

TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2006:21

*Oikeussuojakeinot
oikeudenkäynnin
viivästymistä vastaan*

OIKEUSMINISTERIÖN TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2006:21

*Oikeussuojakeinot
oikeudenkäynnin
viivästymistä vastaan*

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
7.12.2006

<p>Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)</p> <p>Oikeussuojakeinotyöryhmä</p> <p>Lainsäädäntöneuvos Tatu Leppänen (pj) Lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne (jäsen)</p>	<p>Julkaisun laji Työryhmämietintö</p> <p>Toimeksiantaja Oikeusministeriö</p> <p>Toimielimen asettamispäivä 20.3.2006</p>		
<p>Julkaisun nimi Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan</p>			
<p>Julkaisun osat Ehdotus hallituksen esitykseksi</p>			
<p>Tiivistelmä Julkaisu sisältää ehdotuksen hallituksen esitykseksi Eduskunnalle oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan koskevaksi lainsäädännöksi.</p> <p>Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusista oikeussuojakeinoista, joita asianosainen voisi käyttää oikeudenkäynnin viivästymisen estämiseksi tai hyvittämiseksi. Esityksen tavoitteena on parantaa asianosaisten oikeusturvaa ja panna täytäntöön Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksesta aiheutuvat velvoitteet. Ihmisoikeussopimuksen mukaan jokaisella on oltava käytettävissään tehokas kansallinen oikeussuojakeino oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan.</p> <p>Oikeudenkäymiskaareen otettaisiin uudet säännökset viivästyskantelusta. Asianosainen voisi kannella vireillä olevan asian viivästymisestä käräjäoikeudessa hovioikeuteen ja hovioikeudessa korkeimpaan oikeuteen. Viivästyskantelu hyväksyttäisiin, jos pääasian käsittely on viivästynyt siten, että se loukkaa asianosaisten oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa tai vakavasti vaarantaa sen. Ylempi tuomioistuin voisi tällöin määrätä oikeudenkäyntiä jouduttavasta tehokkaasta toimenpiteestä.</p> <p>Hallintolainkäyttölakiin otettavien säännösten mukaan asianosainen voisi vastaavasti kannella hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian käsittelyn viivästymisestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lakiin lisättäisiin myös säännös hallintolainkäyttöelimen velvollisuudesta antaa pyydettyä käsittelyaikaa koskeva arvio.</p> <p>Uuden oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annettavan lain mukaan asianosaisella olisi oikeus saada valtion varoista kohtuullinen hyvitys oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta. Oikeudenkäynnin kesto ja viivästymistä sekä hyvityksen määrää arvioitaisiin vastaavasti kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Hyvityshakemuksia käsittelemään perustettaisiin oikeusministeriön hallinnonalalle riippumaton hyvityslautakunta. Lautakunnan jäsenet olisivat sivutoimisia. Hyvityksen hakeminen olisi yksinkertaista.</p> <p>Esityksessä ehdotetaan myös hallinnollisten taloudellisten sanktioiden lieventämistä asian käsittelyn viivästymisen vuoksi. Lisäksi asetetun uhkasakon tuomitsemisessa voitaisiin ottaa huomioon käsittelyn viivästyminen.</p>			
<p>Avainsanat: (asiasanat) oikeudenkäynti, viivästyminen, ihmisoikeussopimus, kantelut, hyvitys</p>			
<p>Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 22/41/2005, OM059:00/2005</p>			
<p>Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2006:21</p>	<p>ISSN 1458-6452</p> <p>ISBN 952-466-374-0</p>		
<p>Kokonaissivumäärä 162</p>	<p>Kieli suomi</p>	<p>Hinta 25,00</p>	<p>Luottamuksellisuus julkinen</p>
<p>Jakaja Edita Prima Oy</p>	<p>Kustantaja Oikeusministeriö</p>		

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum
7.12.2006

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Rättsmedelsarbetsgruppen Lagstiftningsrådet Tatu Leppänen (ordf.) Lagstiftningsrådet Eija Siitari-Vanne (medlem)	Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande
	Uppdragsgivare Justitieministeriet
	Datum då organet tillsattes 20.3.2006
Publikation (även den finska titeln) (Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan) Rättsmedel mot dröjsmål vid rättegång	
Publikationens delar Förslag till regeringsproposition	
<p>Referat</p> <p>Publikationen innehåller ett förslag till regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagstiftning om rättsmedel mot dröjsmål vid rättegång.</p> <p>I propositionen föreslås bestämmelser om nya rättsmedel som en part kan använda för att förhindra eller få gottgörelse för dröjsmål vid rättegång. Syftet med propositionen är att förbättra parternas rättsskydd och att uppfylla de förpliktelser som följer av Europarådets människorättskonvention. Enligt konventionen skall var och en ha tillgång till ett effektivt nationellt rättsmedel mot dröjsmål vid rättegång.</p> <p>I rättegångsbalken föreslås nya bestämmelser om dröjsmålsklagan. En part kan anföra klagan hos hovrätten över dröjsmål i ett ärende som är anhängigt i tingsrätten och hos högsta domstolen över dröjsmål i ett ärende som är anhängigt i hovrätten. En dröjsmålsklagan bifalls, om behandlingen av huvudsaken har fördröjts så att en parts rätt till rättegång inom en skälig tid kränks eller allvarligt äventyras. Den högre domstolen kan då förordna om en effektiv åtgärd för att påskynda rättegången.</p> <p>Enligt de bestämmelser som föreslås i förvaltningsprocesslagen kan en part på motsvarande sätt anföra klagan hos högsta förvaltningsdomstolen över dröjsmål vid behandlingen av ett ärende som är anhängigt i en förvaltningsdomstol. Till lagen fogas också en bestämmelse om att ett förvaltningsprocessuellt organ på begäran skall ge en uppskattning av behandlingstiden för ett ärende.</p> <p>Enligt den föreslagna nya lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång har en part rätt att av statens medel få skälig gottgörelse för dröjsmål vid rättegång. Rättegångens längd och dröjsmålet samt gottgörelsens belopp bedöms på samma sätt som i den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. För behandlingen av ansökningarna om gottgörelse tillsätts en oberoende gottgörelsenämnd, som hör till justitieministeriets förvaltningsområde. Nämndens medlemmar har uppgiften som bisyssla. Det är enkelt att ansöka om gottgörelse.</p> <p>I propositionen föreslås också att administrativa ekonomiska sanktioner skall kunna lindras på grund av dröjsmål vid rättegång. Dessutom kan dröjsmål vid behandlingen beaktas när vite döms ut.</p>	
Nyckelord rättegång, dröjsmål, Europakonventionen, klagan, gottgörelse	
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM 22/41/2005, JM059:00/2005	
Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2006:21	ISSN 1458-6452
Sidoantal 162	Språk finska
Pris 25,00	ISBN 952-466-374-0 Sekretessgrad Offentligt
Distribution Edita Prima Ab	Förlag Justitieministeriet

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 20 päivänä maaliskuuta 2006 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin laatia ehdotus tehokasta oikeussuojakeinoa oikeudenkäynnin viipymistä vastaan koskevaksi lainsäädännöksi. Työryhmän tuli arvioida ja tarvittaessa ehdottaa

sellaisten oikeussuojakeinojen käyttöönottoa, jotka täyttävät Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset. Työryhmän tuli arvioida sekä oikeudenkäynnin viipymistä estäviä keinoja että mahdollista viipymistä jälkikäteen korvaavia keinoja. Arvioinnin tuli koskea sekä yleisissä että hallinto- ja erityistuomioistuimissa käsiteltäviä asioita. Ehdotukset oli laadittava hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin lainsäädäntöneuvos Tatu Leppänen oikeusministeriöstä, ja jäseniksi kutsuttiin asianajaja Markku Fredman Suomen Asianajajaliiton edustajana, hallintoneuvos Anne E. Niemi korkeimmasta hallinto-oikeudesta, kärjäjätuomari Riitta Savolainen Helsingin kärjäoikeudesta ja lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne oikeusministeriöstä. Leppäsen ja Siitari-Vanteen tuli toimia myös työryhmän sihteereinä. Työryhmä on ottanut nimekseen oikeussuojakeinotyöryhmä.

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on toiminut yhteistyössä oikeudenkäynnin kokonaiskestoja ja laajojen asioiden käsittelyä yleisissä tuomioistuimissa tarkastelevan työryhmän kanssa.

Työryhmä on kokoontunut yhdeksän kertaa. Työryhmä on järjestänyt laajan kuulemistilaisuuden 8 päivänä toukokuuta 2006. Kuulemistilaisuuteen osallistui edustajia yleisistä tuomioistuimista, hallintotuomioistuimista ja erityistuomioistuimista sekä syyttäjälaitoksesta ja oikeusaputoimistoista. Työryhmä on lisäksi kuullut erikseen asiantuntijoina ihmisoikeustuomioistuin ja –sopimusasioiden yksikön päällikköä Arto Kososta ulkoasiainministeriöstä, tuomioistuinyksikön päällikköä Heikki Liljeroosia oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta sekä tuomari Matti Pellonpäättä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta.

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on mietinnössään tarkastellut asianosaisten käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja oikeudenkäyntien viivästyksen estämiseksi tai jälkikäteiseksi hyvittämiseksi. Työryhmä korostaa kuitenkin, että ensisijainen tavoite on kaikkien oikeudenkäyntien tapahtuminen kohtuullisessa ajassa. Osa oikeudenkäynneistä kestää nykyisin arveluttavan pitkään. Tavoitteeseen pääsemiseksi keskeisimpiä ovat muut keinot, erityisesti riittävien voimavarojen turvaaminen tuomioistuimille, sekä muu

myönteinen vaikuttaminen tuomioistuinten toimintaan, kuten tuomioistuinten johtamisen parantaminen. Työryhmän ehdottamilla keinoilla ei voida korjata rakenteellisia ongelmia.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä kunnioittavasti luovuttaa mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 24 päivänä marraskuuta 2006

Tatu Leppänen

Markku Fredman

Anne E. Niemi

Riitta Savolainen

Eija Siitari-Vanne

Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan koskevaksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusista oikeussuojakeinoista, joita asianosainen voisi käyttää oikeudenkäynnin viivästymisen estämiseksi tai hyvittämiseksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi oikeudenkäymiskaarta, hallintolainkäyttölakia, korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua lakia, uhkasakkolakia sekä eräitä muita lakeja.

Esityksen tavoitteena on parantaa asianosaisten oikeusturvaa ja panna täytäntöön Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksesta aiheutuvat velvoitteet. Ihmisoikeussopimuksen mukaan jokaisella on oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Lisäksi jokaisella on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan. Esityksen tavoitteena on myös turvata perustuslain 21 §:ssä taattu oikeus oikeudenkäyntiin ilman aiheetonta viivästystä.

Oikeudenkäymiskaareen otettaisiin säännökset ylemmälle yleiselle tuomioistuimelle tehtävästä viivästyskantelusta. Asianosainen voisi kannella vireillä olevan asian viivästymisestä kärjäoikeudessa hovioikeuteen ja hovioikeudessa korkeimpaan oikeuteen. Viivästyskantelu käsiteltäisiin nopeasti yksinkertaisessa menettelyssä. Viivästyskantelu hyväksyttäisiin, jos pääasian käsittely on viivästynyt siten, että se loukkaa asianosaisten oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa tai vakavasti vaarantaa sen. Ylempi tuomioistuin voisi tällöin määrätä oikeudenkäyntiä jouduttavasta tehokkaasta toimenpiteestä.

Hallintolainkäyttölakiin otettaisiin vastaavat säännökset viivästyskantelusta hallintotuomioistuimissa. Asianosainen voisi kannella hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian käsittelyn viivästymisestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus voisi määrätä vastaavista toimenpiteistä kuin hovioikeus tai korkein oikeus. Hallintolainkäyttölakiin lisättäisiin

myös säännös hallintolainkäyttöelimen velvollisuudesta antaa pyydettyä käsittelyaikaa koskeva arvio.

Ehdotetun uuden lain mukaan asianosaisella olisi oikeus saada valtion varoista kohtuullinen hyvitys oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta. Oikeudenkäynnin kesto ja viivästymistä sekä hyvityksen määrää arvioitaisiin vastaavasti kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Hyvitystä voitaisiin määrätä normaalisti enintään 10 000 euroa. Hyvitys olisi saajalleen verovapaata tuloa eikä sitä voitaisi myöskään ulosmitata.

Hyvityshakemuksia käsittelemään perustettaisiin oikeusministeriön hallinnonalalle riippumaton lainkäyttölautakunta, hyvityslautakunta. Hyvityksen hakeminen olisi menettelyllisesti yksinkertaista. Lautakunnan jäsenet olisivat sivutoimisia. Jäsenten tulisi olla perehtyneitä lainkäytön lisäksi ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntöön. Lautakunnan jäseniin sovellettaisiin toimikautenaan tuomareiden erottamattomuutta ja esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Lautakunnan päätökseen ei saisi hakea muutosta, mutta lautakunta voisi itse oikaista päätöstään.

Esityksessä ehdotetaan myös hallinnollisten taloudellisten sanktioiden lieventämistä asian käsittelyn viivästymisen johdosta. Lieventämisestä säädettäisiin hallintolainkäyttölaissa, ja toimivalta kuuluisi asiaa käsittelevällä tuomioistuimelle tai muulle lainkäyttöelimelle. Lisäksi asetetun uhkasakon tuomitsemisessa voitaisiin ottaa huomioon asian käsittelyn viivästyminen. Tästä säädettäisiin uhkasakkolaissa. Ehdotus liittyy ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa merkittävät taloudelliset sanktiot rinnastetaan syyteasioihin ja niitä koskevat pitkälti samat menettelyvaatimukset kuin syyteasioita.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Hyvityslautakunta olisi toimivaltainen tutkimaan myös sellaisen asian, jotka koskeva valitus on lain voimaan tullessa vireillä ihmisoikeustuomioistuimessa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	8
SISÄLLYS	10
YLEISPERUSTELUT	12
1 Johdanto.....	12
2 Nykytila	13
2.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö	13
Yleistä.....	13
Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa.	14
Oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon oikeudenkäynnin viipymistä vastaan	21
Tehokas ennalta estävä keino	23
Tehokas jälkikäteen hyvittävä keino.....	26
2.2 Nykytila Suomessa	31
Tuomioistuinten käsittelyajat	31
Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan.....	36
2.3 Oikeussuojakeinoista muissa Pohjoismaissa	38
2.4 Nykytilan arviointi	40
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	42
3.1 Tavoitteet	42
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	43
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	47
Viivästyskantelu yleisissä tuomioistuimissa.....	47
Oikeussuojakeinot hallintolainkäytössä.....	49
Hyvitys oikeudenkäynnin viivästymisestä	50
Hallinnollisen sanktion lievennys	53
4 Esityksen vaikutukset	54
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	54
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	56
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	56
5 Asian valmistelu	57
5.1 Aikaisempi valmistelu.....	57
5.2 Esityksen valmistelu.....	58
6 Riippuvuus muista esityksistä.....	59
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	60
1 Lakiehdotusten perustelut.....	60
1.1 Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä	60
1 luku. Yleiset säännökset	60
2 luku. Hyvityksen määrääminen.....	65
3 luku. Hyvityslautakunta	78
4 luku. Menettely hyvityslautakunnassa	80
5 luku. Erinäiset säännökset	89
6 luku. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset	91
1.2 Oikeudenkäymiskaari.....	94
2 luku. Päätösvaltaisuudesta	94
28 luku. Kantelu oikeudenkäynnin viivästymisestä.....	95
1.3 Hallintolainkäyttölaki.....	106
1.4 Uhkasakkolaki.....	112
1.5 Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta	113
1.6 Oikeusapulaki.....	113

1.7 Laki tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista	114
1.8 Ulosottokaari	114
4 luku. Ulosmittaus	115
1.9 Tuloverolaki.....	115
2 Tarkemmat säännökset ja määräykset	116
3 Voimaantulo	116
4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	117

LAKIEHDOTUKSET

LAGFÖRSLAGEN

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Jokaisen perus- ja ihmisoikeus on, että häntä koskeva oikeudenkäynti tapahtuu kohtuullisen ajan kuluessa. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Yhdistyneiden Kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklan mukaan jokaisella on tutkittaessa rikossyytettä häntä vastaan oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman kohtuutonta viivytystä.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen, jäljempänä *ihmisoikeussopimus*) 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Lisäksi ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä.

Seuraavassa arvioidaan, onko asianosaisilla nykyisin Suomessa käytettävissään ihmisoikeussopimuksen edellyttämä tehokas oikeussuojakeino oikeudenkäynnin viipymistä vastaan eri tuomioistuimissa. Kielteisessä tapauksessa arvioidaan ja ehdotetaan tällaisen oikeussuojakeinin käyttöönottoa.

2 Nykytila

2.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö

Yleistä

Euroopan ihmisoikeussopimus on tehty vuonna 1950. Suomi allekirjoitti sopimuksen liittyessään Euroopan neuvoston jäseneksi vuonna 1989 ja ratifioi sen vuonna 1990. Samana vuonna ihmisoikeussopimus saatettiin Suomessa valtiosisäisesti voimaan.

Ihmisoikeussopimuksen 1 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalla sopimuksessa määritellyt oikeudet ja vapaudet.

Ihmisoikeussopimukseen liittyy kansainvälinen valvontajärjestelmä, jossa voidaan sopimusvaltiota sitovasti tutkia, onko se rikkonut ihmisoikeussopimuksessa tai sen lisäpöytäkirjoissa turvattuja oikeuksia. Valvontaelimenä toimii pysyvä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (jäljempänä *ihmisoikeustuomioistuin*). Ihmisoikeustuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat kaikki ihmisoikeussopimuksen ja sen pöytäkirjojen tulkintaa ja soveltamista koskevat asiat, jotka sopimuksen 33, 34 tai 47 artiklan nojalla on saatettu sen käsiteltäväksi.

Käytännössä merkittävimpiä ovat sopimuksen 34 artiklassa tarkoitetut yksilövalitukset. Tuomioistuin voi ottaa vastaan valituksia, joissa yksityishenkilö, kansalaisjärjestö tai ryhmä väittää jonkin sopimusvaltioista loukanneen heidän ihmisoikeussopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa tunnustettuja oikeuksiaan.

