

9.8.2012

Dnro 2024/5/12

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ KÄSITTELYN JOUTUISUUTTA HALLINNOSSA JA OIKEUSSUOJAA KÄSITTELYN VIIVÄSTYESSÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Viite: Lainvalmisteluosaston lausuntopyyntö 23.5.2012 (OM 12/41/2007)

1

JOHDANTO

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitulla kirjeellään pyytänyt oikeusasiamieheltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi käsittelyn joutuisuutta hallinnossa ja oikeussuojaa käsittelyn viivästyessä koskevaksi lainsäädännöksi.

Ehdotus on jatkovalmisteltu passiivisuustyöryhmän mietinnöstä (OM:n työryhmämietintö 2008:5) saatujen lausuntojen pohjalta. Edeltäjäni Riitta-Leena Paunio on antanut mainitusta mietinnöstä 12.1.2009 päivätyn lausuntonsa dnro 3719/5/08.

Tarkastelen nyt lausuttavana olevaa luonnosta yhtäältä omana itsenäisenä kokonaisuutenaan mutta toisaalta myös siitä näkökulmasta, miten eräät aiemmassa lausunnossa esiin nostetut havainnot on otettu jatkovalmistelussa huomioon ja onko uudesta luonnoksesta ehkä jäänyt aiempaan verrattuna pois jotakin sellaista, joka edelleenkin voisi olla käyttökelpoista. Tarkasteluni kohdentuu hallintolakia ja hallintolainkäyttölakia koskeviin ehdotuksiin.

Lausuntonani esitän seuraavan.

2

YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

Aiempaa luonnosta varsinkin hallintolain osalta vakavasti rasittanut ja oikeusasiamiehen aiemmassa lausunnossa esiin nostettu monimutkaisuus on nyt mielestäni siinä määrin olennaisesti ja myönteisesti merkille pantavalla tavalla poistunut, etten katso tarpeelliseksi enemmälti arvioida toteuttamisvaihtoehdon valinnan asianmukaisuutta eli lähinnä sitä, olisiko jokin muu menettely, kuten viivästyshallintoriitamenettely, ollut nyt omaksuttua vaihtoehtoa yksinkertaisempi ja samalla asiakaslähtöisempi.

Oikeusasiamies Paunion lausunnossa nostettiin esiin myös käsittelyajoista säättäminen nykyistä useammin hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä, koska sillä voisi olla asioiden käsittelyä tehostava ja jälkikäteisiin oikeussuojakeinoihin turvautumisen tarvetta vähentävä vaikutus. Tätä taustaa vasten olenkin pannut myönteisenä merkille luonnoksen oikeuspoliittisen tavoitteen (s. 19), joka on se, että hallinnonalakohtaista lainsäädäntöä uudistettaessa arvioidaisiin nykyistä järjestelmällisemmin tarve säännellä myös asioiden laadun edellyttämistä käsittelyajoista.

3

YKSITYISKOHTAISIA HAVAINTOJA

3.1

Hallintolakia koskevat ehdotukset

3.1.1

Viivytyksettömyyden arvioimisperusteet

Oikeusasiamies Paunio lausunnossa ihmisoikeustuomioistuimen ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä osaltaan muodostuneiden viivytyksettömyyden arviointiperusteiden lisäämistä hallintolakiin pidettiin erittäin suotavana, vaikka ehdotus ei olisi muuten toteutunutkaan.

Tätä taustaa vasten jäänkin hallintolakia koskevin osin nyt kaipaamaan aiemman luonnoksen 23 b §:n kaltaista säännöstä, jossa olisi informatiivisuuden nimissä lueteltu viivytyksettömyyden arviointiperusteita. Siitä huolimatta, että nämä perusteet on ehdotettu otettavaksi hallintolainkäyttölain 73 e §:ään, ne olisi mielestäni perusteltua sisällyttää myös hallintolakiin.

3.1.2

Odotettavissa olevan käsittelyajan määrittely

Hallintolakia koskevan luonnoksen 23 a §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on määriteltävä keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika pykälässä lähemmin määritellyissä asioissa.

