

Oikeusministeriö
Passiivisuustyöryhmä

Kuulemistilaisuus 18.4.2008

Sääntelymallit

Pohdittaessa oikeuskeinoja viranomaisen passiivisuutta vastaan lähtökohtana on pidettävä paitsi asiakkaan oikeusturvan takaamista, myös hallintoviranomaisten toimintaedellytysten turvaamista. Asioiden käsittelyn viivästyminen johtuu useimmiten hallintoviranomaisten puutteellisista resursseista, eikä sitä näin ollen voida tehokkaasti ratkaista asettamalla viranomaisille uusia asian käsittelyyn liittyviä velvoitteita.

Uusien erilaisilla vaatimuksilla ja uhkilla tehostettujen muotomääräysten säätämistä ja käyttöön ottamista tulisi pikemminkin välttää kuin suosia. Jos hallintoviranomaisia kuormitetaan uusilla normeilla niin, että laki edellyttää niiltä yksittäisen hallintoasian käsittelyn yhteydessä lukuisia itse pääasian ratkaisuun suoraan liittymättömiä toimia (viitt. erit. vaihtoehto b), asian käsittely viivästyy. Asian käsittelyn viivästyminen ei tosiasiallisesti voita tehokkaasti ehkäistä uusia muotomääräyksiä säätämällä. Päinvastoin tällaiset muotomääräykset ovat omiaan hidastamaan asian käsittelyä entisestään.

Oikeusturvakeinojen *muodollisen* kehittämisen sijasta huomiota olisi perusteltua kiinnittää vielä enemmän siihen, kuinka asiakkaan oikeudet ja hallinnon toimintaedellytykset voidaan *tosiasiallisesti* turvata. Valtion viranomaisten tehtävien liisäämiseen voidaan perustellusti suhtautua kriittisesti myös valtion tuottavuusohjelman vaatimukset huomioon ottaen. Sama koskee soveltuvin osin kuntia. "Enemmän vähemmällä" ajattelun rajat tulevat vastaan ennen pitkää.

Seuraavassa käsitellään yksilöidymmin passiivisuustyöryhmän muistiossa (4.4.2008) esitettyjä sääntelyvaihtoehtoja.

a) Viivästyshallintoriita

Passiivisuustyöryhmän muistiossa viivästyshallintoriita kuvataan menettelynä seuraavasti:

Asian käsittelyn viipyessä asianosainen voisi tehdä hallintoriitahakemuksen hallinto-oikeudelle tai muulle riippumattomalle lainkäyttöelimelle. Viivästytilanteessa hallintoriitahakemus koskisi kysymystä siitä, onko viranomainen toiminut sille kuuluvan velvollisuuden vastaisesti, kun viranomainen ei ole

ratkaissut asiaa. Viivästyistä käsiteltäisiin yksinomaan menettelyn kannalta ja aineellinen oikeusturva taattaisiin sitä kautta, että valittaja voisi hakea muutosta saamaansa ratkaisuun.

Tuomioistuimien tai muu asiaa käsittelevä lainkäyttöelin voisi todeta asian käsittelyn viivästyneen, asettaa määräajan sekä 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.

Uhan asettaminen voitaisiin mallissa jättää lainkäyttöelimen tapauskohtaiseen harkintaan, koska silloin voitaisiin ottaa huomioon, minkä tyyppisestä asiasta on kyse. Kaikissa tilanteissa ei ratkaisun antamatta jättämistä olisi syytä säätää hylkäävän ratkaisun veroiseksi.

Viivästyshallintoriita on käsitykseni mukaan esitetyistä vaihtoehtoista (a – d) lähinnä toteuttamiskelpoinen. Menettely mahdollistaisi oikeusturvan saamiseen silloin, kun hallintoasian käsittely viranomaisessa ei kerta kaikkiaan etene. Sen etuna vaihtoehdon b mukaiseen viivästysvalitukseen verrattuna voidaan pitää sitä, että viivästyshallintoriita on menettelyllisesti kevyempi ja asettaa hallintoviranomaiselle vähemmän asian käsittelyä monimutkaistavia vaatimuksia. Hallintoasian viivytyksetön ratkaiseminen kuuluu hallintoviranomaiselle, viivästyksen toteaminen ja mahdollisten määräaikojen asettaminen yksittäistapauksissa lainkäyttöviranomaiselle ja yleinen laillisuusvalvonta yleisille laillisuusvalvontaviranomaisille.

