtimisvaatimuksen kohteena voisi olla sekä asian ensivaiheen käsittely hallintoviranomaisessa että saman asian mahdollinen myöhempi käsittely hallinnon sisäisessä oikaisumenettelyssä.

Kiirehtimisvaatimuksen voisi pykälän 1 momentin mukaan tehdä 23 a §:ssä tarkoitetuissa asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevissa asioissa, jotka viranomaisen asianosaisen vireillepanon perusteella ratkaisee hallintopäätöksellä. Sillä, onko asian käsittelyajasta säädetty erikseen vai onko viranomaisen asettanut asiaryhmälle kohtuullisen käsittelyajan, ei tässä olisi merkitystä. Oikeudesta tehdä kiirehtimisvaatimus sellaisessa asiassa, jonka käsittelyajasta on säädetty erikseen, säädettäisiin nimenomaisesti pykälän 2 momentissa.

Kiirehtimisvaatimus olisi tehtävä kirjallisesti. Sen voisi tehdä asian vireille pannut asianosainen. Asianosaisasema määräytyisi hallintolain yleisten säännösten perusteella. Asianosaisasema olisi siten sillä, joka omista nimissään toimittaa viranomaiselle hakemuksen, ilmoituksen tai muun asiakirjan itseään koskevan asian vireille panemiseksi. Asianosaisia voisivat olla niin luonnolliset henkilöt kuin oikeushenkilötkin. Myös viranomaisen voisi tehdä kiirehtimisvaatimuksen vireillepanemissaan asioissa silloin, kun asia koskee viranomaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta.

Hallintoasiassa saattaa vireillepanijan ohella olla muitakin asianosaisia. Näillä asianosaisilla ei kuitenkaan olisi oikeutta tehdä kiirehtimisvaatimusta. Tämä johtuu toisaalta siitä, että heidän oikeussuojan tarpeensa ei yleensä ole yhtä suuri kuin asian vireille panneen asianosaisen. Kiirehtimisvaatimuksen tekoon oikeutettujen piirin rajaamisella on myös pyritty yksinkertaistamaan ja nopeuttamaan kiirehtimisvaatimusta seuraavan viivästysvalituksen käsittelyä. Kaikilla asianosaisilla olisi kuitenkin oikeus saada lain 23 §:n 2 momentissa tarkoitettu vastaus asian käsittelyn kestoa koskevaan tiedusteluun sekä arvio päätöksen antamisajankohdasta.

Jos saman asian kuitenkin on pannut vireille useampi asianosainen, kaikilla olisi itsenäinen oikeus tehdä kiirehtimisvaatimus. Niin ikään kaikilla vireillepanijoilla olisi oikeus tehdä kiirehtimisvaatimus silloin, kun hallintoviranomainen käsittelee useampia asioita yhdessä hallintolain 25 §:n mukaan.

Kiirehtimisvaatimuksen tekemiselle ei ehdoteta erityistä määräaikaa. Hallinnossa käsiteltävien asioiden erilaisuuden takia yleisen määräajan asettamista ei ole pidetty mahdollisena. Kiirehtimisvaatimuksen voisi näin ollen tehdä myös ennen kuin laissa säädetty tai viranomaisen asettama kohtuullinen käsittelyaika olisi kulunut umpeen. Voidaan kuitenkin olettaa, että tässä vaiheessa asian käsittelyn ei yleensä katsottaisi aiheuttomasti viivästyneen. Toisaalta viranomaisella saattaa yksittäisissä tapauksissa olla velvollisuus käsitellä asia tavanomaista nopeammin esimerkiksi sillä perusteella, että asialla on erityisen suuri merkitys asianosaiselle (23 b §:n 4 kohta).

23 e §. Kiirehtimisvaatimukseen vastaaminen. Pykälässä säädettäisiin kiirehtimisvaatimukseen vastaamisesta. Pääsääntöisesti kiirehtimisvaatimukseen vastattaisiin kaksivaiheisesti. Pykälä 1 momentin mukaan viranomaisen olisi viikossa vastattava kiirehtimisvaatimukseen lain 23 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Vastaus voitaisiin siten antaa suullisesti tai kirjallisesti, esimerkiksi sähköpostitse. Tällä tavalla viranomainen voisi joustavasti neuvoa asianosaista asian käsittelyn kestoon vaikuttavista tekijöistä. Samalla viranomaisen tulisi kuitenkin tiedustella asianosaiselta, haluaako hän vaatimukseensa kirjallisen vastauksen, johon on liitetty ohje viivästysvalituksen tekemistä varten.

Säännöksen tavoitteena on turvata asianosaisen nopea ja riittävä tiedonsaanti. Neuvontavollisuuden tavoitteena on myös vähentää aiheettomia viivästysvalituksia sitä kautta, että asiakas tyytyisi viranomaisen ensi vaiheessa antamaan vastaukseen. Viivästysvalituksen tekemiseen tarvittavan pykälän 2 momentissa tarkoitetun vastauksen pyytäminen olisi kuitenkin aina asianosaisen harkinnassa ja hänelle olisi kerrottava tästä mahdollisuudesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kiirehtimisvaatimukseen vastaamisesta niissä tilanteissa, joissa asianosainen ei ole tyytynyt viranomaisen 1 momentin mukaan antamaan vastaukseen. Myös silloin, kun asianosainen jo kiirehtimisvaatimuksessaan on vaatinut kirjallista vastausta valitusohjeineen, viranomaisen olisi suoraan meneteltävä tämän momentin mukaisesti.

Vastaus kiirehtimisvaatimukseen olisi aina annettava kirjallisesti ja siitä tulisi käydä ilmi perusteet asian käsittelyn kestolle ja siinä olisi esitettävä arvio päätöksen antamisajankohdasta. Vastaukseen olisi liitettävä ohje viivästysvalituksen tekemistä varten ja se olisi annettava tiedoksi hallintolain hallintopäätöksen tiedoksiantoa koskevien säännösten mukaisesti. Tässä momentissa tarkoitettu vastaus muodostaisi siten viivästysvalituksen käsittelyn perustan lainkäyttöelimestä.

Jäljempänä ehdotetun hallintolainkäyttölain 73 c §:n mukaan viivästysvalituksen valitusaika on kuusi kuukautta. Näin ollen kiirehtimisvaatimukseen vastanneen viranomaisen ei valitus-

aikana tarvitsisi antaa uutta kirjallista vastausta muutoksenhakuohjeineen asianosaisen samassa asiassa mahdollisesti tekemään uuteen kiirehtimisvaatimukseen. Sen sijaan viranomaisen olisi vastattava siihen 23 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin vastauksen antavasta viranomaisesta. Säännöksen mukaan 2 momentissa tarkoitetun vastauksen antaisi se viranomainen, joka ratkaisee vaatimuksen kohteena olevan asian (pääasian). Säännöksen tarkoituksena on turvata lainkäyttöelimelle mahdollisimman ajankäytölliset tiedot viivästysvalituksen käsittelyn perustaksi. Momentti sisältää myös kunnan hallintoa koskevan säännöksen, jonka mukaan kunnan toimielin voitaisiin johtosäännöllä oikeuttaa siirtämään vastauksen antamisen alaiselleen viranhaltijalle.

5 luku. Asian käsittelyä koskevat muut yleiset vaatimukset

Lain 5 luvun otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi uuden 4 a luvun johdosta. Muutos olisi lähinnä tekninen. Viides luku on aiemmin sisältänyt kaikki hallintoasioiden käsittelylle laissa asetetut yleiset vaatimukset. Nyt 4 a luvun säätämisen vuoksi yleisiin vaatimuksiin kuuluva asian käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeva säännös ehdotetaan siirrettäväksi muutettuna uuteen lukuun muiden käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevien säännösten edelle.

