



Oikeusministeriö
Lainvalmisteluosasto

oikeusministerio@om.fi

VIITE / REFERENS

Lausuntopyyntö 23.5.2012, OM 12/41/2007

ASIA / ÄRENDE

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI KÄSITTELYN JOUTUISUUTTA JA HALLINNOSSA JA OIKEUSSUOJAA HALLINTOASIAN KÄSITTELYN VIIVÄSTYESSÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Museovirasto on 9.1.2009 antanut lausunnon (diaarinro 47/004/2008) passiivisuustyöryhmän mietinnöstä 2008:5. Lausunnossa on todettu työryhmän ehdotusten tavoitteet kannatettaviksi sekä selostettu, millaisia hallintopäätöksiä ja muita hallintotoimia Museovirasto tekee ja arvioitu ehdotusten vaikutusta viraston toimintaan.

Keskeisin johtopäätös on ollut, että hallinnon joutuisuutta ja siihen liittyvää oikeussuojaa koskevat muutosehdotukset vaikuttavat Museoviraston toimintaan ennen kaikkea välillisesti. Museovirastolla on muutama asiaryhmä, joissa se tekee hallintopäätöksiä, eli museo- ja kulttuuriympäristöalan valtionavustukset, kulttuuriesineiden maastavienti sekä muinaismuistolain mukaiset tutkimusluvut ja muinaisesineiden lunastuspäätökset. Huomattava osa viraston ja yhteistyösopimusten nojalla myös maakuntamuseoiden toiminnasta on kuitenkin osallistumista muiden viranomaisten antamien hallintopäätösten valmisteluun lausunnonantajan asemassa. Nämä ovat tyypillisesti maankäyttö- ja rakennuslain sekä muun ympäristölainsäädännön nojalla annettavia lupapäätöksiä. Monissa tapauksissa lausunnon antaminen edellyttää asianomaisen kohteen tarkastamista/tutkimista ensin paikan päällä, mikä aiheuttaa oman lisänsä asian käsittelyaikaan.

Museoviraston antamien lausuntojen keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2011 oli 36 päivää. Lausunnoista 78 prosenttia pystyttiin antamaan määräajassa. Vuonna 2012 Museovirasto on joutunut kolmen miljoonan euron budjettileikkauksen kohteeksi, mikä on noin 13 prosenttia tarvittavasta budjetista. Tämä on johtanut 52 henkilötyövuoden eli noin 15 prosentin henkilöstövähennykseen. Ottaen huomioon jo aiemmin tehty valtion tuottavuusohjelmasta johtuneet vähennykset viraston mahdollisuudet organisoida toimintansa siten, että tehtävien hoitaminen ei viivästy, ovat heikentyneet olennaisesti. Virastossa onkin pelätty lausuntojen käsittelyajan pidentyvän jopa 60 päivään. Lisäajan anominen lausunnonpyytäjiltä on entistä tavanomaisempaa.

Nyt lausunnolla olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi onkin kohdassa Nykytilan arviointi todettu, että riittävien resurssien takaaminen hallintoviranomaisille on ensiarvoisen tärkeää kohtuullisten käsittelyaikojen saavuttamiseksi. Museovirasto toivoo, että tämä hallinnon joutuisuutta ja siihen liittyvää oikeussuojaa koskeva asiakokonaisuus sekä viranomaisten tosiasialliset mahdollisuudet vastata huutoon nousevat esille valtion budjettineuvotteluissa.

Edellä kuvattua taustaa vasten Museovirasto esittää lausunnolla olevista lainmuutosehdotuksista seuraavat tarkemmat kommentit.

Laki hallintolain muuttamisesta

Ehdotuksen mukaan uutta suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön olisi viranomaisen velvollisuus määritellä odotettavissa oleva käsittelyaika keskeisissä hallintopäätöksellä ratkaistavissa asiaryhmissä ja julkaista tämä yleisessä tietoverkossa. Lisäksi viranomaisen on seurattava määrittelemiensä käsittelyaikojen toteutumista. Museovirasto pitää ehdotettua sääntelyä selkeänä ja katsoo sen osaltaan edesauttavan asianosaisen tiedonsaantia ja toisaalta myös viranomaisen sisäistä työn organisointia.