Lainkäyttöviranomaisen mahdollisuus asettaa määräaika sekä uhka, että ellei asiaa ratkaista lainkäyttöelimen asettamassa määräajassa katsotaan viranomaisen tehneen asiassa muutoksenhakukelpoisen *hylkäävän* ratkaisun, voidaan pitää käytännön kannalta toimivana ja asianosaisen oikeusturvan kannalta suotavana.

b) Viivästysvalitus

Viivästysvalituksesta kerrotaan passiivisuusryhmän muistiossa seuraavasti:

1. Jollei asian käsittelyaikaa ole säädetty laissa, hallintoviranomaisen olisi itse asetettava käsittelyaikatavoitteet niiden asioiden käsittelylle, joissa päätetään asianosaisen oikeudesta tai velvollisuudesta **(1)**. Tavoitteiden tulisi vastata kohtuullista käsittelyaikaa tavanomaisissa asioissa ja aika laskettaisiin asian vireilletulosta. Tavoitteet olisi julkaistava **(2)** ja viranomaisille asetettaisiin velvoite seurata asetettujen tavoitteiden toteutumista **(3)**. Viranomaisen olisi pyrittävä ratkaisemaan asiat tavoitteessa asetetun käsittelyajan kuluessa **(4)**. Aikatavoitteesta voitaisiin kuitenkin poiketa, jos asian käsittely viipyy:
 - hakijan oman menettelyn vuoksi,
 - sen vuoksi, että toinen viranomainen ei ole antanut pyydettyä lausuntoa sille asetetussa kohtuullisessa määräajassa
 - sen vuoksi, että asia on tavanomaista vaativampi tai vaatii tavanomaista laajempia selvityksiä taikka
 - sen vuoksi, että viranomaisen toimintaedellytyksissä tapahtuu olennaisia muutoksia, joita ei ole voitu ennakoida.

2. Jollei viranomainen olisi ratkaissut asiaa aikatavoitteessa tai laissa asetetun käsittelyajan kuluessa, asianosainen voisi esittää viranomaiselle kiirehtimispyynnön.

3. Viranomaisen olisi vastattava kiirehtimispyyntöön kahden viikon kuluessa (viikossa, jos kyseessä olisi laissa säädetystä nimenomaisesta käsittelyajasta) **(5)**. Jollei asiaa tässä ajassa olisi ratkaistu, viranomaisen olisi ilmoitettava viivästymisen syy ja annettava arvio ratkaisuaikajankohdasta **(6)**. Vastaukseen olisi liitettävä valitusosoitus siihen viranomaiseen, joka ratkaisee pääasiaa koskevat valitukset (säännönmukainen muutoksenhakuviranomaisen) **(7)**.

4. Asianosainen saisi valittaa vastauksesta valitusosoituksen mukaan (hallinto-oikeuteen tai muutoksenhakulautakuntaan).

5. Valitusviranomaisen olisi ratkaistava asia kiireellisesti (Vaihtoehtona on säätää asian ratkaisemiselle kiinteä määräaika. Vrt. OM 2006:21, jossa esitetään, että kanteluun olisi annettava vastaus kiireellisesti ja viimeistään yhden kuukauden kuluessa).

Valitusviranomaisen olisi tutkittava, onko asian käsittelyssä tapahtunut aiheutonta viivytystä. Silloin, kun ei olisi kyse laissa säädetystä määräajasta, tulisi ottaa huomioon viranomaisen ilmoittama käsittelyaikataavoite, laissa säädetty poikkeamisperusteet (ks. edellä 1-kohta) sekä asian kokonaiskäsittelyajan kohtuullisuus hallintolain 23 §:n ja perustuslain 21 §:n kannalta. Asiassa tulisi myös ottaa huomioon ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan asettamat vaatimukset, jotka koskevat pääsyä tuomioistuimeen tai oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa.

6. Jos valitusviranomainen toteaisi asian käsittelyn viivästyneen, se voisi
 a. määrätä asian käsiteltäväksi kiireellisenä, tai
 b. asettaa viranomaiselle määräajan, jossa asia on ratkaistava ja
 - asettaa uhkasakon määräajan noudattamisen tehosteeksi, tai
 - asettaa uhan, että viranomaisen katsotaan tehneen asiassa hylkäävän tai hyväksyvän ratkaisun, ellei asiaa ratkaista valitusviranomaisen asettamassa määräajassa
 c. ratkaista pääasian itse.