1.2 Hallintolainkäyttölaki

12 a luku. Viivästysvalitus

Hallintolainkäyttölakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi viivästysvalitusta sääntelevä 12 a luku. Viivästysvalitus olisi uusi oikeussuojakeino hallintolainkäyttölain järjestelmässä. Viivästysvalitusta koskevat uudet säännökset hallintolainkäyttölaisissa liittyisivät kiinteästi hallintolakiin lisättäväksi ehdotettaviin käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeviin erityisiin säännöksiin (hallintolain ehdotetut 23 a–23 e §).

73 a §. Viivästysvalitus. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin viivästysvalituksen käyttöalasta. Ehdotuksen mukaan viivästysvalituksen voisi tehdä hallintolain 23 d §:ssä tarkoitetun kiirehtimisvaatimuksen tehnyt asianosainen, joka on tyytymätön viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antamaan vastaukseen tai joka ei ole saanut vastausta määräajassa. Viivästysvalituksen käyttöala määräytyisi siten suurelta osin hallintolakiin ehdotettavien käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevien erityisten säännösten perusteella.

Viivästysvalitus olisi käytettävissä hallintolain ehdotetusta 23 a §:stä ilmenevissä asiaryhmissä eli sellaisissa asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevissa asioissa, jotka viranomainen asianosaisen vireillepanon perusteella ratkaisee hallintopäätöksellä. Viivästysvalitusta edeltäisi pakollisena esivaiheena oikaisuvaatimusmenettelyä muistuttava hallinnon sisäinen kiirehtimisvaatimusmenettely. Jos hallintolain 23 a §:ssä tarkoitetun asian käsittely viivästyy, asianosaisen tulisi siten hallintolain ehdotetun 23 d §:n mukaisesti ensi vaiheessa ennen viivästysvalitukseen turvautumista vaatia viranomaista kiirehtimään asian käsittelyä.

Viivästysvalituksen voisi tehdä asianosainen, joka on tyytymätön viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antamaan vastaukseen. Valitusoikeus olisi siten vain kiirehtimisvaatimuksen tehneellä, kiirehtimisvaatimuksen tekemiseen hallintolain ehdotetun 23 d §:n mukaisesti oikeutetulla asianosaisella. Tällainen asianosainen voisi yleensä tehdä viivästysvalituksen saatuaan viranomaiselta vastauksen kiirehtimisvaatimukseensa. Vastauksen perusteella asian-

osainen voisi arvioida, onko käsittely aiheettomasti viivästynyt hallintolain ehdotetussa 23 b §:ssä tarkoitetulla tavalla ja onko hänellä tarvetta tehdä viivästysvalitus. Viranomaisen saattaa vastauksessaan tuoda esille seikkoja, joiden vuoksi asian käsittely ei ole aiheettomasti viivästynyt, vaikka viranomaisen asiaryhmälle hallintolain 23 a §:n mukaisesti asettama kohtuullinen käsittelyaika olisi ylittynyt. Kiirehtimisvaatimuksen tehnyt asianosainen saattaa tyytyä viranomaisen vastaukseen ja jäädä esimerkiksi odottamaan, tekeekö viranomainen päätöksen arvioimassaan ajassa.

Viivästysvalituksen voisi ehdotetun pykälän mukaan tehdä myös asianosainen, joka ei ole saanut vastausta kiirehtimisvaatimukseensa määräajassa. Hallintolain ehdotetun 23 e §:n 2 momentin mukaan menettely kiirehtimisvaatimukseen vastattaessa olisi viranomaisessa kaksivaiheinen. Viranomaisen olisi viikon kuluessa esitettävä asianosaiselle suullisesti tai kirjallisesti arvio päätöksen antamisajankohdasta. Samalla viranomaisen olisi tiedusteltava, haluaako asianosainen vaatimukseensa kirjallisen vastauksen viivästysvalituksen tekemistä koskevine ohjeineen. Jos asianosainen haluaa tällaisen vastauksen, viranomaisen olisi se annettava kahdessa viikossa asianosaisen tätä koskevasta pyynnöstä. Jos viranomainen ei antaisi vastausta määräajassa joko ensimmäisessä tai toisessa vaiheessa, asianosainen voisi tehdä viivästysvalituksen ikään kuin hän olisi saanut vastauksen, johon hän on tyytymätön.

Pykälän 2 momentin mukaan viivästysvalituksen vireilläolo ei vaikuta hallintoviranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Viivästysvalituksen tekeminen ei siten vaikuttaisi hallintoviranomaisen velvollisuuteen jatkaa viivästyneeksi väitetyn asian käsittelyä. Viranomaisen tulisi edelleen noudattaa asian käsittelyssä myös hallintolain 23 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Jos viranomainen ratkaisee asian hallintopäätöksellä ennen kuin viivästysvalitus on ratkaistu valitusviranomaisessa, viivästysvalitusasian käsittely valitusviranomaisessa raukeaisi ehdotetun 73 g §:n mukaisesti. Hallintoviranomaisen tulisi ehdotuksen mukaan ilmoittaa valitusviranomaiselle päätöksestään ja toimittaa päätöksensä tälle.

73 b §. Valitusviranomainen. Pykälän 1 momentin mukaan viivästysvalitus tehdään sille hallintotuomioistuimelle tai muulle lainkäyttöviranomaiselle, jolta haetaan valittamalla muutosta asiassa tehtyyn hallintopäätökseen. Viivästysvalitus ohjautuisi sille tuomioistuimelle tai muulle riippumattomalle lainkäyttöviranomaiselle, jolle kyseisessä asiassa tehdystä hallintopäätöksestä valitettaisiin. Tämän mukaisesti viivästysvalitukset ohjautuisivat yleensä alueellisiin hallinto-oikeuksiin tai sellaisiin riippumattomiin lainkäyttöelimiin kuten sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan, joihin erityislainsäädännön nojalla valitetaan monista erityisesti sosiaaliturvaa koskevista hallintopäätöksistä.

Ehdotetun säännöksen nojalla viivästysvalitus ohjautuisi joissakin asiaryhmissä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaan valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Nykyisin valtioneuvosto ja ministeriöt tekevät vain melko harvoissa asiaryhmissä asianosaisen vireillepanon perusteella hallintopäätöksiä, jotka koskevat asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta. Lisäksi näissäkin asiaryhmissä muutoksenhakutie on erityislainsäädännöllä usein ohjattu korkeimman hallinto-oikeuden sijaan alueelliseen hallinto-oikeuteen. Esimerkiksi ampuma-aselain (1/1998) 118 §:n 1 momentin (705/2005) mukaisesti useista sisäasiainministeriön tuon lain nojalla tekemistä päätöksistä valitetaan korkeimman hallinto-oikeuden sijasta hallinto-oikeuteen. Viivästysvalitukset ohjautuisivat korkeimpaan hallinto-oikeuteen myös niissä asiaryhmissä, joissa asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevista hallintopäätöksistä erityislainsäädännön perusteella valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallintolain ehdotetussa 23 d §:ssä tarkoitettu kiirehtimisvaatimus saattaa koskea myös oikaisuvaatimuksen käsittelyn viivästymistä. Ehdotetun säännöksen nojalla viivästysvalitus ohjautuisi siihen hallintotuomioistuimeen tai muuhun lainkäyttöviranomaiseen, johon oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä valitettaisiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valitustiestä asiaryhmissä, joissa muutoksenhaku yleensä ensivaiheessa ohjautuu hallintoviranomaiselle. Jos asiassa tehtyyn hallintopäätökseen haetaan ensin oikaisuvaatimuksella tai valittamalla muutosta hallintoviranomaiselta, viivästysvalitusta ei tehtäisi tälle hallintoviranomaiselle vaan suoraan sille hallintotuomioistuimelle tai muulle lainkäyttöviranomaiselle, jolta haetaan muutosta valituksen tai oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen.

