

12.1.2009

Dnro 3719/5/08

Oikeusministeriö

oikeusministerio@om.fi

Viite: Lainvalmisteluosaston lausuntopyyntö 10.11.2008 (OM 12/41/2007, OM004:00/2008)

LAUSUNTO PASSIIVISUUSTYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ

1

JOHDANTO

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitulla kirjeellään pyytänyt lausuntoa hallintolainkäytön kehittämistoimikuntaa avustavan työryhmän (passiivisuustyöryhmä) mietinnöstä (2008:5) "Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä".

Keskityn lausunnossani esittämään eräitä yleisiä kannanottoja erityisesti ehdotetuista hallintolain muutoksista. Todettakoon, että oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen on ollut 21.4.2008 asian aiemmassa valmisteluvaiheessa kuultavana ja tässä tarkoituksessa jättänyt oikeusministeriölle myös kirjallisen lausunnon (dnro 1237/5/08).

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

2

ALUSTAVIA NÄKÖKOHTIA

Mietinnön lähtökohdat eli asioiden käsittelyn nopeuttaminen ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen tarjoaminen viivästystilanteissa ovat erittäin kannatettavia. Erimielisyyttä ei liene siitä, että hallinnossa asioivan oikeusturvan lisäämiseksi hallinnonsisäisten ja lailla sinänsä tarkemmin sääntelemättömien asioiden käsittelyn tehostamiseen tähtäävien toimien (esim. ohjeet, toiminnan sisäinen järjestäminen) ohella tarvitaan myös lainsäädännöllisiä ratkaisuja. Korostan kuitenkin, että jos asioiden käsittelyn viivästyminen

johtuu riittämättömistä resursseista, tilannetta ei auta pelkkä toiminnan tehostamiseen tähtäävän sääntelyn lisääminen.

Mietinnön mukaan yleinen eurooppalainen lähtökohta on, että myös hallinnon toimimattomuuden katsotaan edellyttävän tehokasta oikeusturvaa. Mietinnön maavertailu kattaa seitsemän esimerkkiä. Siitä ei käy kuitenkaan ilmi, millaisia käytännön vaikutuksia maavertailumaissa käytössä olevilla järjestelmillä todellisuudessa on ollut yhtäältä hallintotoiminnan tehostumiseen ja toisaalta asiakkaiden oikeusturvaan.

Hyvän hallinnon toteutumisen valvonta on vanhastaan yksi eduskunnan oikeusasiamiehen harjoittaman perusoikeuksien turvaamiseen tähtäävän laillisuusvalvonnan ydinalueista. Tätä kautta ehdotus on merkittävä sikälikin, että sillä on vaikutusta myös oikeusasiamiehen toimintaan viivästyskanteluiden käsittelijänä.

Ehdotus merkitsisi toteutuessaan aivan uudentyyppisen oikeudellisen instrumentin tuomista oikeusjärjestelmäämme.

3

EHDOTUSTEN YKSITYISKOHTAINEN TARKASTELU

3.1

Toteuttamisvaihtoehdon valinnasta

3.1.1

Alustavia näkökohtia

Ehdotuksessa on lähemmin arvioitu neljää vaihtoehtoista mallia – viivästysvalitus, viivästyshallintoriita, viivästyskantelu ja laillisuusvalvonnan kehittäminen – rahallisen hyvityksen jäädessä lähinnä maininnan varaan. Valmistelun pohjaksi on omaksuttu viivästysvalitusmenettely sitä edeltävine kiirehtimisvaatimuksineen, eli esillä olleista vaihtoehdoista käytännössä monivaiheisin.

Tähän vaihtoehtoon verrattuna viivästyshallintoriita ja viivästyskantelu olisivat menettelyiltään yksinkertaisempia ja ehkä myös asiakaslähtöisempiä, koska niiden avulla koettu viivästys olisi mahdollista saattaa suoraan muutoksenhakuelimen tutkittavaksi ilman monivaiheista yhteydenpitoa hallintoviranomaiseen. Nämä menettelyt eivät myöskään veisi hallintoviranomaisen voimavaroja siinä määrin kuin nyt ehdotettu viivästysvalitusmenettely sitä edeltävine hallinnonsisäisine oikaisuvaatimusmenettelyineen. Toisaalta muut vaihtoehdot olisivat omiaan kuormittamaan tuomioistuimia ja muita viranomaisia.

Viivästysvalitusmenettelyyn liittyvä oikaisumenettely voisi sinänsä vähentää tarvetta varsinaiseen muutoksenhakuun asiakkaan tyytyessä hallintoviranomaisen vastauksiin. Laillisuusvalvonnassa tekemieni havaintojen mukaan tästä ei kuitenkaan ole täyttä taetta. Tavoiteltava lähtökohta onkin mielestäni se, että mahdolliset epäkohdat saataisiin ratkaistua hallinnonsisäisesti tarvitsematta turvautua muutoksenhakuun.