Jos asian käsittely on viivästynyt toisen viranomaisen lausunnon viivästymisen vuoksi, a ja b-kohdassa olevat seuraamukset voidaan soveltuvin osin kohdistaa lausuntoa antavaan viranomaiseen.

Hallintoviranomaisen olisi noudatettava valitusviranomaisen antamaa määräystä **(8)**.

Viivästysasiassa annettuun päätökseen ei saisi hakea muutosta.

Vaihtoehto b ei mielestäni ole toteuttamiskelpoinen. Menettely on tarpeettoman raskas, sekä hallintoa ja lainkäyttöviranomaisia tarpeettomasti kuormittava. Hyvin todennäköisesti vaihtoehdon toteutuminen viivästyttäisi asioiden käsittelyä entisestään.

(Yllä olevasta kuvauksesta löytyy ainakin kahdeksan kohtaa, jotka edellyttävät hallintoviranomaiselta toimia. Listasta puuttuu vielä esim. valitusviranomaiselle annettu vastine, joten kohtia olisi tosiasiallisesti enemmän. Jos halutaan ehkäistä

asioiden viivästymistä, erilaisia asian käsittelyyn liittyviä välitoimia olisi pikeminkin karsittava, mikäli resursseja ei voida lisätä.)

Lisäksi mallin b yhteydessä esitetty lainkäyttöviranomaisen laaja oikeus puuttua kunnan viranomaisen päätökseen on ongelmallinen mm. kunnallisen itsehallinnon vaatimukset huomioon ottaen. Ei voitane pitää perusteltuna, että asian käsittelyn viivästyessä voitaisiin asettaa uhka, että hallintoviranomaisen katsottaisiin tehneen asiassa *myönteisen* päätöksen. Lisäksi kunnallisasiassa valitusviranomainen ei voi ratkaista pääasiaa itse, mikäli tällä tarkoitetaan sitä, että valitusviranomaisen voisi korvata kunnan viranomaisen päätöksen omallaan.

c) Viivästyskantelu

Viivästyskantelua kuvaillaan passiivisuusryhmän muistiossa näin:

Malli perustuu Oikeussuojakeinotyöryhmän mietintöön OM 2006:21, joskin työryhmän tehtävänä on ollut tarkastella vain oikeudenkäynnissä tapahtuvaa asian käsittelyn viipymistä. Työryhmä on esittänyt oikeussuojakeinoksi uutta oikeusinstituutiota, viivästyskantelua, ja vaikka mietinnössä ei olekaan suositeltu kannemuodon laajentamista myös hallintoasioihin, voisi malli periaatteessa olla käyttöön otettavissa myös laajemmin.

1. Asian käsittelyn viipyessä, asianosainen voisi tehdä viivästyskantelun ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimivaan lainkäyttöelimeen (hallinto-oikeuteen tai muutoksenhakulautakuntaan).
2. Lainkäyttöelin voisi todeta asian käsittelyn viivästyneen, jos asiaa ei olisi ratkaistu laissa asetetussa kiinteässä määräajassa tai se olisi perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n yleisten säännösten valossa viivästynyt.
3. Kantelu olisi ratkaistava kiireellisesti ja viimeistään yhden kuukauden kuluttua kantelun vireille tulosta.
4. 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,
- määrätä asian käsiteltäväksi kiireellisenä.

(Vrt. OM 2006:21, jossa lisäksi mahdollisuus antaa kokoonpanoa koskeva määräys tai siirtää asia käsiteltäväksi toisessa tuomioistuimessa.)

Mielestäni viivästyskantelu ei turvaa riittävästi asianosaisen oikeuksia (ei mahdollisuutta asettaa sellaista määräaikaa, jonka jälkeen asianosainen voisi hakea muutosta kuin hylkäävään päätökseen) – pitäisin edellä käsiteltyä viivästyshallintoriitaa tältä osin kehityskelpoisempana vaihtoehtona.

d) Laillisuusvalvonnan kehittäminen

Laillisuusvalvonnan kehittämisestä todetaan passiivisuusryhmän muistiossa seuraavaa:

Kantelumenettely on nykyisin yleisimmin käytössä oleva oikeussuojakeino asian käsittelyn viivästyessä ja se on myös tunnettu ja arvostettu institutio. Viivästysasiat kuuluvat laillisuusvalvonnan arvioinnin piiriin, sillä tilanteissa on kyse perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnasta, joka kuuluu laillisuusvalvonnan päätehtäviin jo perustuslain 108–109 §:n mukaan. Viime vuosina viivästystä koskevia kanteluasioita on saapunut eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan noin 300 kantelua vuodessa (ja lisäksi valtioneuvoston oikeuskanslerinvirastoon arvion mukaan noin puolet tästä).