Oikaisuvaatimusmenettely on käytössä esimerkiksi useissa kunnallisasioissa. Eräissä asiaryhmissä, esimerkiksi sosiaalihuoltolain (710/1982) soveltamisalalla, asianosaisen tulee saattaa asia viranomaisessa uudelleen käsiteltäväksi ennen valitusmenettelyä. Viivästysvalitus tehtäisiin suoraan sille hallintotuomioistuimelle tai muulle lainkäyttöviranomaiselle, jolle asiassa voitaisiin valittaa oikaisumenettelyn jälkeen.

Pykälän 2 momentin säännös koskisi myös niitä nykyisin poikkeuksellisia asiaryhmiä, joissa hallintopäätökseen haetaan valittamalla muutosta toiselta hallintoviranomaiselta. Ehdotuksen mukaan viivästysvalitusta ei näissä asioissa tehtäisi kyseiselle hallintoviranomaiselle, vaan suoraan sille hallintotuomioistuimelle tai muulle riippumattomalle lainkäyttöviranomaiselle, jolle valituksen ensiasteessa ratkaisevan hallintoviranomaisen päätöksestä valitetaan. Esimerkiksi vuoden 1998 perusopetuslain 42 §:n 2 momentin (477/2003) mukaan eräisiin opetuksen järjestäjän perusopetuslain nojalla tekemiin päätöksiin haetaan valittamalla muutosta lääninhallitukselta. Lääninhallituksen asiassa valituksen johdosta antamaan päätökseen haetaan mainitun pykälän 3 momentin mukaan valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta. Ehdotettu säännös merkitsisi sitä, että jos opetuksen järjestäjä viivästyisi päätöksenteossaan näissä asiaryhmissä, viivästysvalitus tulisi tehdä suoraan hallinto-oikeudelle.

73 c §. Valitusaika. Viivästysvalitus olisi ehdotuksen mukaan tehtävä kuuden kuukauden kuluessa viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antaman vastauksen tiedoksisaannista. Valitusaika olisi tässä huomattavasti pidempi kuin hallintopäätöksistä valitettaessa. Pitkähköllä valitusajalla pyritään välttämään tarvetta kiirehtimisvaatimusten toistamiseen ja ennenaikaisiin viivästysvalituksiin. Jos viranomainen kiirehtimisvaatimukseen antamassaan vastuksessa esimerkiksi arvioisi käsittelyn vaativan vielä kaksi kuukautta, asianosainen voisi jäädä odottamaan viranomaisen päätöstä. Jos viranomainen ei tuossa ajassakaan tekisi päätöstä, asianosainen voisi panna viivästysvalituksen vireille ilman tarvetta uuteen kiirehtimisvaatimukseen. Pitkähköstä valitusajasta ei olisi haittaa oikeusvarmuudelle, koska valitusajan päättymiseen ei liittyisi sen kaltaisia oikeusvaikutuksia kuin yleiseen valitusaikaan, jonka päättyminen yleensä johtaa hallintopäätöksen lainvoimaisuuteen. Valitusajan päättymisen merkitsisi vain sitä, että asianosainen ei enää voisi saman kiirehtimisvaatimuksen nojalla tehdä viivästysvalitusta. Jos viranomainen ei edelleenkään olisi tehnyt päätöstä, asianosainen voisi valitusajan päätyttyä tehdä uuden kiirehtimisvaatimuksen.

Ehdotuksen mukaan määräaika laskettaisiin kiirehtimisvaatimukseen annetun vastauksen tiedoksisaannista. Sääntelytapa vastaisi hallintolainkäyttölain 22 §:n säännöstä, jonka mukaan valitusaika lasketaan päätöksen tiedoksisaannista.

Ehdotetun 73 a §:n 2 momentin mukaan viivästysvalituksen voisi tehdä myös siinä tapauksessa, että viranomainen ei ole määräajassa vastannut sille tehtyyn kiirehtimispyyntöön. Näissä

tapauksissa valitusaika alkaisi ja valituksen voisi siten tehdä heti vastauksen antamiselle asetetun määräajan päätyttyä. Kuuden kuukauden määräaika valituksen tekemiselle ei kuitenkaan koskisi näitä tilanteita, koska tuo vastauksen tiedoksisaannista laskettava määräaika ei alkaisi kulua.

73 d §. Viivästysvalituksen käsittely. Viivästysvalitusasian käsittelyn hallintotuomioistuimessa tai muussa lainkäyttöelimestä tulisi olla yksinkertaista ja nopeaa. Viivästysvalitusasiassa on oikeudellisesti kysymys vain hallintoasian käsittelyn mahdollisesta viivästyttämisestä. Valitusviranomaisen ei tässä yhteydessä ryhdy tutkimaan pääasiaa. Valitusviranomaisen joutuu viivästysvalitusasiassa kuitenkin ottamaan kantaa siihen, onko viivästysvalituksen tekijällä oikeus tehdä viivästysvalitus. Yleensä tämä ei olisi ongelmallista. Esimerkiksi itselleen tiettyä lainsäädännön edellyttämää lupaa tai lakisääteistä etua hakevan oikeus tehdä viivästysvalitus olisi selvä. Joissakin tilanteissa voi kuitenkin olla tulkinnanvaraista, koskeeko hakemus sellaista oikeutta, etua tai velvollisuutta, jota hallintolain 23 a §:ssä tarkoitetaan, tai onko asiassa kysymys juuri viivästysvalituksen tehneen hakijan edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tarkoituksena ei ole, että valitusviranomaisen viivästysvalitusasiassa joutuisi syvällisesti pohtimaan esillä olevan asian laatuun ja sen asianosaissuhteisiin liittyviä, mahdollisesti hyvinkin vaikeita tulkintakysymyksiä. Viivästysvalitus tulisi ottaa käsiteltäväksi, jos ei ole ilmeistä, että hallintoasian vireille panneelta puuttuu asiassa puhevalta tai että asia ei ole laadultaan vireillepanijan oikeutta, etua tai velvollisuutta koskeva. Valitusviranomaisen viivästysvalitusasiassa tämän tapaisista kysymyksistä esittämät tulkinnat eivät kuitenkaan sitoi pääasiaa tutkivaa hallintoviranomaista eivätkä myöskään valitusviranomaista sen mahdollisesti myöhemmin käsitellessä pääasiaan annetusta päätöksestä tehtyä valitusta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin viivästysvalitusasian käsittelemisestä kiireellisenä, koska näissä asioissa oikeusturvan tarve liittyy nimenomaan ajan kulumiseen. Pykälän 2 momentin mukaan viivästysvalitus voidaan ratkaista kuulematta hallintoasian muita asianosaisia, jollei muiden asianosaisten kuulemiseen ole erityistä syytä. Viivästysvalitusasiassa on kysymys viranomaisen päätöksenteon viivästyttämisestä hallintoasiassa, jonka asianosainen on pannut vireille. Valitusviranomaisen tutkii vain tätä asian käsittelyn mahdollista viivästyttämistä. Myös selvittämisvelvollisuus on vastaavasti huomattavasti suppeampi kuin pääasiaa käsiteltäessä. Tarkoituksena on, että asian voisi ratkaista asianosaisten tekemän viivästysvalituksen sekä viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antaman vastauksen ja viranomaiselta viivästysvalituksen johdosta yleensä pyydettävän lausunnon perusteella. Selvästi perusteettomat tai ennenaikaiset viivästysvalitukset voitaisiin hylätä pyytämättä niistä lausuntoa hallintoviranomaiselta. Tarkoituksena ei ole, että viivästysvalitusta tutkittaessa syvällisesti perehdyttäisiin itse hallintoasiaan ja esimerkiksi selvitetäisiin, keitä muita asianosaisia kuin viivästysvalituksen tehnyt hakija asiassa mahdollisesti on. Tämä ei ole käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevan kysymyksen selvittämiseksi yleensä tarpeellista. Säännöksellä ei asetettaisi ehdotonta kieltoa kuulla asiassa myös muita asianosaisia. Asiassa voitaisiin kuulla muita asianosaisia tai joitakin muista asianosaisista, jos tähän olisi asian laatu huomioon ottaen erityisiä syitä.

