

Toisen lakivaliokunnan mietintö n:o 3 hallituksen esityksen johdosta hallintomenettelylaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 9 päivältä kesäkuuta 1981 lähettänyt hallituksen esityksen n:o 88 (1981 vp.) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan, josta eduskunta on päätöksellään 19 päivältä maaliskuuta 1982 siirtänyt mainitun esityksen toisen lakivaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina eduskunnan oikeusasiamies Jorma S. Aalto, lainsäädäntöjohtaja Ahti Rihti ja lainsäädäntöneuvos Jarmo Vuorinen oikeusministeriöstä, hallintoneuvos Pekka Kurvinen korkeimmasta hallinto-oikeudesta, oikeusneuvos Johannes Leivonen korkeimmasta oikeudesta, osastopäällikkö Pekka Ojala sosiaali- ja terveysministeriöstä, toimistopäällikkö Taru Hallberg asuntohallituksesta, professori Edward Andersson, professori Toivo Holopainen, kansliapäällikkö Juhani Rinne Uudenmaan lääninhallituksesta, osastopäällikkö Martti Uotila Suomen Kaupunkiliitosta, lakimies Kari Prättälä Suomen Kunnallisliitosta, varatuomari Viking Sundström Finlands svenska kommunförbundista, osastopäällikkö Mikko Kämäräinen kansaneläkelaitoksesta, hallintojohtaja N. G. Fellman ja toimistopäällikkö Simo Suulamo Helsingin yliopistosta, hallintojohtaja Tarmo Kivilaakso eduskunnan kansliatoimikunnasta, osastopäällikkö Esko Elo Kehitysaluerahastosta ja puheenjohtaja Pertti Virolainen Suomen Nimismiesyhdistyksestä.

Hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotus hallintomenettelylaiksi sekä sitä täydentävät ehdotukset kielilain 3 §:n muuttamisesta ja ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

Ehdotettu hallintomenettelylaki sisältää yleissäännökset menettelytavoista, joita viranomaisen olisi noudatettava hallintoasioiden käsittelyssä. Menettelytapojen sääntelyllä pyritään parantamaan kansalaisten oikeussuojaa ja hallin-

non palvelutasoa. Samalla parannettaisiin hallintopäätösten laatua ja asioiden käsittelyn tehokkuutta.

Hallinnon tehtävät ovat yhteiskunnan kehityksen myötä muuttuneet ja voimakkaasti lisääntyneet. Muutos ja kasvu ovat korostaneet hallintomenettelyn sääntelemättömyydestä aiheutuneita ongelmia. Yleisesti noudatettavien menettelysääntöjen puuttuessa menettelytavat ovat usein muotoutuneet kussakin viranomaisessa erikseen ja ovat näin aiheettoman epäyhtenäisiä. Tällainen kehitys on haitannut viranomaistoiminnan tehokkuutta ja sujuvuutta. Yhtenäisten ja selkeiden menettelytapojen puuttuminen on kuitenkin vaikeuttanut eniten kansalaisten mahdollisuuksia hoitaa asioitaan viranomaisissa. Asioimisen vaikeutuminen on ollut vieraannuttamassa kansalaisia hallinnosta ja vähentämässä heidän hallintoa kohtaan tuntemaansa luottamusta. Tämä taas ei ole voinut olla samalla heikentämättä hallinnon toimintaedellytyksiä. Sanotunlainen kehitys on vaikuttanut kielteiseksi koetun byrokratian syntymiseen.

Valiokunnan käsityksen mukaan hallintomenettelylailla voidaan poistaa edellä mainittuja epäkohtia. Yleislaissa vahvistettavat selkeät ja yksinkertaiset säännökset hallintoasioiden keskeisistä käsittelymuodoista parantaisivat asioiden käsittelytapoja. Menettelyn yksinkertaisuus vaikuttaisi myös kansalaisten ja hallinnon välisiin suhteisiin. Valiokunta paneekin erityisen myönteisenä seikkana merkille, että lakiehdotus on laadittu kansalaiskeskeisestä näkökulmasta. Säännöksissä on perustellusti laillisten muotojen noudattamisen ohelle nostettu vaatimukset hallinnon joustavuudesta ja paremmasta palvelusta.

