



Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Lausuntopyyntöne 23.5.2012; dnro OM 12/41/2007

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi käsittelyn joutuisuutta hallinnossa ja oikeussuojaa käsittelyn viivästyessä koskevaksi lainsäädännöksi

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi käsittelyn joutuisuutta hallinnossa ja oikeussuojaa käsittelyn viivästyessä koskevaksi lainsäädännöksi. Ehdotus on jatkovalmisteltu passiivisuustyöryhmän mietinnöstä (oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5) saatujen lausuntojen pohjalta (oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:8).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi hallintoviranomaiselle velvollisuus määritellä odotettavissa oleva käsittelyaika tietyille asianosaisen oikeusasemaa koskeville asioille. Lisäksi hallinnon oikeussuojajärjestelmää ehdotetaan täydennettäväksi uudella oikeussuojakeinolla, joka takaisi asianosaiselle mahdollisuuden saattaa kysymys hallintoasian käsittelyn viivästyemisestä lainkäyttöviranomaisen arvioitavaksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hallintolakia, hallintolainkäyttölakia ja hallinto-oikeuslakia. Tavoitteena on osaltaan turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tehostamalla hallintoasioiden viivytyksetöntä käsittelyä sekä parantamalla asianosaisen oikeusturvaa viranomaistoiminnan passiivisuutta vastaan.

Viranomaisille ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus määritellä kohtuullinen käsittelyaika sellaisille asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskeville asioille, jotka viranomainen asianosaisen vireillepanon perusteella ratkaisee hallintopäätöksellä ja julkaista odotettavissa oleva käsittelyaika sekä seurata käsittelyaikojen toteutumista. Tätä ei sovelleta asiaan, jonka käsittelyajasta on säädetty erikseen.

Asianosainen voisi tehdä viivästysvalituksen, jos asian käsittelylle säädetty tai viranomaisen hallintolain nojalla antama käsittelyaika-arvio olisi ylitetty muusta kuin asianosaisesta johtuvasta syystä ja asianosainen katsoisi asian käsittelyn kokonaiskeston muodostuneen kohtuuttoman pitkäksi. Siinä tapauksessa, että valitusviranomainen katsoisi asian käsittelyn viivästyneen, se voisi asettaa viranomaiselle määräajan, jonka kuluessa asia on ratkaistava. Valitusviranomainen voisi asettaa viranomaiselle uhkasakon määräajan noudattamisen tehosteeksi.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira esittää lausuntonaan seuraavaa.

Dnro 4372/00.01.00.00/2012

13.8.2012

Ehdotetut säännökset koskisivat vain sellaisia asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevia asioita, jotka viranomainen asianosaisen vireillepanon perusteella ratkaisee hallintopäätöksellä. Valviran osalta säännökset koskisivat ennen kaikkea sen käsittelemiä lupaluonteisia asioita. Tällaisia ovat esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatinharjoittamisoikeuden tai -luvan myöntämistä, koulutuksen hyväksymistä ja ammattipätevyyden tunnustamista koskevat asiat (laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä, 559/1994, 4 – 13 §), raskauden keskeyttämiseen liittyvät lupa-asiat (laki raskauden keskeyttämisestä, 239/1970, 5, 5 a, 6 ja 8 §), sterilointilupa-asiat (sterilointilaki, 283/1970, 4 §), ihmisen elimien ja kudosten lääketieteelliseen käyttöön liittyvät lupa-asiat (laki ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä, 101/2001, 4, 5, 7, 11, 19, 20 ja 22 §), alkiotutkimukseen liittyvät lupa-asiat (laki lääketieteellisestä tutkimuksesta, 488/1999, 11 §), hedelmöityshoitoihin liittyvät lupa-asiat (laki hedelmöityshoidoista, 1237/2006, 24 §), alkoholijuomien, alkoholivalmisteiden ja väkiviinan valmistamiseen, maahantuontiin, tukkumyyntiin ja käyttöön liittyvät lupa-asiat (alkoholilaki, 1143/1994, 5, 7, 8 ja 27 § sekä asetus alkoholivalmisteista ja denaturoimisesta, 1345/1994, 7 ja 10 §), tupakkatuotteiden testauslaboratorioiden hyväksymistä koskevat asiat (laki toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi, 693/1976, 6 a §) sekä yksityisille terveydenhuollon palveluntuottajille myönnettävät valtakunnalliset luvat (yksityisestä terveydenhuollosta annettu laki 152/1990) ja yksityisille sosiaalihuollon palveluntuottajille myönnettävät valtakunnalliset luvat (yksityisistä sosiaalipalveluista annettu laki 922/2011).