Museovirasto esittää, että ehdotetun 23 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa otetaan esille se, että käsittelyaikojen määrittelemisen tarkoitus ei ole vaarantaa tarvittavan selvityksen keräämistä ratkaistavasta asiasta. Vaikka perusteluissa onkin jo todettu, että käsittelyaika on arvioitava mahdollisimman totuudenmukaisesti, tulisi vielä nimenomaisesti ohjata viranomainen ottamaan huomioon lausuntojen antamiseen ja muun selvityksen hankkimiseen tarvittava aika. Asiaryhmän sisäisesti käsittelyaika saattaa tarvittavan selvityksen määrän takia vaihdella suurestikin, jolloin olisi ehkä järkevää määritellä käsittelyaika erikseen yksinkertaisille asioille ja erikseen selvitystä vaativille. Lisäksi ennen 2 momentissa tarkoitettua yksilöidyn käsittelyaika-arvion antamista olisi syytä ottaa yhteys lausuntoviranomaiseenkin.

Ympäristölainsäädännön nojalla ratkaistavissa lupa-asioissa on monesti päätöksen tekevällä viranomaisella arviointivalta sen suhteen, liittyykö kohteeseen sellaisia seikkoja, että esimerkiksi kulttuuriympäristön asiantuntijaviranomaisen lausunto on tarpeen. Käsittelyaikojen määrittelyn ei pidä johtaa siihen, että lausunto jätetään kokonaan pyytämättä tai että lausuntoviranomaiselle ei myönnetä määräajan pidennystä siinä pelossa, että asiaryhmälle määritelty käsittelyaika ylittyy tai ylittymisille kenties viraston sisäisesti ajateltu kiintiö on täyttynyt. Tällaiset seuraukset vesittäisivät monen aineellisen lainsäädännön tarkoituksen toteuttamista.

Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta

Ehdotuksen mukaan viivästysvalituksen saa tehdä, jos käsittelylle laissa säädetty määräaika tai asianosaiselle pyynnöstä annettu kirjallinen käsittelyaika-arvio on ylittynyt muusta kuin asianosaisesta johtuvasta syystä siten, että asian käsittelyn kokonaiskesto on muodostunut kohtuuttoman pitkäksi. Museovirasto pitää järkevänä, että edellä mainitun viranomaisen asiaryhmäkohtaisesti määrittelemän käsittelyajan ylittyminen ei vielä suoraan mahdollista viivästysvalitusta, koska sellainen sääntely olisi omiaan aiheuttamaan juuri edellä kuvattuja seurauksia asian selvittämiseksi tai johtaisi varmuuden vuoksi kovin väliin käsittelyaikatavoitteisiin.

Valitusviranomaisen tulisi viivästysvalitusta käsitellessään ottaa huomioon asian käsittelylle säädetty määräaika tai viranomaisen antama käsittelyaika-arvio, asian laatu ja merkitys asianosaiselle, asianosaisen ja viranomaisen menettely, viranomaisen toimintaedellytysten olennainen ja ennakoimaton muuttuminen sekä muu näihin rinnastettava syy. Seuraamuksina voi olla valitusviranomaisen asettama määräaika ja uhkasakko. Tämä sääntely mahdollistaneen riittävän tapauskohtaisen harkinnan.

Jos asian käsittelyn viivästyminen johtuu muun viranomaisen kuin asiassa päätöksen tekevän viranomaisen menettelystä, valitusviranomainen voi asettaa määräajan ja uhkasakon tälle viranomaiselle. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan näin voidaan toimia, jos asian käsittelyn viivästyminen johtuu esimerkiksi siitä, että asian ratkaisemiseksi välttämättömän lausunnon antava viranomainen ei ole antanut lausuntoaan sille lainsäädännön nojalla asetetussa määräajassa tai

muutoin ilman aiheetonta viivytystä. Vastuun kohdistaminen siihen viranomaiseen, josta viivästys johtuu, on sinänsä oikea periaate ja toivottavasti osaltaan auttaa pienentämään riskiä siitä, että päätöksen tekevä viranomainen kokisi olevansa pakotettu karsimaan selvitysten hankkimista. Kuitenkin olisi hyvä, jos tämänkin säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa painotettaisiin, että lain tarkoitus ei ole asettaa lisäkynnystä lausuntojen pyytämiseen.

Lisäksi ehdotetusta 73 e §:n 2 momentista jää hieman epäselväksi, otetaanko muun viranomaisen osalta huomioon samat 1 momentissa luetellut asiat kuin päätöksen tekevän viranomaisen osalta, joten olisi hyvä selventää, että näin tehdään.

Pääjohtaja



Juhani Kostet

Lakimies



Matleena Haapala