Säännösluonnoksen perusteluiden mukaan viranomaisen määrittelemän käsittelyajan kohtuullisuus yleisellä tasolla olisi ylempien hallintoviranomaisten ja viime kädessä ylimpien laillisuusvalvojen arvioitavana. Totean kuitenkin, että koska tavoiteltavat käsittelyajat määritellään usein viranomaisten tulossopimuksissa talousarvion laadinnan yhteydessä ja kun käsittelyajan arvioiminen ja asettaminen lienee käytännössä mahdollista lähinnä tilastollisena keskiarvona, asiaan voi olla ylimmässä laillisuusvalvonnassa vaikea puuttua jälkikäteen.

On olennaista, että etenkin kehitettäessä uusia oikeusturvainstrumentteja hallinnossa asioivat saavat siitä riittävästi tietoa. Luonnoksessa lähdetään siitä, että tieto viranomaisen määrittelemästä käsittelyajasta julkaistaan yleisessä tietoverkossa. Samassa yhteydessä olisi mielestäni aiheellista julkaista tietoja myös mahdollisuudesta pyytää 23 a §:n 2 momentissa tarkoitettu taupauskohtainen käsittelyaika-arvio sekä mahdollisuudesta tehdä viivästysvalitus. Vastaavasti olisi hyvän hallinnon mukaista julkaista myös mahdolliset laissa erikseen säädetyt käsittelyajat, joten en ainakaan viimeksi mainitun osalta pidä ehdotetussa 23 a §:n 1 momentissa nimenomaisesti olevaa soveltamisalan rajausta kovinkaan perusteltuna.

Ylipäätään voidaan mielestäni toisaalta kysyä, miksi käsittelyajoista julkaisemisesta nimenomaan tietoverkossa on katsottu tarpeelliseksi säätää nimenomaisesti mutta muunlaisesta ja asiakkaan kannalta vähintään yhtä tärkeästä tiedottamisesta – esimerkiksi asiakaspalvelupisteissä ja muissa vastaavissa paikoissa, joissa on saatavilla lomakkeita ja muuta viranomaiskohtaista informaatiota – taas ei. Luonnoksen perusteluissa tosin todetaan, että viranomainen voisi tiedottaa käsittelyajoista myös muulla sopivaksi katsomallaan tavalla. Pidän kuitenkin ensiarvoisen tärkeänä, että vaikka asiasta ei erikseen säädettäisikään, lähtökohta on, että tietoverkoissa julkaistavaa tietoa on saatavilla myös muuta kautta.

3.1.3

Tapauskohtainen käsittelyaika-arvio

Hallintolakia koskevan luonnoksen 23 a §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on annettava asianosaiselle tämän pyynnöstä kirjallinen arvio päätöksen antamisajankohdasta (käsittelyaika-arvio). Käsittelyaika-arviota annettaessa on otettava huomioon asian laatu ja merkitys asianosaiselle.

Ensinnäkin jossain määrin kysymyksenalaiseksi jää, tuleeko asiakkaan perustella käsittelyaika-arviota koskeva pyyntönsä tai tuleeko viranomaisen pyytää täydennystä ennen arvion esittämistä. Käsittelyaika-arviota annettaessa on nimittäin otettava huomioon asian laatu ja merkitys asianosaiselle. Luonnoksen perusteluiden mukaan viranomaisella on tavallisesti jo yleisen asiantuntemuksensa perusteella edellytykset ottaa mainitut seikat huomioon, minkä lisäksi asianosainen voi arviota pyytäessään saattaa viranomaisen tietoon sellaisia henkilökohtaisiin olosuhteisiinsa liittyviä seikkoja, jotka hänen mielestään perustellusti edellyttävät asian kiireellistä ratkaisemista.