Mielestäni on kuitenkin syytä tarkastella lähemmin eräitä muita valmistelussa esillä olleita vaihtoehtoja. Esitän seuraavassa eräitä näkökohtia viivästyshallintoriitamenettelystä ja rahallisesta hyvityksestä.

3.1.2

Viivästys hallintoriitamenettelystä

Mietinnössä on tuotu esiin monia niin viivästyshallintoriitamenettelyn toteutettavuuden kuin hallinnon asiakkaan näkökulmasta vakuuttavia seikkoja, jotka puhuvat järjestelmän puolesta (yksinkertaisuus, toteutettavuus vähimmäisääntelyn keinoin ja soveltuvuus kaikkiin viivästystilanteisiin), kun taas esiin tuodut ongelmat liittyvät asiakkaan näkökulmasta lähinnä tietoisuuteen tällaisen oikeussuojakeinon olemassaolosta. Toisaalta tämä saattaa päteä myös nyt ehdotettuun menettelyyn. Jotta asianosainen ylipäättään osaisi turvautua kiirehtimisvaatimusmenettelyyn, häntä tulee lain 23 §:n mukaisesti hänen yhteydenottonsa johdosta informoida hallintolain 8 §:n tarkoittamalla tavalla kiirehtimisvaatimusmenettelyn mahdollisuudesta.

Sinänsä itse viivästysasian saattaminen hallintoriitamenettelyssä käsiteltäväksi ei käsitykseni mukaan olisi käytännössä sen monimutkaisempaa kuin viivästysvalituksenkaan tekeminen. Koska viivästyshallintoriitamenettely olisi kaikkiin viivästystilanteisiin soveltuva, sen käytöstä viivästystilanteissa olisi mahdollista laatia kaikille hallintoviranomaisille yhtäläisesti soveltuva ohje.

Mielestäni se, että hallintoriitamenettelyn käyttö edellyttäisi mietinnössä todetulla tavalla muutoksenhakulautakunnissa laajoja perehdyttämistoimia, ei ole menettelyä vastaan puhuvana perusteena merkityksellinen, koska viivästyshallintoriitamenettelyä on mietinnössäkin pidetty yksinkertaisena.

Todettakoon vielä, että uudistuksen soveltamisalan rajausta perusteltaessa (s. 27) on tosiasiallisen hallintotoiminnan passiivisuustilanteet ehdotettu rajattavan uudistuksen ulkopuolelle vetoamalla siihen, että tällaisissa tapauksissa olisi jo nykyläinsäädännön mukaan usein käytettävissä tehokas oikeussuojakeino eli hallintoriitamenettely. Nyt kuitenkin mietinnössä toisaalta ylipäättään torjutaan hallintoriitamenettely viivästystilanteiden oikeussuojakeinona vetoamalla menettelyyn tai sen käyttöönottoon liittyviin hankaluuksiin.

Sitä vastoin viivästyshallintoriitamenettely saattaisi kyllä merkittävästi kuormittaa hallintotuomioistuimia, jos käytössä olisi tällainen oikeussuojakeino ilman hallinnonsisäistä oikaisumenettelyä. Tätä voidaan pitää tämän vaihtoehdon heikkoutena.

3.1.3

Rahallisesta hyvityksestä

Rahallisen hyvityksen mahdollisuutta ei ole mietinnössä juurikaan arvioitu. Olen pohtinut perusoikeuksien loukkausten hyvittämistä muun muassa puheenvuoroissani eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomuksissa vuosilta 2005 ja 2006. Niihin viitaten haluan myös tässä yhteydessä tuoda esiin eräitä näkökohtia.

Ainoastaan riittävän tehokkaat oikeussuojakeinot perusoikeusloukkauksia vastaan voivat johtaa vaikuttaviin tuloksiin. Tällaisena keinonapidän rahallista hyvittämistä, joka sopii luontaisena jatkumona perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen. Kansallinen hyvittämismahdollisuus olisi perusteltu siksikin, ettei loukkausten hyvittämiseksi olisi tarpeen turvautua kansainvälisiin elimiin.

Nykyisen sääntelyn puitteissa oikeusasiamiehellä ei ole katsottu olevan mahdollisuutta lausua vahingonkorvausvastuusta eikä hän myöskään voi määrätä vahingonkorvauksia maksettavaksi. Joitakin esityksiä korvausten maksamiseksi on kuitenkin vuosikymmenten mittaan tehty, ja ne ovat johtaneet kantelijoiden kannalta hyviin lopputuloksiin.