Laillisuusvalvontamenettelyn pääasiallinen ongelma kuitenkin on, ettei se ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan näkökulmasta ole tehokas oikeussuojakeino. Yhtenä sääntelyvaihtoehtona on mahdollista pyrkiä kehittämään oikeussuojakeinovalikoimaamme nykyisestä vakiintuneesta lähtökohdastaan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset täyttäväksi menettelyksi.

7 Ks. edellä ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden asettamista vaatimuksista sekä mm. EIT Vilho Eskelinen ja muut v. Suomi, tuomio 19.4.2007.

Laillisuusvalvonnan nykyinen arvostus ja sitä kautta sen vaikuttavuus on tuoreessa tutkimuksessa todettu olevan hyvällä tasolla. Laillisuusvalvontaa voitaisiin kehittää tosiasiallisesti tehokkaammaksi siten, että ylimmille laillisuusvalvojille säädettäisiin niiden käytössä ennestään olevien keinojen (virkasyytteen nostaminen, huomautus, käsitys) lisäksi esimerkiksi

- mahdollisuus määrätä asia käsiteltäväksi kiireellisenä,
- mahdollisuus asettaa viranomaiselle määräaika, jossa päätös on tehtävä,
- asettaa uhka, että määräajan ylitys johtaa hakemuksen hylkäävään päätökseen, tai
- oikeus määrätä tai suosittaa hyvityksen maksamista viivästyksen johdosta.

Mielestäni laillisuusvalvonnan kehittäminen ei yksinään riitä turvaamaan asianosaisen oikeuksia hallintoasian käsittelyssä. Nykymuotoisella laillisuusvalvonnalla ei voida riittävän tehokkaasti puuttua viivästyksiin – ja järjestelmän tehostaminen uusi toimivaltuuksia säätämällä menisi jo tuomiovallan puolelle. Katsoisin, että viivästysasian käsittely kuuluu luontevammin tuomioistuimelle kuin yleisille laillisuusvalvojille. Nykymuotoinen laillisuusvalvonta on mielestäni kuitenkin edelleen tarpeellinen.

Kysymykset

Tulisiko viranomaiselle säätää velvollisuus asettaa käsittelyaikatavoite?

Lähtökohtaisesti ei. Käsittelyaikatavoitteella ei olisi kovin suurta asiallista merkitystä, mutta tavoitteen asettamispakko lisäisi jälleen uuden velvollisuuden hallintoviranomaiselle edistämättä itse pääasian ratkaisemista. Asianosaisen oikeusturva ei parane, jos päätöksiä joudutaan käsittelyaikatavoitteessa pysymisen johdosta tekemään puutteellisen selvityksen ja riittämättömän harkinnan perusteella. Tämä johtaa siihen, että yhä useampia päätöksiä joudutaan myöhemmin korjailemaan lainkäytössä. Seurauksena on asian käsittelyn viivästyminen.

Korostan tässäkin yhteydessä sitä, että ensisijainen tapa edistää hallintoasioiden joutuisaa käsittelyä on mielestäni hallintoviranomaisten riittävien resurssien turvaaminen. Resurssien tulisi olla riittävät suhteessa viranomaiselle säädettyihin ja määrättyihin tehtäviin. Tehtävien lisääminen edellyttäisi siten vastaavaa resurssien lisäämistä.

Tulisiko laissa säätää pakollinen esivaihe hallintoviranomaisessa?

Ei. Esim. oikaisuvaatimusmenettelyä ei Kuntaliiton käsityksen mukaan ole perusteltua ottaa käyttöön yleisenä ja pakollisena muutoksenhaun esivaiheena. Liitteenä Kuntaliiton oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä koskeva OM:lle 24.1.2008 annettu lausunto, josta ilmenevät kannan tarkemmat perustelut.

Mikä olisi sopiva keino asian vireille panemiseksi (mallit a–c)?