Asian laadun viranomaisen varmasti voi hahmottaa jo virankin puolesta, jos kohta sen merkitys voi jäädä käytännössä vähäiseksi, kun samassa asiaryhmässä asian voidaan laatunsa puolesta arvioida lähtökohtaisesti olevan kaikille yhtä tärkeä. Asian merkitys yksittäiselle asianosaiselle sen sijaan on jo sellaista tapauskohtaisuutta, joka avautuu paremmin vasta, kun henkilö sitä itse valottaa. Asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu edellyttää, että myös sellaiselta, joka ei itse ole havainnut omatoimisesti lähemmin yksilöidä pyyntöään, pyydetäisiin täydennystä, jotta asian merkitys asianosaiselle voitaisiin hahmottaa. Toisaalta on kuitenkin tärkeää pitää käsittelyn keston arvioimista koskeva menettely mahdollisimman yksinkertaisena ja joustavana.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta korostan toisaalta myös sitä, että käsittelyaika-arvion pyytäminen ei saa johtaa viranomaisissa sellaiseen ajattelutapaan, että arvion pyytäjän asia tosiasiallisesti asetettaisiin perusteetta muiden henkilöiden asioiden edelle, jotta jatkossa ehkä vältyttäisiin vastaamasta viivästysvalitukseen. Sellaisten henkilöiden, jotka eivät erikseen kykene oikeuksiinsa mitenkään peräänkuuluttamaan, asemaa ei saa enemmälti heikentää, vaan viranomaisen on viran puolesta huolehdittava käsittelyn tasapuolisuudesta myös käsittelyaikojen näkökulmasta.

Toiseksi luonnoksesta ei lähemmin ilmene, missä muodossa käsittelyaika-arviota koskeva pyyntö voidaan tehdä. Sen sijaan arvion tulee luonnoksen mukaan olla oikeusturvasyistä kirjallinen. Hallintolain 19 §:n pääsäännön mukaan hallintoasia pannaan vireille kirjallisesti, mutta viranomaisen suostumuksella se on mahdollista myös suullisesti. Sikäli kuin arvion pyytäminen ei edellytä enempää perustelemista, asian luonne ja pyynnön yksinkertaisuus puoltaisivat sitä, että arvion voisi lähtökohtaisesti pyytää myös suullisesti. Toisaalta varmistuminen arvion tekemisen kannalta merkityksellisistä seikoista ja menettelyn jälkikäteisen arvioinnin mahdollistuminen luotettavasti puoltaisivat kirjallista menettelyä. Korostan tässäkin menettelytapojen pitämistä asian luonne huomioon ottaen tapauskohtaisesti tarpeeksi joustavina.

Kolmanneksi ja samalla edelliseen kohtaan liittyen tulkinannavaraiseksi jää jossain määrin nimenomaisen käsittelyaika-arvion pyytämisen ja muun asian käsittelyn etenemistä koskevan tiedustelun suhde. Käytännössä lienee yleistä, että henkilö ottaa yhteyttä asiaa käsittelevään viranomaiseen enemmälti ensin selvittämättä viranomaisen keskimääräisiä ja yleisessä tietoverkossa julkaistavaksi ehdotettuja käsittelyaikoja. Kysymyksenalaiseksi jää tällöin esimerkiksi tilanne, jossa asianosainen välittömästi asian tultua vireille tiedustelee puhelimitse asiansa käsittelyaikaa. Tuleeko häntä jo tässä vaiheessa ohjata tekemään tapauskohtainen käsittelyaika-arviopyyntö, tuleeko asiassa antaa suoraan käsittelyaika-arvio, vai riittääkö, että henkilölle tuossa vaiheessa

ilmoitetaan julkaistu keskimääräinen käsittelyaika tai se, että käsittelyajasta on laissa erikseen säädetty?

Koska kirjallisella käsittelyaika-arviolla on oikeudellista merkitystä sen ollessa viivästysvalituksen tekemisen edellytys, hyvän hallinnon neuvontavelvoitteen, palveluperiaatteen ja asiakaslähtöisyyden näkökulmasta on mielestäni perusteltua lähteä siitä, että asiansa vaihetta suullisesti kysyvältä pääsääntöisesti tiedustellaan, haluaako hän asiassaan mainitun arvion vai riittääkö hänelle tuossa vaiheessa muunlainen, esimerkiksi suullinen ilmoitus tai vastaus. Kirjallisesti asiansa tiedustelleelle taas lienee tarkoituksenmukaisinta antaa kaikissa tapauksissa suoraan yksilöity arvio, vaikkei henkilö sellaista nimenomaisesti ehkä olisi havainnut pyytää.