Pykälän 3 momentin mukaan viivästysvalitusasiassa ei järjestettäisi suullista käsittelyä, ei kuultaisi todistajia eikä toimitettaisi katselmusta. Ehdotettu menettelysäännös korostaisi tavoitetta käsitellä viivästysvalitukset yksinkertaisesti ja nopeasti.

Pykälän 4 momentin mukaan valitusviranomaisen olisi ilmoitettava viivästysvalituksen vireille tulosta hallintoviranomaiselle. Säännöksellä pyritään varmistamaan, että hallintoviranomaisen on tietoinen viivästysvalituksen vireilläolosta. Tämä tieto on hallintoviranomaiselle tärkeä, jotta se osaisi puolestaan täyttää 73 a §:n 2 momentissa sille asetetun velvollisuuden ilmoittaa asiaa koskevasta ratkaisusta valitusviranomaiselle. Yleensä ilmoitusvelvollisuus

luultavasti täytettäisiin samalla, kun valitusviranomainen pyytää viivästysvalituksesta lausuntoa hallintoviranomaiselta. Ilmoitusvelvollisuus ei koskisi tilanteita, joissa valitusviranomainen heti hylkää viivästysvalituksen.

73 e §. *Valitusviranomaisen toimenpiteet.* Jos viivästysvalitusta tutkittaessa tultaisiin siihen tulokseen, että asian käsittely ei ole aiheettomasti viivästynyt, viivästysvalitus luonnollisesti hylättäisiin. Jos sen sijaan asian käsittelyn todettaisiin viivästyneen aiheettomasti, valitusviranomaisella olisi ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan käytettävissään eri toimenpiteitä, joiden avulla asiantilaan pyritäisiin saamaan korjaus. Pykälän 3 momentin säännöksellä ohjattaisiin valitusviranomaisen harkintaa sen tehdessä valintaa eri toimenpiteiden välillä.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan viivästyksen todennut valitusviranomainen voisi asettaa viranomaiselle määräajan, jonka kuluessa asia on ratkaistava. Momentin 2 kohdan mukaan valitusviranomainen voisi tehostaa viranomaiselle näin asetettua velvollisuutta asettamalla uhkasakon. Uhkasakosta säädettäisiin tarkemmin ehdotetussa 73 f §:ssä, jossa myös viitattaisiin uhkasakkolain (1113/1990) toissijaiseen soveltamiseen uhkasakkoasiassa. Valitusviranomaisen tulisi yleensä, tavanomaisissa viivästystilanteissa päätyä näihin toimenpidevaihtoehtoihin.

Pykälän 2 momentin nojalla valitusviranomainen voisi asettaa määräajan ja uhkasakon myös muulle kuin asiassa päätöksen tekeväälle viranomaiselle, jos käsittelyn aiheeton viivästyminen johtuu tämän muun viranomaisen menettelystä. Jos asian käsittelyn viivästyminen johtuisi esimerkiksi siitä, että lausunnon antava viranomainen ei ole antanut lausuntoaan sille lainsäädännön nojalla asetetussa määräajassa tai muutoin ilman aiheetonta viivytystä, määräaika voitaisiin asettaa lausunnon antamiselle. Tällaisessa tapauksessa viivästysvalitus tulisi toimittaa lausunnonle myös sille viranomaiselle, jonka lausuntoa pääasian ratkaiseminen odottaa.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan nojalla valitusviranomainen voisi ottaa asian ratkaistavakseen sen sijaan, että asettaisi hallintoviranomaiselle määräajan ja uhkasakon. Pykälän 3 momentin mukaan valitusviranomainen voi ottaa asian ratkaistavakseen vain, jos asianosaisen oikeusturva sitä erityisestä syystä vaatii tai jos asia havaitaan selväksi.

Ehdotettujen säännösten nojalla pääasian ottaminen käsiteltäväksi lainkäyttöelimestä ilman hallintoviranomaisen asiassa tekemää hallintopäätöstä tulisi kysymykseen vain erityisissä tilanteissa. Lainkäyttöelin voisi ottaa asian käsiteltäväkseen ensinnäkin tilanteissa, joissa asianosaisen oikeusturvan toteutumisen kannalta ei olisi riittävää, että lainkäyttöviranomainen vain asettaisi määräajan ja uhkasakon. Tilanne voisi muodostua tämän kaltaiseksi esimerkiksi silloin, kun hallintoviranomainen ei ole noudattanut tuomioistuimen aiemmin asettamaa määräaika tai muuta ratkaisua. Myös tilanteissa, joissa lisäviivytys olisi asianosaisen oikeusturvan kannalta kohtuutonta, valitusviranomainen voisi ottaa asian ratkaistavakseen, jos tällä ei vaarannettaisi muiden tahojen asemaa tai yleistä etua. Toiseksi lainkäyttöelin voisi ottaa asian ratkaistavakseen myös tilanteissa, joissa asia havaitaan selväksi. Vastaavaa asian selvyteen perustuvaa luonnehdintaa käytetään ylimääräiseen muutoksenhakuun annettavaa päätöstä koskevassa hallintolainkäyttölain 67 §:ssä. Tuon pykälän 3 momentin nojalla viranomainen voi kantelun johdosta tai purkaessaan päätöksen välittömästi oikaista päätöstä, jos asia havaitaan selväksi.

Ehdotetun säännöksen nojalla asian ottaminen lainkäyttöelimestä suoraan ratkaistavaksi voisi asian selvyden perusteella tulla kysymykseen esimerkiksi tilanteissa, jossa viivästysvalituksen hakijan selvästi kuuluisi saada hakemansa etuus. Tätä mahdollisuutta käytettäisiin todennäköisesti lähinnä sellaisissa asiaryhmissä, joissa lainkäyttöelin kumotessaan hallintoviran-

omaisen päätöksen valituksen johdosta tavanomaisesti voi harkita sisällöllisen päätöksen tekemistä asiassa sen sijaan, että palauttaisi sen hallintoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin valitusviranomaisessa ratkaistavaksi otetun asian käsittelyjärjestyksestä. Pääsäännön mukaan tällainen asia käsiteltäisiin valitusviranomaisessa hallintoriita-asiana. Säännös merkitsisi sitä, että jos valitusviranomaisen ottaisi viivästysvalituksella vireille tulleen asian ratkaistavakseen, asiaa ei voitaisi ratkaista siinä yksinkertaistetussa menettelyssä ja mahdollisesti kevennetyssä kokoonpanossa, jossa viivästysvalitus käsiteltäisiin.

Asia otettaisiin sen sijaan käsiteltäväksi hallintolainkäyttölain 69 §:ssä tarkoitettuna hallintoriita-asiana. Hallintoriitamenettelyä sovelletaan sellaisissa asioissa, joissa ei tehdä valituskelpoista päätöstä esimerkiksi kun on kyse viranomaisen tosiasiallisesta toiminnasta. Myöskään viranomaisen viivästystilanteessa ei ole yleensä valituskelpoista päätöstä. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista, että asia käsitellään valitusviranomaisessa samassa järjestyksessä kuin muut asiat, joissa ei ole kyse muutoksenhausta hallintopäätökseen. Ehdotus merkitsisi sitä, että hallintoriitamenettely tulisi sovellettavaksi myös muissa lainkäyttöelimeissä kuin hallintotuomioistuimissa. Käsittelyssä viivästynyttä viranomaista pidettäisiin asianosaisena, johon hakijan vaatimus kohdistuu. Valitusviranomaisen tulisi huolehtia asian riittävästä selvittämisestä. Myös muun muassa asianosaisten kuulemista koskevat hallintolainkäyttölain säännökset tulisivat sovellettaviksi.

Momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin ratkaistavaksi otettujen asioiden käsittelyjärjestyksestä tilanteissa, joissa viivästysvalitus koskee oikaisuvaatimuksen käsittelyn viivästymistä. Näitä asioita ei käsiteltäisi hallintoriita-asioina vaan valitusasioina. Oikaisuvaatimuksessa on kyse muutoksenhausta hallintopäätökseen, jolla hallintoviranomainen on oikeudellisesti sitovalla tavalla ratkaissut asian. Oikaisuvaatimusmenettely muodostaa hallintoviranomaisessa pakollisen esivaiheen ennen valituksen tekemistä. Asian ratkaistavaksi ottaminen viivästysvalituksen johdosta valitusviranomaisessa merkitsisi siten oikaisuvaatimusvaiheen ohittamista. Viivästysvalituksen kohteena oleva asia on tarkoituksenmukaista käsitellä valitusviranomaisessa samassa järjestyksessä kuin valitus sellaisessa asiassa, jossa ei ole säädetty oikaisuvaatimusmenettelystä. Sovellettavaksi tulisivat siten kyseisen asiaryhmän valitusasioissa tavanomaisesti sovellettavat valitusviranomaisen kokoonpanoa ja menettelyä koskevat säännökset.

73 f §. Uhkasakko. Pykälään otettavaksi ehdotetut uhkasakkoa koskevat säännökset liittyvät kiinteästi ehdotetun 73 e §:n 1 momentin 2 kohdan säännökseen, jonka nojalla viivästyksen todennut valitusviranomaisen voi velvoittaessaan viranomaisen ratkaisemaan viivästyneen asian määräajassa tehostaa tätä velvollisuutta viranomaiselle asettamallaan uhkasakolla. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin yhtäältä uhkasakkolain soveltamisesta uhkasakkoasiassa. Toisaalta pykälään otettaisiin tarvittavat uhkasakkolaista poikkeavat säännökset. Poikkeamista uhkasakkolain järjestelmästä merkitsisi myös ehdotetun 73 h §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla.

Uhkasakkolain järjestelmässä uhkasakon asettanut viranomaisen seuraa yleensä päävelvoitteen noudattamista ja päättää omasta aloitteestaan uhkasakon tuomitsemisesta maksettavaksi, jos päävelvoitetta ei ole noudatettu. Viivästysvalituksen johdosta uhkasakon asettaisi hallintotuomioistuin tai muu lainkäyttöelin. Niille ei ole tarkoituksenmukaista asettaa velvollisuutta oma-aloitteisesti seurata, ratkaiseeko viivästynyt hallintoviranomainen asian valitusviranomaisen asettamassa määräajassa. Tästä syystä pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että uhkasakko tuomittaisiin maksettavaksi viivästysvalituksen tehneen asianosaisen hakemuksesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin selvyyden vuoksi nimenomaisesti viranomaisen oikeudesta hakea muutosta uhkasakon tuomitsemista koskevaan päätökseen. Sen sijaan uhkasakon asettamispäätöksen osalta muutoksenhaku olisi 73 h §:n 2 momentista ilmenevällä tavalla kielletty.

Pykälän 3 momentin mukaan uhkasakkoa koskevassa asiassa noudatettaisiin muutoin, mitä uhkasakkolaissa säädetään. Uhkasakkolaissa säädetään muun muassa uhkasakon asettamisen ja tuomitsemisen yleisistä edellytyksistä, uhkasakon suuruudesta, asianosasen kuulemisesta sekä uhkasakon vanhentumisesta ja muutoksenhausta.

73 g §. Asian käsittelyn raukeaminen. Ehdotuksen mukaan viivästysvalitusasian käsittely valitusviranomaisessa raukeaisi, jos hallintoviranomainen ratkaisee viivästyneeksi väitetyn asian hallintopäätöksellä ennen kuin viivästysvalitus on ratkaistu valitusviranomaisessa. Viivästysvalituksella pyritään vaikuttamaan siihen, että asianosainen saa hallintopäätöksen vireille panemassaan asiassa, joka koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan. Viivästysvalitus menettää tämän tarkoituksensa, kun hallintoviranomainen tekee hallintopäätöksen viivästysvalituksen vireillä ollessa. Lakiin ehdotetaan selvyyden vuoksi otettavaksi nimenomainen säännös viivästysvalituksen raukeamisesta tällaisissa tilanteissa.

Tiedonkulun varmistamiseksi hallintoviranomaisen ja valitusviranomaisen välillä valitusviranomaisen olisi ehdotetun 73 d §:n 4 momentin mukaisesti ilmoitettava viivästysvalituksen vireille tulosta hallintoviranomaiselle ja hallintoviranomaisen olisi ehdotetun 73 a §:n 2 momentin mukaisesti ilmoitettava asian ratkaisemisesta valitusviranomaiselle.

73 h §. Valituskiellot. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi kielto valittaa valitusviranomaisen viivästysvalitusasiassa antamasta päätöksestä. Viivästysvalituksen tehneen asianosaisen oikeusturvan kannalta voidaan pitää riittävänä sitä, että hän saa kysymyksen asiansa käsittelyn aiheuttomasta viivästymisestä yhden tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Jatkovalitus ei olisi mahdollinen. Ehdotettu säännös merkitsisi sitä, että valitusviranomaisen päätökseen osittain tyytymätön asianosainen ei voisi valittaa myöskään viivästyneen viranomaisen päätöksenteolle asetetun määräajan pituudesta eikä uhkasakon asettamatta jättämisestä. Ehdotettu valituskielto merkitsisi sitä, että myöskään päätöksenteossa viivästynyt viranomainen ei voisi valittaa päätöksestä, jolla valitusviranomainen esimerkiksi olisi asettanut määräajan sen päätöksenteolle.

Valituskielto koskisi viivästysvalitusasiassa annettua päätöstä. Valituskielto ei koskisi tilanteita, joissa valitusviranomainen on ottanut asian ratkaistavakseen ehdotetun 73 e §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti. Valitusoikeus ratkeaisi näissä tilanteissa yleisten säännösten perusteella.

Pykälän 2 momentissa kiellettäisiin hakemasta valittamalla erikseen muutosta uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen. Valitusmahdollisuus uhkasakon asettamisvaiheessa vähentäisi ratkaisevasti ehdotetun oikeussuojakeinon tehokkuutta. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan uhkasakon asettamispäätöstä koskeva valituskielto on perustuslain 21 §:n vastainen, jollei kiellolle voida esittää erityistä syytä (PeVL 5/1997 vp ja 12/2002 vp). Koska perusoikeudet eivät sellaisenaan koske viranomaisia, viranomaisten muutoksenhakuoikeutta voidaan rajoittaa eri perustein kuin yksilöiden osalta. Muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen uhkasakon asettamisessa on välttämätöntä asian luonteen ja oikeussuojakeinon tehokkuuden vuoksi. Viranomaisen oikeusasema olisi turvattu 73 f §:n 2 momentissa nimenomaisesti säädetyllä oikeudella valittaa uhkasakon tuomitsemista koskevasta päätöksestä. Vakiintuneen

oikeuskäytännön mukaan valitusviranomainen voisi tässä yhteydessä tutkia myös uhkasakon asettamiseen liittyvät perusteet (KHO 1974 A II 68 ja hallituksen esitys uhkasakkolaiksi, HE 63/1990 vp, s. 14).

73 i §. *Valitusta koskevien säännösten soveltaminen viivästysvalitukseen.* Pykälässä säädettäisiin, että menettelystä tässä luvussa tarkoitettussa asiassa on muuten soveltuvien osin voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään valituksesta. Pykälä olisi sisällöltään samanlainen kuin ylimääräistä muutoksenhakua koskeva hallintolainkäyttölain 68 § ja muun muassa hallintoriita-asioita koskeva 73 §. Hallintolainkäyttölain useimmat säännökset on laadittu silmällä pitäen erityisesti valitusasioita. Niissä käytetään yleisesti ilmaisuja ”valitus” ja ”valitusviranomainen”. Monet näistä säännöksistä soveltuisivat kuitenkin sellaisinaan tai osittain myös viivästysvalitukseen. Lain 4 luku sekä 24, 28, 29, 35, 51–57 ja 74–80 § voisivat ilmeisesti tulla viivästysvalitusasiassa lähes sellaisinaan sovellettaviksi. Viivästysvalitusasiassa voisivat osittain tulla sovellettaviksi myös asian selvittämistä koskevasta 33 §:stä ilmenevät periaatteet.

