

24.1.2008

Dnro 3769/5/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

Viite: Lausuntopyyntöne 3.12.2007 (OM 20/41/2006; OM005:00/2007)

LAUSUNTO OIKAISUVAATIMUSTOIMIKUNNAN VÄLIMIETINNÖSTÄ OIKAISUVAATIMUSJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN OIKEUSTURVAKEINONA

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa oikaisuvaatimustoimikunnan välimietinnöstä OMKM 2007:1 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona.

Eryteisesti toivoitte lausunnossa tuotavan esille sellaisia osa-alueita, joille oikaisuvaatimusjärjestelmä voitaisiin jatkossa ulottaa ja toisaalta sellaisia asiaryhmiä, joilla on ilmeistä, ettei järjestelmän laajentaminen ole mahdollista. Lisäksi pyysitte lausuntoa siitä, voitaisiinko lausunnonantajan hallinnonalalla harkita välimietinnössä esillä olevan (s. 113–115) täydentävän oikaisukeinon käyttöönottamista, ja millaisissa asioissa tämä voisi tapahtua. Edelleen pyydettiin tilastollisia arvioita käytössä olevan oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuudesta ja mahdollisten laajennusten vaikutuksista.

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

Eduskunnan oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvat tuomioistuimet, muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitavat (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 1 §). Ottaen huomioon oikeusasiamiehen valvontakentän kattavuus minulla ei ole mahdollisuuksia esittää näkökohtia oikaisuvaatimusjärjestelmän soveltuvuudesta tietyille yksittäiselle hallinnonalalle pyydetyllä tavalla tilastollisesti tai muutenkaan yksilöidysti. Esitän sen sijaan eräitä yleisiä huomioita toimikunnan välimietinnöstä.

Pidän hankkeen lähtökohtaa lisätä hallinnon omaa vastuuta virheiden oikaisemisesta tärkeänä. Tavoitteena on muun muassa toteuttaa hyvän hallinnon mukaista palveluperiaatetta, kehittää ennakkollisia riidanratkaisukeinoja ja vähentää hallintotuomioistuihin kohdistuvia paineita. Järjestelmämuutosten on nähty olevan omiaan lähentämään hallintoa yksityiseen asianosaamiseen. Tavoite on linjassa perusoikeusjärjestelmämme yksilösuuntautuneisuuteen nähden. Käsitakseni mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmiä on perusteltua laajentaa myös niin sanottujen massahallintoasioiden ulkopuolelle.

Toimikunta on katsonut, että myös jatkossa hallinnon eri osa-alueilla voidaan käyttää toisiaan täydentäen erilaisia oikaisukeinoja. Esimerkiksi sosiaaliavustus- ja sosiaalivakuutusasioissa käytettävän valitukseen sidotun oikaisuvaatimusjärjestelmän on esitetty toimivan varsin hyvin. Tämän tyyppisestä järjestelmästä on sen sijaan luovuttu välittömässä verotuksessa ja järjestelmä on tarkoitettu poistaa myös välillisestä verotuksesta. Järjestelmämuutoksissa keskeisiä ovat asetetut tavoitteet ja saavutettavat tulokset. Eri tavoin toimivilla ja osin eri tarpeet omaavilla eri hallinnonaloilla voidaan luonnollisesti pyrkiä tavoiteltaviin tuloksiin useammalla kuin yhdellä keinolla.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisen osalta toimikunta on arvioinut realistisimmaksi kehittämisehdokseksi hallinnonala- ja asiaryhmäkohtaisen oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen vaihtoehtona pakollista muutoksenhaun esivaihetta koskevalle yleissääntelylle (s. 112–113). Tämä lähtökohta ja sen mukainen laaja eri hallinnonalojen kuuleminen toimikunnan työssä ovat käsitykseni mukaan perusteltuja.

Toimikunta on lisäksi pohtinut lähinnä valtionhallinnon yksittäisten päätöksentekotilanteiden varalta eräänlaista täydentävää oikaisukeinoa (oikaisupyynnö), joka sijoittuisi varsinaisen oikaisuvaatimusjärjestelmän ja muutoksenhakujärjestelmän ulkopuolelle (s. 113–115). Oikaisupyynnön tekeminen olisi asianosaisen harkinnassa, ja oikaisupyynnön tekeminen keskeyttäisi valitusajan kulumisen. Asianosainen voisi tehdä valituksen oikaisupyynnöön annetun päätöksen jälkeen mahdollisesti rajatummin, jos mainittu päätös on ollut asianosaiselle osittain myönteinen ja osittain kielteinen. – Yhdyn toimikunnan näkemykseen siitä, että ehdotettu järjestelmä voisi muodostaa täydentävän oikaisukeinon niillä sektoreilla, joilla ei ole omaksuttu tai ei tulla omaksuttuun lakisääteistä oikaisuvaatimusjärjestelmää.