Koska kirjallisen käsittelyaika-arvion ja muun käsittelyaikaa koskevaan tiedusteluun annetun vastauksen välille voi joskus olla vaikea tehdä eroa, on mielestäni jo asian luonne huomioon ottaen perusteltua pitää menettelytavat joustavina niin, että käsittelyaika-arvion pyytämiseksi ja antamiselle ei aseteta tiukkoja muodollisia kriteerejä.

Neljänneksi ja edelliseen kohtaan samalla liittyen huomioni on kiinnittynyt siihen, että tapauskohtainen käsittelyaika-arvio tulisi antaa myös niissä tilanteissa, joissa käsittelyajasta on erikseen nimenomaisesti säädetty. Koska käsittelyaika-arvion voi käytännössä pyytää heti asiaa vireille pantaessa, velvollisuus antaa yksilöity käsittelyaika-arvio ei liene tarkoituksenmukainen sellaisissa asiaryhmissä, joissa on säädetty kovinkin lyhyt yksiselitteinen enimmäiskäsittelyaika (kuten toimeentulotukihakemukset).

Käsittelyaika-arvio ei tällaisissa tilanteissa olisi tarpeen muutoksenhaunkaan kannalta, koska viivästysvalituksen tekeminen edellyttää ehdotetun hallintolainkäyttölain 73 a §:n mukaan joko laissa säädetyn määräajan tai muissa tapauksissa käsittelyaika-arvion ylittymistä. Sinänsä viranomaisen tulisi hyvän hallinnon mukaisesti vastata myös näitä asioita koskeviin tiedusteluihin, mikä olisi kuitenkin eri asia kuin yksilöidyn käsittelyaika-arvion esittäminen.

Myös esimerkiksi julkisuuslain mukaisten asiakirjapyyntöjen osalta yksilöidyn arvion tekemisen tarkoituksenmukaisuus jää jossain määrin kyseenalaiseksi, kun pyynnöt jo lähtökohtaisesti tulee käsitellä julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaisesti viivytyksettä ja viimeistään kahden viikon kuluessa ja kun käsittelyaika voi vain tietyin edellytyksin olla korkeintaan kuukausi. Toisaalta asianosaisten intressissä voi olla tietää julkisuuslain ajallisten tehosteiden porrasteisuudesta johtuen, tuleeko pyyntö käsiteltyä vähimmäis- vai enimmäisajassa.

Viidenneksi huomioni on kiinnittynyt myös siihen, että käsittelyaika-arvion antamiselle ei ehdoteta säädettyväksi ajallista tehostetta. Aiemman luonnoksen 23 e §:ssä sen sijaan ehdotettiin kiirehtimisvaatimuksen osalta, että viranomaisen olisi tullut vastata siihen viikon kuluessa. Vaikka arviota koskevasta käsittelyajasta ei nyt erikseen säädettäisikään, asian luonteesta johtuen arvio on mielestäni annettava viivytyksettä eli jopa nopeammin kuin hallintolain 23 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että arvio on laadittava viimeistään muutaman päivän kuluessa pyynnön saapumisesta, jos arvion laatimiselle ei ole ylivoimaisia käytännöllisiä esteitä.

Kuudenneksi huomioni on kiinnittynyt siihen, että lakiin ei ehdoteta otettavaksi säännöstä viranomaisen velvollisuudesta informoida asianosaista yksilöidyn käsittelyaika-arvion merkityksestä valitusosoikeuden kannalta. Tältä osin asia on katsottu voitavan jättää viranomaisen yleisen neuvontavelvollisuuden varaan. Aiemman luonnoksen 23 e §:n 2 momentissa sen sijaan ehdotettiin,

että kiirehtimisvaatimukseen annettavaan kirjalliseen vastaukseen olisi tullut liittää ohje viivästysvalituksen tekemisestä.