3.1.4

Johtopäätös

Edellä lausutun perusteella viivästyshallintoriitamenettely ja rahallisen hyvityksen mahdollisuus ansaitsivat mielestäni asian jatkovalmistelussa tulla vielä pohdituiksi.

Nyt ehdotetun järjestelmän osalta esitän seuraavat havainnot.

3.2

Ehdotuksen vaikutuksista oikeusasiamiehen toimintaan

3.2.1

Tilastotiedoista

Mietinnössä esitettyjen tilastotietojen (s. 8–9) mukaan viivästyskanteluiden määrä on ollut kasvussa. Vuonna 2007 tällaisia asioita kirjattiin mietinnön mukaan oikeusasiamiehen kansliassa 308, mikä oli yhdeksän prosenttia kanteluiden kokonaismäärästä.

Mietinnössä esitettyjen tilastojen perusteella kanteluiden määrällisestä kasvusta huolimatta ei ole nähtävissä, että toimenpiteisiin johtaneiden viivästyskanteluiden prosentuaalinen osuus olisi kasvanut. Mietinnössä sen on arvioitu olevan samaa luokkaa kuin toimenpideratkaisujen määrän yleensäkin eli 22 prosenttia tutkituista asioista. Asiakkaan kokemusviivästymisestä ja todettu viivästys eivät tästä näkökulmasta siten aina vastaa toisiaan, eikä ensiksi mainittua voida pitää ratkaisevana tekijänä arvioitaessa sitä, missä määrin aiheeton viivästyminen on hallinnossa lisääntynyt.

Toisaalta kyse on tilastojen näkökulmasta siitä, miten asia on saapumisvaiheessa kirjattu oikeusasiamiehen kansliassa ja onko viivästystilastomerkintä tässä yhteydessä tehty. Väite viivästymisestä voi nimittäin olla kantelun varsinainen aihe mutta se voi esiintyä myös yhtenä muiden väitteiden joukossa, joista keskeisimmiksi arvioitujen perusteella asia kirjataan. Näin ollen mietinnössä esitetyt yksityiskohtaiset lukumäärätiedot eivät välttämättä anna koko kuvaa viivästysväitteiden todellisesta määrästä. Vaikutelmani onkin, että viivästysväitteitä esitetään merkittävässä määrin enemmän kuin mietinnössä esitetyt luvut antavat ymmärtää.

3.2.2

Käytännön vaikutuksista

Mietinnössä on arvioitu, että uusi menettely vähentäisi *selvästi* viivästyskanteluiden määrää, mikä olisi mietinnön mukaan *merkittävä* muutos kanteluviranomaisten toiminnassa (s. 30). Edelleen mietinnön mukaan kanteluviranomaisten tehtäväksi jäisi yleinen viranomaisten asettamien ja julkaisemien käsittelyaikojen kohtuullisuuden arviointi. Tähän palaan kohdassa 3.4.

Mietinnössä esitetystä arviosta poiketen olen taipuvainen uskomaan menettelyn päinvastoin monella tavalla lisäävän oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tutkittavaksi tulevia käsittelyn joutuisuuteen liittyviä seikkoja.

Kohtuullisen käsittelyajan arvioiminen jäisi – kuten mietinnössä on todettu – laillisuusvalvojien arvioitavaksi.

Uusi menettely ei ainakaan alkuvaiheessaan myöskään välttämättä lainkaan vähentäisi viivästyskanteluiden määrää. Moni saattaisi vanhasta tottumuksesta päätyä kantelemaan kokemastaan viivästyksestä turvautumatta säännönmukaiseen muutoksenhakuun. Oikeusasiamiehen kanslian työmäärä tosin vähenisi, kun mahdollista viivästystä ei olisi tarpeen ryhtyä enemmälti tutkimaan.

Ehdotukseen sisältyy myös useita uusia hallintoviranomaisia velvoittavia määräaikoja (kiirehtimisvaatimukseen vastaamiselle asetetut viikon ja

kahden viikon määräajat), joiden noudattamisen laiminlyöminen voisi tulla kanteluna tutkittavaksi. Todettakoon vertailun vuoksi, että julkisuuslakia koskevissa kanteluissa arvioitavaksi tulee usein juuri lain 14 §:ssä asetettujen määräaikojen noudattaminen. Luonnollisesti myös viivästysvalituksen käsittelevä tuomioistuin voisi joutua kantelun kohteeksi ainakin siitä näkökulmasta, onko viivästysvalitus käsitelty hallintolainkäyttölain muuttamista koskevan ehdotuksen 73 d §:n 1 momentin mukaisesti kiireellisenä.

