



9.8.2012

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Viite

Lausuntopyyntö 23.5.2012 Dnro OM 12/41/2007

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi käsittelyn joutuisuutta hallinnossa ja oikeussuojaa käsittelyn viivästyessä koskevaksi lainsäädännöksi

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on perehtynyt luonnokseen ja esittää näkemyksensä luonnoksesta hallituksen esitykseksi käsittelyn joutuisuutta hallinnossa ja oikeussuojaa käsittelyn viivästyessä koskevaksi lainsäädännöksi seuraavaa:

Yleistä

Esitys sisältää ehdotuksen muuttaa hallintolakia ja hallintolainkäyttöä niin, että säädettäisiin käsittelyajan määrittämisestä ja viivästysvalituksesta. Viivästysvalitus olisi mahdollinen, jos asian käsittelylle säädetty tai viranomaisen hallintolain nojalla antama kirjallinen käsittelyaika-arvio olisi ylitetty ja asianosainen katsoisi asian käsittelyn kokonaiskeston muodostuneen kohtuuttoman pitkäksi. Valitusviranomainen voisi viivästysvalituksen johdosta asettaa viranomaiselle määräajan, jonka kuluessa asia on ratkaistava. Määräajan noudattamisvelvoitetta olisi mahdollista tehostaa uhkasakolla.

Esityksen tavoitteena on turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tehostamalla hallintoasioiden viivytyksetöntä käsittelyä sekä parantamalla asianosaisen oikeusturvaa viranomaistoiminnan passiivisuutta vastaan.

Kuten luonnoksen yleisperusteluissa todetaan, viranomaisten passiivisuutta hallintopäätösten teossa ei ole pidetty Suomen hallinnossa erityisenä ongelmana. Hallinto toimii yleisesti ottaen hyvin. Yleisenä oikeussuojakeinona viranomaisen passiivisuutta vastaan on ollut hallintokanteilu, mikä aluehallintoviraston käsityksen mukaan on toiminut hyvin ja tulee mahdollisesta viivästysvalituksesta huolimatta olemaan tärkeä oikeus-

ussuojakeino, sillä viivästymistä koskevat kantelut sisältävät yleensä myös muita menettelyä tai kohtelua koskevia asioita.

Aluehallintovirasto toteaa, että lainsäädännön vaikutuksia hallintoviranomaisen toimintaan on vaikea ennustaa, mutta selvää on, että lisätyötä aiheutuisi lausuntojen, kirjaamisten yms. johdosta. Myöskään hallintokantelujen väheneminen ei olisi itsestään selvä asia.

Perustelujen mukaan kanteluviranomaisilla ei ole oikeudellisesti sitovia keinoja saada asiaa ratkaistuksi tai oikeustilaa muutoinkaan korjatuksi. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto toteaa tähän, että kanteluviranomaisista aluehallintovirasto toimii valvontaviranomaisena esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Valvontatehtävän kannalta on tärkeää, että kansalaiset tekevät aluehallintovirastolle hallintokanteluja asioidensa viivästymisistä. Näiden kantelujen perusteella aluehallintovirasto voi kohdistaa valvonnan oikeaan kohteeseen ja saada esimerkiksi toimeentulotukihakemusten käsittelyajat uhkasakolla tehostelulla määräyksellä lain mukaisiksi. Jos toimeentulotuen hakija tekee viivästysvalituksen hallinto-oikeuteen hallintokantelun sijaan, aluehallintovirastolle ei tule tärkeää valvonnassa tarvittavaa tietoa.

Ympäristö- ja vesitalousluvut

Ympäristö- ja vesitalouslupien käsittelyssä käsittelyajan määrittäminen on etukäteen erittäin vaikeaa. Niiden käsittelyssä on tyypillistä, että hakemusten ja laissa ja asetuksessa säädettyjen selvitysten laajuuden vuoksi hakijalta joudutaan yleensä pyytämään hakemuksen täydentämistä toiminnan tai rakentamisen vaikutusten selvittämiseksi. Joissakin tapauksissa, esim. laajojen luontoselvitysten ollessa kyseessä, hakija voi tarvita useiden kuukausien, jopa vuodenkin, ajan lisäselvitysten toimittamiseksi lupaviranomaiselle. Myös valvontaviranomaiset joutuvat usein pyytämään lisää aikaa lausuntojensa antamista varten. Usein laajan selvitysvelvollisuuden tarve ilmenee vasta hakemuksen kuuluttamisen jälkeen esim. valvovan viranomaisen lausunnon perusteella.

Ympäristö- ja vesitalouslupaprosessissa kaikkien viivästysvalituksen tekemiseen oikeutettujen asianosaisten määrittäminen on vaikeaa. Mahdollisten asianosaisten piiri voi olla jopa satoja hankkeen vaikutuspiirissä asuvia henkilöitä tai yrityksiä. Todennäköisesti esityksessä on tarkoitettu asianosaisella tällaisessa tapauksessa luvan hakijaa.

Luvan hakijan ja muiden asianosaisten, esim. ns. haitankärsijöiden, intressit ovat usein ympäristö- ja vesitalouslupa-asioissa vastakkaiset. Tämä voi johtaa siihen, että viivästysvalituksesta tulee epätarkoituksenmukainen keino vaikuttaa prosessin kulkuun.

Lupaviranomaisen puolelta kynnys hylätä hakemuksia tai jättää asian käsittely sikseen puuttuvien selvitysten takia voi madaltua viivästysvalituksen aiheuttaman uhan takia. Sitä, onko tämä kaikkien asianosaisten kannalta tarkoituksenmukaista ja järkevää, on hyvin vaikea arvioida.