Ihmisoikeussopimuksen 35 artiklassa on asetettu eräitä edellytyksiä valituksen tutkimiselle. Artiklan 1 kappaleen mukaan ihmisoikeustuomioistuin voi ottaa asian käsiteltäväkseen vasta, kun siinä on turvauttu kaikkiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin yleisesti tunnustettujen kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaisesti, ja kuuden kuukauden kuluessa lopullisen kansallisen päätöksen antopäivästä. Yleisten kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaisesti asianomaisen on turvaututtava vain ”tehokkaiisiin” kansallisiin oikeussuojakeinoihin. Oikeussuojakeinon täytyy soveltua väitettyyn loukkaukseen sekä olla myös käytännössä käytettävissä ja riittävä. Oikeussuojakeinon tehokkuus ratkaistaan tapausittain (katso esimerkiksi *Matti Pellonpää: Euroopan ihmisoikeussopimus*, 4. painos 2005, sivut 121-131, ja *van Dijk – van Hoof: Theory and*

Practice of the European Convention on Human Rights, 3. painos 1998, sivut 136-142). Jos asianomainen on jättänyt käyttämättä tehokkaaksi katsotun kansallisen oikeussuojakeinon, ihmisoikeustuomioistuin ei voi tutkia valitusta.

Ihmisoikeussopimuksen 41 artiklan mukaan, jos ihmisoikeustuomioistuin katsoo yleissopimusta tai sen pöytäkirjoja loukatun ja jos asianosaisen sopimusvaltion kansallinen lainsäädäntö sallii vain osittaisen korvauksen, tuomioistuimen on tarvittaessa myönnettävä loukatulle osapuolelle kohtuullinen hyvitys. Sopimuksen 46 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat noudattamaan ihmisoikeustuomioistuimen lopullista tuomiota jutuissa, joiden osapuolena ne ovat. Ihmisoikeustuomioistuimen lopullinen tuomio toimitetaan ministerikomitealle, joka valvoo sen täytäntöönpanoa.

Ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmän tehokkuus on viime vuosina vaarantunut erityisesti ihmisoikeustuomioistuimen suuren työmäärän vuoksi. Valvontajärjestelmää on tarkoitus tehostaa vuonna 2004 tehdyllä neljännenlätoista pöytäkirjalla (katso HE 232/2005 vp). Ihmisoikeustuomioistuimelle annettaisiin menettelyllisiä keinoja ja tarvittavaa joustavuutta valitusten käsittelyssä. Myös ihmisoikeustuomioistuimen lopullisten tuomioiden nopea ja täydellinen täytäntöönpano pyritään varmistamaan. Valvontajärjestelmää on pyritty kehittämään myös sitä kautta, että sopimusvaltioita on kehoitettu kehittämään omaa kansallista oikeusjärjestelmäänsä siten, että kansallinen lainsäädäntö entistä paremmin vastaisi ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia. Näin tarve kääntyä ihmisoikeustuomioistuimen puoleen vähenisi.

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa

Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvataan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

Ihmisoikeussopimuksessa käytettyjä käsitteitä tulkitaan autonomisesti, toisin sanoen itsenäisesti suhteessa kansallisiin oikeusjärjestelmiin. Tämä koskee muun muassa 6 artiklassa olevaa käsitettä ”oikeus ja velvollisuus” (”civil rights and obligations”, ”droits et obligations de caractère civil”).

Artikla soveltuu ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan myös useisiin sellaisiin asiaryhmiin, joita pidetään kansallisesti julkisoikeudellisina, esimerkiksi taloudellisia sosiaalietuuksia koskeviin asioihin. Artikla ei sen sijaan tule sovellettavaksi verotusta koskeviin asioihin (*Ferrazzini v. Italia* 12.7.2001), jollei kysymys ole taloudellisesti merkittävästä hallinnollisesta sanktiosta, käytännössä veronkorotuksesta (esimerkiksi *Ruotsia* koskevat tuomiot 23.7.2002 asioissa *Västberga Taxi Aktiebolaget*, *Vulic* ja *Janosevic*). Näitä asioita arvioidaan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä syyteasioihin rinnastuvalla tavalla.

Hallinnollisten sanktioiden osalta ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut vakiintuneesti, että sopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan kuulumisen kannalta ei ole merkitystä sillä, onko hallinnollinen sanktio kansallisen lainsäädännön mukaan muunnettavissa vankeusrangaistukseksi, eikä myöskään sillä, että hallinnollisesta sanktiosta ei tehdä rikosrekisterimerkintää (2.9.1998 annetut tuomiot asioissa *Kadubec* ja *Lauko v. Slovakia*).

Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen soveltamisalan ulkopuolelle jää veroasioiden lisäksi merkittävä määrä virkamiesoikeudellisia asioita. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä (*Pellegrin* 8.12.1999) on katsottu, että eräiden pakkovaltaa käyttävien virkamiesten (armeijan tai poliisin palveluksessa olevien) taloudellisia vaateita koskevat asiat eivät kuulu artiklan soveltamisalaan, vaikka muiden virkamiesten osalta nämä asiat kuuluvatkin soveltamisalaan. Jos kuitenkin tällaisen henkilön esittämän taloudellisen vaateen käsittely viivästyy kohtuuttomasti erityisesti täytäntöönpanovaiheessa, viivästymistä voidaan arvioida sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaisesti omaisuudensuojaloukkauksena (*Kanayev v. Venäjä* 27.6.2006). Kattavasti ja ilman virkamiesten tehtävien mukaista erottelua 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvat sen sijaan eläkeasiat.

Ihmisoikeustuomioistuimen viimeaikaisessa ulkomaalaisasioita koskevassa oikeuskäytännössä 6 artiklan 1 kappaleen soveltamisalaan on katsottu kuuluvan työperusteiset oleskeluluvat, vaikka näissä harkintaperuste voikin olla työvoimapoliittinen (*Juriscic* ja *Collegium Mehrerau v. Itävalta* 27.6.2006). Kansalaisuusasiat, turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevat asiat eivät sen sijaan kuulu artiklan soveltamisalaan.

Ympäristöoikeudellisista asioista suurin osa kuuluu sopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan. Poikkeuksena ovat lähinnä vain ydinvoiman rakentamista koskevat asiat (*Balmer-Schafroth ym. v.*

Sveitsi 26.8.1997). Ympäristöoikeudellisissa asioissa pitkittynyt käsittely, joka usein johtuu oikeudenkäyntien ketjuuntumisesta, voi johtaa myös omaisuudensuojan loukkauksen toteamiseen (esimerkiksi *Matos e Silva Lda ym. v. Portugali* 16.9.1996, *Erkner ja Hofauer v. Itävalta* 23.4.1987 ja *Helleborg v. Ruotsi* 28.2.2006).

Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan oikeudenkäynnin on tapahduttava ”kohtuullisen ajan kuluessa” (”within a reasonable time”, ”dans un délai raisonnable”). Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on täsmennetty ensinnäkin sitä, mikä ajanjakso otetaan oikeudenkäynnin kestonä huomioon. Riita-asioissa aika alkaa normaalisti kanteen vireillepanosta. Suomessa riita-asia tulee vireille, kun haastehakemus jätetään käräjäoikeuteen (oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 1 §). Hakemusasioissa vastaava ajankohta on hakemuksen esittäminen käräjäoikeudessa (oikeudenkäymiskaaren 8 luvun 1 §). Huomioon otettava aika päättyy normaalisti lainvoimaisen tuomion antamiseen, esimerkiksi siihen, kun korkein oikeus hylkää valituslupahakemuksen tai ratkaisee asian valitusluvan myöntämisen jälkeen. Kuitenkin joissakin tapauksissa myös tuomion täytäntöönpanovaihe saatetaan ottaa huomioon oikeudenkäynnin kestonä arvioitaessa, kun täytäntöönpanon tapahtuminen on ollut valtion vastuulla. Jos samaa asiakokonaisuutta käsitellään useissa oikeudenkäynneissä, oikeudenkäynnin kokonaiskestoa tarkastellaan usein oikeudenkäyntien muodostaman yhteisajan perusteella.

Ihmisoikeussopimus on Suomen osalta tullut voimaan 10 päivänä toukokuuta 1990. Jos oikeudenkäynti on alkanut ennen sopimuksen voimaantuloa, oikeudenkäynnin kokonaisaikaa laskettaessa otetaan huomioon vain voimaantulon jälkeinen aika. Sen kohtuullisuutta arvioidessaan ihmisoikeustuomioistuin kuitenkin kiinnittää huomiota myös siihen, mihin vaiheeseen oikeudenkäynti oli voimaantuloajankohtana edennyt.

Rikosasioissa huomioon otettava ajanjakso alkaa, kun syyte henkilöä vastaan esitetään, ja päättyy yleensä lainvoimaisen tuomion antamiseen. Suomessa rikosasia tulee vireille, kun haastehakemus saapuu käräjäoikeuteen tai, jos syyttäjä antaa haasteen, kun haaste annetaan tiedoksi (oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 689/1997, jäljempänä *rikosoikeudenkäyntilaki*, 5 luvun 1 §). Ihmisoikeussopimuksen kannalta syyte (”charge”) on kuitenkin usein esitetty tätä aikaisemmin. Henkilön katsotaan olleen syytteessä siitä lukien, kun toimivaltainen viranomainen on virallisesti ilmoittanut hänelle hänen tekemäkseen väitetystä rikollisesta teosta tai kun muu tällaisen epäilyksen sisältävä toimi on olennaisesti vaikuttanut hänen asemaansa. Tämä ajankohta voi olla esimerkiksi se, kun henkilöä on kuulusteltu esitutkinnassa rikoksesta epäiltynä tai kun hänet on

pidätetty rikosepäilyn vuoksi. Siten yleensä myös esitutkintaan ja syyteharkintaan kulunut aika otetaan huomioon rikosoikeudenkäynnin kokonaiskestossa.

Hallintolainkäyttöasioissa huomioon otettava ajanjakso alkaa yleensä siitä vaiheesta, kun asian käsittely muuttuu hallintomenettelystä muutoksenhauksi. Jos asiassa esimerkiksi edellytetään pakollista oikaisuvaatimusmenettelyä ennen tuomioistuinvaihetta, tarkasteltava ajanjakso alkaa oikaisuvaatimusvaiheesta. Huomioon otettava ajanjakso päättyy yleensä lainvoimaisen ratkaisun antamiseen.

Koska hallintolainkäyttöasioissa tuomioistuin ei yleensä tee hallintoviranomaisen päätöksen kumotessaan uutta ratkaisua, vaan asia palautetaan hallintoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi, hallintolainkäyttöasioissa huomioon otettava asian käsittelyn kokonaisaika voi koskea useita asian käsittelyn peräkkäisiä vaiheita. Tehokkaan kansallisen oikeussuojakeinon tulee koskea myös väliin jääviä hallintomenettelyvaiheita, toisin sanoen nämä vaiheet on luettava mukaan kokonaiskäsittelyaikaan riippumatta siitä, päättyykö asian käsittely lopullisesti hallintomenettelyvaiheessa vai hallintolainkäyttövaiheessa. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että sellainen kansallinen oikeussuojakeino, joka ei kata mainittuja vaiheita, ei täytä 13 artiklan vaatimuksia (esimerkiksi *Kroatiaa* koskevat tuomiot 29.6.2006 asioissa *Počuča* ja *Bozic* sekä tuomioissa mainittu muu oikeuskäytäntö koskien Kroatiaa ja Puolaa).

Hallinnollisten sanktioiden osalta asian käsittelyn alkamisajankohtaa arvioidaan vastaavasti kuten syyteasioissa. Ratkaisevaa on siten, missä vaiheessa asianosaiselle esitetään sellainen viranomaisen alustava kanta, että hän tulee tietoiseksi hallinnollisen sanktion määräämismahdollisuudesta. Veroasioissa tämä ajankohta liittyy verontarkastuskertomuksen valmistumiseen ja tiedoksi antamiseen verovelvolliselle. Tarkemmin verontarkastuksen suorittamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä säädetään verotusmenettelyasetuksen (763/1998) 2–4 §:ssä. Asetuksen 2 §:n mukaan tarkastuskertomuksesta tulee käydä ilmi muun muassa verovelvollisen esittämä selvitys, sovellettavat säännökset sekä tarkastajan tekemät johtopäätökset ja niiden perustelut.

Muissa hallinnollisissa sanktioissa vastaavana ajankohtana voidaan pitää esimerkiksi asianosaisen kuulemista. Hallintolain (434/2003) 34 §:n mukaisesti asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallinto-oikeudellisesti määrättävissä sanktioissa toimivalta seuraamuksen määräämiseen kuuluu yleensä hallintoviranomaiselle, joten

asian käsittelyn kokonaiskeston alkamisajankohta sijoittuu asian käsittelyyn hallintomenettelyvaiheessa.

Eräiden sanktioiden osalta toimivalta kuuluu kuitenkin jo ensi vaiheessa tuomioistuimelle. Markkinaoikeus määrää Kilpailuviraston esityksestä kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) mukaisen kilpailunrikkomismaksun, joka voi koskea joko kansallisen kilpailulainsäädännön tai EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan rikkomista. Markkinaoikeus määrää samoin Viestintäviraston esityksestä viestintämarkkina-laissa (393/2003) tarkoitetun seuraamusmaksun. Näissäkin tilanteissa asian käsittelyn viivästymisen arvioinnissa lähtökohtana on luontevinta pitää esityksen valmistelua hallintoviranomaisessa.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on toiseksi täsmennetty niitä seikkoja, joita otetaan huomioon arvioitaessa oikeudenkäynnin keston kohtuullisuutta. Kohtuullisuus ratkaistaan kunkin tapauksen olosuhteiden kokonaisarvioinnin perusteella. Huomioon otetaan erityisesti: tapauksen vaikeusaste; asianosaisten, ennen muuta ihmisoikeustuomioistuimeen valittaneen osapuolen toiminta oikeudenkäynnissä; kansallisten tuomioistuinten ja viranomaisten toiminta oikeudenkäynnissä. Myös asian merkitys valittajalle otetaan huomioon. Rikosasian viipymistä ei kuitenkaan helposti katsota vastaajan syyksi, jollei tämä ole suoranaisesti viivyttänyt tai häirinnyt oikeudenkäyntiä. Tavanomaista nopeampaa käsittelyä edellyttävät asiat, joissa valittajalla on tärkeä henkilökohtainen intressi, esimerkiksi lapsioikeudelliset asiat. Kyseenalaisina on pidetty erityisesti sellaisia pitkähköjä ajanjaksoja, jolloin asian käsittely ei ole lainkaan edennyt tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Puutteellisista resursseista tai muista rakenteellisista seikoista aiheutuvat viivästyksset eivät yleensä poista valtion vastuuta. Oikeuskäytännössään tuomioistuin painottaa sitä, että sopimusvaltioiden on organisoitava lainkäyttöjärjestelmänsä sillä tavoin, että tuomioistuimet voivat täyttää velvollisuutensa päättää jutuista kohtuullisessa ajassa. Valtion vastuun peruste voi liittyä myös siihen, että sovellettava normisto on epäselvää esimerkiksi tuomioistuinten toimivaltuuksien osalta.

Oikeuskäytännön mukaisesti valtion vastuu oikeudenkäynnin viivästymisestä ei koske sellaista viivästymistä, joka on aiheutunut oikeudenkäynnissä valittajan vastapuolen toimista sekä valittajan reagoinnista näihin toimiin. Valtiolla on kuitenkin vastuu siitä, että oikeudenkäynti etenee käytännössä. Osapuolet eivät siten kannan vastuuta esimerkiksi siitä, että he eivät ole pyytäneet jo ruuhkautuneelta tuomioistuimelta sellaisia käytännön toimia, joilla heidän asiansa olisi saatu

käsiteltyä tuossa tuomioistuimessa nopeammin (esimerkiksi 17.12.2002 annettu tuomio asiassa *Mitchell ja Holloway v. Yhdistynyt kuningaskunta*).

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsotaan yleensä, että erittäin pitkään jatkuneissa oikeudenkäynneissä, mikä tarkoittaa käytännössä noin 10 vuotta ja sitä kauemmin jatkuneita oikeudenkäyntejä, oikeudenkäynnin pitkittyminen jää joka tapauksessa valtio-osapuolen vastuulle. Näin pitkää oikeudenkäynnin kestoa pidetään jo sellaisenaan ilmeisen kohtuuttomana (esimerkiksi *Castell v. Ranska* 21.3.2000, jossa kysymys oli 15 vuotta kestäneestä rakennusurakkariidasta).

Ihmisoikeussopimuksessa käytetään käsittelyn ajallisesta tehokkuudesta eri sopimuskohdissa hieman erilaisia määritteitä. Sopimuksen 5 artiklan 3 kappaleen mukaan rikosperusteella tapahtuneen vapaudenriiston kohteeksi joutunut on viipymättä (”promptly”) tuotava tuomarin tai lain nojalla tuomiovaltaa käyttävän muun viranomaisen tutkittavaksi. Mikäli henkilöä ei vapauteta tällaisessa menettelyssä tai aikaisemmin, hänellä on saman sopimuskohdan mukaan itse syyteasiassa oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kulussa tai oikeus tulla vapautetuksi jutun ollessa vireillä (”shall be entitled to trial within a reasonable time”, ”doit d’être jugé dans un délai raisonnable”).

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä oikeus viivytyksettömään oikeudenkäyntiin ja oikeus tulla vapautetuksi eivät ole toistensa vaihtoehtoja. Oikeudenkäynnin järjestäminen puolusteltavissa olevassa ajassa ei siten oikeuta pitämään epäiltyä jatkuvasti vangittuna, jollei vangittuna pitäminen täytä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä hyväksytyjä kriteereitä. Sopimuksen 5 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettua vapaudenriiston kohtuullista aikaa laskettaessa huomioon otettava jakso alkaa vapaudenriiston alkamisesta ja päättyy ensimmäisen asteen tuomioon tai sitä ennen tapahtuvaan vapauttamiseen. Vapaudenriiston ”kohtuullinen” kesto ei ole määriteltävissä abstraktisti. Yksittäistapauksen olosuhteista riippuu, onko tätä vaatimusta rikottu.

Ihmisoikeustuomioistuin voi ottaa valituksen tutkittavaksi vain, jos valittaja on väitetyn ihmisoikeusloukkauksen ”uhri” (”victim”) ihmisoikeussopimuksen 34 artiklan tarkoittamassa mielessä. Oikeudenkäynnin kohtuuttoman keston hyvittäminen kansallisesti valittajalle voi merkitä, ettei tämä enää ole 6 artiklan loukkauksen uhri. Tilanne voi olla tämä esimerkiksi, jos rikosasian oikeudenkäynnin kohtuuton kesto on sekä todettu että otettu rangaistusta määrättäessä sitä lieventävänä seikkana huomioon (katso esimerkiksi tuomiot *Eckle v. Saksa*, 15.7.1982, kohta 66, *Beck v. Norja*, 26.6.2001, kohta 27, sekä *Dzelili v. Saksa*, 10.11.2005, kohdat 100-104).