Laillisuusvalvonnalle jäisi sijaa myös hallintolainkäyttölakiin ehdotettujen valituskieltojen vuoksi (73 h §). Arvioitavaksi saattaisi siten tulla esimerkiksi viivästyneen viranomaisen päätöksenteolle asetetun määräajan pituuden ja uhkasakon asettamatta jättämisen asianmukaisuus. Hallintolainkäyttölakiin ehdotetusta 73 g §:stä puolestaan seuraisi, että viivästysvalituksen käsittelyn raukeamistilanteissa – mutta myös todetuissa viivästystilanteissa – kantelumenettely jäisi käytännössä ainoaksi keinoksi saada hallintoviranomaisen menettelyn virkamies- tai virkarikosoikeudellinen asianmukaisuus tutkittavaksi.

Edellä todetun perusteella ehdotettu menettely avaisi siten mahdollisuuden hyvin moninaisten väitteiden tekemiseen. Tämän vuoksi mietinnössä esitetty arvio ehdotuksen myönteisestä vaikutuksesta oikeus-asiamiehen työmäärään ei ehkä ole täysin oikeaan osunut.

3.3

Uudistuksen soveltamisalan raja

Hallintolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 23 a §, jossa säädettäisiin yhtäältä kohtuullisen käsittelyajan asettamisesta jatoisaalta uudistuksen soveltamisalan rajauksesta. Soveltamisalan raja ehdotetussa muodossaan on mielestäni omiaan lisäämään järjestelmän monimutkaisuutta. Toisaalta se jättäisi merkittäviä asiaryhmiä kokonaan uudistuksen ulkopuolelle.

Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät kaikki viranomaisaloitteiset asiat. Tämä raja jää mielestäni kaipaamaan tarkempaa pohdintaa. Viranomaisaloitteisestikin vireille tulleissa asioissa asianosaisen, jota asia suoraan koskee, intressissä voi nimittäin olla asian ripeä loppuun saattaminen. Asian käsittelyn viivytyksettömyyden vaatimus velvoittaa viranomaisia asian vireille tulon tavasta riippumatta varsinkin, kun kyse on jonkun edusta, oikeuksista tai velvollisuuksista.

Ehdotetussa muodossaan raja jättäisi eräitä henkilön perustavaa laatua olevia oikeuksia merkittävästi koskevia asiaryhmiä soveltamisalan ulkopuolelle, vaikkei kyse olisikaan viranomaisaloitteisesta asiasta. Tällaisia ovat monet ilmoituksen perusteella vireille tulevat asiat.

Esimerkkinä mainittakoon holhoustoimilain (442/1999) 91 §:ssä tarkoitettujen edunvalvontailmoitusten käsittely. Tällaiset asiat eivät tule vireille viranomaisaloitteisesti maistraatin toimesta, eikä ilmoittaja ole niissä asianosainen. Maistraatti ei näissä tapauksissa myöskään ratkaise edunvalvonta-asiaa eli edunvalvonnan tarpeellisuutta tai tarpeettomuutta lopullisesti hallintopäätöksellä siten kuin ehdotuksessa on tarkoitettu. Tästä huolimatta edunvalvontailmoituksen kohteen intressissä voi olla asian käsittelyn loppuun saattaminen maistraatissa ilman aiheetonta viivytystä, koska kyse on hänen itsemääräämisoikeuteensa voimakkaasti vaikuttavan asian käsittelystä. Nähdäkseni mietinnössä ei ole riittävästi arvioitu tämänkaltaisia asiaryhmiä ja niiden erityispiirteitä.

3.4

Kohtuullisen käsittelyajan asettaminen ja sen valvonta

Hallintolakiin ehdotetun 23 a §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asettaa kohtuullisen käsittelyajan, jonka asianmukaisuutta ylimmät laillisuusvalvojat voisivat mietinnön perustelujen mukaan arvioida.

Viranomaisen itsensä asettama käsittelyaika olisi tosiasiallisesti yksi ratkaiseva mittapuu arvioitaessa sitä, onko asian käsittely ylipäättään viivästynyt. Tavoiteltavat käsittelyajat määritellään usein viranomaisten tulossopimuksissa talousarvion laadinnan yhteydessä. Tätäkin kautta kyse on myös resursseista. Käsittelyajan arvioiminen ja asettaminen lieneekäytännössä mahdollista lähinnä tilastollisena keskiarvona. Mielestäni voidaan kuitenkin aiheellisesti kysyä, johtaisiko ehdotus siihen, että viranomaiset varmuuden vuoksi ilmoittaisivat tarpeettomankin pitkän käsittelyajan, jotta todellinen käsittelyaika varmuudella mahtuisi tuon ennalla ilmoitetun arvion puitteisiin.