Esitetyistä malleista a-c kysymykseen tulisi lähinnä **viivästyshallintoriita**. Tätäkin menettelyä voidaan kuitenkin pitää sekä hallintoviranomaisia että lainkäyttöviranomaisia kuormittavana, sekä jossakin määrin myös itse pääasian käsittelyä entisestään viivästyttävänä. Lähinnä hallintoriidan nostamista voitaisiin pitää perusteltuna silloin, kun asian käsittely ei kerta kaikkiaan etene (eli kun viranomaisen ei selvästi pyrikään asian ratkaisemiseen).

Minkä tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi asia tulisi saada (mallit a–c)?

Pääsääntöisesti viivästysasioiden ratkaisijaksi soveltuisi hallinto-oikeus. Pitäisin hallinto-oikeutta erilaisia muutoksenhakulautakuntia parempana osoitteena viivästysasioiden käsittelyssä sekä hallintoviranomaisen että hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta.

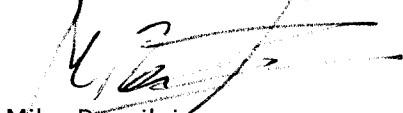
Millainen tulisi olla lainkäyttöelimen toimivalta viivästysasioiden ratkaisemisessa (mallit a–c)?

Kunnallinen itsehallinto huomioon ottaen valtion tuomioistuimelle tai muulle lainkäyttöviranomaiselle ei yleisesti ole perusteltua antaa mahdollisuutta korvata kunnan viranomaisen päätöstä omallaan. Näin ollen lainkäytössä voidaan lähinnä todeta viivästys ja palauttaa asia kunnan viranomaiselle.

Voidaanko laillisuusvalvonnasta kehittää (malli d) riittävän tehokas oikeussuojamenettely?

Todennäköisesti **ei**. Vaikka yleisten laillisuusvalvontaviranomaisten toimivaltaa laajennettaisiin, niillä ei ole riittäviä resursseja yksin huolehtia viivästysasioiden käsittelystä. Lisäksi toimivallan laajentaminen menisi tuomiovallan puolelle.

SUOMEN KUNTALIITTO


Mika Päävilainen
lakimies

Lausunto

Mika Paavilainen

24.1.2008

2198/90/2007

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntö 3.12.2007

Lausunto oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisestä

Lausuntopyyntö

Oikeusministeriö pyytää Suomen Kuntaliiton lausuntoa oikaisuvaatimustoimikunnan välimietinnöstä OMKM 2007:1, joka käsittelee oikaisuvaatimuksen kehittämistä oikeusturvakeinona.

Lausunto

Oikaisuvaatimuksen käyttöalasta kunnallishallinnossa

Kuntalakia sovelletaan kunnallishallinnossa yleislakina. Kuntalain mukainen oikaisuvaatimusjärjestelmä on käytössä pääsäännön mukaisena oikeussuojakeinona kunnallishallinnossa. Oikaisuvaatimus on useimmissa tapauksissa kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe. Erilaisia kuntien viranomaisten päätöksiin liittyviä oikaisumenettelyjä on kuitenkin käytössä myös erityislainsäädännön normien perusteella.

Hallintolain mukaisia säännöksiä kirjoitusvirheen ja asiavirheen korjaamisesta sovelletaan myös kunnallishallinnossa. Silloin, kun asiassa on vain yksi asianosainen, ilmeiset virheet voidaan useissa tapauksissa oikaista virheen korjaamisen järjestyksessä hallintolain mukaisesti. Mikäli asiassa on useita asianosaisia, oikaisuvaatimusmenettely on käytännössä merkittävin hallinnon sisäisenä oikaisuna kyseeseen tuleva vaihtoehto. Sellaisissa asiaryhmissä (mm. kaava-asiat), joissa asianosaisia on erittäin suuri joukko, oikaisuvaatimusmenettely ei kuitenkaan käytännössä toimisi ratkaisuna.

Kuntalain kunnan viranomaisen päätöksestä tehtävää oikaisuvaatimusta koskeva 89 § kuuluu viimeisimmän lainmuutoksen (L 1375/2007) jälkeen seuraavasti:

Kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan 87 c §:n 3 momentissa ja liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan 87 c §:n 5 momentissa tarkoitetusta päätöksestä tehdään päätöksen tehneelle johtokunnalle. Jos johtosäännössä on 51 §:n nojalla määrätty, että päätös voidaan ottaa johtokunnan käsiteltäväksi, oikaisuvaatimus johtokunnan ja sen alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään johtokunnalle. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä.