Suomi on viime vuosina saanut useita ihmisoikeustuomioistuimen langettavia tuomioita sillä perusteella, ettei oikeudenkäynti ole tapahtunut 6 artiklan edellyttämän kohtuullisen ajan kuluessa. Vuonna 2005 tällaisia tuomioita on annettu viisi kappaletta ja kuluvan vuoden 2006 aikana seitsemän kappaletta (katso *Nuutinen*, tuomio 27.6.2000, *Launikari*, tuomio 5.10.2000, *Türkiye Is Bankasi*, tuomio 18.6.2002, *Pietiläinen*, tuomio 5.11.2002, *Kangasluoma*, tuomio 20.1.2004, *Pitkänen*, tuomio 9.3.2004, *T.K. ja S.E.*, tuomio 31.5.2005, *Lehtinen*, tuomio 13.9.2005, *Kukkola*, tuomio 15.11.2005, *T. ja muut*, tuomio 11.12.2005, *Ruoho*, tuomio 13.12.2005, *Hagert*, tuomio 17.1.2006, *Kajas*, tuomio 7.3.2006, *Mattila*, tuomio 23.5.2006, *Lehtinen No. 2*, tuomio 8.6.2006, *Lehtonen*, tuomio 13.6.2006, *Fryckman*, tuomio 10.10.2006, *Molander*, tuomio 7.11.2006, kaikki v. *Suomi*). Tuomiot eivät tosin täysin kuvaa tämänhetkistä tilannetta Suomessa, koska ihmisoikeustuomioistuimen pitkien käsittelyaikojen vuoksi ne ovat koskeneet 1990-luvulla tapahtuneita oikeudenkäyntejä.

Edellä mainitut Suomelle langettavat tuomiot ovat koskeneet yleensä riita- tai rikosasian oikeudenkäyntiä. Tapauksissa oikeudenkäynnin kokonaiskesto on ollut pisimmillään 10 vuotta 2 kuukautta, lyhyimmillään 4 vuotta 2 kuukautta. Oikeudenkäyntien on katsottu viivästyneen paitsi eri tuomioistuinasteissa, joissakin tapauksissa myös esitutkinta- tai syyteharkintavaiheessa. Useimmiten viivästys on tapahtunut käräjäoikeudessa, mutta myös monessa tapauksessa hovioikeudessa.

Ihmisoikeustuomioistuin on määrännyt valittajalle maksettavaksi kohtuullisen hyvityksen muusta kuin taloudellisesta vahingosta, lukuun ottamatta yhtä tapausta, jossa valittaja oli yhtiö. Hyvityksen määrä on vaihdellut 1 500 eurosta 5 000 euroon valittajaa kohti. Vain yhdessä tapauksessa on määrätty hyvitys taloudellisesta vahingosta, 1 000 euroa kullekin valittajalle, kun oikeudenkäynnin viipymisen todettiin olleen syy-yhteydessä valittajan korvattavien vastapuolen oikeudenkäyntikulujen lisääntymiseen (*T ja muut*, tuomion kohta 70).

Edellä mainituista tuomioista kaksi (*Pitkänen* ja *Kukkola*) ovat koskeneet oikeudenkäyntien sarjaa eri tuomioistuinlinjoissa. *Pitkänen*-tuomiossa kysymys oli rakentamisen luvanvaraisuudesta. *Kukkola*-tuomiossa kysymys oli valkoselkätikan suojelusta luonnonsuojelulainsäädännön nojalla sekä tuon suojelun vaatimista toimista hallinnollisesti ja lunastusmenettelyssä. *Pitkänen*-tuomiossa oikeudenkäyntien sarjaan kuului myös ylimääräinen muutoksenhakuvaihe, jota ihmisoikeustuomioistuin piti välttämättömänä asian ratkaisemisen kannalta. *Kukkola*-tuomiossa

viivästymisen todettiin tapahtuneen kummassakin ylimmässä tuomioistuimessa lähinnä sen vuoksi, että asian käsittely ei edennyt pitkään aikaan. Fryckman-tuomiossa viivästymisen perusteena oli oikeudenkäyntien kokonaiskestoaja, ei missään yksittäisessä oikeudenkäyntivaiheessa todettu viivästyminen.

Ulkoasiainministeriön ihmisoikeustuomioistuin- ja -sopimusasioiden yksiköstä saadun tiedon mukaan toukokuun lopulla 2006 ihmisoikeustuomioistuimessa oli vireillä Suomea vastaan 20 valitusta, joissa oli kysymys oikeudenkäynnin 6 artiklan vastaisesta viipymisestä ja joissa oli pyydetty vastine Suomen valtiolta. Näistä tiedossa olevista valituksista uusimmat oli rekisteröity ihmisoikeustuomioistuimeen vuonna 2003, joten on todennäköistä, että tuomioistuimessa on viivästymisperusteisia Suomea koskevia valituksia enemmän. Joissakin vireillä olevissa valituksissa on vedottu myös 13 artiklan loukkaukseen. Kyseiset oikeudenkäynnit ovat koskeneet monentyyppisiä asioita, useimmiten kuitenkin talousrikossyytteitä. Hallintolainkäyttöä koskevat viivästymisvalitukset koskevat maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön mukaisia asioita sekä lastensuojeluasioita.

Oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon oikeudenkäynnin viipymistä vastaan

Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa määrätään oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Artiklan mukaan jokaisella, jonka ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino (”effective remedy”, ”recours effectif”) kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Artiklan tausta-ajatuksena on, että sopimuksella taatut ihmisoikeudet tulee ensisijaisesti turvata kansallisella tasolla. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ”perusteltavissa oleva väite” (”arguable complaint”) jonkin ihmisoikeussopimuksessa turvatus oikeuden loukkauksesta velvoittaa takaamaan 13 artiklan mukaisen oikeussuojakeinon. Artikla edellyttää tehokasta oikeussuojakeinoa, muttei takaa myönteistä lopputulosta yksittäistapauksessa (katso esimerkiksi *K. ja T. v. Suomi*, tuomio 12.7.2001, kohdat 198 ja 199).

Kun ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin väitetään loukatun, ihmisoikeustuomioistuin ei pääsääntöisesti tutki väitettyä 13 artiklan loukkausta, koska edellinen on jälkimmäiseen nähden pidemmälle meneviä vaatimuksia asettava erityissäännös. Ihmisoikeustuomioistuimen aikaisemman oikeuskäytännön mukaan 13 artiklan mukaista tehokkaan

oikeussuojakeinon vaatimusta ei sovellettu myöskään siltä osin kuin väitettiin loukatun 6 artiklan takaamaa oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa.

Ihmisoikeustuomioistuin muutti mainittua linjaansa tapauksessa *Kudla v. Puola* (tuomio 26.10.2000). Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että 13 artikla takaa tehokkaan kansallisen oikeussuojakeinon silloin, kun väitetään rikotun 6 artiklan vaatimusta oikeudenkäynnistä kohtuullisen ajan kuluessa. Tämän kysymyksen osalta artiklat eivät ole päällekkäisiä. Oikeudenkäynnin kohtuutonta kestoa koskevien valitusten jatkuvan lisääntymisen vuoksi oli aika arvioida oikeuskäytännön linjaa uudelleen. Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että kansalliset viranomaiset ovat ensisijaisesti vastuussa ihmisoikeussopimuksessa taattujen oikeuksien täytäntöönpanosta, ja kansainvälinen valvontajärjestelmä on tähän nähden toissijainen (tuomion kohdat 146-156).

Arvioidessaan sitä, oliko valittajan käytettävissä ollut tällainen oikeussuojakeino Puolassa, ihmisoikeustuomioistuin totesi 13 artiklan edellyttävän oikeussuojakeinon olevan tehokas myös käytännössä. Tehokkuus ei kuitenkaan riipu valittajalle myönteisen lopputuloksen varmuudesta. Artiklassa tarkoitetun viranomaisen ei välttämättä tarvitse olla lainkäyttöviranomainen, mutta tällöin viranomaisen toimivalta ja sen tarjoamat oikeussuojakeinot vaikuttavat keinon tehokkuuden arviointiin. Vaikka yksittäinen oikeussuojakeino ei täysin täyttäisikään artiklan vaatimuksia, useiden keinojen muodostama kokonaisuus voi niin tehdä. Oikeussuojakeino voi olla preventiivinen keino, jolla voidaan estää oikeudenkäynnin viipyminen tai sen jatkuminen, tai reparaatiivinen keino, jolla voidaan asianmukaisesti hyvittää (”adequate redress”) jo tapahtunut loukkaus. Tapauksessa tällaista tehokasta keinoa ei ollut ollut valittajan käytettävissä, joten 13 artiklaa oli loukattu (*Kudla*-tuomion kohdat 157-160).

Tuomiossa 27.6.2006 (*Mamič v. Slovenia* n:o 2, tuomion kohdat 39–41) ihmisoikeustuomioistuin on selventänyt aikaisemman oikeuskäytäntönsä (*Klass ym. v. Saksa* 6.9.1978 ja *Kaya v. Turkki* 19.2.1998) perusteella, että 13 artiklan rikkomus ei samalla edellytä, että oikeudenkäynnissä olisi tapahtunut 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettu viivästyminen. Näin ollen valittajalla tulee olla kansallisesti käytössä tehokas oikeussuojakeino joka tapauksessa sen selvittämiseksi, onko asiassa tapahtumassa tai jo tapahtunut sopimuksen vastainen viivästyminen.

Euroopan neuvoston ministerikomitea on vuonna 2004 antanut suosituksen kotimaisten oikeussuojakeinojen parantamisesta (*Recommendation Rec[2004]6 on the improvement of domestic*

remedies). Suosituksen mukaan jäsenvaltioiden tulee kiinnittää erityistä huomiota tehokkaan oikeussuojakeinon olemassaoloon tapauksissa, joissa on perusteltavissa oleva väite oikeudenkäynnin liian pitkästä kestosta.

Vuonna 2005 on asetettu niin sanottu viisaiden ryhmä arvioimaan ihmisoikeussopimuksen valvontamekanismin pitkän aikavälin tehokkuutta. Toukokuussa 2006 julkaistussa väliraportissaan ryhmä ehdottaa sellaisen kansainvälisen sopimuksen laatimista, joka velvoittaisi Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ottamaan käyttöön kansallisen järjestelmän oikeudenkäynnin viipymisestä aiheutuvan vahingon hyvittämiseksi.

Tehokas ennalta estävä keino

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on täsmennetty sitä, millainen oikeudenkäynnin viipymistä vastaan käytettävä oikeussuojakeino katsotaan tehokkaaksi ihmisoikeussopimuksen 13 tai 35 artiklan kannalta. Tätä koskevaa laajaa oikeuskäytäntöä havainnollistetaan seuraavassa joitakin valtioita koskevien esimerkkien avulla (katso myös *Eija Siitari-Vanne: Hallintolainkäytön tehostaminen*, 2005, sivut 231-253).

Suomea on koskenut tapaus *Kangasluoma* (tuomio 20.1.2004; katso myös edellä mainitut *T. ja muut*, tuomion kohdat 52-54, *Hagert*, tuomion kohdat 20-22, sekä *Eskelinen*, päätös 3.2.2004). Kangasluoma-tapauksessa oli kysymys rikosasiasta, jota käsiteltiin aikaisempien, ennen vuoden 1997 rikosprosessiuudistusta voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Suomen hallitus vetosi ihmisoikeustuomioistuimessa useisiin oikeussuojakeinoihin, joita valittajalla oli ollut käytettävissään oikeudenkäynnin viipymistä vastaan. Vielä tuolloin voimassa olleen säännöksen mukaan asian tarpeettomasta lykkäämisestä käräjäoikeudessa voitiin kannella hovioikeuteen (oikeudenkäymiskaaren 16 luvun 4 §:n 2 momentti laissa 362/1960). Myös muita oikeussuojakeinoja oli ollut käytettävissä: esitutkinnan ja syyteharkinnan viipymisen osalta kantelu ylemmille viranomaisille; kantelu yleisille laillisuusvalvojille (vrt. päätös *Toimi v. Ruotsi* 31.8.2004); kiirehtimispyyntö asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle; valtion vahingonkorvausvastuu aiheutuneesta vahingosta; sekä rangaistuksen lieventäminen viipymisen perusteella. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi kuitenkin tuomiossaan, ettei hallitus ollut osoittanut näitä keinoja tehokkaiksi. Päinvastoin pelkkä viivästys ei sellaisenaan ollut peruste korvaukselle Suomen lain mukaan. Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa oli siten rikottu (tuomion kohdat 47-49). Loukkaus on

todettu vastaavasti edellä mainituissa asioissa *Lehtinen No. 2* (tuomion kohdat 44-47) ja *Lehtonen* (tuomion kohdat 24-25).

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tehokkaiksi ennalta estäviksi oikeussuojakeinoiksi on katsottu ainakin seuraavat Portugalissa ja Itävallassa käytössä olevat keinot. *Portugalin* rikosprosessilaissa asetetaan lyhyehköt määräajat rikosoikeudenkäynnin eri vaiheille. Rikosprosessilain 108 ja 109 artiklan mukaan asianosainen voi hakea tietyiltä ylemmiltä viranomaisilta määräystä syyteharkinnan tai oikeudenkäynnin nopeuttamisesta, jos laissa asetettu määräaika on ylitetty. Hakemuksesta on päätettävä lyhyessä määräajassa. Hakemus voi johtaa muun muassa syyttäjälle annettuun määräykseen, jonka mukaan tutkinta on päätettävä lyhyessä määräajassa, tai tuomarille asetettuun vaatimukseen, jonka mukaan on ryhdyttävä tarpeellisiin toimiin, esimerkiksi määrättävä istuntopäivä. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi tämän olevan 35 artiklan kannalta tehokas oikeussuojakeino. Ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että erittäin lyhyiden määräaikojen vuoksi keinon käyttö ei johda oikeudenkäynnin pitkittymiseen (*Tomé Mota v. Portugal*, päätös 2.12.1999; katso myös *Moreira Barbosa v. Portugal*, päätös 29.4.2004).

Itävaltaa koskeneessa tapauksessa *Holzinger n:o 1* (tuomio 30.1.2001) Itävallan tuomioistuinlain (*Gerichtsorganisationsgesetz*) 91 §:n mukainen kiirehtimispyyntö katsottiin ihmisoikeussopimuksen 35 artiklan kannalta tehokkaaksi oikeussuojakeinoksi riita-asiassa. Mainitun säännöksen mukaan, jos tuomioistuin viivyttelee jossakin prosessitoimessa, asianosainen voi pyytää ylemmää tuomioistuinta asettamaan sopivan määräajan toimelle. Ylemmän tuomioistuimen on ratkaistava pyyntö erityisen kiireellisesti, eikä sen päätökseen saa hakea muutosta. Jos kuitenkin alempi tuomioistuin tekee pyydetyn toimen neljän viikon määräajassa pyynnön saapumisesta, pyyntö yleensä raukeaa. Ihmisoikeustuomioistuin totesi tuomiossaan muun muassa, että 6 artiklassa tarkoitettu oikeudenkäynnin kesto kehittyy tietyn ajan kuluessa. Siten oikeussuojakeinon tehokkuus voi riippua siitä, onko keinolla merkittävä vaikutus oikeudenkäynnin kestoon kokonaisuutena (tuomion kohdat 22-25; katso myös *Holzinger v. Itävalta n:o 2*, tuomio 30.1.2001, kohdat 20-22). Ihmisoikeussopimuksen 35 artiklan kannalta on riittävää, että valittaja on kerran turvautunut mainittuun oikeussuojakeinoon (katso tuomiot *Wohlmeyer Bau GmbH v. Itävalta*, 8.7.2004, kohdat 43-45, ja *Ullrich v. Itävalta*, 21.10.2004, kohdat 27-30).

Itävallan hallintomenettelylain (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*) 73 §:n mukaan viranomaisen tulee antaa päätös hakemukseen viivytyksettä ja viimeistään kuuden kuukauden

kuluessa hakemuksen tekemisestä, jollei toisin ole säädetty. Jos määräaika ei noudateta, toimivalta asiassa siirtyy asianosaisen pyynnöstä ylemmälle viranomaiselle, lukuun ottamatta eräitä asiaryhmiä. Liittovaltion perustuslain (*Bundes-Verfassungsgesetz*) 132 §:n mukaan asianosaisella on muissa asioissa yleensä oikeus valittaa hallintotuomioistuimelle sillä perusteella, että hallintoviranomainen on rikkonut ratkaisovelvoitettaan. Jos valitus hyväksytään, viranomainen määrätään antamaan päätös kolmen kuukauden määräajassa, ja tätä määräaika voidaan pidentää vain kerran. Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut sekä mainitun siirtopyynnön että viipymisvalituksen olevan 35 artiklan kannalta tehokas oikeussuojakeino. Ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että oikeussuojakeinojen käyttö ei sen nopean käsittelyn vuoksi aiheuta lisäviivästyksiä oikeudenkäynnissä (katso tuomio *Pallanich v. Itävalta*, 30.1.2001, kohdat 29-33, tuomio *Basic v. Itävalta*, 30.1.2001, kohdat 36-40, ja päätös *Egger v. Itävalta*, 9.10.2003). Tapauksessa *Jancikova v. Itävalta* mainitut oikeussuojakeinot eivät sen sijaan olleet käytettävissä, ja ihmisoikeustuomioistuin katsoi ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa rikotun (tuomio 7.4.2005, kohdat 37-42).

Toisaalta monissa tapauksissa ihmisoikeustuomioistuin ei ole pitänyt oikeudenkäynnin viipymisen johdosta toiselle viranomaiselle tai tuomioistuimelle tehtävää kantelua tai valitusta tehokkaana oikeussuojakeinona. Tällaiseen arvioon vaikuttaneita seikkoja ovat olleet erityisesti järjestelmästä puuttuneet riittävät tehosteet tai pyynnön käsittelevän viranomaisen laaja harkintavalta. Esimerkiksi *Tsekin tasavaltaa* koskeneessa tapauksessa *Hartman* ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valitus ylemmälle viranomaiselle tai valitus perustuslakituomioistuimelle oikeudenkäynnin viipymisen perusteella eivät olleet tehokkaita oikeussuojakeinoja, koska valituksen johdosta annettavaan määräykseen ei liittynyt tehosteita (tuomio 10.7.2003, kohdat 66-69 ja 82-84; samoin esimerkiksi tuomio *Pistorova*, 26.10.2004, kohta 22, ja tuomio *Mlynar v. Tsekin tasavalta*, 13.12.2005, kohta 26).