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 14 b §:ään sisältyy säännöksiä ammattipätevyyden tunnustamisasioiden käsittelyä koskevista määräajoista. Kyseisten säännösten mukaan Valviran on ilmoitettava lain 6 – 8 §:ssä, 10 §:n 1 momentissa, 11 §:n 5 momentissa ja 12 §:ssä tarkoitetulle hakijalle tämän toimittamien asiakirjojen vastaanottamisesta sekä mahdollisesti puuttuvista asiakirjoista kuukauden kuluessa asiakirjojen vastaanottamisesta. Edellä tarkoitettuun hakemukseen on annettava päätös viimeistään kolmen kuukauden kuluttua kaikkien vaadittavien asiakirjojen vastaanottamisesta. Silloin, kun hakemuksen käsittelyyn sovelletaan yhteisön tunnustamissäännösten mukaista yleistä tunnustamisjärjestelmää, päätös hakemukseen on kuitenkin annettava viimeistään neljän kuukauden kuluttua kaikkien vaadittavien asiakirjojen vastaanottamisesta.

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 39 §:n 2 momentissa säädetään erityisistä oikeussuojakeinoista ammattipätevyyden tunnustamisasian käsittelyn viivästymistilanteen varalta. Kyseisten säännösten mukaan hakija voi, jos Valvira ei ole antanut päätöstä 14 b §:ssä säädetyssä määräajassa, tehdä valituksen. Valituksen katsotaan säännösten mukaan kohdistuvan tällöin hakemuksen hylkäävään päätökseen. Säännöksissä tarkoitetun valituksen voi tehdä, kunnes hakemukseen on annettu päätös. Lupa- ja valvontaviraston on ilmoitettava valitusviranomaiselle päätöksen antamisesta. Valituksen tekemisestä ja sen käsittelystä on muutoin soveltuvin osin voimassa, mitä pykälän 1 momentissa säädetään.

Dnro 4372/00.01.00.00/2012

13.8.2012

Edellä selostetut terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 14 b §:n ja 39 §:n 2 momentin säännökset perustuvat nk. ammattipätevyysdirektiiviin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ammattipätevyyden tunnustamisesta, 2005/36/EY) ja ne ovat tulleet voimaan 1.1.2008. Kyseiseen lakiin on kuitenkin sisällytetty osittain samansisältöisiä, ammattipätevyysdirektiiviä edeltäneisiin EY-direktiiveihin perustuneita säännöksiä jo lain voimaantulosta (1.7.1994) lähtien. Säännöksiin perustuvia valituksia ei ole toistaiseksi tehty. Ammattihenkilölain säännökset poikkeavat työryhmämietinnössä ehdotetuista viivästysvalitusta koskevista säännöksistä siinä suhteessa, että valitus on mahdollinen lain 14 b §:ssä säädetyn määräajan kuluttua ja tilanne katsotaan tällöin vastaavaksi, kuin jos hakemus olisi hylätty, jolloin myös asian käsittely hallintotuomioistuimessa on valitusasian mukainen.

Edellä tarkoitettujen määräaikojen noudattamisessa on esiintynyt käytännössä ongelmia tilanteissa, joissa Valvira (tai sen edeltäjä Terveydenhuollon oikeusturvakeskus) on joutunut pyytämään lausuntoa hakijan ulkomailla suorittaman koulutuksen ja suomalaisen koulutuksen vastaavuudesta suomalaiselta koulutusyhteisöltä (yliopistolta, ammattikorkeakoululta tai sosiaali- ja terveysalan oppilaitokselta).

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

Raskauden keskeyttämisestä annetun lain 10 §:n 2 momentissa ja sterilöimislain 5 §:ssä edellytetään, että raskauden keskeyttämistä ja sterilöimistä koskevat lupa-asiat käsitellään kiireellisinä. Käytännössä asian luonteesta johtuen raskauden keskeyttämisasiat käsitellään pääsääntöisesti 1 – 3 päivän kuluessa ja sterilöimisasiat 1 – 2 viikon kuluessa. Todettakoon, että Valviran näissä asioissa antamiin päätöksiin ei voi voimassa olevien säännösten perusteella hakea muutosta valittamalla.