Valiokunta pitää varsin tärkeänä myös sitä eri viranomaisten menettelykäytäntöjä yhdenmukaistavaa vaikutusta, joka hallintomenette-

lylain säätämällä olisi. Valiokunta painottaa esityksen perusteluissa lausuttua käsitystä, jonka mukaan menettelyn tulee olla viranomaisissa sellaista, että kansalaiset saavat samanlaisissa asioissa yhdenvertaisen kohtelun. Tätä on pidettävä eräänä oikeusturvan perusedellytyksenä.

Valiokunnalle on esitetty, että menettelymuotojen yhdenmukaisuus tulisi pyrkiä turvaamaan siitä riippumatta, mille toimielimelle lakiehdotuksen 1 §:ssä tarkoitettujen hallintoasioiden käsitteleminen kuuluu. Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin mukaan hallintomenettelylain soveltaminen itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, julkisoikeudellisten yhdistysten, valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden ja yksityisten käsittelemiin hallintoasioihin jäisi erikseen asetuksella säädettäväksi. Valiokunta yhtyy sille esitettyyn näkemykseen ja katsoo, että eri hallinnonaloilla olisi huolehdittava hallintomenettelylain soveltamisesta lain tarkoittamien hallintoasioiden käsittelyssä. Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota esityksen perusteluihin, joista on pääteltävissä, etteivät julkisia tehtäviä hoitavien laitosten ja muiden yhteisöjen varojen sijoittamista koskevat asiat ole hallintomenettelylain tarkoittamia hallintoasioita.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty kunnallishallinnon erityispiirteisiin ja kuntien mahdollisuuteen määrätä kunnallisilla säännöillä hallintomenettelyä. Kunnallislain menettelylliset säännökset koskevat enimmäkseen päätöksentekomenettelyä monijäsenisessä ratkaisuelimessä. Hallintomenettelylaki taas painottuu sääntelemään niitä menettelyvaatimuksia, joita olisi noudatettava valmisteltaessa asiaa ratkaisukelpoiseksi. Tästä johtuen kunnallislaissa ja hallintomenettelylaissa olisi melko vähän suoranaisesti päällekkäisiä säännöksiä. Hallintomenettelylaki pikemminkin täydentäisi kunnallislaissa olevia menettelyä koskevia aukkoja kuin syrjäytyisi ristiriitaan jäävänä lakien samanaikaisessa soveltamisessa. Sellaisia yleisiä näkökohtia ei ole tullut esiin, joiden perusteella jo nyt voitaisiin havaita tarvetta hallintomenettelylaista poikkeavaan menettelykäyttöön kunnissa. Tällaisten seikkojen määrittämiseksi valiokunta edellyttää, että kunnissa järjestetään seuranta hallintomenettelylain vaikutuksista kunnallishallinnon eri aloilla. Seuran tulosten perusteella on vasta arvioitavissa, olisiko kunnallishallinnon osalta tarvetta poikkeusten säätämiseen.

Valiokunta on päätenyt käsitykseen, ettei hallintomenettelylaki asiallisesti myöskään kaivata kuntien mahdollisuutta järjestää hallintoaan kunnallisilla säännöillä. Tämä johtuu siitä, että hallintomenettelylaki asettaisi ainoastaan keskeiset perusvaatimukset hallintoasioiden lainmukaiselle käsittelylle. Näin ollen käsittelyn tosiasialliset puutteet ja käytännön toimintamuodot jäävät järjestettäväksi hallintomenettelylain periaatteiden mukaisesti kunkin viranomaisen olosuhteisiin parhaiten soveltuvalla tavalla.