Vastaavista syistä *Saksassa* riita-asioissa käytössä olleita oikeussuojakeinoja ei ole pidetty tehokkaina (tuomio *Sürmeli v. Saksa*, 8.6.2006, kohdat 97-116). Saksassa onkin esitetty Itävallan tyyppisen järjestelmän käyttöönottoa (tuomion kohdat 90, 91 ja 135-139).

Tehokas jälkikäteen hyvittävä keino

Useassa Euroopan neuvoston jäsenvaltiossa on viime vuosina otettu käyttöön järjestelmä, jonka mukaisesti asianosaisella on oikeus saada rahallinen korvaus oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella. Tällainen järjestelmä on käytössä muun muassa *Italiassa*, jossa erityisesti riita-asioiden oikeudenkäyntien viivästymisen on ollut laajamittainen ongelma. Vuonna 2001 säädetyin niin sanotun *Pinto*-lain mukaan jokaisella, joka on kärsinyt taloudellista tai muuta vahinkoa sen vuoksi, että ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaista oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa on loukattu, on oikeus kohtuulliseen korvaukseen. Korvausta on haettava siltä tuomioistuimelta, joka on toimivaltainen käsittelemään asianomaisen tuomioistuimen jäsentä koskevan syytteen. Hakemus voidaan tehdä, kun oikeudenkäynti on vielä vireillä, tai kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun oikeudenkäynnin päättävä ratkaisu on tullut lainvoimaiseksi. Tuomioistuimen on annettava päätöksensä neljän kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Päätökseen voidaan hakea muutosta Italian kassaatiotuomioistuimelta, mutta päätös on heti täytäntöönpanokelpoinen.

Ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt mainittua Italian korvausjärjestelmää sinänsä tehokkaana oikeussuojakeinona (katso esimerkiksi päätös *Brusco v. Italia* 6.9.2001). Kansallisesti tuomittujen korvausten riittävydessä on kuitenkin ollut ongelmia. Ihmisoikeustuomioistuimen suuri jaosto on antanut yhdeksän lähes samansisältöistä tuomiota, joissa on katsottu, ettei kansallisesti annettu hyvitys ollut tapauksissa riittävä, joten valittajat olivat edelleen ihmisoikeussopimuksen 34 artiklassa tarkoitettulla tavalla ihmisoikeusloukkauksen uhreja (tuomiot *Zullo*, *Riccardi Pizzati*, *Cocchiarella*, *Musci*, *Giuseppe Mostacciuolo nro 1*, *Giuseppina ja Orestina Procaccini*, *Apicella*, *Mostacciuolo nro 2* ja *Scordino nro 1*, kaikki v. *Italia*, 29.3.2006).

Mainituissa tuomioissa ihmisoikeustuomioistuin on tarkastellut laajasti kysymystä asianmukaisesta ja riittävästä hyvityksestä (esimerkiksi *Zullo*-tuomion kohdat 71-100). Tuomioissa käsitellään myös yleisemmin tehokkaalle oikeussuojakeinolle asetettavia vaatimuksia. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan tehokkain on preventiivinen keino, jolla pyritään kiirehtimään oikeudenkäyntejä. Tuomioistuin on monessa yhteydessä tunnustanut tämän tyyppisen keinon olevan tehokas siinä määrin kuin sillä saadaan nopeutettua kansallisen tuomioistuimen ratkaisua. Toisaalta eri tyyppiset keinot voivat hyvittää rikkomuksen asianmukaisesti. Ihmisoikeustuomioistuin on vahvistanut tämän rikosasiassa, kun oikeudenkäynnin pituus oli otettu huomioon pienentämällä rangaistusta nimenomaisella ja mitattavalla tavalla. Jotkin valtiot, kuten Itävalta, Kroatia, Espanja, Puola ja

Slovakia, ovat ”ymmärtäneet tilanteen täydellisesti” yhdistämällä kahdentyyppiset keinot, oikeudenkäyntiä jouduttavan keinon ja hyvitystä tarjoavan keinon. Valtiot voivat kuitenkin myös valita vain kompensoivan keinon (tuomion kohdat 75-80). Kun valtio on ottanut käyttöön jälkikäteen hyvittävän keinon, ihmisoikeustuomioistuimen täytyy jättää valtiolle laaja harkintamarginaali, jotta se voi järjestää keinon tavalla, joka on sopusoinnussa sen oikeudellisen järjestelmän ja traditioiden sekä elintason kanssa (kohta 82).

Riittävän hyvityksen osalta ihmisoikeustuomioistuin totesi mainituissa tuomioissa muun muassa, että liialliset viivästykset hyvitystä koskevassa menettelyssä saattavat vaikuttaa siihen, onko hyvitys riittävä. Tuomioistuin hyväksyy sen, että viranomaiset tarvitsevat aikaa hyvityksen maksamiseen, mutta tähän ei saa yleensä kulua kauempaa kuin kuusi kuukautta siitä, kun hyvitystä koskeva tuomio tuli täytäntöönpanokelpoiseksi. Hyvitystä koskevassa asiassa ei välttämättä tarvitse soveltaa aivan samoja prosessisääntöjä kuin tavallisessa vahingonkorvausasiassa, kunhan menettely täyttää tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden vaatimukset. Myöskään oikeudenkäyntimaksut tai -kulut eivät saa suhteettomasti rajoittaa hyvityksen saamista (esimerkiksi *Zullo*-tuomion kohdat 88-94).

Yksi keskeinen seikka on kansallisen hyvityksen määrä. Taloudellisen vahingon osalta kansalliset tuomioistuimet ovat selvästi ihmisoikeustuomioistuinta paremmassa asemassa arvioimaan vahingon olemassaolon ja määrän. Muun kuin taloudellisen vahingon osalta on olemassa vahva mutta kumottavissa oleva oletus, että liian pitkä oikeudenkäynti aiheuttaa tällaista vahinkoa. Joissakin tapauksissa vahinko saattaa kuitenkin olla vähäinen tai sitä ei ole aiheutunut lainkaan, jolloin kansallisten tuomioistuinten on perusteltava ratkaisunsa riittävästi. Hyvityksen taso riippuu lisäksi kansallisen oikeussuojakeinon piirteistä ja tehokkuudesta. Ihmisoikeustuomioistuin voi hyväksyä sen, että valtio, jossa on useampia oikeussuojakeinoja, myöntää ihmisoikeustuomioistuimen myöntämiä hyvityksiä pienempiä hyvityksiä, kunhan ne eivät ole suhteettoman alhaisia (”unreasonable”). Edellytyksenä on kuitenkin, että päätökset, joiden täytyy olla sopusoinnussa kyseisen valtion oikeudellisen tradition ja elintason kanssa, annetaan nopeasti, ne ovat perusteltuja ja pannaan täytäntöön hyvin nopeasti. Huomioon tulee ottaa myös hyvitysprosessista aiheutunut lisäviivästys (kohdat 95-100).

Mainituissa tapauksissa valittajien ei katsottu saaneen riittävää hyvitystä lähinnä sillä perusteella, että korvauksen maksaminen oli kestänyt liian pitkään ja korvauksen määrä oli ollut ilmeisessä epäsuhteessa (”manifestly unreasonable”) verrattuna ihmisoikeustuomioistuimen 41 artiklan nojalla määräämiin hyvityksiin samanlaisissa Italiaa koskevissa tapauksissa (esimerkiksi *Zullo*-tuomion

kohdat 101-109). Kansallisen korvauksen määrä oli ollut tapauksissa 8-27 % siitä, mitä ihmisoikeustuomioistuin olisi samanlaisissa tapauksissa määrännyt. Valittaja oli joutunut tapauksissa odottamaan peräti 1-3 vuotta kansallisen korvauksen maksamista.

Mainituissa tapauksissa annetuissa jaoston tuomioissa oli valotettu sitä, miten ihmisoikeustuomioistuin laskee muun kuin taloudellisen vahingon määrän. Muuta kuin taloudellista vahinkoa on viivästymisen aiheuttama huoli, epämukavuus ja epävarmuus samoin kuin muu eitaloudellinen menetys. Vahinko voidaan tarvittaessa arvioida kokonaisarvostelulla. Muun kuin taloudellisen vahingon laskemisessa perusmäärä on 1 000 – 1 500 euroa yhtä oikeudenkäynnin kestämää vuotta kohden. Oikeudenkäynnin lopputuloksella ei ole merkitystä. Perusmäärä korotetaan 2 000 euroon, jos asialla on erityinen merkitys asianosaiselle, kuten jos asia koskee työoikeutta, henkilön siviilioikeudellista asemaa tai eläkettä taikka jos se liittyy henkilön terveyteen tai elämään. Määrää alennetaan sen perusteella, kuinka monta oikeusastetta asiaa on käsitelty, missä määrin viipyminen on ollut valittajan syytä, minkälainen elintaso valtiossa on, samoin kuin silloin, jos asialla on valittajalle vähäinen merkitys. Määrää voidaan alentaa myös, jos rikkomus on todettu ja valittajalle on jo myönnetty hyvitystä kansallisella tasolla (jaoston tuomio esimerkiksi asiassa *Zullo*, 10.11.2004, kohdat 25 ja 26).

Ihmisoikeustuomioistuin katsoi mainituissa suuren jaoston tuomioissa, että jos valittaja on edelleen loukkauksen uhri, hänelle täytyy ihmisoikeustuomioistuimessa määrätä hyvityksenä kansallisesti saadun määrän ja sen määrän välinen erotus, jota ei olisi pidetty ilmeisen epäsuhtaisena, jos se olisi määrätty kansallisesti ja maksettu nopeasti (suuren jaoston tuomio esimerkiksi *Zullo*-asiassa, kohta 142). Ihmisoikeustuomioistuin määräsi kaikissa tapauksissa maksettavaksi valittajalle kohtuullisen hyvityksen. Tämä määrä ja kansallisesti tuomitun korvauksen määrä olivat tapauksissa yhteenlaskettuina 45 % (yhdessä tapauksessa 51 %) siitä määrästä, jonka ihmisoikeustuomioistuin olisi itse määrännyt viivästyksestä kansallisen oikeussuojakeinon puuttuessa. Lisäksi ihmisoikeustuomioistuin määräsi hyvityksen lisäviivästyksestä, joka oli aiheutunut kansallisen oikeudenkäynnin myöhemmästä vaiheesta sekä kansallisen korvauksen maksamisen viipymisestä.

Myös *Ranskassa* on käytössä valtion korvausvastuuseen perustuva, puhtaasti jälkikäteen hyvittävä oikeussuojakeino. Kansallisen oikeuskäytännön kehittymisen jälkeen ihmisoikeustuomioistuin on katsonut keinon olevan tehokas (suuren jaoston päätös *Mifsud v. Ranska*, 11.9.2002, kohdat 15-18, sekä tuomio *Broca ja Texier-Micault v. Ranska*, 21.10.2003, kohdat 18-24).

Esimerkin järjestelmästä, jossa yhdistyvät ennalta estävä ja jälkikäteen hyvittävä oikeussuojakeino, tarjoaa *Slovakian* lainsäädäntö. Slovakian vuonna 2002 muutetun perustuslain 127 artiklan mukaan Slovakian perustuslakituomioistuimelle voidaan valittaa muun muassa vireillä olevan oikeudenkäynnin ihmisoikeussopimuksen vastaisesta viivymisestä. Perustuslakituomioistuin voi sekä määrätä kyseisen tuomioistuimen ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin oikeudenkäynnissä että samalla määrätä asianmukaisen rahakorvauksen jo tapahtuneesta viivästyksestä. Korvaus on maksettava kahden kuukauden kuluessa perustuslakituomioistuimen päätöksestä. Perustuslakituomioistuin on ratkaisuissaan nojautunut ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön arvioidessaan oikeudenkäynnin viivästyminen ja muusta kuin taloudellisesta vahingosta maksettavaa korvausta. Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut järjestelmän olevan 35 artiklan kannalta tehokas oikeussuojakeino (päätös *Andrasik ym. v. Slovakia*, 22.10.2002). Kaikissa tapauksissa kansallisesti myönnetyn rahakorvauksen määrää ei kuitenkaan ole pidetty 35 artiklan kannalta riittävänä (katso tuomiot *Svolik*, 15.2.2005, kohdat 40-41, ja *Gabriska*, 13.12.2005, kohdat 23-26; toisin päätökset *Dubjakova*, 19.10.2004, ja *Bako*, 15.3.2005, kaikki *v. Slovakia*).

Myös *Kroatiassa* on vuonna 2002 omaksuttu samankaltainen järjestelmä, jossa perustuslakituomioistuimella on tällaiset kahdentyyppiset keinot käytettävissään. Kroatiankin järjestelmää on pidetty tehokkaana oikeussuojakeinona (päätökset *Slavicek v. Kroatia*, 4.7.2002, ja *Nogolica v. Kroatia*, 5.9.2002). Kesällä 2006 antamissaan tuomioissa ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin arvioinut, ettei Kroatian järjestelmää voida pitää tehokkaana hallintolainkäyttöasioissa. Syynä tähän arvioon on se, että Kroatian perustuslakituomioistuin ei ole käytännössään ottanut huomioon hallintomenettelyyn kuuluvia vaiheita oikeudenkäynnin viivästyminen arvioitaessa. Perustuslakituomioistuimen käytäntö perustuu tältä osin kansalliseen lainsäädäntöön, jonka mukaan Kroatiassa on olemassa erilliset oikeussuojakeinot hallinnossa tapahtuvaa viivästyminen vastaan (edellä jo selostetut tuomiot *Počuča ja Bozic* 29.6.2006).

Espanjassa puolestaan voidaan tehdä valitus (*amparo*) perustuslakituomioistuimelle, joka voi kiirehtiä oikeudenkäyntiä. Lisäksi valtiolta voidaan vaatia vahingonkorvausta oikeudenkäynnin viivästyminen vuoksi. Korvausta haetaan oikeusministeriöltä, jonka päätöksestä voidaan valittaa hallintotuomioistuimeen. Keinojen on katsottu olevan tehokkaita (katso päätökset *Gonzalez Marin v. Espanja*, 5.10.1999, ja *Fernandez-Molina Gonzalez ym. v. Espanja*, 8.10.2002).

Myös *Puolassa* on kehitetty kansallista lainsäädäntöä edellä mainitun Kudla-tuomion jälkeen. Syyskuussa 2004 tuli voimaan erityinen laki oikeudenkäynnin viivästyminen estämisestä (*Ustawa o*

skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sadowym bez nieuzasadnionej zwłoki), joka sisältää useita oikeussuojakeinoja. Lain mukaan riita- tai rikosasian asianosainen voi ensinnäkin vireillä olevassa oikeudenkäynnissä kannella ylemmälle tuomioistuimelle oikeudenkäynnin viivästymisen vuoksi. Ylempi tuomioistuin voi määrätä alemman tuomioistuimen ryhtymään tiettyihin toimenpiteisiin asetetussa määräajassa, ja samalla määrätä maksettavaksi kohtuullisen hyvityksen viivästyksestä. Laissa on asetettu hyvitykselle enimmäismäärä. Toiseksi asianosainen voi oikeudenkäynnin päättymisen jälkeen hakea valtiolta siviiliprosessin (siviilikoodeksin 417 artikla) järjestyksessä vahingonkorvausta oikeudenkäynnin viivästymisen vuoksi. Lakia sovelletaan myös ihmisoikeustuomioistuimessa lain voimaan tullessa vireillä olleisiin valituksiin, joissa ihmisoikeustuomioistuin ei ole vielä tehnyt päätöstä tutkittavaksi ottamisesta. Näillä valittajilla on ollut aikaa kuusi kuukautta lain voimaantulosta tehdä hakemus kansallisen oikeussuojakeinon käytöstä.

Ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt näitä oikeussuojakeinoja tehokkaina (katso päätös *Michalak*, 1.3.2005, kohdat 32-47, päätös *Charzynski*, 1.3.2005, kohdat 31-46, ja tuomio *Krasuski*, 14.6.2005, kohdat 65-73, kaikki v. *Puola*). Ihmisoikeustuomioistuin totesi keinojen tehokkuuden riippuvan Puolan tuomioistuinten kyvystä käsitellä näitä asioita erityisen huolellisesti, erityisesti käsittelyn keston osalta. Myös kansallisen hyvityksen taso saattaa olla merkittävä tekijä arvioitaessa keinon tehokkuutta. Kuitenkaan pelkät epäilykset uuden lainsäädännöllisen keinon toimivuutta kohtaan eivät oikeuta valittajaa jättämään sitä käyttämättä (*Krasuski*-tuomion kohta 71). Päinvastaiseen tulokseen tuomioistuin on päätenyt niissä asioissa, joissa on ollut kysymys Puolan hallituksen väitteestä, että jo perustuslakituomioistuimen vuonna 2001 antamalla ratkaisulla olisi ollut sama vaikutus kuin myöhemmin omaksutulla lainsäädännöllä tehokkaana viivästymisen estokeinona (esimerkiksi *Barszcz v. Puola* 30.5.2006).

Hallintoprosessin osalta Puolassa on säädetty määräaikoja hallintoviranomaisten päätöksenteolle. Hallintoviranomaisen passiivisuudesta voidaan kannella ylemmälle viranomaiselle tai hallintotuomioistuimelle, joka voi velvoittaa viranomaisen ryhtymään tiettyjen sanktioiden uhalla. Näiden oikeussuojakeinojen muodostamaa kokonaisuutta on pidetty tehokkaana (katso päätös *Bukowski v. Puola*, 11.6.2002, ja tuomio *Koss v. Puola*, 28.3.2006, kohdat 43-50).

2.2 Nykytila Suomessa

Tuomioistuinten käsittelyajat

Edellä jaksossa 2.1 on todettu, että ihmisoikeustuomioistuin arvioi esimerkiksi rikosasian kokonaiskeston alkaen esitutkinnasta ja jatkuen aina viimeisen oikeusasteen lainvoimaiseen tuomioon saakka. Tuomioistuinten käsittelyaikojen tilastointi Suomessa on tuomioistuinkohtaista, eikä tilastoista siten suoraan näy, mikä on asioiden kokonaiskäsittelyaika. Käsittelyaikoihin on myös lisättävä muutoksenhakemiselle varattu aika.