"Kohtuullinen aika" on ilmaisuna tulkinnanvarainen, ja kohtuullisen käsittelyajan asianmukaisuuden arvioiminen saattaisi laillisuusvalvonnassa olla käytännössä vaikeaa. Tähän saakka asian käsittelyn kestoa on nimittäin lähtökohtaisesti arvioitu tapauskohtaisesti asian laadun, vaikeusasteen, siinä suoritettujen toimenpiteiden yms. tekijöiden perusteella.

Laillisuusvalvojien arvioinnin lisäksi ehdotus mahdollistaa käsitykseni mukaan myös sen, että hallintotuomioistuin tekee arvion viranomaisen asettaman kohtuullisen käsittelyajan asianmukaisuudesta yksittäistä viivästysvalitusta käsitellessään. Tästä näkökulmasta ehdotus mahdollistaa sellaisen vaikutelman syntymisen, että ehdotus saattaisi johtaa laillisuusvalvonnan ja riippumattomien tuomioistuinten välisessä suhteessa ongelmallisiin tilanteisiin, jos viivästysvalitusta käsiteltäessä tuomioistuin on jo kertaalleen hyväksynyt viranomaisen ilmoittaman käsittelyajan kohtuulliseksi mutta laillisuusvalvoja olisi asiaa toisessa yhteydessä käsitellessään toista mieltä.

Edellä todetut ongelmat olisivat perimmältään vältettävissä sillä, että eri asiaryhmille olisi laissa säädetty tietyt käsittelyajat, mikä epäilemättä ei olisi yksinkertainen tehtävä. Se voisi kuitenkin pitemmän päälle tehostaa asioiden käsittelyä. Esimerkkinä totean laillisuusvalvonnassa tekemieni havaintojen perusteella, että toimeentulotukiasioissa käsittelyajat ovat kehittyneet ratkaisevalla tavalla myönteiseen suuntaan sen jälkeen, kun niille määritettiin käsittelyaika suoraan laissa. Käsittelyajasta säätämällä voitaisiin myös vähentää tarvetta ylipäättään turvautua oikeussuojakeinoihin.

Edellä todetun johdosta esitän jatkovalmistelussa vielä harkittavaksi, olisiko käsittelyajoista mahdollista säätää nykyistä useammin laissa, tai olisiko ehdotetussa säännöksessä mahdollista joka tapauksessa yksilöidymmin luonnehtia tekijöitä, joita voitaisiin ottaa huomioon kohtuullista käsittelyaikaa määritettäessä.

3.5

Viivytyksettömyyden arviointiperusteet

Ihmisoikeustuomioistuimen ja ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännöissä osaltaan muodostuneiden viivytyksettömyyden arviointiperusteiden lisäämistä nimenomaisesti hallintolakiin (ehdotuksen 23 b §) pidän erittäin suotavana, vaikka ehdotus ei muuten toteutuisikaan.

Esitän kuitenkin harkittavaksi, olisiko säännösehdoituksessa olevaa lueteloa tarpeen täydentää niitä tilanteita ajatellen, joissa asian käsittely ja siten myös käsittelyaika ovat riippuvaisia myös muun kuin asian ratkaisun viranomaisen toimenpiteistä.

3.6

Lakisääteiset käsittelyajat

Hallintolakiin ehdotetun 23 c §:n mukaan kiirehtimisvaatimus ja viivästysvalitus olisivat käytettävissä myös silloin, kun laissa on jo asetettu asian käsittelylle ehdoton enimmäisaika. Tämä saattaa mielestäni käytännössä johtaa erityislakeihin säädettyjen käsittelyaikojen käymiseen turhiksi, vaikka niitä säädettäessä on jo otettu kantaa käsittelyajan kohtuullisuuteen. Lakisääteiset käsittelyajat ilmaisevat asiakkaalle sen, missä ajassa hän viimeistään saa asiassaan päätöksen. Toisaalta ne myös tarjoavat asiaa käsittelevälle viranomaiselle ikään kuin työrauhan käsitellä asiaa korkeintaan tuon määräajan. Viittaan myös siihen, mitä olen edellä kohdassa 3.5 todennut.

Mielestäni tulisi lähteä siitä, että lakisääteisten käsittelyaikojen kyseessä ollen kiirehtimisvaatimus ja viivästysvalitus olisivat mahdollisia vasta tuon määräajan umpeuduttua, jolloin viivästys olisi kiistatonta.