Hallintomenettelylakiehdotus sisältää uudet yleissäännökset esteellisyysperusteista. Yleisin säännöksi on jo tällä hetkellä säännelty tuomarin esteellisyys oikeudenkäymiskaarissa sekä kunnallisen luottamushenkilön esteellisyys kunnallislaissa. Eri lakien säännösten poikkeavat toisistaan. Valiokunnan mielestä esteellisyys-säännöstöjä tulisi pyrkiä mahdollisuuksien mukaan yhdenmukaistamaan hallintomenettelylain säätämisen jälkeen.

Hallintomenettelylailla vahvistettaisiin viranomaisten yleisiksi toimintaohjeiksi paitsi hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita ja vakiintunutta käytäntöä myös asiallisesti uusia menettelytapoja. Valiokunnan käsitys on, että hallintomenettelylaki ja sitä täydentävät lainmuutokset voisivat tulla voimaan vuoden 1983 alusta. Jo ennen lain voimaantuloa on kansalaisille valiokunnan mielestä tiedotettava lain sisällöstä ja sen heille suomista oikeuksista.

Edellä olevan perusteella valiokunta pitää hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Esittämiinsä huomautuksiin viitaten valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavasti tarkistettuna.

Hallintomenettelylakiehdotuksen 2 §. Ehdotetun 2 §:n mukaan hallintomenettelylaki olisi toissijainen. Poikkeuksia siitä voitaisiin säätää lailla ja asetuksella. Hallintomenettelylaki sisältää perussäännösten, jolla on tarkoitus turvata kansalaisten oikeussuojan ja asioiden lainmukaisen käsittelyn vähimmäisvaatimukset hallintoviranomaisissa. Näistä vähimmäisvaatimuksista ei valiokunnan käsityksen mukaan enää lain voimaantulon jälkeen pitäisi voida poiketa asetuksella. Valiokunta ehdottaa tätä tarkoittavan muutoksen tekemistä lakiehdotuksen 2 §:ään.

Edellä esitetyn perusteella toinen lakivaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvät toinen ja kolmas lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina sekä

että ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1. Hallintomenettelylaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

maantuloa annetussa asetuksessa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä tämän lain sijasta.

2 §

Lain toissijaisuus

Jos muussa laissa tai ennen tämän lain voi-

3—29 §

(Kuten hallituksen esityksessä.)

Helsingissä 18 päivänä toukokuuta 1982

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Miettinen ja varapuheenjohtaja Astala sekä jäsenet Jaakon-

saari, Kortesalmi, Lehtinen, Maijala, Mäkyinen, Nieminen-Mäkyinen, Peltola, Piipari, P. Puhakka, Renlund, Ronkainen ja Starast.

Vastalause

Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa laajennetaan jälleen ns. avosuhteen esiintymistä erityislainsäädännössä, vaikka perhelainsäädännössä avosuhteen asema kokonaisuutena on edelleen määrittelemättä.

Mielestämme valiokunnan olisi tässä yhteydessä pitänyt kiirehtiä avosuhteen aseman selvittämistä.

Hallintomenettelylaki on perhelainsäädäntöön nähden toissijainen säännös. Ei ole hyvän lainsäädäntötavan mukaista luoda toissijaista lainsäädäntöä, joka on ristiriidassa ensisijaislain säädännön kanssa.

Edellä sanotun perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietinnön perusteissa lausuttaisiin:

”Koska lakiehdotuksessa laajennetaan perhelainsäädännössä tuntemattoman avosuhte-käsitteen esiintymistä uudessa erityislainsäädännössä, valiokunta kiirehtii avosuhteen aseman selvittämistä kokonaisuutena ja ryhtymistä selvityksen pohjalta lainsäädännöllisiin toimiin.”

Helsingissä 18 päivänä toukokuuta 1982

Olavi Ronkainen

J. Juhani Kortesalmi