Pidän viimeksi mainittua edelleenkin kannatettavana lähtökohtana. Viivästysvalituksen tekemistä koskevan ohjauksen liittäminen valituksen edellytyksenä olevaan käsittelyaika-arvioon on mielestäni välttämätöntä asianosaisen oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta. Viranomaisten on varsin yksinkertaista laatia tällaiset ohjeet, jotka puolestaan voivat vähentää tarvetta käsittelyaika-arvion antamisen jälkeiseen tapauskohtaiseen neuvontaan.

3.1.4

Lainsäädäntötekniisiä havaintoja

Hallintolakiin ehdotetut keskeiset uudistukset on koottu yhteen ainoaan pykälään, joka käsittää kolme momenttia. Näistä ensimmäinen on pisin ja samalla ylivoimaisesti raskain sisältäen kaikkiaan neljä erillistä oikeusohjetta (käsittelyajan määrittely, tiedon julkaiseminen, käsittelyaikojen seuranta ja momentin soveltamisalan rajaaminen). Mielestäni olisi vähimmilläänkin aiheellista vielä pohtia kunkin mainitun oikeusohjeen jakamista omaksi momentiksi. Aiheellista olisi niin ikään pohtia jopa sitä, tulisiko ehdotettu 1 momentti jakaa tarkoituksenmukaisella tavalla useammaksi erilliseksi pykäläksi.

3.2

Hallintolainkäyttölakia koskevat ehdotukset

Hallintolainkäyttölakiin ehdotetun 73 a §:n mukaan viivästysvalituksen voi tehdä vasta, kun käsittelylle laissa säädetty määräaika tai viranomaisen asettama käsittelyaika-arvio on ylittynyt. Säännöksen perusteluissa todetaan, että jos asian käsittelylle ei ole säädetty *kiinteää määräaika*, valitukseen olisi liitettävä viranomaisen antama kirjallinen käsittelyaika-arvio.

Olen edellä kohdassa 3.1.3 jo tuonut esiin eräitä asiakirjapyyntöjen käsittelyaikoja koskevia näkökohtia. Viivästysvalitusperusteiden osalta puolestaan jää mielestäni tulkinnanvaraiseksi, onko julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädetty ehdotetun hallintolainkäyttölain 73 a §:n tarkoittamalla tavalla asian käsittelyn *kiinteästä määräajasta*, kun asianomainen julkisuuslain säännös sisältää itse asiassa *kolmiportaisen käsittelyaikojen jaottelun*.

Jos luonnoksen tarkoittaman käsittelyaika-arvion tekemistä edellytetään viranomaiselta myös asiakirjapyyntöissä ja viranomaisen ilmoittaa käsittelyn vievän kaksi viikkoa, jää tulkinnanvaraiseksi, voiko henkilö tehdä viivästysvalituksen jo tuon kahden viikon jälkeen vai vasta laissa säädetyn enimmäisajan eli kuukauden kuluttua umpeen. Tarkoituksenmukaisinta olisi mielestäni lähteä siitä, että näissä asioissa viivästysvalituksen voi tehdä vasta laissa säädetyn viimeisen eli pisimmän määräajan kuluttua umpeen, vaikka asianosaiselle olisikin jokin arvio tätä ennen ilmoitettu. Asia on merkityksellinen myös oikeusasiamiehen kanslian näkökulmasta, koska esillä oleva uudistus voisi tulla oikeusasiamiehen toiminnassa keskeisimmin kyseeseen lähinnä juuri vain asiakirjapyyntöjen käsittelyn osalta.

Toinen asia on se, onko käsittelyaika-arviota perusteltua asettaa viivästysvalituksen tekemisen ehdottomaksi edellytykseksi (kun käsittelylle ei laissa ole asetettu määräaika). Tällöin viranomaisen voi nimittäin periaatteessa estää viivästysvalituksen tekemisen antamalla vain riittävän pitkän käsittelyaika-arvion, vaikka asian käsittelyn kokonaiskesto tosiasiallisesti muodostuisi laissa tarkoitettulla tavalla kohtuuttoman pitkäksi jo paljon ennen käsittelyaika-arvion ylittymistä.