1.3 Hallinto-oikeuslaki

12 b §. *Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus yksijäsenisenä.* Voimassa olevan pykälän 1 momenttiin sisältyy luettelo asioista, joissa hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös yksijäsenisenä. Tähän luetteloon ehdotetaan lisättäväksi uusi viivästysvalitusasioita koskeva 5 kohta. Lisäksi momentin 3 ja 4 kohdassa toteutettaisiin lisäyksen edellyttämät lakitekniset muutokset.

Ehdotetun säännöksen nojalla hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen ratkaisemaan viivästysvalitusasiat myös yksijäsenisenä. Tämä olisi tarkoituksenmukaista hallinto-oikeuksien lainkäyttöhenkilöstön voimavarojen käytön kannalta. Ehdotuksen ei myöskään vaaranna oikeusvarmuutta eikä yleistä luottamusta hallintotuomioistuinten toimintaan. Viivästysvalitusasioiden voidaan arvioida olevan yleensä oikeudellisesti selkeitä. Ehdotuksen mukainen mahdollisuus ratkaista viivästysvalitusasiat yhden jäsenen kokoonpanossa ei toisaalta estäisi sitä, että viivästysvalitusasiat aluksi ja yksittäistapauksissa tarvittaessa myöhemminkin ratkaistaisiin laajemmassa kokoonpanossa.

Hallintolainkäyttölain ehdotetun 73 e §:n 4 momentin mukaan valitusviranomainen voi eräissä erityistilanteissa ottaa ratkaistavakseen sen pääasian, jota viivästysvalitus koskee. Ratkaistavaksi otetun asian käsittelyssä ei enää olisi kysymys viivästysvalituksen ratkaisemisesta, eikä sitä voitaisi ehdotetun säännöksen nojalla käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010. Ennen lakien voimaantuloa voidaan ryhtyä lakien vaatimiin välttämättömiin täytäntöönpanotoimiin. Tarkoitus on, että oikeusministeriö yhteistyössä muiden ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton kanssa laatii tarvittavat ohjeet ja mallit sekä järjestää koulutusta hallintoviranomaisille laeissa asetettavien uusien velvoitteiden käytännön toimeenpanon tueksi.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 21 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Perusoikeussäännös sisältää siten vaatimuksen viivytyksettömästä käsittelystä sekä tuomioistuimessa että viranomaisessa. Lisäksi hallintolain 23 §:ssä toistetaan perustuslain viivytyksettömän käsittelyn vaatimus.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi viranomaiselle velvoite asettaa käsittelemilleen yksilön oikeutta, etua tai velvollisuutta koskeville asioille kohtuullinen käsittelyaika ja julkaista tieto käsittelyajasta. Ehdotettu menettely vahvistaa osaltaan asian käsittelyn joutuisuutta sekä tukee viivytyksettömyyttä korostavaa hallintokulttuuria. Lisäksi hallituksen esityksen tarkoituksena on parantaa yksilön oikeusturvaa säätämällä uusista oikeusturvakeinoista asian käsittelyn viivästyessä hallintoviranomaisessa. Lisäksi hallituksen esityksen tavoitteena on turvata perustuslain 22 §:n mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Hallituksen esityksen mukaan viivästysvalitusasiaa käsittelevä valitusviranomainen voi hyväksyessään viivästysvalituksen asettaa hallintoviranomaiselle määräajan, jossa päätös on tehtävä. Valitusviranomaisella on lisäksi oikeus tehostaa velvoitetta asettamalla uhkasakko. Hallintolainkäyttölain ehdotetussa uudessa 73 f §:n 2 momentissa kiellettäisiin hakemasta valittamalla erikseen muutosta uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen. Valituskielto olisi poikkeus perustuslain 21 §:ssä pääsääntönä omaksutusta yleisestä muutoksenhakuoikeudesta.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan uhkasakon asettamispäätöstä koskeva valituskielto on perustuslain 21 §:n vastainen, jollei kiellolle voida esittää erityistä syytä (PeVL 5/1997 vp ja 12/2002 vp). Koska perusoikeudet eivät sellaisenaan koske viranomaisia, muutoksenhakuoikeutta voidaan rajoittaa eri perustein kuin yksilöiden osalta. Muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen uhkasakon asettamisessa on välttämätöntä asian luonteen ja oikeussuojakeinon tehokkuuden vuoksi. Viranomaisella olisi kuitenkin oikeus valittaa uhkasakon tuomitsemista koskevasta päätöksestä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valitusviranomainen voisi tässä yhteydessä tutkia myös uhkasakon asettamiseen liittyvät väitteet (KHO 1974 A II 68 ja hallituksen esitys uhkasakkolaiksi, HE 63/1990 vp, s. 14). Näiden syiden vuoksi lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**hallintolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 6 päivänä kesäkuuta 2003 annetun hallintolain (434/2003) 23 § ja 5 luvun otsikko sekä
lisätään lakiin uusi 4 a luku, johon samalla siirretään muutettuna 23 §, seuraavasti:

4 a luku

Käsittelyn viivytyksettömyys ja kiirehtimisvaatimus

23 §

Käsittelyn viivytyksettömyys

Asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Arvio ja vastaus voidaan antaa suullisesti tai kirjallisesti.

23 a §

Kohtuullisen käsittelyajan asettaminen

Viranomainen asettaa kohtuullisen käsittelyajan sellaisille asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskeville asioille, jotka viranomainen asianosaisen vireillepanon perusteella ratkaisee hallintopäätöksellä. Käsittelyaika asetetaan asiaryhmittäin.

Tieto viranomaisen asettamasta kohtuullisesta käsittelyajasta julkaistaan yleisessä tietoverkossa. Viranomaisen on seurattava asettamansa käsittelyajan toteutumista.

23 b §

Viivytyksettömyyden arviointiperusteet

Arvioitaessa, onko 23 a §:n 1 momentissa tarkoitetun yksittäisen asian käsittely aiheettomasti viivästynyt, otetaan huomioon:

- 1) viranomaisen asettama kohtuullinen käsittelyaika;
- 2) asian poikkeuksellinen laajuus tai vaativuus;
- 3) asianosaisen oma menettely;
- 4) asian erityinen merkitys asianosaiselle;
- 5) viranomaisen toimintaedellytysten olemainen ja ennakoimaton muuttuminen; sekä
- 6) muu näihin verrattava syy.

23 c §

Lakisääteiset käsittelyajat

Mitä 23 a §:ssä säädetään, ei sovelleta asiaan, jonka käsittelyajasta on säädetty erikseen.

Mitä 23 b §:n 2–6 kohdassa säädetään, voidaan ottaa soveltuvin osin huomioon arvioitaessa, onko asian käsittely viivästynyt aiheettomasti silloin, kun käsittelyajasta on säädetty erikseen.

23 d §

Kiirehtimisvaatimus

Tämän lain 23 a §:n 1 momentissa tarkoitetun asian vireille pannut asianosainen voi kirjallisesti vaatia viranomaista kiirehtimään asian käsittelyä (*kiirehtimisvaatimus*).

Kiirehtimisvaatimuksen voi tehdä myös asiassa, jonka käsittelyajasta on säädetty erikseen, jos 23 a §:n 1 momentissa säädetty edellytykset muutoin täyttyvät.

23 e §

Kiirehtimisvaatimukseen vastaaminen

Viranomaisen on vastattava kiirehtimisvaatimukseen viikon kuluessa 23 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Samalla viranomaisen on tiedusteltava asianosaiselta, haluaako hän vaatimukseensa kirjallisen vastauksen, johon on liitetty ohje hallintolainkäyttölain 12 a luvussa tarkoitetun viivästysvalituksen tekemisestä.