Hallituksen esityksen hallintolain 23 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että käsittelyaika alkaa kulua hallintolain 20 §:stä ilmenevän pääsäännön mukaan asian vireille tulosta. Joissakin tapauksissa asian vireille tulon määrittäminen on tuottanut ongelmia esimerkiksi siitä syystä, että lupahakemus on toimitettu Valviraan puutteellisenä, jolloin käsittely voi varsinaisesti alkaa vasta kaikkien tarvittavien asiakirjojen saapumisen jälkeen. Käsittelyaika-arviota tällaisissa tapauksissa annettaessa tultaneen erikseen toteamaan, että käsittelyajan voidaan laskea alkaneen vasta siitä ajankohdasta, jolloin hakija on toimittanut kaikki hakemuksen käsittelyn edellyttämät asiakirjat. Asiaa saattaisi selkeyttää, jos esimerkiksi hallituksen esityksen perusteluissa todettaisiin, että käsittelyaika alkaa vasta, kun hakemuksen käsittelyssä vaadittavat asiakirjat ovat saapuneet. Tosin hallituksen esityksen hallintolainkäyttö-

Dnro 4372/00.01.00.00/2012

13.8.2012

lain 73 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että viivästysvalituksen edellytyksenä olisi, että käsittelyn viivästyminen yli arviossa esitetyn käsittelyajan ei johdu asianosaisen omasta menettelystä.

Valvira toteaa, että se on jo useiden vuosien ajan sopinut sosiaali- ja terveysministeriön kanssa vuosittain tekemissään tulossopimuksissa muun muassa keskeisimpiä hakemusasioita koskevista tavoitekäsittelyajoista. Edellisessä kappaleessa todettuun liittyen Valvira on sopinut vuotta 2012 koskien, että terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammattioikeushakemukset käsiteltävän suomalaisen koulutuksen osalta 5 työpäivän kuluessa siitä, kun kaikki asiakirjat on toimitettu ja EU/ETA-maiden ulkopuolisten koulutusten osalta 4 kuukaudessa siitä, kun kaikki asiakirjat on toimitettu. Yksityisen terveydenhuollon lupa-asioissa käsittelyaikojen mediaani on 6 kk ja 70 % lupa-asioista käsitelään 8 kuukaudessa sekä vastaavasti yksityisen sosiaalihuollon lupa-asioissa molemmat ajat ovat 7 kk. Raskauden keskeyttämistä koskevat asiat käsitelään 4 työpäivän kuluessa.

Valvira pitää ehdotettua sääntelyä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta perusteltuna. Käsittelyaikojen arvioiminen, tiedon antaminen ja niiden julkaiseminen verkossa merkitsevät kuitenkin lisätyötä hallintoviranomaisille. Lupa- ja valvontavirasto pitää välttämättömänä, että tässä yhteydessä varmistetaan viranomaisten riittävät henkilöresurssit tehtävien hoitamiseksi.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto on antanut tästä asiasta lausuntonsa myös tammikuussa 2009 (passiivisuustyöryhmän mietintö) ja kiinnittänyt tuolloin huomiota siihen, että säännöksissä olisi tarpeen huomioida myös se tilanne, että asian käsittelyn viivästyminen johtuu muun ulkopuolisen tahon kuin toisen viranomaisen menettelystä. Ehdotetun hallintolainkäyttölain 73 e §:n 2 momentin mukaan valitusviranomainen voisi, jos asian käsittelyn viivästyminen johtuu muun viranomaisen kuin asiassa päätöksen tekevän viranomaisen menettelystä, asettaa pykälän 1 momentissa tarkoitetun määräajan ja uhkasakon tälle viranomaiselle. Kaikki sellaiset tahot, joilta asian käsittelyssä joudutaan pyytämään lausuntoa tai muuta selvitystä, eivät kuitenkaan ole viranomaisia; esimerkiksi osa terveydenhuollon koulutusyhteisöistä on oikeudelliselta muodoltaan yhdistyspohjaisia tai muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Lupa- ja valvontavirasto toistaa aiemman ehdotuksensa, että kyseistä säännöstä täydennettäisiin esimerkiksi siten, että se koskisi viranomaisten ohella myös muita yhteisöjä ("...johtuu muun viranomaisen *tai yhteisön* kuin..., valitusviranomainen voi asettaa määräajan tai uhkasakon tälle viranomaiselle *tai yhteisölle*").

Lopuksi Valvira haluaa kiinnittää huomiota voimavaratilanteeseen. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että oikeussuojaa hallinnon viivästyminen vastaan pyritään tehostamaan myös tukemalla ja vahvistamalla sellaisia menettelyjä ja toimintatapoja, jotka korostavat hallintoviranomaisten tehtävää huolehtia asian käsittelystä ilman aiheetonta viivästyä. Edelleen todetaan, että tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että viranomaisilla on riit-

Dnro 4372/00.01.00.00/2012

13.8.2012

tävät voimavarat tehtäviensä hoitamiseksi. Valvira pitää toteamusta erittäin tärkeänä. Se on todennut eri yhteyksissä, että viraston henkilöstövoimavarat eivät ole tällä hetkellä oikeassa suhteessa sille kuuluvien tehtävien määrään.

Ylijohtaja



Marja-Liisa Partanen

Hallintojohtaja


Ritva Kujala

Tiedoksi

Valviran johtoryhmä