3.7

Kiirehtimisvaatimus ja siihen vastaaminen

3.7.1

Lähtökohtana yhdenvertaisen kohtelun vaatimus

Perustuslain 6 § edellyttää hallinnon asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua, johon kuuluu, että samanlaiset asiat pyritään ratkaisemaan yhtä ripeästi. Edelleen siihen voidaan katsoa vakiintuneesti kuuluneen, että jotakin asiaa ei aseteta toisen edelle vain siksi, että asianosainen niin haluaa. Kiirehtimisvaatimuksen esittämisen taustalla saattaa kuitenkin vaikuttaa tällainen tahto tai toive. Itse asiassa se, mitä kiirehtimisvaatimusvaiheen tarkoituksesta mietinnössä on esitetty (s. 29), merkitsee merkittävää poikkeamaa edellä kuvatuista vakiintuneista tulkinnoista. Hallinnon sisäisen kiirehtimisvaatimuksen tarkoituksena on nimittäin todettu olevan se, että yksittäisen asianosaisen asia saatettaisiin viimeistään kiirehtimisen johdosta päätökseen asianosaista tyydyttävässä käsittelyajassa.

On kuitenkin asiaryhmiä, joissa ratkaisun saaminen on kaikille yhtä tärkeää siitä riippumatta, kiirehtiikö henkilö asiansa käsittelyä. Ne, jotka syystä tai toisesta eivät kykene peräänkuuluttamaan asiaansa, saattavat uudistuksessa jäädä yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta ongelmallisella tavalla asiansa kiirehtimiseen kykeneviin nähden heikompaan asemaan.

Kiirehtimisvaatimusmenettelyn ensi sijaisen tarkoituksen tulisi mielestäni olla se, että asiakas saa sen avulla ja niin halutessaan hallintoviranomaisen valituskelpoisen näkemyksen asian käsittelyaikaan vaikuttavista tekijöistä eikä se, että kiirehtimisvaatimuksen esittäneiden asiat tosiasiallisesti käsiteltäisiin ennen muita. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta pidän ongelmallisena, jos hallintoviranomaisiin kehittyisi sellainen ajattelutapa, että kiirehtimisvaatimuksen esittäneiden henkilöiden asiat asetetaan perusteetta aina etusijalle, jotta jatkossa välttyttäisiin vastaamasta viivästysvalitukseen.

Edellä todetun vuoksi suhtaudun varauksin ehdotuksen yhteiskunnallisten vaikutusten yhteydessä (s. 30) esitettyyn arvioon siitä, että ehdotuksella olisi myönteisiä vaikutuksia hallinnon toiminnan yhdenvertaisuuteen. Ehdotus voisi toteutuessaan toki lisätä hallinnon asiakkaan oikeusturvavarmuutta hänen tietäessään, että viipyminen olisi mahdollista saattaa viime kädessä ulkopuolisen tahon arvioitavaksi.

3.7.2

Kiirehtimisvaatimuksen tekemisen ajankohdasta

Ehdotuksessa ei ole rajattu sitä, milloin kiirehtimisvaatimuksen voi tehdä, eli missä vaiheessa menettely voisi aikaisintaan käynnistyä. Ehdotettu

menettely mahdollistaisi kärjistäen myös sen, että asianosainen esittäisi kiirehtimisvaatimuksen heti asian vireillepanon yhteydessä (esimerkiksi suoraan hakemusasiakirjassa) tai joka tapauksessa ennen viranomaisen asettaman kohtuullisen määräajan umpeutumista kokiessaan, että tuo määräaika ylittää on liian pitkä.

Näin ollen uudistuksen tarkoittama käsittelyaikaa koskeva menettely saataisi käynnistyä, vaikkei pääasian käsittely olisi käytännössä edes vielä ennättänyt alkaa eikä muita kuin ehdotuksen 23 a §:n tarkoittamalla tavalla ennakkoon ilmoitettuja perusteita asian käsittelyn kestolle olisi vielä ylipäättään esitettävissä. Tätä ei mielestäni voi pitää tarkoituksenmukaisena eikä hyvää hallintoa edistävänä.

Edellä todetun vuoksi asian jatkovalmistelussa olisi mielestäni syytä harkita, tulisiko lähtökohdan olla, että kiirehtimisvaatimukseen olisi mahdollista turvautua vasta viranomaisen asettaman ja ilmoittaman määräajan kuluttua umpeen.