Jos kunnanhallitus on 51 §:n nojalla ottanut lautakunnan, sen jaoston tai niiden alaisen viranomaisen päättämän asian käsiteltäväkseen, on päätöksestä tehty oikaisuvaatimus käsiteltävä kunnanhallituksessa.

Kuntalain oikaisuvaatimuspykälä muuttuu jatkuvasti pitemmäksi ja hankalammin hallittavaksi. Sääntelyssä on pyritty siihen, että oikaisuvaatimustie seuraisi otto-oikeustietä. Tästä syystä myös otto-oikeuspykälä on muuttunut asteittain laajemmaksi ja vaikeammin ymmärrettäväksi.

Valtaosa kuntalain mukaisista oikaisuvaatimuksista ei johda kunnan viranomaisen päätöksen muuttamiseen. Kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen voi tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteilla. Kunnalla on laaja harkintavalta tarkoituksenmukaisuuskysymyksissä. Osa oikaisuvaatimusten hylkäämisistä lienee selitettävissä pelkästään sillä, että kunta voi pysyä kannassaan harkittuaan oikaisuvaatimuksen perusteella kantansa tarkoituksenmukaisuutta uudelleen. Tarkoituksenmukaisuuskysymyksistä poiketen lain tulkintaan liittyvät kysymykset kuuluvat kuitenkin luontevimmin tuomioistuimen ratkaistaviksi.

Kunnallishallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisestä

Hallinnon ja muutoksenhakujärjestelmän tarpeetonta kuormitusta voidaan vähentää huolehtimalla lainsäädännön selkeydestä. Tavoitteena tulisi pitää sitä, että mahdollisimman pieni osa päätöksistä syntyisi ensi asteessa virheellisessä järjestyksessä. Hallinnon kuormituksen vähentämiseksi olisi perusteltua pyrkiä myös "turhien" muutoksenhakujen vähentämiseen. Tällä tarkoitamme sellaisia muutoksenhakuja, joissa kaikki tai valtaosa vaatimuksista jätetään suoraan tutkimatta prosessinedellytysten puuttumisen vuoksi. Näiden tavoitteiden toteutumista voidaan tukea ymmärrettävällä lainsäädännöllä.

Mitä enemmän erilaisia erityislakiin perustuvia muutoksenhakumahdollisuuksia säädetään, sitä hankalammaksi muuttuu myös muutoksenhakuosoitusten kirjoittaminen. Virheetön muutoksenhakuosoitus on viranomaisen intressissä, jotta päätökset saataisiin lainvoimaisiksi ilman turhia mutkia ja viivytyksiä. Asiakkaan intressissä on puolestaan saada kerralla oikea ja yksiselitteinen tieto siitä kuka saa hakea päätökseen muutosta, millä perusteella, miten ja miltä taholta.

Oikaisuvaatimusmenettelyä ei käsityksemme mukaan ole perusteltua ottaa käyttöön yleisenä ja pakollisena muutoksenhaun esivaiheena. Tästä huolimatta valitusta edeltävää oikaisuvaihetta voidaan perustellusti pitää pääsääntönä, josta tulisi säätää yleislakien tasolla. Yleissäännökset oikaisuvaatimusmenettelystä olisi Kuntaliiton näkemyksen mukaan luontevinta sijoittaa hallintolakiin. Kunnallisen itsehallinnon vaatimukset edellyttävät kuitenkin, että kunnallishallinnossa sovellettavasta muutoksenhakumenettelystä säädetään jatkossakin täydentävästi kunta-laissa.

Oikaisuvaatimusmenettelyä säättämisen mahdollisimman laajasti yleislaeissa ei poissulje sitä, että kunkin erityisalan lainsäädännössä on erikseen arvioitava, missä asioissa on edelleen perusteltua säätää erikseen oikaisuvaatimuksesta sekä jatkovalituksena kunnallisvalituksen sijasta noudatettavasta hallintovalituksesta. Hallintolain ja kuntalain pääsäännöistä on mielestämme perusteltua säätää ainoastaan rajoitettuja poikkeuksia silloin, kun tietyissä asioissa ei ole kysymys kunnan yhteisistä asioista ja pääsäännöstä poikkeaminen on kansalaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta välttämätöntä. Erityislainsäädännössä olevat viittaukset kuntalain mukaiseen menettelyyn tulisi laatia riittävän selkeiksi siten, että ei jää epäselväksi, onko tarkoitettu kuntalain mukaista oikaisuvaatimusta sitä seuraavine kunnallisvalituksineen vai suoraan hallinto-oikeudelle tehtävää kunnallisvalitusta.