Jos asianosainen ilmoittaa haluavansa 1 momentissa tarkoitetun kirjallisen vastauksen, viranomaisen on laadittava vastaus kahden viikon kuluessa asianosaisen esittämästä pyynnöstä. Vastauksesta on käytävä ilmi perusteet asian käsittelyn kestolle ja siinä on esitettävä arvio päätöksen antamisajankohdasta. Vastaukseen on liitettävä ohje hallinto-

lainkäyttölain 12 a luvussa tarkoitetun viivästysvalituksen tekemisestä.

Edellä 2 momentissa tarkoitetun vastauksen antaa se viranomainen, joka ratkaisee kiirehtimisvaatimuksen kohteena olevan asian. Kunnassa valtuusto voi johtosäännöllä antaa kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää vastauksen antamisen alaiselleen viranhaltijalle.

5 luku

Asian käsittelyä koskevat muut yleiset vaatimukset

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

2.

Laki**hallintolainkäyttölain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 26 päivänä heinäkuuta 1996 annettuun hallintolainkäyttölakiin (586/1996) uusi 12 a luku seuraavasti:

12 a luku

Viivästysvalitus

73 a §

Viivästysvalitus

Viivästysvalituksen voi tehdä hallintolain 23 d §:ssä tarkoitetun kiirehtimisvaatimuksen tehnyt asianosainen, joka on tyytymätön viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antamaan vastaukseen tai joka ei ole saanut vastausta hallintolain 23 e §:ssä säädettyssä määräajassa.

Viivästysvalituksen vireilläolo ei vaikuta hallintoviranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Hallintoviranomaisen on ilmoitettava valitusviranomaiselle asian ratkaisemisesta ja toimitettava sille asiassa tehty päätös.

73 b §

Valitusviranomainen

Viivästysvalitus tehdään sille hallintotuomioistuimelle tai muulle lainkäyttöviranomaiselle, jolta haetaan valittamalla muutosta asiassa tehtyyn hallintopäätökseen.

Jos asiassa tehtyyn hallintopäätökseen haetaan ensin oikaisuvaatimuksella tai valittamalla muutosta hallintoviranomaiselta, viivästysvalitus tehdään hallintotuomioistuimelle tai muulle lainkäyttöviranomaiselle, jolta haetaan muutosta oikaisuvaatimuksen tai valituksen johdosta annettuun päätökseen.

73 c §

Valitusaika

Viivästysvalitus on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antaman vastauksen tiedoksisaannista.

73 d §

Viivästysvalituksen käsittely

Viivästysvalitus on käsiteltävä kiireellisesti.

Viivästysvalitus voidaan ratkaista kuulematta hallintoasian muita asianosaisia, jollei muiden asianosaisten kuulemiseen ole asian laatu huomioon ottaen erityisiä syitä.

Viivästysvalitusasiassa ei toimiteta suullista käsittelyä, ei kuulla todistajia eikä toimiteta katselmusta.

Viivästysvalituksen vireille tulosta on ilmoitettava hallintoviranomaiselle, jollei viivästysvalitusta heti hylätä.

73 e §

Valitusviranomaisen toimenpiteet

Jos asian käsittely on aiheettomasti viivästynyt, valitusviranomainen voi:

1) asettaa viranomaiselle määräajan, jonka kuluessa asia on ratkaistava;

2) asettaa viranomaiselle uhkasakon määrääjän noudattamisen tehosteeksi; tai

3) ottaa asian ratkaistavakseen.

Jos asian käsittelyn viivästyminen johtuu muun viranomaisen kuin asiassa päätöksen tekevän viranomaisen menettelystä, valitusviranomainen voi asettaa määrääjän ja uhkasakon tälle viranomaiselle.

Toimenpidettä harkitessaan valitusviranomaisen on otettava huomioon asian laatu, viivästyksen kesto ja asianosaisen oikeusturva. Valitusviranomainen voi ottaa asian ratkaistavakseen vain, jos asianosaisen oikeusturva sitä erityisestä syystä vaatii tai jos asia havaitaan selväksi.

Ratkaistavaksi otettu asia käsitellään valitusviranomaisessa hallintoriita-asiana. Jos viivästysvalitus koskee hallintoviranomaisessa käsiteltävänä olevaa oikaisuvaatimusta, ratkaistavaksi otettu asia käsitellään kuitenkin valitusasiana.

73 f §

Uhkasakko

Tämän lain 73 e §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu uhkasakko tuomitaan maksettavaksi viivästysvalituksen tehneen asianosaisen hakemuksesta.

Hallintoviranomainen saa valittamalla hakea muutosta päätökseen, jolla uhkasakko on tuomittu maksettavaksi.

Uhkasakkoa koskevassa asiassa noudatetaan muutoin, mitä uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.

73 g §

Asian käsittelyn raukeaminen

Viivästysvalitusasian käsittely raukeaa, jos hallintoviranomainen ratkaisee asian hallintopäätöksellä ennen kuin viivästysvalitus on ratkaistu valitusviranomaisessa.

73 h §

Valituskiellot

Valitusviranomaisen viivästysvalitusasiassa antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Uhkasakon asettamista koskevaan valitusviranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

73 i §

Valitusta koskevien säännösten soveltaminen viivästysvalitukseen

Menettelystä tässä luvussa tarkoitettussa asiassa on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä tässä laissa säädetään valituksesta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 20 .

3.

Laki**hallinto-oikeuslain 12 b §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 26 päivänä maaliskuuta 1999 annetun hallinto-oikeuslain (430/1999) 12 b §:n 1
momentin 3 ja 4 kohta, sellaisina kuin ne ovat laissa 675/2006, sekä
lisätään momenttiin uusi 5 kohta seuraavasti:

12 b §

Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus yksijäse-
nisenä

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös
yksijäsenisenä ratkaistaessa muutoksenhaku-
asiaa, jossa on kysymys:

4) tieliikennelain (267/1981) 5 luvussa
säädetystä ajo-oikeus- ja ajokorttiasioista; tai
5) hallintolainkäyttölaissa säädetystä vii-
västysvalituksesta.

3) ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajo-
neuvojen hävittämisestä annetun lain (151/
1975) soveltamisesta;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

Helsingissä _____ päivänä _____ kuuta 20

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Oikeusministeri *Tuija Brax*

1.

Lag**om ändring av förvaltningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i förvaltningslagen av den 6 juni 2003 (434/2003) 23 § och rubriken för 5 kap. samt
fogas till lagen ett nytt 4 a kap., till vilket samtidigt överförs den ändrade 23 §, som följer:

4 a kap.

Behandling utan dröjsmål och yrkande på skyndsam behandling

23 §

Behandling utan dröjsmål

Ett ärende ska behandlas utan ogrundat dröjsmål.

En myndighet ska på en parts begäran ge en uppskattning om när ett beslut kommer att ges samt svara på förfrågningar om hur behandlingen framskrider. Uppskattningarna och svaren kan ges muntligt eller skriftligt.

23 a §

Uppställande av skälig behandlingstid

En myndighet ska ställa upp en skälig behandlingstid för ärenden som väcks av en part och som gäller dennes rättighet, fördel eller skyldighet och som myndigheten avgör med ett förvaltningsbeslut. Skäliga behandlingstider uppställs gruppvis för olika ärenden.

Uppgifter om en skälig behandlingstid, som en myndighet ställt upp, ska publiceras i ett allmänt datanät. Myndigheten ska följa hur den uppställda behandlingstiden förverkligas.

23 b §

Grunderna för bedömning av dröjsmål

Vid bedömningen av om ett ogrundat dröjsmål föreligger vid behandlingen av ett

sådant enskilt ärende som avses i 23 a § 1 mom. ska följande beaktas:

- 1) den skäliga behandlingstid som myndigheten ställt upp,
- 2) att saken är exceptionellt omfattande eller krävande,
- 3) partens eget förfarande,
- 4) sakens särskilda betydelse för parten,
- 5) väsentliga och oförutsedda förändringar i myndighetens verksamhetsbetingelser, samt
- 6) någon annan jämförbar omständighet.