Toimikunta on monipuolisesti esittänyt perusteita puolesta ja vastaan oikaisuvaatimustiestä lailla yhtenäisesti säätämistä niin hallinnon toiminnallisten tarpeiden kuin asianosaisen oikeussuojan näkökulmista (s. 116–120). Oikaisuvaatimuksen tekemiselle samalle eli päätöksentekoviranomaiselle on esitetty useita hyvän hallinnon kehittämiseen liittyviä perusteita. Ilmeisesti eräillä hallinnonaloilla ja eräissä tilanteissa oikaisuvaatimuksen tekeminen hallinnonalan ylemmälle viranomaiselle olisi kuitenkin perustellumpi vaihtoehto (puolustus- ja poliisihallinto ja rajavartiolaitos sekä ratkaisutoimivallan ollessa siirretty välilliseen julkiseen hallintoon tai kokonaan yksityisille toimijoille).

Erillisessä valmistelussa on käsitykseni mukaan tärkeää pohtia tarvetta säätää laissa erikseen oikaisuvaatimusmenettelyn ja hallintotuomioistuimen tutkimisvallan suhteesta erityisesti siltä osin, onko hallintotuomioistuin toimivaltainen tutkimaan alkuperäistä hallintopäätöstä myös siltä osin kuin sen laillisuutta ei ole käsitelty oikaisuvaatimusmenettelyssä (s. 121–123 ja 131).

Ylipäätään oikaisuvaatimusmenettelyn nykyistä tarkempi menettelyllinen sääntely laissa on perusteltua. Minulla ei ole huomauttamista toimikunnan näkemykseen siitä, että pääsääntöisesti täydentävän yleissääntelyn taso olisi erityislainsäädäntöä perustellumpaa (s. 125).

Ehdotettu täsmentävä yleissääntely esimerkiksi päätöksen oikaisuvaatimuskelpoisuudesta, oikaisuvaatimuksen tekemisoikeudesta, oikaisuvaatimusohjeistuksesta ja oikaisuvaatimuksen muodosta ja sisällöstä (hallintolainkäyttölain kaltaisesti) vaikuttaa perustellulta. Toisaalta erityisaloittain lienee tarkoituksenmukaista säätää muun muassa oikaisuvaatimustiestä, määräajoista ja asian kirjallisesta/suullisesta vireille panemisesta.

Sikäli kun riittävyys etenee hallintolainkäyttömenettelyyn, on huomiota kiinnitettävä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksenä olevaan joutuisuusvaatimukseen. Jos asiassa edellytetään pakollista oikaisuvaatimusmenettelyä ennen tuomioistuinvaihetta, viranomaisvastuulla olevan prosessin kokonaiskestossa huomioon otettava ajanjakso alkaa jo oikaisuvaatimuksen vireille tulosta (ks. OMTRM 2006:21 s. 17, 62 ja 70). Oikaisuvaatimusjärjestelmien kehittäminen ei luonnollisesti saa johtaa asian käsittelyn tarpeettomaan pidentymiseen. Tämä seikka onkin otettu välimietinnössä (s. 110 ja 132–134) asianmukaisesti huomioon. Yleissääntelyyn ehdotettu säännös oikaisuvaatimuksen käsittelemiselle ja ratkaisemiselle asetettavasta enimmäismääräajasta olisi verraten harvinainen lainsäädännöllinen ratkaisu. Ottamatta lähemmin kantaa määräajan pituuteen tai säännöksen sijoittamiseen yleis- vai erityislainsäädäntöön,

suhtaudun ehdotukseen enimmäismääräajasta myönteisesti. Monissa kanteluasioissa on tullut esiin verotuksessa ja kunnallishallinnossa varsin pitkiä oikaisuvaatimusasioiden käsittelyaikoja.

Esillä oleva ajatus säätää yleisellä tasolla – hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan täydennykseksi – toisen asteen esteellisyydestä oikaisuvaatimusmenettelyssä (s. 136–137) siten, ettei ensi asteessa päätöksentekoon osallistunut henkilö saisi ilman erityistä syytä osallistua oikaisuvaatimusasian käsittelyyn ylemmässä viranomaisessa, saattaisi selkeyttää näiden esteellisyystilanteiden arviointia varsinkin, jos laissa vielä avattaisiin kysymykseen tulevien erityisten syiden sisältöä.

Toimikunnan tavoin (s. 141) pidän tärkeänä sitä, että oikaisuvaatimukseen annettavan päätöksen riittävästä perustelemisesta säädetään ehdotetussa yleislaissa.

Asianosaiselle aiheutuvien kulujen korvaamisesta ei ole ehdotettu annettavan yleissääntelyä. Kulujen korvaamisen mahdollisuuden puolesta puhuu se, että oikaisuvaatimuksen on tarkoitettu olevan muutoksenhaun pakollinen esiaste. Käytännössä esille voi myös tulla selviä viranomaisen virheitä, joiden oikaisemisesta asianosaiselle aiheutuneiden kulujen korvaaminen olisi perusteltua. Mielestäni kulujen korvaamisesta voisi säätää ainakin sellaisten tapausten varalta, joissa kulujen jääminen asianosaisen vastattavaksi katsottaisiin hänen kannaltaan kohtuuttomaksi.