Käräjäoikeuksien vuonna 2005 ratkaisemissa rikosasioissa keskimääräinen käsittelyaika käräjäoikeudessa oli 2,9 kuukautta (2,7 vuonna 2004 ja 2,8 vuonna 2003). Näiden asioiden keskimääräinen käsittelyaika syyttäjällä oli ollut 1,6 kuukautta (1,5 vuosina 2003 ja 2004). Rikoksen tekopäivästä käräjäoikeuden päätöspäivään kului keskimäärin 8,7 kuukautta (8,2 vuonna 2004 ja 8,1 vuonna 2003). Kuitenkin 658 asiassa (noin 1 %) käsittelyaika pelkästään käräjäoikeudessa oli vähintään 24 kuukautta, ja 1 478 asiassa (2 %) 12–23 kuukautta. Pitkään käsitellyissä asioissa yleisimmät asanimikkeet olivat varkaus ja pahoinpitely. Vuosina 2002–2004 vähintään 24 kuukautta käräjäoikeudessa käsiteltyjä asioita oli ollut 348, 414 ja 417 kappaletta (0,5–0,6 %). Syyttäjällä käsittelyaika vuonna 2005 oli 45 asiassa vähintään 24 kuukautta ja 679 asiassa 12–23 kuukautta. Pääkaupunkiseudun kolmessa suuressa käräjäoikeudessa rikosasioiden keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2005 oli seuraava: Espoo 4,6, Helsinki 5,1 ja Vantaa 3,4 kuukautta.

Käräjäoikeuksissa vuonna 2005 loppuun käsitellyissä riita-asioissa (hakemusasiat pois lukien) keskimääräinen käsittelyaika oli 2,4 kuukautta (2,4 vuonna 2004 ja 2,5 vuonna 2003). Kuitenkin kaikista noin 145 400 riita-asiasta 139 600 asiaa (96 %) ratkaistiin kirjallisessa valmistelussa, yleensä yksipuolisella tuomiolla, ja pääkäsittelyyn eteni vain 3 600 asiaa (2,5 %). Suullisessa valmistelussa päättyneissä asioissa keskimääräinen käsittelyaika oli 9,0 kuukautta ja pääkäsittelyssä 9,8 kuukautta (vuonna 2004 vastaavasti 9,2 ja 9,9 kuukautta sekä 2003 vuonna 9,5 ja 9,4 kuukautta). Pääkäsittelyssä päättyneistä asioista 351 asiassa (9,6 %) käsittelyaika oli yli 18 kuukautta. Näissä yleisin asialuokka oli palvelussopimus, toimeksianto ja työntulosopimus, sekä asanimike vahingonkorvauslakiin perustuva riita. Vuosina 2002–2004 tällaisia pitkään käsiteltyjä asioita oli 498, 519 ja 464 kappaletta (14,2, 12,2 ja 11,9 %). Pääkaupunkiseudun suurissa

käräjäoikeuksissa keskimääräinen käsittelyaika pääkäsittelyssä ratkaistuissa riita-asioissa oli vuonna 2005 seuraava: Espoo 12,6, Helsinki 11,3 ja Vantaa 8,7 kuukautta. (Lähde: Tilastokeskus)

Vertailulukuina voidaan viitata Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatutyössä määritettyihin optimaalisiin käsittelyaikoihin (Lainkäytön laadun arviointi tuomioistuimissa, 2006). Niiden mukaan riita-asian ja riitaisen hakemusasian optimaalinen käsittelyaika on 4 kuukautta, hyvä taso on 6-8 kuukautta, ja joutuisuustavoite ei toteudu, jos käsittelyaika on yli 12 kuukautta. Yksinkertaisen rikosasian optimaalinen käsittelyaika on 1 kuukausi, eikä joutuisuustavoite toteudu, jos käsittelyaika on yli 3 kuukautta. Muissa kuin yksinkertaisissa rikosasioissa vastaavat luvut ovat 2 kuukautta ja 6 kuukautta.

Hovioikeuksissa keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2005 oli 7,9 kuukautta (8,2 vuonna 2004 ja 8,7 vuonna 2003). Rikosasioissa kesto oli 7,4 kuukautta ja riita-asioissa 10,4 kuukautta. Hovioikeudessa yli vuoden viipyneiden asioiden osuus ratkaistuista oli 22 prosenttia (30 % vuonna 2004). Keskimääräinen käsittelyaika vaihteli eri hovioikeuksissa 5,1 ja 11,2 kuukauden välillä.

Korkeimmassa oikeudessa keskimääräinen käsittelyaika oli hylättyjen valituslupahakemusten osalta 5,2 kuukautta ja asiaratkaisujen osalta 15,3 kuukautta (4,4 ja 15,6 vuonna 2004 sekä 4,0 ja 18,2 vuonna 2003). (Lähde: Yleisten tuomioistuinten toimintakertomus 2005)

Yleisten tuomioistuinten asiamäärissä ei ole viime vuosina tapahtunut olennaisia muutoksia. Hovioikeuksien osalta voidaan kuitenkin todeta, että ratkaistujen asioiden määrä aleni 8 % vuonna 2005 vuoteen 2004 verrattuna.

Hallinto-oikeuksissa keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2005 oli 8,4 kuukautta (8,8 vuonna 2004 ja 9,4 vuonna 2003). Eri hallinto-oikeuksissa käsittelyajat vaihtelivat 6,3 ja 11,7 kuukauden välillä. Pisimpään viipyivät verotusta, ympäristöä ja rakentamista koskevat asiat (keskimäärin 12,5, 11,4 ja 11,2 kuukautta). Ratkaistuista asioista 24 prosenttia oli ollut yli vuoden vireillä (27 % vuonna 2004). (Lähde: Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2005)

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2005 oli 10,5 kuukautta (11,7 vuonna 2004 ja 10,8 vuonna 2003). Kaikkiaan 165 asiassa käsittelyaika oli vähintään 24 kuukautta. Vuosina 2002–2004 tällaisia asioita oli 255, 135 ja 231 kappaletta. Vuonna 2005

käsittelyaika oli 18–23 kuukautta 361 asiassa. Vuonna 2005 vireillä oli yksi vuonna 2001 saapunut asia, yksi vuonna 2002 saapunut asia ja 12 vuonna 2003 saapunutta asiaa. Käsittelyajat olivat pitkiä ympäristöä sekä taloudellista toimintaa koskevissa asioissa (ympäristöasioissa keskimääräinen käsittelyaika on 15 kk ja taloudellista toimintaa koskevissa asioissa 13,4 kk). Pisin keskimääräinen käsittelyaika on kuitenkin asiaryhmässä ”muut asiat” (15,1 kk). (Lähde: Tilastokeskus, toimintakertomus ja KHO:n vuosikertomus 2005)

Hallinto-oikeuksien asiamäärät ovat viime vuosina kasvaneet. Hallinto-oikeuksissa on vuoden lopussa ollut vireillä asioita seuraavasti: noin 11 400 asiaa vuonna 2000, 14 800 vuonna 2003 ja 16 200 vuonna 2005. Hallinto-oikeuksiin on saapunut 20 315 (2000), 20 488 (2001), 21 801 (2002), 20 929 (2003) ja 21 157 (2004) asiaa suluissa mainittuina vuosina. Vuonna 2005 hallinto-oikeuksiin saapui 24 160 asiaa. Pääosa juttumäärän lisäyksestä koskee autoveroasioita.

Korkeimman hallinto-oikeuden asiamäärissä ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia. Vuonna 2005 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 3 931 asiaa, kun edellisvuonna saapuneiden asioiden määrä oli ollut 3 719. Viimeisen kymmenen vuoden aikana korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden määrä on ollut suurimmillaan vuonna 1998 (4 904 asiaa). Tämän jälkeen yli 4 000 asiaa on saapunut vain vuosina 1999 ja 2002. Matalin saapuneiden asioiden määrä oli vuonna 2000, jolloin korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 3 691 asiaa.

Vuonna 2005 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista asioista 85 prosenttia koski muutoksenhakua hallinto-oikeuden antamaan päätökseen. Tämä prosenttiosuus on kasvanut tasaisesti hallintolainkäyttölain (586/1996) voimaantulon jälkeen. Vuodelle 2006 siirtyneistä asioista (3 208) valituksia on ollut 2 033, valituslupa-asioita 935, ylimääräisiä muutoksenhakuja 237 ja muita hakemuksia 3.

Työtuomioistuimessa keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2005 oli 5,2 kuukautta (6,0 vuonna 2004 ja 5,5 vuonna 2003). Markkinaoikeudessa keskimääräinen käsittelyaika oli 6,2 kuukautta (5,0 vuonna 2004 ja 3,8 vuonna 2003). Pisimpään kestivät kilpailunrajoituksia ja kuluttajansuojaa koskevat asiat (15,2 ja 14,5 kuukautta).

Vakuutusosoikeudessa keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2005 oli 14,0 kuukautta (13,1 vuonna 2004 ja 12,6 vuonna 2003). Käsittelyajat olivat pisimpiä sosiaaliturvan soveltamisasioissa ja rikosvahinkoasioissa (16,9 ja 16,2 kuukautta). Myös muissa asiaryhmissä käsittelyajat olivat pitkiä.

Esimerkiksi tapaturma- ja palkkaturva-asioissa keskimääräinen käsittelyaika oli 15,2 kk ja työeläkeasioissa 14,8 kk. Huomioon on erityisesti otettava, että vakuutusosoikeudessa käsiteltäviin asiaryhmiin kohdistuu ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännön perusteella erityinen joutuisuusvaatimus.

Markkinaoikeuden asiamäärät ovat viime vuosina moninkertaistuneet. Vuoden 2002 lopussa vireillä oli 86 asiaa, vuonna 2005 jo 505 asiaa. Myös vakuutusosoikeuden asiamäärät ovat kasvaneet vuodesta 2002, jonka lopussa oli vireillä noin 9 800 asiaa, vuoteen 2005, jonka lopussa asioita oli 11 900. Vuonna 2005 vakuutusosoikeuteen saapui 10 903 asiaa. Vakuutusosoikeudessa oli siten vuoden 2005 lopussa vireillä yli vuoden työpanosta vastaava määrä. (Lähde: toimintakertomukset)

Oikeusministeriön oikeushallinto-osastolla on tehty kärjäoikeuksien ja hovioikeuksien käsittelyajoista erillinen selvitys, jossa aineistona ovat olleet hovioikeuksissa vireillä olleet asiat tammikuun lopussa 2006. Selvityksen mukaan näistä yhteensä noin 7 800 asiasta hovioikeudessa oli ollut vireillä yli 18 kuukautta noin 500 asiaa (6 %), joista yli 400 Helsingin hovioikeudessa. Vireillä olleista asioista vajaat sata asiaa oli saapunut hovioikeuksiin jo vuosina 1999-2003. Peräti 24 prosenttia kaikista hovioikeuksissa vireillä olleista asioista oli saapunut Helsingin kärjäoikeudesta. Yli vuoden hovioikeuksissa vireillä olleista asioista 59 % oli saapunut pääkaupunkiseudun kolmesta suuresta kärjäoikeudesta.

Mainitussa selvityksessä on myös selvitetty hovioikeuksissa tammikuun lopussa 2006 vireillä olleiden muutoksenhakuasioiden kokonaiskäsittelyaikaa laskettuna siitä, kun asia on tullut vireille kärjäoikeudessa. Asioissa kärjäoikeuden ja hovioikeuden yhteenlaskettu vireilläoloaika oli keskimäärin noin 16 kuukautta, ja mediaaniasian vireilläoloaika hieman yli vuosi. Kuitenkin noin 160 asiaa oli ollut vireillä yhteensä yli neljä vuotta, niistä 40 asiaa yli viisi vuotta ja 20 asiaa yli kuusi vuotta. Kun asioiden kokonaiskäsittelyaikaa tarkastellaan lyhyimmistä pisimpään, voidaan todeta, että 80 prosentissa asioista käsittelyaika kasvaa tasaisesti, minkä jälkeen käsittelyaika pitenee yhä jyrkemmin. Noin 5 prosenttia asioista (390 asiaa) oli tuolloin ollut vireillä yhteensä yli 3 vuotta 1 kuukausi. Diaaritietojen yhdistämiseen liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi mainitut luvut ovat lähinnä suuntaa-antavia.

Hallintolainkäytössä kokonaiskäsittelyaikojen selvittäminen on erityisen vaikeaa sen vuoksi, että hallintolainkäyttöelimiä ovat hallintotuomioistuimet, eräät erityistuomioistuimet (vakuutusosoikeus ja markkinaoikeus) sekä lukuisa joukko muutoksenhakulautakuntia. Verotuksessa on puolestaan

käytössä verotuksen oikaisulautakuntajärjestelmä ennen asian käsittelyä hallinto-oikeudessa. Kokonaiskäsittelyajan selvittämistä vaikeuttaa lisäksi se seikka, että hallintolainkäyttöasioissa menettely alkaa useimmiten hallintoviranomaisen päätöksestä, jonka valmistelukin voi olla merkityksellinen seikka oikeudenkäynnin kokonaiskestoa ja siten viipymistä arvioitaessa.

Eri asteen hallintolainkäyttöviranomaisilla ei ole keskenään yhtenäistä asianhallintajärjestelmää eikä siten myöskään yhtenäistä hyödynnettävissä olevaa pohjaa kokonaiskäsittelyaikojen selvittämiseksi. Tällaisia yhtenäisiä ja toistensa tietoja hyödyntäviä asianhallintajärjestelmiä ei luonnollisestikaan ole muutoksenhakulautakuntia vielä lukuisimmilla hallintoviranomaisilla ja toisaalta hallintotuomioistuimilla tai muilla hallintolainkäyttöelimillä.

Hallintolainkäytössä päätöksen lainvastaisuus johtaa useimmiten asian palauttamiseen ja mahdollisiin uusiin oikeudenkäyntivaiheisiin, jotka tulisi ottaa huomioon saman asian käsittelyn jatkumisena. Erityisesti ympäristöoikeudellisissa asioissa kokonaiskäsittelyaika voi muodostua useita peräkkäisiä lupaprosesseja koskevista muutoksenhauista. Peräkkäiset prosessit ovat yleisiä myös vakuutus-oikeuden toimivaltaan kuuluvissa sosiaalivakuutus- ja sosiaaliturva-asioissa, joissa valittaja saattaa hakea samaa eläke- tai muuta etuutta useita peräkkäisiä kertoja. Järjestelmässä myös käytetään runsaasti viranomais- ja asianosaisaloitteisia korjaustoimia sekä erityispiirteistä ylimääräistä muutoksenhakekeinoa (poisto), joiden seurauksena asian käsittely saattaa alkaa uudestaan. Palautuneissa ja useasta oikeudenkäynnistä koostuvissa asioissa kokonaiskäsittelyajan selvittäminen on mahdotonta ennen kuin asiassa annetaan lopulliseksi jäävä päätös.

Näistä syistä arviot hallintolainkäytössä mahdollisesti viivästyvistä asioista joudutaan tekemään suppeammilla otoksilla ja olettaen, että näin saatua arviota viivästyneiden asioiden osuudesta voitaisiin pitää muissakin hallintolainkäytön asiaryhmissä vastaavan suuruisena. Esitystä laadittaessa tällaisena otoksena on käytetty korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuonna 2005 ratkaistuja asioita.

Vuonna 2005 annetut korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut sisältyvät yhteensä 3 782 taltioon. Taltiokohtaisesti tarkasteltuna mainittuna vuonna annetuissa 38 ratkaisussa asian käsittely on kestänyt yhteensä yli viisi vuotta. Pisimmät tämän otoksen perusteella havaitut yhteiskäsittelyajat ovat noin 10 vuoden luokkaa. Yli neljän vuoden kokonaiskäsittelyaika koskee tämän lisäksi 95 asiaa. Asiatyypiltään pitkään käsitellyt asiat ovat suurimmaksi osaksi veroasioita, mutta mukana on myös erilaisia ympäristöasioita, patenti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnan toimivaltaan

kuuluvia asioita, lastensuojeluasioita, erilaisia etuuksia ja niiden takaisinperintää koskevia asioita sekä ulkomaalaisasioita.

Jos viiden vuoden käsittelyajan ylittymistä pidettäisiin jonkinlaisena viivästymisen lähtötasona, näin arvioituna korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsitellyissä asioista noin prosentin verran olisi viivästyneitä. Tästä lukumääräarviosta ei voida tehdä suoraa johtopäätöstä siitä, onko viivästyminen kaikissa tapauksissa aiheutunut valtion vastuulle jäävästä syystä.

Mikäli viivästyneillä asioilla olisi suurin piirtein sama suhteellinen osuus myös vakuutusosoikeudessa, tämä tarkoittaisi tuossa järjestelmässä vuosittain yli 100 viivästynyttä juttua. Vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa viivästymisen kokonaiskestoon vaikuttavia prosessuaalisia mahdollisuuksia on muuta hallintolainkäyttömenettelyä enemmän. Vakuutusosoikeuden alaisessa järjestelmässä ylimääräisten muutoksenhakemusten (poistojen) suhteellinen osuus on vuositasolla ollut huomattava (aikaisemmin noin 20 prosenttia vakuutusosoikeuden jutuista). Uudessa järjestelmässä poistot siirtyvät käsiteltäviksi muutoksenhakulautakunnissa, mutta poistopäätöksistä säilyy muutoksenhakumahdollisuus vakuutusosoikeuteen. Järjestelmän erityispiirteistä johtuen on vaikeaa esittää arviota siitä, kuinka monesta jutusta jouduttaisiin maksamaan hyvitystä käsittelyn viivästymisen johdosta.

Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan

Asianosaisilla on nykyisin Suomessa käytettävissään useita erilaisia oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin mahdollista viivästymistä vastaan. Keinot jossakin määrin vaihtelevat riippuen siitä, onko kyseessä viranomaisen vai tuomioistuimen menettely ja mistä asiaryhmästä on kysymys.

Kaikissa asioissa yksinkertaisin keino oikeudenkäynnin nopeuttamiseksi on perustellun kiirehtimispyynnön esittäminen asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle tai viranomaiselle. Asian käsittelyn kiirehtimistä voidaan pyytää oikeudenkäynnin kaikissa vaiheissa. Tällainen kiirehtimispyyntö on laissa sääntelemätön ja vapaamuotoinen. Riita-asioissa tuomioistuimen on viipymättä vastauksen saapumisen jälkeen annettava asianosaisille arvio käsittelyn tulevasta aikataulusta (oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 18 §).