3.7.3

Kiirehtimisvaatimuksen muotovaatimus

Hallintolakiin ehdotetun 23 d §:n 1 momentin mukaan kiirehtimisvaatimus olisi tehtävä kirjallisesti. Ehdotusta on tältä osin syytä tarkastella suhteessa hallintolain voimassaoleviin 19 ja 20 §:ään. Ensiksi mainitun säännöksen mukaan asia voidaan viranomaisen suostumuksella panna vireille myös suullisesti. Jälkimmäisessä säännöksessä on puolestaan säädetty muun muassa suullisen vireillepanon yhteydessä esitettyjen tietojen kirjaamisesta. Kiirehtimisvaatimuksen esittäminen lienee kiirehtimisasian vireillepanoa.

Asianosaisen näkökulmasta tilanne voi näyttäytyä monimutkaisena, jos hän ottaa viranomaiseen yhteyttä puhelimitse, tiedustelee asiansa tilaa ja suullisen vastauksen saatuaan välittömästi kiirehtii asiaansa mutta hänet kuitenkin joudutaan ohjaamaan tekemään kiirehtimisvaatimuksensa kirjallisena, minkä jälkeen hänelle viikon kuluessa vastataan mahdollisesti suullisesti.

Edellä todettuun liittyy toisaalta myös se, tulisiko kiirehtimisvaatimus perustella ja missä määrin. Kyse on samalla ehdotetun 23 d §:n suhteesta asiakirjan täydentämisestä koskevaan hallintolain 22 §:ään. Jos kiirehtimisvaatimuksen tarkoitus on mietinnöstä ilmenevällä tavalla saada asia ratkaistuksi tarvitsematta turvautua viivästysvalitukseen, kiirehtimisvaatimukselta voitaneen edellyttää perustelemista. Viranomaisen ei nimittäin ole mahdollista arvioida yksittäistapauksessa asian merkitystä – ja sitä kautta kiirehtimisen tarvetta – asianosaiselle, jollei hän sitä itse erikseen tuo esille. Täl-

löin kiirehtimisvaatimusta tulisi tarvittaessa täydennyttää, mikä toisaalta lisäisi menettelyn monimutkaisuutta.

Todettakoon vielä, että kirjallinen muoto ei olisi välttämätön muutoksenhaun näkökulmasta, koska hallintolainkäyttölakiin ehdotetun 73 d §:n perustelujen mukaan (s. 40) asia voitaisiin ratkaista asianosaisen tekemän viivästysvalituksen sekä viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antaman vastauksen ja viranomaiselta viivästysvalituksen johdosta pyydettävän lausunnon perusteella. Näin ollen kiirehtimisvaatimus ei olisi aina osa oikeudenkäyntiaineistoa, eikä sen edellyttäminen kirjallisena siten olisi ainakaan tästä näkökulmasta aina tarpeen.

Kaiken kaikkiaan voidaan mielestäni kysyä, onko viivästysasian käsittelyn joustavaksi tarkoitetun luonteen ja asiakaslähtöisyyden mukaista ehdottomasti torjua kiirehtimisvaatimuksen suullinen vireillepano. Toisaalta vaatimuksen dokumentoitavuuteen ja sen todentamiseen, onko vaatimus ylipäättään esitetty, liittyvät seikat saattavat puoltaa kirjallista muotoa.

Edellä todetun perusteella asian jatkovalmistelussa voisi olla paikallaan täsmällisemmin ottaa kantaa myös siihen, missä määrin kiirehtimisvaatimukselta voidaan edellyttää perustelemista ja voisiko myös suullinen kiirehtimisvaatimus viranomaisen harkinnan mukaan olla mahdollinen.

3.7.4

Kiirehtimisvaatimukseen vastaaminen

Hallintolakiin ehdotetun 23 e §:n 1 momentin mukaan kiirehtimisvaatimukseen on vastattava viikon kuluessa 23 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla, toisin sanoen joko suullisesti tai kirjallisesti. Samalla asianosaiselta on tiedusteltava, haluaako hän vaatimukseensa kirjallisen vastauksen, johon on liitetty ohjaus viivästysvalituksen tekemiseksi. Säännösehdotuksen perusteluiden mukaan kirjallinen vastaus siihen liitettyine ohjeineen on annettava suoraan, jos asianosainen on sitä vaatinut kirjallisessa kiirehtimisvaatimuksessaan.