Yksilön sosiaalihuoltoa koskevissa päätöksissä ei ole kysymys kunnan asukkaiden "yhteisistä asioista". Jokaisen kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeuteen perustuva oikaisuvaatimus- ja valitusjärjestelmä ei sovi tällaisia päätöksiä koskevaksi muutoksenhakukeinoksi. Pidämme tärkeänä, että tämäntyyppisissä asioissa noudatetaan edelleen vain asianosaisten muutoksenhakuoikeuteen perustuvaa erityislaissa säädettävää muutoksenhakujärjestelmää. Tällaisten päätösten luonteesta johtuen niihin liittyväksi muutoksenhakukeinoksi sopii luontevimmin hallintovalitus, joka antaa muutoksenhakuviranomaiselle laajemman käsittely- ja päätösvallan sekä asianosaiselle mahdollisuuden hakea muutosta myös tarkoituksenmukaisuusperusteilla. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi uudessa lastensuojelulaissa suoraan ilman edeltävää oikaisuvaatimusmenettelyä valituskelpoisiksi säädetyt asiat sekä tahdonvastaiseen hoitoon määräämistä koskevat asiat.

Erityislakiin perustuvaa oikaisuvaatimusta lääninhallitukselle ei sen sijaan voida enää pitää perusteltuna. Tällaisia säännöksiä sisältyy yhä mm. opetustoimen lainsäädäntöön ja kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin. Lääninhallitukset eivät ole asemaltaan ja tehtäviltään muutoksenhakuviranomaisia. Erityislain mukaan lääninhallituksiin tehtävistä oikaisuista ja valituksista tulisi tulkintamme mukaan luopua – tällaisen järjestelmän ylläpitämiselle ei enää ole olemassa perusteluja lääninhallitusten aseman muututtua merkittävästi säännösten voimaantulon jälkeen.

Oikaisuvaatimusajasta tulisi mielestämme säätää mahdollisimman yhdenmukaisesti – mm. epäselvyyksistä johtuvien tarpeettomien oikeudenmenetysten välttämiseksi sekä ymmärrettävien muutoksenhakuosoitusten laatimisen mahdollistamiseksi. Neljäntoista päivän oikaisuvaatimusaikaa voitaneen pitää lähtökohtaisesti riittävänä. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisessä olisi arvioitava myös sitä, tarvitaanko erityisalan lainsäädännössä käsittelyn määrärajoista ja päätöksen täytäntöönpanosta yleislaeista poikkeavia säännöksiä.

Oikaisuvaatimuksen käsittelevästä viranomaisesta voitaisiin säätää erityislaeissa. Lähtökohtana tulisi mielestämme pitää sitä, että oikaisuvaatimus toimieliimen alaisen virkamiehen tai viranhaltijan päätöksestä tehtäisiin toimieliimelle ja toimieliimen päätöksestä sille itselleen. Kunnanvaltuuston ja kuntayhtymän ylimmän toimieliimen päätökseen olisi kuitenkin edelleen perusteltua hakea muutosta kunnallisvalituksin ilman edeltävää oikaisuvaatimusmenettelyä.

Hallintotuomioistuinten ruuhkien purkamista ei voida ulkoistaa valtion ja kuntien hallintoviranomaisille – ongelma tulisi ratkaista hallinto-oikeuksien resursseja lisäämällä ja hallintoprosessia kehittämällä. Oikaisuvaatimusmenettelyjen käyttöalan laajentaminen ei riitä kompensoimaan valtion tuottavuusohjelman aiheuttamaa tuomioistuinten resurssien vähentymistä. Tiettyyn rajaan saakka oikaisuvaa-

timusjärjestelmää yhtenäistämällä voitaneen kuitenkin tehostaa hallinnon muutoksenhakujärjestelmän toimintaa.

Asiakkaiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämisen yhteydessä arvioidaan myös, minkälaisen asioiden käsittelyssä olisi tarpeellista saada maksutonta tai osittain maksullista oikeusapua jo oikaisuvaatimuksen yhteydessä. Tällöin oikeusavun tarve arvioitaisiin asiaperusteisesti eikä prosessin vaiheen mukaan.

SUOMEN KUNTALIITTO

Kari Prättälä
lakiasiain johtaja

Mika Paavilainen
lakimies