Asian käsittelyn viipymisestä viranomaisessa asianosainen voi kannella ylemmälle viranomaiselle. Esitutinnan viipymisestä voidaan kannella ylemmälle esitutkintaviranomaiselle ja syyteharkinnan

viipymisestä ylemmälle syyttäjälle. Hallintoviranomaisen viivyttelystä voidaan kannella ylemmälle hallintoviranomaiselle. Kantelu voidaan tehdä asian käsittelyn aikana tai sen jälkeen, ja se voi johtaa toimiin virkavastuun toteuttamiseksi. Oikeudenkäynnin viipymisestä tuomioistuimessa ei nykyisin voida kannella ylemmälle tuomioistuimelle.

Oikeudenkäynnin viipymisestä voidaan sekä viranomaisten että tuomioistuinten menettelyn osalta kannella yleisille laillisuusvalvojille, valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 ja 109 §:n mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kantelu voi johtaa eriasteisiin seuraamuksiin, esimerkiksi virkamiehelle viivyttelyn vuoksi annettuun huomautukseen tai käsitykseen. Käytännössä oikeudenkäyntien viipymisestä on kanneltu melko usein, ja osa kanteluista on johtanut laillisuusvalvojen toimenpiteisiin. Yleensä kyse ei kuitenkaan ole ollut yksittäisen virkamiehen moitittavasta menettelystä, vaan yleisemmistä ongelmista, esimerkiksi puutteellisista resursseista (katso esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004, sivut 96-98, ja kertomus vuodelta 2005, sivut 95-98). Oikeusasiamiehen kansliasta ja oikeuskanslerinvirastosta saadun arvion mukaan molemmille saapuu vuosittain noin 20-30 kantelua, joissa on kysymys oikeudenkäynnin viipymisestä.

Rikosasioissa oikeudenkäynnin kohtuuton viivästyminen voidaan hyvittää vastaajalle asian lopputuloksessa, jos syyte hyväksytään. Rikoslain (39/1889) 6 luvun (515/2003) 7 §:n mukaan rangaistusta lieventävänä seikkana on otettava huomioon muun muassa rikoksen tekemisestä kulunut huomattavan pitkä aika, jos vakiintuneen käytännön mukainen rangaistus johtaisi tästä syystä kohtuuttomaan tai poikkeuksellisen haitalliseen lopputulokseen. Luvun 12 §:n mukaan tuomioistuin saa jättää rangaistuksen tuomitsematta muun muassa, jos rangaistusta on pidettävä kohtuuttomana tai tarkoituksettomana erityisesti, kun otetaan huomioon mainitussa 7 §:ssä tarkoitettut seikat.

Oikeuskäytännössä oikeudenkäynnin kohtuuton viivästyminen on otettu rangaistusta määrättäessä huomioon (KKO 1995:132, 2004:58, 2005:73 ja 2006:11). Tapauksissa vastaajalle on tuomittu ehdottoman vankeusrangaistuksen sijasta ehdollinen rangaistus, vankeusrangaistuksen pituutta on alennettu tavanomaisesta ja vastaaja on jätetty rangaistukseen tuomitsematta. Toisaalta korkein

oikeus on katsonut lähtökohtana olevan, ettei syytettä voida hylätä pelkästään sillä perusteella, ettei asiaa ole saatu käsiteltyä tuomioistuimessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttämässä kohtuullisessa ajassa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen syytetylle saattaa kuitenkin jossakin poikkeuksellisessa tilanteessa merkitä sitä, että syytteen hylkääminen tai tutkimatta jättäminen jää ainoaksi tehokkaaksi ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitetuksi oikeussuojakeinoksi. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, jos syytetyt mahdollisuudet puolustautua ovat kokonaan raunioituneet oikeudenkäynnin pitkittymisen vuoksi (perustelut ratkaisussa KKO 2004:58).

Riita-asioissa oikeudenkäynnin kohtuutonta viipymistä ei luonnollisesti voida ottaa asian lopputuloksessa huomioon, koska tämä koituisi toisen asianosaisen vahingoksi.

Asianosainen voi myös vaatia valtiolta vahingonkorvausta oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella (perustuslain 118 §:n 3 momentti). Valtion vahingonkorvausvastuu määräytyy tällöin yleisen vahingonkorvauslain (412/1974) mukaan. Asianosaisen on näytettävä toteen hänelle aiheutunut vahinko ja sen määrä, vahingon syy-yhteys oikeudenkäynnin viivästymiseen sekä tuomioistuimen tai viranomaisen menettelyn tuottamuksellisuus. Kun vahinko on aiheutettu julkista valtaa käytettäessä, vahingonkorvaus käsittää hyvityksen myös sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon (ns. puhdas varallisuusvahinko; vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §). Valtion vahingonkorvausvastuu edellyttää, ettei toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ollut noudatettu (vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §). Oikeudenkäynnin viivästymisen aiheuttamasta kärsimyksestä tai muusta aineettomasta vahingosta ei ole vahingonkorvauslain säännösten mukaan mahdollista saada korvausta.

2.3 Oikeussuojakeinoista muissa Pohjoismaissa

Edeltä jaksosta 2.1 ilmenee, millaisia oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan tai sen hyvittämiseksi on käytössä Euroopan neuvoston eri jäsenvaltioissa. Seuraavassa esitetään täydentäviä näkökohtia oikeussuojakeinoista muissa Pohjoismaissa.

Ruotsin oikeudenkäymiskaaren 49 luvun 7 §:n mukaan, jos asianosainen katsoo, että käräjäoikeuden päätös merkitsee asian tarpeetonta viivästymistä, hän saa hakea erikseen muutosta

päätökseen. Muutoksenhauille ei ole määräaikaa. Säännös edellyttää, että käräjäoikeus on tehnyt päätöksen, eikä pelkästä käräjäoikeuden laiminlyönnistä toimia voida hakea muutosta.

Ruotsissa on edellä mainitun Kudla-tuomion jälkeen kehittynyt oikeuskäytännössä jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja. Oikeudenkäynnin kohtuuton viivästyminen voidaan ottaa rangaistuksen lievennyksenä huomioon (NJA 2003 s. 414). Ruotsin korkein oikeus on myös tuominnut valtion maksamaan yleisen vahingonkorvauslain perusteella vahingonkorvausta oikeudenkäynnin kohtuuttoman viivästyksen vuoksi (NJA 2005 s. 462). Korvausta määrättiin maksettavaksi ansionmenetyksestä. Korkein oikeus katsoi lisäksi painavien syiden puhuvan sen puolesta, että ruotsalainen tuomioistuin voi tuomita korvausta aineettomasta vahingosta viivästyksen vuoksi. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö otetaan tällöin huomioon.

Ruotsissa ei ole ainakaan toistaiseksi muutettu lainsäädäntöä Kudla-tuomion johdosta. Ruotsin oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan harkittavana kuitenkin on sen selvittäminen, pitäisikö asianosaisille luoda keino oikeudenkäynnin nopeuttamiseksi.

Tanskassa on katsottu voimassa olevan lainsäädännön pitkälti täyttävän ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset Kudla-tuomion jälkeenkin. Rikosasioissa asian viipymisestä esitutkinnassa tai syyteharkinnassa voidaan kannella ylemmälle viranomaiselle. Rikosasian viipyminen voidaan myös hyvittää vastaajalle ottamalla se huomioon rangaistuksen mittaamisessa tai oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudessa (katso päätökset *Normann*, 14.6.2001, *Jensen*, 20.9.2001 ja *Ugilt Hansen v. Tanska*, 26.6.2006).

Jos syyte peruutetaan tai hylätään, vastaaja voi saada rahallisen korvauksen Tanskan oikeudenkäyntilain (retsplejeloven) 93 a luvun mukaisesti asian viivästyksen aiheuttamasta aineellisesta ja myös aineettomasta vahingosta. Korvausta haetaan määräajassa syyttäväviranomaiselta (statsadvokat), jonka päätökseen voidaan hakea muutosta ylemmältä syyttäväviranomaiselta (rigsadvokat). Kielteisen ratkaisun jälkeen asia voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Oikeussuojakeinoa on pidetty tehokkaana (pätös *K. H. S. v. Tanska*, 9.11.2000). Oikeuskäytännössä korvausta on tuomittu maksettavaksi myös muun kuin rikosasian viivästyisestä (UfR 2005.523 H), mutta oikeuskäytäntö ei tältä osin ole vakiintunutta.

Tanskan prosessilainsäädäntöä on lisäksi täsmennetty ihmisoikeustuomioistuimen eräiden ratkaisujen johdosta (pätökset *Ohlen v. Tanska*, 6.3.2003, sekä *Pedersen ja Pedersen v. Tanska*, 12.6.2003). Vuonna 2005 säädetyllä lailla, joka on tullut voimaan vuoden 2006 alusta,

oikeudenkäyntilakiin on otettu nimenomainen säännös (840 §:n 2 kohta), jonka mukaan rikosasian asianosainen voi pyytää tuomioistuinta määräämään pääkäsittelyn ajankohdan sen jälkeen, kun syytekirjelmä on jätetty tuomioistuimeen. Tuomioistuimen pyynnön johdosta tekemään päätökseen voidaan hakea muutosta ylemmältä tuomioistuimelta. Vuoden 2006 maaliskuussa annetun lakiehdotuksen mukaan sääntely laajennetaan myös riita-asioihin. Uuden säännöksen (152 a §) mukaan asianosainen voi pyytää, että tuomioistuin määrää pääkäsittelyn ajankohdan, jos se on tarpeen ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa asetetun kohtuullisen käsittelyajan vaatimuksen vuoksi. Lain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2007 alusta.

Norjassa ei ole ryhdytty lainsäädäntötoimiin Kudla-tuomion johdosta. Sekä Norjan rikosprosessilaissa (lov om rettergangsmåten i straffesaker) että uudessa siviiliprosessilaissa (lov om mekling og rettergang i sivile tvister), joka ei vielä ole tullut voimaan, asetetaan lähtökohtaisia määräaikoja pääkäsittelyn toimittamiselle. Rikosasioissa, jos syyte hyväksytään, mahdollinen viivästys voidaan hyvittää vastaajalle alentamalla rangaistusta (edellä mainittu *Beck v. Norja*). Muissa tapauksissa vastaajalle voidaan maksaa rahakorvausta sekä aineellisesta että myös aineettomasta vahingosta rikosprosessilain 31 luvun mukaisesti. Korvausvaatimuksesta päättää oikeusministeriö, ja kielteisen ratkaisun jälkeen asianomainen voi nostaa kanteen tuomioistuimessa.

2.4 Nykytilan arviointi

Kuten edellä jaksossa 2.1 on todettu, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Kudla-tuomion jälkeisestä oikeuskäytännöstä seuraa ihmisoikeussopimuksen osapuolena olevalle valtiolle velvoite järjestää kansallisesti asianosaisille tehokas oikeussuojakeino, jota voidaan käyttää oikeudenkäynnin viivästyminen vastaan tai sen hyvittämiseksi. Tämä velvoite on riippumaton siitä, missä määrin oikeudenkäynnit valtiossa tosiasiallisesti viivästyvät, jos ainakin joissakin tapauksissa asianosaisella on perusteltavissa oleva väite oikeudenkäynnin kohtuuttomasta viivästyisestä.

Ihmisoikeustuomioistuimen Kangasluoma-tuomiosta ja edellä jaksossa 2.2 todetusta ilmenee, ettei asianosaisilla nykyisin ole Suomessa käytettävissä riittävän tehokkaita oikeussuojakeinoja. Poikkeuksen muodostavat ne rikosasiat, joissa oikeudenkäynnin kohtuuton viivästyminen voidaan hyvittää vastaajalle ottamalla se rangaistuksen lievennyksenä huomioon. Tätä oikeussuojakeinoa voitaneen nykyisin, lainsäädännön täsmentymisen ja oikeuskäytännön vakiintumisen jälkeen, pitää ihmisoikeussopimuksen kannalta tehokkaana (katso myös edellä mainitut tuomiot *Lehtinen No. 2*,

kohta 45, ja *Lehtonen*, kohta 25). Muunlaisissa asioissa keino ei ole käytettävissä. Vahingonkorvauslain mukainen valtion vahingonkorvausvastuu ei tarjoa asianosaiselle riittävää jälkikäteistä hyvitystä, koska sen mukaan aineetonta vahinkoa ei korvata eikä valtion vastuu myöskään ole objektiivista. Oikeuskäytäntöä, jossa valtion korvausvastuuta olisi tulkinnallisesti laajennettu, ei Suomessa ole, ja asiasta olisi joka tapauksessa perustellumpaa säätää lailla jo perustuslain 21 §:stä johdettavin syin.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset, joihin kuuluu muun muassa oikeus asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä, turvataan lailla. Valtiovallan kolmijako-opin mukaisesti ei myöskään ole perusteltua, että oikeussuojakeinojen kehittäminen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden tai perusoikeuksien toteuttamiseksi jätettäisiin pelkästään oikeuskäytännön varaan.

Ihmisoikeustuomioistuin ei ole Kangasluoma-tuomiossa pitänyt myöskään nykyisiä ennalta estäviä oikeussuojakeinoja tehokkaina Suomessa. Voidaankin todeta, että tuomioistuimella tai viranomaisella on runsaasti harkinnanvaraa siinä suhteessa, mihin toimiin se ryhtyy saamansa kiirehtimispyynnön johdosta. Ylempi viranomainen tai laillisuusvalvoja, jolle tehdään kantelu asian viipymisestä, ei puolestaan voi suoranaisesti puuttua asian käsittelyyn, esimerkiksi asettaa määräaikaia jatkotoimille. Suomessa on siten ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten vuoksi luotava asianosaisten käyttöön uusia tehokkaita oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan tai sen hyvittämiseksi.

Uusien oikeussuojakeinojen käyttöönotolle on myös tosiasiallinen tarve. Suomen saamat ihmisoikeustuomioistuimen langettavat tuomiot osoittavat, ettei oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa kaikissa tapauksissa toteudu Suomessa. Edellä selostetuista tilastotiedoista ilmenee, että keskimääräiset käsittelyajat ovat yleensä kohtuullisella tasolla tuomioistuimissa. Kuitenkin merkittävä määrä asioita viipyy pitkään. Viipymisongelma painottuu pääkaupunkiseudulle, mikä on myös asianosaisten yhdenvertaisuuden kannalta kyseenalaista. Joidenkin tuomioistuinten tilanteessa (markkinaoikeus, vakuutus oikeus) vaikuttaa olevan laajempia ongelmia.

Kattavaa selvitystä yksittäisten oikeudenkäyntien viivästymisen syistä ei ole käytettävissä. Syitä viipymiselle lienee useita ja ne vaihtelevat eri asiaryhmissä. Esimerkiksi rikosasioissa keskeinen ongelma on ollut pääkäsittelyjen peruuntuminen, joista valtaosa on aiheutunut vastaajan

poissaolosta, ja tähän taas on ollut useimmiten syynä se, ettei vastaajaa ole lainkaan saatu haastettua (Tietoa uudesta rikosasioiden oikeudenkäynnistä, Optula 2000). Riita-asioissa puolestaan saattaa asian valmisteluvaihe viipyä. *Oikeudenkäyntien viivästymisen syistä tulisi toteuttaa erillinen tutkimus*. Voidaan joka tapauksessa olettaa, että ainakin osassa asioista viivästyminen johtuu valtion vastuulla olevista seikoista.

Toisaalta tässä tarkoitettut oikeussuojakeinot ovat toimivia vain silloin, kun ainoastaan yksittäiset asiat viipyvät, ja selvä valtaosa asioista käsitellään kohtuullisessa ajassa. Oikeussuojakeinot eivät ole vastaus mahdollisiin laajamittaisiin rakenteellisiin viipymisongelmiin, vaan tällöin ne saattavat päinvastoin johtaa ongelmien pahenemiseen, kun keinoja joudutaan käyttämään liikaa. Vakavaa huolta tässä suhteessa aiheuttavat tuomioistuinlaitoksen niukat resurssit, joita aiotaan lähivuosina edelleen merkittävästi vähentää. Samaan aikaan asiamäärät todennäköisesti pysyvät entisellään ja joissakin asiaryhmissä kasvavat. Tämä kehitys johtaisi väistämättä käsittelyaikojen pitenemiseen jo lähitulevaisuudessa.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Keskeisin tavoite on, että tämä oikeus toteutuisi kaikissa oikeudenkäynneissä. Toisin sanoen yksikään oikeudenkäynti ei saisi viivästyä kohtuuttomasti. Tähän tavoitteeseen tulee pyrkiä käyttämällä yhtä aikaa useita eri keinoja. Käytännössä keskeinen keino on se, että tuomioistuimille ja muille viranomaisille turvataan asioiden käsittelemiseen riittävät resurssit.

Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan asianosaisella on lisäksi oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä oikeudenkäynnin mahdollista viivästymistä vastaan tai sen hyvittämiseksi. Edellä jaksossa 2 on tultu siihen tulokseen, ettei asianosaisilla nykyisin Suomessa ole käytettävissään tällaisia riittävän tehokkaita oikeussuojakeinoja.

Tämän esityksen tavoitteena on ehdottaa sellaisten uusien tehokkaiden oikeussuojakeinojen käyttöönottoa, jotka täyttävät ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset. Tavoitteena on siten

parantaa asianosaisten oikeusturvaa. Tehokkaiden oikeussuojakeinojen käyttöönotto edistää osaltaan sitä tavoitetta, että oikeudenkäynnit tapahtuvat kohtuullisessa ajassa, ja joka tapauksessa, jos tähän tavoitteeseen ei kaikilta osin päästä, että asianosainen saa hyvityksen oikeudenkäynnin mahdollisesta kohtuuttomasta viivästyisestä.