Luonnoksen 73 c §:n 2 momentissa säädetään, että "valituksen vireillä olo ei vaikuta hallintoviranomaisen velvollisuuteen käsitellä asia. Asian käsittely valitusviranomaisessa raukeaa, jos ---". Omaksutun kirjoitustavan perusteella jää jossain määrin tulkinnanvaraiseksi, mistä asiasta sään-

nöksessä kulloinkin on kyse. Säännöksen perustelujen perusteella on toisaalta kuitenkin selvää, että viivästysvalituksen vireillä olo ei vaikuta velvollisuuteen käsitellä viivästyneeksi väitetty hallintoasia ja että viivästysvalituksen käsittely raukeaa, jos viivästyneeksi väitetty hallintoasia ratkaistaan viivästysvalituksen vireillä ollessa. Mielestäni pykälää tulisi kuitenkin tältä osin täsmentää.

Valitusviranomaisen toimenpiteiksi on luonnoksen 73 e §:ssä ehdotettu määräajan ja sitä tehostavan uhkasakon asettaminen hallintoviranomaiselle. Viivästysvalituksen käsitelleen valitusviranomaisen päätöstä koskevaa valituskieltoa sääntelevän 73 g §:n perusteluissa puolestaan todetaan, että valituskiellosta huolimatta asianosainen voisi tehdä samassa asiassa uuden viivästysvalituksen muun muassa, jos hallintoviranomainen ei ole tehnyt hallintopäätöstä valitusviranomaisen asettamassa määräajassa. Uuden valituksen yhteydessä asianosainen voisi vaatia myös aikaisemmin asetetun uhkasakon tuomitsemista.

Näin ollen vaikka viivästysvalitusmenettelyssä viivästys todettaisiinkin, asianosainen ei saisi varsinaista hyvitystä todetusta perusoikeutensa loukkauksesta edes silloin, kun hallintoviranomainen olisi laiminlyönyt valitusviranomaisen asettaman määräajan ja asianosainen joutuisi turvautumaan uudelleen valitusmenettelyyn oikeuksiinsa päästäkseen. Jo oikeusasiamies Paunio lausunnossa peräänkuulutettiin rahallisen hyvityksen mahdollisuuden pitämistä esillä jatkovalmistelussa. Mielestäni jatkovalmistelussa olisikin vielä syytä pohtia mahdollisuutta rahalliseen hyvitykseen passiivisuus- ja laiminlyöntitilanteissa.

Totean myös, että omalla tavallaan ajatukseen hyvittämisestä liittyy mielestäni luontevasti myös kysymys viivästysvalitusmenettelyn maksullisuudesta tai maksuttomuudesta. Oikeusasiamies Paunio lausuntoon viitaten totean olevan ongelmallista, jos viranomaisen passiivisuuden valitusmenettelyssä aiheelliseksi osoittautuvasta tutkittavaksi saattamisesta aiheutuisi asianosaiselle ylimääräisen vaivan ohella myös kuluja tuomioistuimen perimien oikeudenkäyntimaksujen muodossa.

Lainsäädäntöteknisestä näkökulmasta huomioni on kiinnittynyt siihen, että useat hallintolainkäyttölakiin ehdotetut pykälät tai niiden yksittäiset momentit ovat verraten pitkiä. Ainakin 73 a §, 73 b §:n 2 momentti, 73 c §:n 2 momentti ja 73 e §:n 1 momentti voisi olla aiheellista jakaa kahdeksi momentiksi.

Viimeksi mainitun pykälän osalta olisi mielestäni paikallaan arvioida lisäksi, tulisiko viivytyksettömyyden arviointiperusteet ja valitusviranomaisen toimenpiteet erottaa jopa erillisiksi pykälikseen.

Ehdotetusta 73 a §:stä totean vielä, että sen ensimmäinen virke on mielestäni tarpeettoman pitkä ja monipolvinen ottaen erityisesti huomioon, että säännös on suunnattu oikeusohjeeksi nimenomaan hallinnon asiakkaalle hänen arvioidessaan viivästysvalituksen tekemisen edellytyksiä.

3.3

Hallinto-oikeuslakia koskevat ehdotukset

Luonnoksen hallinto-oikeuslakia koskevin osin minulla ei ole lausuttavaa.