23 c §

Lagstadgade behandlingstider

Bestämmelsen i 23 a § tillämpas inte på ärenden för vilka behandlingstiden förskrivs särskilt.

Bestämmelserna i 23 b § 2–6 punkten kan beaktas i tillämpliga delar vid bedömningen av om ett ogrundat dröjsmål föreligger i ett sådant ärende för vilket behandlingstiden förskrivs särskilt.

23 d §

Yrkande på skyndsam behandling

En part som väckt ett sådant ärende som avses i 23 a § 1 mom. kan skriftligt yrka att myndigheten ska behandla ärendet skyndsamt (*yrkande på skyndsam behandling*).

Ett yrkande på skyndsam behandling kan också framställas i ett ärende för vilket en särskild behandlingstid förskrivs, om ärendet i övrigt uppfyller förutsättningarna enligt 23 a § 1 mom.

23 e §

Hur ett yrkande på skyndsam behandling ska besvaras

En myndighet ska inom en vecka svara på ett yrkande på skyndsam behandling på det sätt som anges i 23 § 2 mom. Samtidigt ska myndigheten fråga parten om han eller hon vill ha ett skriftligt svar jämte anvisningar om hur man anför dröjsmålsbesvär enligt 12 a kap. i förvaltningsprocesslagen.

Om parten meddelar att han eller hon vill ha ett sådant skriftligt svar som avses i 1 mom., ska myndigheten ge svaret inom två veckor efter det att parten framställde sin begäran. Av svaret ska framgå orsaken till den tid som ärendets behandling tar i anspråk och en uppskattning om när ett beslut kommer att ges. Till svaret ska fogas en anvisning om

hur man anför dröjsmålsbesvär enligt 12 a kap. i förvaltningsprocesslagen.

Svar enligt 2 mom. ska ges av den myndighet som fattar beslut i det ärende som avses i yrkandet om skyndsam behandling. I en kommun kan fullmäktige genom en instruktion ge en kommunal myndighet rätt att delegera uppgiften att ge svar till en underlydande tjänsteinnehavare.

5 kap.

Övriga allmänna krav beträffande behandlingen av ärenden

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag**om ändring av förvaltningsprocesslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
fögas till förvaltningsprocesslagen av den 26 juli 1996 (586/1996) ett nytt 12 a kap. som följer:

12 a kap.

Dröjsmålsbesvär

73 a §

Dröjsmålsbesvär

Dröjsmålsbesvär kan anföras av en part som yrkat på skyndsam behandling enligt 23 d § i förvaltningslagen, om parten är missnöjd med det svar som myndigheten gett på yrkandet eller om parten inte fått svar inom den tid som anges i 23 e § i förvaltningslagen.

Anhängiga dröjsmålsbesvär påverkar inte behandlingen av ärendet hos förvaltningsmyndigheten. Förvaltningsmyndigheten ska meddela besvärsmyndigheten om att beslut fattats i ärendet och sända beslutet till denne.

73 b §

Besvärsmyndighet

Dröjsmålsbesvär anföras hos den förvaltningsdomstol eller något annat rättskipningsorgan hos vilket ett förvaltningsbeslutet i ärendet överklagas genom besvär.

Om ändring i ett förvaltningsbeslut först söks genom ett rättelseyrkande eller genom besvär hos en förvaltningsmyndighet, anföras dröjsmålsbesvären hos den förvaltningsdomstol eller något annat rättskipningsorgan hos vilket ett beslut med anledning av rättelseyrkandet eller besvären överklagas.

73 c §

Besvärstid

Dröjsmålsbesvär ska anföras inom sex månader från delfåendet av myndighetens svar på yrkandet på skyndsam behandling.

73 d §

Behandling av dröjsmålsbesvär

Dröjsmålsbesvär ska behandlas brådskande.

Dröjsmålsbesvären kan avgöras utan att de övriga parterna i förvaltningsärendet hörs, om det inte med hänsyn till sakens natur finns särskilda skäl att höra de andra parterna.

Vid behandlingen av dröjsmålsbesvär ordnas inte muntlig förhandling, vittnesförhör eller syneförrättning.

Förvaltningsmyndigheten ska underrättas om att dröjsmålsbesvär anförts, om inte dröjsmålsbesvären omedelbart förkastas.

73 e §

Besvärsmyndighetens åtgärder

Om ett ogrundat dröjsmål föreligger vid behandlingen av ett ärende, kan besvärsmyndigheten

1) förelägga myndigheten en tidsfrist inom vilken ärendet ska avgöras,

2) förena en tidsfrist inom vilken ärendet ska avgöras med vite, eller

3) överta avgörandet av ärendet.

Om dröjsmålet vid behandlingen av ärendet beror på förfarandet vid en annan myndighet än den som ska besluta i ärendet, kan besvärsmyndigheten besluta att tidsfristen och vitet föreläggs denna myndighet.

Då besvärsmyndigheten överväger vilken åtgärd som ska vidtas, ska den fästa avseende vid sakens natur, dröjsmålets längd och partens rättssäkerhet. Besvärsmyndigheten kan överta avgörandet av ärendet endast om partens rättssäkerhet av särskilda skäl kräver detta eller om saken befinnes vara klar.

Då avgörandet av ett ärende övertagits av besvärsmyndigheten, ska ärendet behandlas som ett förvaltningstvistemål. Om dröjsmålsbesvären gäller ett rättelseyrkande, som behandlas av en förvaltningsmyndighet, ska ärendet dock behandlas som besvär.

73 f §

Vite

Ett vite enligt 73 e § 1 mom. 2 punkten döms ut på ansökan av den part som anført dröjsmålsbesvären.

Förvaltningsmyndigheten får genom besvär överklaga ett beslut med vilket vitet dömts ut.

I ett ärende som gäller vite iakttas i övrigt viteslagen (1113/1990).

73 g §

När behandlingen av ett ärende förfaller

Behandlingen av dröjsmålsbesvär förfaller, om förvaltningsmyndigheten avgör ärendet med ett förvaltningsbeslut innan besvärsmyndigheten har avgjort dröjsmålsbesvaren.

73 h §

Besvärsförbud

Besvärsmyndighetens beslut med anledning av dröjsmålsbesvär får inte överklagas genom besvär.

Besvärsmyndighetens beslut om vitesföreläggande får inte överklagas genom besvär.

73 i §

Tillämpning av bestämmelserna om besvär på dröjsmålsbesvär

Vid förfarandet i ett ärende enligt detta kapitel gäller i övrigt i tillämpliga delar vad som i denna lag bestäms om besvär.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag**om ändring av 12 b § i lagen om förvaltningsdomstolarna**

I enlighet med riksdagen beslut
 ändras i lagen av den 26 mars 1999 om förvaltningsdomstolarna (430/1999) 12 b § 1 mom.
 3 och 4 punkten, sådana de lyder i lag 675/2006, samt
 fogas till momentet en ny 5 punkt som följer:

12 b §

Domförhet med en ledamot

Förvaltningsdomstolen är domför även
 med en ledamot när den avgör fullföljdsären-
 den som gäller

4) ärenden som gäller körrätt och körkort
 enligt 5 kap. i vägtrafiklagen (267/1981), el-
 ler

5) dröjsmålsbesvär enligt förvaltningspro-
 cesslagen.

3) tillämpningen av lagen om flyttning av
 fordon och nedskrotning av skrotfordon
 (151/1975),

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 2008

Republikens President

TARJA HALONEN

Justitieminister *Tuija Brax*

LIITE

VIIVÄSTYKSEN KÄSITTELYN ETENEMINEN HALLINTOMENETTELYSSÄ JA LAINKÄYTTÖVIRANOMAISESSA