Esityksen tavoitteena on toisaalta turvata, että oikeus asian viivytyksettömään käsittelyyn toteutuu myös niissä asioissa, joissa vaatimus viivytyksettömästä käsittelystä perustuu ihmisoikeussopimuksen sijasta perustuslain 21 §:ään. Ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännön perusteella huomattava osuus hallintolainkäytössä käsiteltävistä asioista jäisi muutoin ehdotettujen oikeussuojakeinojen ulkopuolelle. Kun toisaalta otetaan huomioon, että ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä myös näissä 6 artiklan 1 kappaleen soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä asiaryhmissä voi asian käsittelyn viivästymisen johdosta tulla todettavaksi jokin muu ihmisoikeusrikkomus, kuten 8 artiklan perhe-elämän suojaa koskeva rikkomus tai ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan omaisuudensuojarikkomus, oikeussuojakeinojen rajoittaminen 6 artiklan 1 kappaleen asialliseen soveltamisalaan voisi johtaa siihen, että kansallisilla oikeussuojakeinoilla ei pystyttäisi ennalta estämään myöskään näitä viivästysperäisiä rikkomuksia. Lisäksi ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännön perusteella 6 artiklan 1 kappaleen soveltamisalarajaukset ovat niin hienojakoisia, että erityisesti perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisen kohtelun vaatimus huomioon ottaen oikeussuojakeinojen rajaaminen mainitun artiklan soveltamisalaan ei olisi perusoikeusjärjestelmämme yleisiin perusteisiin soveltuva. Viivästyminen estävien ja sitä hyvittävien oikeussuojakeinojen tulee siten olla käytettävissä laajemmin.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Tehokas oikeussuojakeino voi olla joko keino, jolla voidaan ennalta estää oikeudenkäynnin viivästyminen tai sen jatkuminen, tai keino, jolla voidaan jälkikäteen hyvittää jo tapahtunut viivästyminen. Näistä ennalta estävä keino on periaatteessa ensisijainen. Asianosaisille on tärkeintä, että oikeudenkäynti tapahtuu kohtuullisen ajan kuluessa. Pelkkä jälkikäteinen hyvitys, lähinnä rahallinen korvaus, ei välttämättä tosiasiaassa korvaa viivästymisen aiheuttamaa haittaa. Asianosaisen 6 artiklan mukainen oikeus ei tällöin ole toteutunut, vaikkakaan häntä ei hyvityksen vuoksi enää pidetä loukkauksen uhrina.

Toisaalta ennalta estäviin oikeussuojakeinoihin liittyy myös haittoja. Ihmisoikeustuomioistuin ei ole helposti pitänyt niitä tehokkaina. Ennalta estävä keino täytyisi järjestää varsin ankaraksi, jotta pelkästään sitä pidettäisiin tehokkaana. Ennalta estävä keino on myös pistemäinen siinä mielessä, että se liittyy aina tiettyyn oikeudenkäynnin vaiheeseen. Keinoihin liittyy myös vaara niiden liiallisesta käytöstä. Sen seurauksena tuomioistuinten rajallisia resursseja saattaisi kulua tarpeettomasti näihin asioihin pääasioiden sijasta.

Oikeudenkäynnin viivästymisen jälkikäteiseen hyvittämiseen rahakorvauksella liittyy myös etuja. Tällainen järjestelmä on viime vuosina otettu käyttöön useassa Euroopan neuvoston jäsenvaltiossa, ja ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt järjestelmiä tehokkaina, kunhan korvausten taso on ollut riittävä. Kun viivästys hyvitetään jälkikäteen, toteutunut oikeudenkäynti voidaan ottaa kokonaisuutena huomioon. Hyvitysjärjestelmä voidaan menettelyllisesti rakentaa siten, että siitä aiheutuu mahdollisimman vähän lisätyötä tuomioistuimille. Myös hyvitysjärjestelmällä saattaa olla välillistä ennalta estävää merkitystä. Toisaalta hyvitysjärjestelmästä aiheutuu kustannuksia. Rajallisia julkisia varoja olisi luonnollisesti järkevämpää käyttää oikeudenkäyntien viivästymisen estämiseen kuin viivästymisestä asianosaisille aiheutuvien haittojen jälkikäteiseen korvaamiseen.

Edellä todetun perusteella ehdotetaan, että Suomessa otetaan käyttöön järjestelmä, jolla oikeudenkäynnin kohtuuton viivästyminen voidaan hyvittää asianosaiselle valtion varoista maksettavalla rahakorvauksella. Tällä tavoin voidaan varmimmin täyttää ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset. Ehdotettavan hyvitysjärjestelmän sisältöä selostetaan lähemmin jaksossa 3.3 ja taloudellisia vaikutuksia jaksossa 4.1.

Ehdotettava hyvitysjärjestelmä saattaisi jo yksinään riittää täyttämään ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan asettamat vaatimukset. On kuitenkin syytä lisäksi harkita uusien ennalta estävien oikeussuojakeinojen käyttöönottoa. Niillä voidaan edistää ensisijaista tavoitetta, oikeudenkäynnin tapahtumista kohtuullisessa ajassa. Uusia ennalta estäviä keinoja ei kuitenkaan välttämättä ole tarpeen ottaa käyttöön kaikissa asiaryhmissä ja tuomioistuin- tai viranomaisasteissa. Keinot on syytä kohdentaa sinne, missä niille on tarvetta ja missä niihin ei toisaalta liity merkittäviä haittoja. Keinojen käytöstä kertyneiden kokemusten jälkeen voidaan myöhemmin harkita niiden käyttöalan mahdollista laajentamista. Tuomioistuinmenettelyn osalta reunaehdon muodostaa tuomioistuinten riippumattomuus, koska ennalta estävän keinon käyttö merkitsee vireillä olevaan oikeudenkäyntiin puuttumista. Keinon käytön on siten tapahduttava tuomioistuinlaitoksen sisällä.

Yksi mahdollinen malli on aiemmin ehdotettu asian kiireelliseksi julistaminen (katso jakso 5) tai vastaava järjestelmä, jossa oikeudenkäynnin jouduttamista pyydettäisiin pääasiaa käsittelevältä tuomioistuimelta tai viranomaiselta itseltään. Keinon etuna olisi ennen muuta, että sitä voitaisiin käyttää jo etukäteen, ennen kuin oikeudenkäynti on alkanut viivästyä. Toisaalta jo nykyisin voidaan pyytää asian kiirehtimistä vapaamuotoisesti. Tämän sääntely lisäisi tuomioistuinten työtä, mahdollisesti ilman vastaavaa hyötyä. Järjestelmään liittyisi muutoksenhakumahdollisuus, mutta tehokkaampaa olisi, jos kiirehtimistä pyydettäisiin suoraan ylemmältä tuomioistuimelta. Näiden syiden vuoksi asian kiireelliseksi julistamisen tai vastaavan järjestelmän käyttöönottoa ei ehdoteta.

Sen sijaan ehdotetaan otettavaksi käyttöön mahdollisuus kannella oikeudenkäynnin kohtuuttomasta viivästyisestä yleisessä tuomioistuimessa ylemmälle tuomioistuimelle. Asian käsittelyn viivästyisestä käräjäoikeudessa voitaisiin kannella hovioikeudelle ja hovioikeudessa korkeimmalle oikeudelle. Ehdotusta selostetaan tarkemmin jäljempänä jaksossa 3.3.

Rikosasian viipymisestä syyteharkinnassa tai esitutkinnassa voidaan jo nykyisin kannella ylemmälle viranomaiselle. Tältä osin ei ole tarvetta ehdottaa lainsäädännön muutoksia tässä yhteydessä. Kantelumenettelyä lienee mahdollista kehittää edelleen jo nykyisen lainsäädännön pohjalta, ja mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita on joka tapauksessa perustellumpaa harkita erikseen.

Viivästyskantelu ehdotetaan otettavaksi käyttöön myös hallintotuomioistuimissa. Asian viivästyisestä hallinto-oikeudessa voitaisiin kannella korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Korkein hallinto-oikeus voisi määrätä samantapaisista toimenpiteistä kuin hovioikeus tai korkein oikeus niille tehtyjen viivästyskantelujen perusteella.

Viivästyskantelu ei sovellu käytettäväksi haettaessa muutosta vakuutusoikeuden alaisista muutoksenhakulautakunnista vakuutusoikeuteen siitä syystä, että lautakunnissa käsiteltävät asianmäärät ovat huomattavan suuret ja käsiteltävät asiaryhmät ovat lähes kokonaisuudessaan sellaisia, että niihin kohdistuu ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella erityisiä joutuisuusvaatimuksia. Koska myös vakuutusoikeuden käsittelemät asianmäärät ovat suuria, viivästyskantelumahdollisuuden luominen voisi entisestään heikentää vakuutusoikeuden toimintamahdollisuuksia. Viivästyskantelua ei ehdoteta otettavaksi käyttöön myöskään markkinaoikeudessa käsiteltävissä asioissa. Markkinaoikeuden asianmäärien kehitys riippuu olennaisesti siitä, miten julkisten hankintojen uusi lainsäädäntö vaikuttaa oikeussuojakeinojen käyttöön. Markkinaoikeuden käsittelemiin asioihin kohdistuu erityisiä kiireellisyysvaatimuksia.

Lisäksi markkinaoikeuden asema on muutoinkin erikseen tarkasteltavana oikeusministeriössä vireillä olevassa hankkeessa.

Viivästyskantelua ei siten ainakaan tässä vaiheessa ehdoteta otettavaksi käyttöön erityistuomioistuimissa. Työtuomioistuimessa tällaiselle oikeussuojakeinolle ei vaikuta olevan tarvetta. Markkinaoikeudessa ja vakuutus oikeudessa asioiden viipyminen taas on laajamittainen rakenteellinen ongelma, eikä viivästyskantelu ilmeisesti olisi oikea keino ongelmien ratkaisemiseksi, vaan saattaisi päinvastoin aiheuttaa uusia ongelmia.

Hallintomenettelystä hallintolainkäyttöön tehtävä viivästyskantelu ei myöskään tule kysymykseen siitä syystä, että hallintoviranomaisissa käsiteltävien asioiden määrä on vuositasolla useita miljoonia. On olemassa suuri vaara, että hallinnosta tehtäisiin niin paljon viivästyskanteluja hallintotuomioistuimiin, ettei niiden käsittelyä pystyttäisi järjestämään tai käsittely häiritsisi merkittävästi hallintotuomioistuinten normaaleja lainkäyttötehtäviä. Hallintotuomioistuimet eivät myöskään voisi määrätä samanlaisista toimenpiteistä kuin jo tuomioistuimessa käsiteltävissä asioissa.

Hallintoasioita koskeva rajaus vastaa työryhmän toimeksiantoa, sillä sen toimeksiantoon ei ole kuulunut valmistella hallintomenettelyvaiheen viivästyminen estävää tai hyvittävää lainsäädäntöä. Hallintomenettelyssä tapahtuvaan viivästyminen, joka perustuu asiaa käsittelevän viranomaisen passiivisuuteen päätöksenteossa tai muussa asian käsittelyssä, on esitetty erääksi oikeussuojakeinoksi niin sanotun toimintavaatimuksen esittämistä. Toimintavaatimukseen vastaamisen jälkeen tai sen jälkeen, kun määräaika toimintavaatimukseen vastaamiselle on päättynyt, asianosaisen voisi saattaa asian valituksena hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Jos riita koskisi muuta viranomaisen velvollisuutta kuin päätöksentekovelvollisuutta, asianosaisella olisi toimintavaatimuksen esittämisen jälkeen käytettävissään hallintoriitamenettely. Toimintavaatimusmenettelyä on hahmoteltu oikeusministeriön julkaisussa ”Hallintolainkäytön kehittämistarpeita” (*OM:n julkaisu 2006:4*).

Nykytilanteessa hallintoviranomaisen viivästyminen tai passiivisuutta vastaan on käytettävissä hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle sekä kantelu ylimmille laillisuusvalvojille. Hallintoviranomaisen passiivisuus tai viivästyminen voi johtaa myös hallintoriitamenettelyyn, joka tuomioistuinmenettelynä kuuluisi muutoinkin tämän lain soveltamisalaan. Lisäksi erityislainsäädännön mukaan hallintoviranomaisen viivästyminen voi merkitä

muutoksenhakumahdollisuuksien käyttöä sen vuoksi, että viranomaisen viivästyminen asian ratkaisemisessa tulkitaan hakemuksen hylkääväksi päätökseksi. Erityislainsäädännössä viivästyminen asian ratkaisemisessa on eräissä tilanteissa säädetty hakemuksen hyväksymiseen rinnastuvaksi, jolloin oikeussuojakeinojen käyttöön ei ole tarvetta.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Viivästyskantelu yleisissä tuomioistuimissa

Edellä mainituista syistä ehdotetaan, että yleisissä tuomioistuimissa otetaan käyttöön uusi oikeusinstituutio, viivästyskantelu. Tätä koskevat säännökset otettaisiin oikeudenkäymiskaaren uuteen 28 lukuun. Asianosainen voisi kannella asian kohtuuttomasta viivästyisestä yleisessä tuomioistuimessa ylempään tuomioistuimeen. Tällä tavoin asianosainen saisi joudutettua jo viivästyneen tai tällaisessa vaarassa olevan asiansa käsittelyä. Yleisissä tuomioistuimissa käsittelyajat ovat yleensä kohtuullisella tasolla, ja viivästyskantelun avulla voitaisiin jouduttaa yksittäisten viivästyneiden asioiden käsittelyä. Viivästyskantelusta seuraavat toimenpiteet ja kantelumenettely järjestettäisiin siten, että viivästyskantelua voitaisiin pitää tehokkaana oikeussuojakeinona oikeudenkäynnin viivästyminen vastaan.

Tuomioistuinlaitoksen kannalta ehdotus merkitsee ylempien tuomioistuinten valvontatehtävän ja valvontavallan vahvistumista alaisiinsa tuomioistuihin nähden. Perustuslain 99 §:n 2 momentin ja korkeimmasta oikeudesta annetun lain (665/2005) 1 §:n 2 momentin mukaan korkein oikeus valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan. Hovioikeuslain (56/1994) 2 §:n 3 momentin mukaan hovioikeus valvoo alaistensa tuomioistuinten toimintaa. Valvonnalla on kuitenkin näissä säännöksissä tarkoitettu alempien tuomioistuinten toiminnan valvontaa lähinnä vain yleisellä tasolla. Nyt tehtävän ehdotuksen mukaan ylempi tuomioistuin voisi asianosaisen tekemän kantelun johdosta puuttua alemmassa tuomioistuimessa vireillä olevan yksittäisen asian käsittelyyn sen jouduttamiseksi. Ylemmän tuomioistuimen käytettävissä olevat keinot liittyisivät vain asian käsittelyn muodolliseen puoleen, eikä tuomioistuin voisi puuttua asian sisällölliseen käsittelemiseen alemmassa tuomioistuimessa, asiassa tehtävästä ratkaisusta puhumattakaan. Ehdotusta on arvioitu tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta jäljempänä yksityiskohtaisten perustelujen jaksossa 4.

Ehdotusta valmisteltaessa on harkittu erityisesti sitä, tulisiko viivästyskantelun olla mahdollinen paitsi käräjäoikeudesta hovioikeuteen, myös hovioikeudesta korkeimpaan oikeuteen. Tällainen uusi

tehtävä ei aivan luontevasti sovi korkeimmalle oikeudelle, jonka päätehtävä on ennakkopäätösten antaminen. Kuten edellä on todettu, yksittäisten asioiden viipyminen on kuitenkin ongelma myös hovioikeuksissa, ja tällainen oikeussuojakeino on tarpeen myös hovioikeuksissa. Viivästyskantelu korkeimpaan oikeuteen ei olisi valituslupajärjestelmän piirissä. Valituslupaperusteet eivät vaikeuksitta soveltuisi viivästyskanteluun, ja asian eteneminen suoraan asiatutkintaan edistää keinon tehokkuutta. Sen sijaan päätösvaltaisen ratkaisukokoonpanon keventämisellä pyritään siihen, ettei korkeimman oikeuden resursseja kuluisi liiallisesti näihin asioihin.

Viivästyskantelu ei olisi luonteeltaan muutoksenhakua. Viivästyskantelu ei kohdistuisi alemman tuomioistuimen tiettyyn ratkaisuun, vaan se voitaisiin tehdä esimerkiksi silloin, kun asialle ei ole tehty pitkään aikaan mitään toimenpiteitä. Viivästyskantelulle ei olisi määräaikaa, vaan se voitaisiin tehdä periaatteessa milloin tahansa asian ollessa vireillä. Menestyvä kantelu ei myöskään johtaisi alemman tuomioistuimen jonkin ratkaisun muuttamiseen, vaan ylemmän tuomioistuimen alemmalle tuomioistuimelle antamaan, pääasian jatkokäsittelyssä noudatettavaan määräykseen.

Viivästyskantelu olisi käytettävissä kaikissa asiaryhmissä, sekä rikos-, riita- että hakemusasioissa. Käytännössä viivästyskantelu voisi ajankohtaistua sellaisissa laajoissa asioissa, joiden käsittely saattaa kestää pitkään. Viivästyskantelun voisi tehdä kuka tahansa asianosainen, esimerkiksi rikosasiassa vastaajan lisäksi syyttäjä tai puhevaltaa käyttänyt asianomistaja.

Jotta viivästyskantelu olisi tehokas oikeussuojakeino, kantelun käsittelyn on oltava nopeaa ja yksinkertaista. Toisaalta myöskään oikeusturvanäkökohdat eivät edellytä yhtä perusteellista käsittelyä kuin muutoksenhakuasiassa. On lähtökohtaisesti kaikkien asianosaisten edun mukaista, että pääasia käsitellään ilman kohtuutonta viivästystä. Tämän mukaisesti pääasian muiden asianosaisten kuuleminen toteutettaisiin kevyesti, ja kantelu käsiteltäisiin kirjallisessa menettelyssä. Kantelu olisi ratkaistava kiireellisesti, viimeistään kuukauden määräajassa. Hovioikeus ja korkein oikeus olisivat päätösvaltaisia kaksijäsenisinä. Jatkomuutoksenhaku hovioikeuden tekemään päätökseen olisi kielletty.

Ylempi tuomioistuin voisi hyväksyä viivästyskantelun, jos pääasian käsittely on viivästynyt siinä määrin, että viivästys loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa tai vakavasti vaarantaa sen. Tarkoituksena on, että viivästyskantelu soveltuisi kaikkiin niihin tapauksiin, joissa ihmisoikeussopimuksen loukkaus on jo tapahtunut tai on suuressa vaarassa tapahtua. Ylempi tuomioistuin voisi menestyvän viivästyskantelun johdosta ryhtyä varsin

voimakkaisiin toimenpiteisiin. Se voisi määrätä, että pääasia on käsiteltävä alemmassa tuomioistuimessa kiireellisenä; asettaa määräajan tuomioistuimen tietylle toimelle asian käsittelyssä; antaa tuomioistuimen kokoonpanoa koskevan määräyksen; määrätä toisen tuomarin käsittelemään asiaa taikka siirtää asian toiseen tuomiopiiriinsä kuuluvaan tuomioistuimeen.