Edellä todetun perusteella näyttäisi siltä, että silloinkin, kun kiirehtimisvaatimukseen vastataan suoraan kirjallisesti, asianosaiselta olisi vielä erikseen tiedusteltava, haluaako hän kirjallisen vastauksen muutoksenhakuohjauksineen. Tällaisen kaksinkertaisen kirjallisen menettelyn tarkoituksenmukaisuus voidaan kyseenalaistaa. *Säännösehdotus lieneekin tulkittavissa niin, että jos kiirehtimisvaatimukseen vastataan suoraan kirjallisesti, vastaukseen liitetään samalla myös ohje viivästysvalituksen tekemiseksi.*

Vielä totean, että ehdotetun 23 e §:n 1 momentista ei ilmene, tuleeko viranomaisen asettaa viikon sisällä antamassaan vastauksessa asianosai-

selle määräaika, jonka kuluessa hänen tulee esittää pyyntönsä kirjallisen vastauksen ja muutoksenhakuohjauksen saamiseksi. Hallintolain 22 ja 32 §:ssä on lähdetty siitä, että asiakirjan täydentämiselle ja selvityksen antamiselle on asetettava määräaika. Mainitut säännökset eivät kuitenkaan nähdäkseni sovellu kysymyksen arviointiin. *Tämän vuoksi ja kun mietinnöstä ei ilmene, onko määräajan asettamisvelvollisuudesta säätämättä jättäminen työryhmän tietoinen valinta, tähän kysymykseen tulisi mielestäni ottaa asian jatkovalmistelussa nimenomaisesti kantaa.*

3.8

Viivästysvalituksen käsittelyn maksullisuus tai maksuttomuus

Mietinnössä ei ole erikseen otettu kantaa viivästysvalituksen käsittelyn maksullisuuteen tai maksuttomuuteen. Näin ollen se määräytyisi nähtävästi oikeudenkäyntimaksuja ja hallintolainkäyttöä koskevan yleisen sääntelyn perusteella. Tällöin viivästysvalituksen käsittely ei olisi valittajalle automaattisesti välttämättä maksutonta. Mielestäni voi olla jossain määrin ongelmallista, jos viranomaisen passiivisuuden tutkittavaksi saattaminen aiheuttaisi asianosaiselle kuluja. Tätä kysymystä olisi mielestäni aiheellista vielä nimenomaisesti pohtia asian jatkovalmistelussa.

4

YHTEENVETO

Ehdotuksen perusajatus eli muutoksenhaun avaaminen viivästystapauksissa on lähtökohdiltaan kannatettava, koska nykyisellään hallinnossa asioidut jäävät vaille tehokasta oikeussuojaa viranomaisten passiivisuustilanteissa. Ehdotettuun toteuttamistapaan liittyy mielestäni kuitenkin joukko kysymyksiä herättäviä taikka täsmentämistä tai uudelleenarviointia vaativia kohtia, joihin olen edellä kiinnittänyt huomiota. Tiivistäen tuon esille seuraavat keskeisinä pitämäni näkökohdat.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta ehdotus on ongelmallinen, jos se johtaa perusteetta kiirehdyttäjien asioiden asettamiseen muiden juttujen edelle. Toisena ongelmana pidän järjestelmän monimutkaisuutta. Kärjistäen se mahdollistaa sen, että heti asian vireille tulon yhteydessä tai ennen viranomaisen ilmoittaman käsittelyajan umpeutumista tehdystä kiirehtimisvaatimuksesta voi käynnistyä niin hallinto- kuin muutoksenhakuviranomaisenkin voimavaroja sitova monivaiheinen prosessi lopputuloksen ollessa ehkä kuitenkin vain viivästysvalituksen käsittelyn raukeaminen.

Tämän vuoksi olisi mielestäni aiheellista edelleen pohtia, tulisiko laissa asettaa raja, jonka jälkeen oikeussuojakeinoon voisi turvautua. Tähän liittyy myös laissa säädettävien käsittelyaikojen uudelleenarviointi, vaikka se

epäilemättä onkin haastava tehtävä. Kiinteillä määraajoilla voisi kuitenkin olla myönteisiä vaikutuksia hallinnon toiminnan tehostumiseen, mikä luonnollisesti on ensisijainen tavoite.

Valittavan oikeussuojakeinon valintaan tulisi mielestäni vaikuttaa myös sen, millainen järjestely lainkäytön puolella tullaan omaksumaan. Menettelyt tulee koordinoita niin, että niistä muodostuu tarkoituksenmukainen kokonaisuus. Tässä yhteydessä peräänkuulutan myös rahallisen hyvityksen mahdollisuuden pitämistä jatkovalmistelussa esillä. Vaikka viivästysvalitusmenettelyssä viivästys todettaisiinkin ja henkilö saisi sen avulla päätöksen asiassaan, hän ei saisi hyvitystä perusoikeutensa loukkauksesta.

Mielestäni jatkovalmistelussa olisi syytä pohtia keinoja menettelytapojen yksinkertaistamiseksi joko nyt tehdyn ehdotuksen puitteissa tai pohtimalla kokonaan uutta lähestymistapaa.

Oikeusasiamies

Riitta-Leena Paunio

Oikeusasiamiehensihteeri

Mikko Sarja