Hakija voisi joutua hakemaan ammattinsa harjoittamisen kannalta välttämätöntä lupaa uudestaan.

Laki hallintolain muuttamisesta

23 a §

Esityksen mukaan viranomaisen on määriteltävä keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskeville asioille, jotka viranomainen ratkaisee hallintopäätöksellä.

Aluehallintovirasto pitää hyvänä, että käsittelyaikojen määrittelylle on jätetty viranomaiskohtaista harkintavaltaa, kuten myös sitä, että käsittelyaika tulisi määritellä ainoastaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvissa keskeisissä asiaryhmissä. Toisaalta "kohtuullinen aika" on hyvin tulkinnallinen. Keskeisten asiaryhmien määrittelyssä voi myös tulla eroavuuksia esimerkiksi aluehallintovirastoittain.

Aluehallintovirasto pitää hyvänä, että vain asianosaisella on oikeus saada arvio käsittelyajasta ja valitusoikeus ja että perusteluissa on erikseen mainittu, että asianosaisen viranomaiselle esittämät tiedustelut ja hallintokantelut jäävät säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Hyvän hallinnon toteutumiseksi on selvää, että viranomaisen tulee tarvittaessa ilmoittaa asianosaiselle, jos asiaa ei saada käsiteltyä ilmoitetussa käsittelyajassa. Selkeyden vuoksi säädökseen olisi perusteltua vielä tehdä tätä koskeva lisäys toteamalla, että jos asiaa ei saada käsiteltyä annetussa käsittelyajassa, viranomaisen on ennen arvioidun käsittelyajan päättymistä ilmoitettava asian käsittelyyn tarvittavasta lisäajasta.

Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta

73 b §

Aluehallintovirasto pitää hyvänä, että asiaryhmissä, joissa valitusviranomaisena on aluehallintovirasto, viivästysvalitus tehtäisiin kuitenkin sille tuomioistuimelle, jolle aluehallintoviraston päätöksestä valitetaan.

Kantelujen käsittelyn yhteydessä on tullut esille, että esimerkiksi opetuspuolella on toisinaan tilanteita, ettei oppilaalle tehdä lainkaan päätöstä lähikoulusta. Päätös tehdään ainoastaan toissijaisesta koulupaikasta, eivätkä huoltajat osaa edes kaivata päätöstä lähikoulusta. Viivästysvalitus voisi tällaisissa tilanteissa olla paikallaan, kunhan kansalaiset osaatvat vaatia päätöksen tekemistä ja käsittelyaika-arviota.

73 e §

Käsittelyn kokonaiskeston kohtuuttomuudella tarkoitetaan esityksen mukaan sitä, että käsittelyn viivästyminen oikeusturvaa vaarantavalla tavalla estää asianosasista pääsemästä oikeuksiinsa eikä viivästymiselle ole esitettävissä viranomaisen ulkopuolisesta tekijästä johtuvaa syytä. Aluehallintovirasto pitää oikeana, että käsittelyajan kohtuuttomuutta kuitenkin arvioitaisiin laajemmin suhteessa asian laatuun ja käsittelyyn liittyviin erityisiin olosuhteisiin eli arviointi tapahtuisi aina yksittäistapauksittain.

Ruotsissa, jossa esitetty lainmuutos on vähän toisen tyyppinen, mutta peruste sama, on mm. oikeusasiamies (JO) kiinnittänyt huomiota siihen, että useimmiten asioiden viivästymisessä kyse resurssien puutteesta. Ruotsin oikeusasiamies on suhtautunut esitettyyn lainmuutokseen kriittisesti. Kuten hän toteaa lausunnossaan vaikka kyse onkin osaltaan julkishallinnon resurssien kohdentamisesta, niin yksittäisellä viranomaisella on yleensä varsin vähän liikkumavaraa. Tällöin tällainen viivästysvalitusmahdollisuus voi vääristää asioiden tasapuolista käsittelyä ja järkevää priorisointia. Samaan seikkaan on Ruotsissa annetuissa lausunnoissa kiinnittänyt moni muukin huomiota. Kyse ei siis ole siitä, että viranomaiset työskentelevät hitaasti, kuten jossain määrin tuntuu olevan asenne. Lausunnoissa todetaan myös, että kyseisen lainsäädännön puute ei nykyisellään ole aiheuttanut suurempia ongelmia. Samat asiat sopivat hyvin Suomeenkin.

Perusteluissa on esitetty, että viranomaisen puutteellisista resursseista aiheutuvia viivästyksiä ei yleensä voida pitää hyväksyttävänä perusteenä kohtuullisten käsittelyaikojen ylittämiseen. Aluehallintovirasto toteaa, että riittävien resurssien takaaminen hallintoviranomaisille on ensiarvoisen tärkeää kohtuullisten käsittelyaikojen saavuttamiseksi

Uhkasakon osalta Ruotsissa on päädytty siihen, että sitä ei lainkaan tarvita. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan uhkasakon tulisi olla vain harvoin käytetty mahdollisuus. Uhkasakkomahdollisuus on lisäksi eräissä erityislaeissa, joka lienee riittävää useissa tapauksissa.

Yhteenvetona Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että tulisi vielä harkita, minkälaisiin hallintoasioihin viivästysvalitusta sovellettaisiin ja pitäisikö sen käyttämisen ja seurausten edellytyksiä vielä täsmentää. Myös viivästysvalitukseen oikeutettu asianosainen tulisi määritellä tarkemmin.

Ylijohtaja

Oikeusturvayksikön päällikkö,
lakimies


Jerma Pitkämäki

Leena Keituri