Toisaalta on tarpeen mahdollisuuksien mukaan ehkäistä toistuvien tai muuten aiheettomien viivästyskantelujen mahdollisesti aiheuttamia ongelmia. Tämän vuoksi muun muassa avustajan oikeutta oikeusapulain (257/2002) mukaiseen palkkioon viivästyskantelun tekemisestä rajoitettaisiin. Avustajan palkkio ja kulut korvattaisiin tältä osin vain, jos kantelu on hyväksytty tai jos sen tekemiseen on muutoin ollut perusteltu syy.

Oikeussuojakeinot hallintolainkäytössä

Korkein hallinto-oikeus käyttää perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa. Perustuslaissa korkeimman hallinto-oikeuden tehtäväksi on samoin määritelty lainkäytön valvominen omalla toimialallaan. Tästä peruslähdekohdasta arvioituna viivästyskantelua on pidettävä myös hallintolainkäytössä oikeudenkäynnin viivästymisen estämiseen tarvittavana yhtenä toimenpidevaihtoehtona. Kuten edellä on jo esitetty, myös hallintolainkäytössä viivästyskantelun käsittely tulee pitää mahdollisimman yksinkertaisena ja nopeana, jotta kantelusta ei tulisi haitallista estettä ylimmän hallintotuomioistuimen lainkäyttötoiminnalle ja jotta kantelulla myös olisi viivästymistä ehkäisevää vaikutusta.

Säännökset hallintolainkäytössä käytettävissä olevasta viivästyskantelusta esitetään otettavaksi hallintolainkäyttölakiin. Säännökset tällaisen viivästyskantelun ratkaisemisesta esitetään otettaviksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin. Mainitun lain mukaisesti viivästyskantelu on lainkäyttöasia.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa viivästyskantelun käsittelykokoonpanon vahvuudeksi esitetään samaa kahden jäsenen kokoonpanoa kuin viivästyskantelun käsittelyyn hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa. Tätä kokoonpanoa voidaan vahvistaa kolmen tai viiden jäsenen kokoonpanoksi. Myös käytettävissä olevat toimenpiteet olisivat samoja kuin yleisissä tuomioistuimissa. Hallintolainkäytössä kokoonpanoa koskeva määräys mahdollistaisi kokoonpanon vahventamisen niissä rajoissa, joissa hallinto-oikeuksien kokoonpanoista muutoinkin säädetään.

Tarkoituksena ei siis ole, että viivästyskantelu johtaisi hallinto-oikeuden kokoonpanojen keventämiseen.

Viivästymisen estämiseksi hallintolainkäyttölakiin ehdotetaan myös säännöksiä siitä, että hallintolainkäyttöelin tai hallintotuomioistuin olisi velvollinen asianosaisen pyynnöstä antamaan käsittelyaikaa koskevan arvion. Vastaava velvoite koskee jo nyt hallintoviranomaisia hallintolain nojalla.

Hyvitys oikeudenkäynnin viivästymisestä

Edellä jaksossa 3.2. mainituista syistä ehdotetaan perustettavaksi järjestelmä, josta maksettaisiin asianosaisille hyvitys valtion varoista oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta. Tarkoituksena on, että viivästyneen oikeudenkäynnin asianosainen saisi lain nojalla vastaavan rahallisen hyvityksen kuin ihmisoikeustuomioistuimesta. Asianosaisen ei siten tarvitsisi viedä asiaa ihmisoikeustuomioistuimeen. Ihmisoikeusloukkaus tulee hyvittää ensisijaisesti kansallisella tasolla, ja ihmisoikeustuomioistuimen roolin tulee olla kansallista järjestelmää täydentävä. Toisaalta jos asianosainen ei turvaudu tällaiseen tehokkaaseen kansalliseen järjestelmään, hän ei voi enää valittaa ihmisoikeustuomioistuimeen. Järjestelmän myötä näiden ihmisoikeusvalitusten käsittelyyn kuluvat voimavarat säästyisivät.

Hyvitysjärjestelmästä säädettäisiin uudessa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annettavassa laissa (jäljempänä *hyvityslaki*). Lain soveltamisala olisi yleinen. Lakia sovellettaisiin kaikkiin yleisissä tuomioistuimissa, erityistuomioistuimissa sekä hallintotuomioistuimissa ja muissa hallintolainkäyttöelimissä käsiteltäviin lainkäyttöasioihin. Perustuslaista johtuvista syistä lakia siten sovellettaisiin myös sellaisiin lainkäyttöasioihin, jotka eivät kuulu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan, esimerkiksi verotusta koskeviin asioihin.

Kansallisen hyvityksen tulee vastata ihmisoikeustuomioistuimen määräämää hyvitystä. Se poikkeaa sekä perusteeltaan että määrältään siinä määrin yleisen vahingonkorvauslain (412/1972) mukaisesta vahingonkorvauksesta, ettei sääntelyä ole perusteltua ottaa vahingonkorvauslakiin. Erityislakia puoltaa myös se, että hyvitys tulee saada yksinkertaisessa menettelyssä.

Hyvityslain mukaan asianosaisella olisi oikeus saada valtion varoista kohtuullinen hyvitys oikeudenkäynnin viivästymisestä. Oikeudenkäynnin kestoa ja viivästymistä arvioitaisiin samojen perusteiden mukaisesti kuin ihmisoikeustuomioistuimessa. Lakiin otettaisiin tätä koskevia

tarkempia kriteerejä. Vastaavasti hyvityksen määrää harkittaessa otettaisiin huomioon ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee ihmisoikeussopimuksen 41 artiklan mukaista muun kuin taloudellisen vahingon korvaamista. Hyvityksen tarkoituksena olisi korvata oikeudenkäynnin viivästymisen asianosaiselle aiheuttamaa huolta, epävarmuutta ja muuta niihin rinnastettavaa seikkaa. Lakiin otettaisiin tarkemmat säännökset hyvityksen määrittämisestä lähtökohtaisen vuosikorvauksen perusteella. Hyvitystä voitaisiin antaa normaalisti enintään 10 000 euroa.

Esitystä valmisteltaessa on jouduttu harkitsemaan erityisesti sitä, miltä viranomaiselta ja millaisessa menettelyssä hyvitystä haettaisiin. Menettelyn tulisi olla tehokas, toisin sanoen nopea ja yksinkertainen. Jos hyvitystä olisi vaadittava tavanomaiseen tapaan valtiota vastaan nostettavalla kanteella yleisessä tuomioistuimessa, se saattaisi johtaa uuteen täysimittaiseen oikeudenkäyntiin jo viivästyneen oikeudenkäynnin lisäksi. On epäselvää, onko tällaisessa asiassa ylipäätään kysymys yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista päättämisestä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettulla tavalla. Joka tapauksessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusperiaatteita tulee noudattaa tällaisessakin asiassa.

Yksi vaihtoehto on, että hyvitystä olisi haettava hallintoviranomaiselta, esimerkiksi oikeusministeriöltä tai valtiokonttorilta. Viranomaisen päätöksestä olisi tällöin voitava hakea muutosta tuomioistuimelta, esimerkiksi hallinto-oikeudelta. Mallin etuna olisi, ettei tätä suhteellisen pientä asiaryhmää varten tarvitsisi perustaa uutta viranomaista siihen kuluvine voimavaroineen. Tehtävä ei kuitenkaan luontevasti sovi nykyisille viranomaisille. Erityisiä ongelmia aiheuttaa tuomioistuinlaitoksen kaksilinjaisuus. Mallissa esimerkiksi oikeudenkäynnin väitetty viivästyminen korkeimmassa oikeudessa voisi tulla arvioitavaksi ensin valtiokonttorissa ja sitten muutoksenhaun kautta hallinto-oikeudessa.

Paras ratkaisu olisi, että tehtävää varten perustettaisiin uusi, nykyisistä tuomioistuimista ja viranomaisista erillinen viranomainen, jonka tulisi kuitenkin olla voimavaroiltaan mahdollisimman kevyt. Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi erityinen lainkäyttölautakunta, jonka nimenä olisi hyvityslautakunta. Lautakunnassa voitaisiin turvata riittävä asiantuntemus, ja lautakunta voisi tutkia kummankin tuomioistuinlinjan oikeudenkäyntien viivästymistä. Lautakunta olisi tuomioistuinlaitoksen ulkopuolinen elin, joka ei sijoittuisi millekään oikeusasteelle. Erityisenä etuna on, että koska lautakunta olisi riippumaton ja puolueeton lainkäyttöelin, sen päätöksistä ei tarvitsisi järjestää muutoksenhakumahdollisuutta tuomioistuimeen. Näin asiat voitaisiin käsitellä nopeasti,

eivätkä ne aiheuttaisi lisätyötä tuomioistuimille. Mallin haittapuolena on, että lautakunnan perustaminen ja toiminta edellyttää voimavaroja. Toisaalta vastaavaa voimavaratarvetta ei synny muualle. Myös hallintoviranomaiseen perustuva järjestelmä edellyttäisi lisähenkilökuntaa. Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu jäljempänä jaksossa 4.1.

Hyvityslautakunnasta ja menettelystä siellä säädettäisiin hyvityslaissa. Hyvityslautakunta toimisi oikeusministeriön hallinnonalalla. Lautakunnan jäsenet olisivat sivutoimisia ja heidät määräisi tehtävänsä tasavallan presidentti neljän vuoden toimikaudeksi. Jäsenet olisivat toimikautenaan tuomarin asemassa. Jäseniltä edellytettäisiin riittävää asiantuntemusta. Lautakunnalla olisi tarpeen mukaan yksi tai useampi pää- tai sivutoiminen sihteeri, jotka ottaisi lautakunta.

Menettely lautakunnassa olisi yksinkertainen ja nopea. Hyvitystä olisi haettava kirjallisella hakemuksella, joka olisi pantava vireille kolmen kuukauden kuluessa oikeudenkäynnin päättymisestä. Asiat käsiteltäisiin normaalisti kirjallisessa menettelyssä. Valtiota edustaisi oikeusministeriön virkamies. Lautakunnan päätökseen ei saisi hakea muutosta. Hyvitys maksettaisiin kuukauden kuluessa päätöksen antamisesta.

Hyvityslautakunta ei käsittelisi oikeudenkäynnin viivästymiseen perustuvia mahdollisia vahingonkorvausvaatimuksia, vaan määräisi ainoastaan hyvityslaissa tarkoitetun hyvityksen. Tämän estämättä korvausta mahdollisesti aiheutuneesta taloudellisesta vahingosta voitaisiin hakea vahingonkorvauslain nojalla kanneteitse. Myöhemmin, saatujen kokemusten myötä olisi mahdollista harkita uusiakin tehtäviä lautakunnalle.

Lain voimaantulovaiheessa on tarpeen, että hyvityslautakunnan toimivalta ulotetaan tietystä laajuudessa taannehtivasti jo aikaisemmin päättyneisiin oikeudenkäynteihin. Tällä tavoin järjestelmän piiriin saataisiin myös ne asiat, jotka ovat jo vireillä ihmisoikeustuomioistuimessa tai jotka voisivat tulla siellä vireille. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä tällaista jo vireillä oleviin juttuihin kohdistuvaa kansallista oikeussuojakeinoa on yleensä pidetty tehokkaana. Tällöin valituksen tutkimisen edellytykset voivat muuttua asian vireilläolon aikana niin, että valitusta ei voida enää tutkia, jos valittaja jättää turvautumatta käytettävissään olevaan kansalliseen oikeussuojakeinoon.

Lisäksi säädettäisiin erikseen hyvityksen verovapaudesta. Tuloverolain muutoksella täsmennettäisiin samalla sitä, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten

määräämät hyvitykset ovat muutoinkin verovapaita. Hyvityksen ulosmittauskiellosta säädettäisiin ulosottokaassa.

Hallinnollisen sanktion lievennys

Hyvitysjärjestelmää ehdotetaan täydennettäväksi hallinnollisten taloudellisten seuraamusten hyvitysjärjestelmällä, joka perustuisi hallintolainkäyttölakiin. Ehdotuksen mukaan hallintolainkäyttöelin tai hallintotuomioistuin voisi ottaa tällaista asiaa käsitellessään huomioon, onko asian käsittelyssä tapahtunut hyvityslaisissa tarkoitettua valtion vastuulle jäävää viivästymistä. Tapahtuneen viivästymisen perusteella seuraamuksen määrää voitaisiin alentaa tai se voitaisiin poistaa kokonaankin.

Hallinnollisten seuraamusten lieventämistä koskevia säännöksiä ei sen sijaan sisällytettäisi erityislakeihin. Hallinnollisten seuraamusten käyttö on viime vuosina jonkin verran lisääntynyt erityisesti sen vuoksi, että yhteisön sekundäärilainsäädäntöön on sisällytetty erityyppisiä hallinnollisia seuraamuksia koskevia säännöksiä. Hallinnollisia seuraamuksia on suosittu, koska oikeusperustaa rikosoikeudelliseen sääntelyyn on usein pidetty puutteellisena tai epäselvänä. Valmistelussa ei muun muassa tämän vuoksi ole pidetty tarkoituksenmukaisena lähteä muuttamaan kaikkia hallinnollisia seuraamuksia koskevia säädöksiä. Koska hallinnollisten seuraamusten käyttö on jo nyt kohtuullisen runsasta ja sääntely voi vielä lisääntyäkin, yleissäännöksellä saavutetaan erityislainsäädäntöön perustuvaa sääntelymallia laajempi sovellettavuus. Sääntelymalli on samalla yksinkertaisempi.

Hyvitysjärjestelmää käytettäisiin myös harkittaessa uhkasakkolain mukaisesti aiemmin asetetun uhkasakon tuomitsemista. Voimassa olevan lain mukaan uhkasakon tuomitsemisessa voidaan sinänsä ottaa huomioon eräitä jälkiseikkoja, kuten valittajan maksukyvyyn huonontuminen. Koska viivästymistä ei mainita tällaisena huomioon otettavana seikkana, myös uhkasakkolakia esitetään tältä osin muutettavaksi.

Ehdotettu hyvitysjärjestelmä perustuu ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöön, jossa hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia pidetään yleensä syyteasioihin rinnastuvina. Hyvitysjärjestelmä vastaa samalla Euroopan yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytäntöä perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamista koskevissa tapauksissa, joissa komissio on määrännyt elinkeinonharjoittajalle hallinnollisen sakon. Myös yhteisöjen tuomioistuin ottaa

huomioon asian käsittelyajan kohtuullisuuden, kun se päättää sakon suuruudesta. Hyvitysjärjestelmä tulisi sovellettaviksi kaikkiin niihin kansallisen lainsäädännön mukaisiin hallinnollisiin taloudellisiin seuraamuksiin, joita voidaan pitää määrältään merkittävänä. Tarkemmin tällaisia seuraamuksia käsitellään yksityiskohtaisissa perusteluissa.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksilla olisi toteutuessaan myönteisiä taloudellisia vaikutuksia yhteiskunnassa. Tuomioistuinlaitoksen toimivuudella ja oikeudenkäyntien tapahtumisella kohtuullisessa ajassa on myös taloudellista merkitystä asianosaisille ja yhteiskunnalle laajemmin. Ehdotukset edistäisivät osaltaan oikeudenkäyntien joutuisuutta. Viivästyskantelun avulla asianosainen saisi joudutettua viivästyvää oikeudenkäyntiään. Kantelun johdosta ylemmällä tuomioistuimella olisi joissakin tapauksissa mahdollisuus kohdentaa resursseja aiempaa tarkoituksenmukaisemmin. Jos oikeudenkäynti kuitenkin viivästyy, asianosainen saisi tästä rahallisen hyvityksen kevyessä menettelyssä.

Valtiontaloudelle aiheutuisi kustannuksia ehdotetusta hyvitysjärjestelmästä. Kustannuksia aiheutuisi ensinnäkin asianosaisille oikeudenkäyntien viivästymisen perusteella maksettavista hyvityksistä. Tästä aiheutuvien kustannusten tarkkaa kokonaismäärää on vaikea arvioida. Määrä riippuu siitä, kuinka monelle asianosaiselle hyvitystä joudutaan maksamaan. Yksittäiselle asianosaiselle hyvitystä maksettaisiin normaalisti enintään 10 000 euroa.

Tarkoitus on, että hyvitystä maksettaisiin samoissa tapauksissa ja vastaava määrä kuin ihmisoikeustuomioistuimessa. Hyvitysten yhteismäärää voidaan siten arvioida sillä perusteella, kuinka paljon hyvityksiä on jouduttu viime vuosina maksamaan ihmisoikeustuomioistuimen langettavien tuomioiden johdosta. Edeltä jaksosta 2.1 ilmenee, että näitä hyvityksiä on maksettu enimmillään 7 kappaletta vuodessa (vuonna 2006), ja yksittäisen hyvityksen enimmäismäärä on ollut 5 000 euroa. Vuositasolla tämä merkitsisi 35 000 euron kustannuksia.

On kuitenkin ilmeistä, että hyvityksiä tulisi maksettavaksi huomattavasti useammassa tapauksessa. Hyvityksiä jo haettaisiin enemmän kansalliselta viranomaiselta kuin kansainväliseltä ihmisoikeustuomioistuimelta. Edellä jaksossa 2.2 selostetuista käsittelyaikoja koskevista tiedoista

ilmenee, että oikeudenkäyntien viipyminen eri tuomioistuimissa on varsin laaja ongelma. Jopa useampi prosentti kaikista asioista on ollut pitkään vireillä. Tilastotiedoista eivät kuitenkaan ilmene hyvityksen kannalta ratkaisevat asioiden kokonaiskäsittelyajat. Jaksossa mainitun erillisselvityksen mukaan noin 160 asiaa oli selvitysajankohtana ollut vireillä käräjäoikeudessa ja hovioikeudessa yhteensä yli neljä vuotta. Toisaalta tiedoista ei ilmene, kuinka suuressa osassa viipyneistä asioista viivästyminen on aiheutunut valtion vastuulla olevasta syystä. Osassa asioista viivästyminen voidaan lisäksi hyvittää rangaistusta alentamalla tai hallinnollista sanktiota lieventämällä.

Edellä todetun perusteella arvioidaan suuntaa-antavasti, että hyvityksiä saatetaan tulevina vuosina joutua maksamaan jopa kymmenkertainen määrä verrattuna viime vuosina ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden johdosta toteutuneeseen määrään. Jos hyvitys maksettaisiin vuosittain arviolta 50-70 asianosaiselle ja keskimääräinen hyvitys kulukorvauksineen olisi 4 000 euroa, hyvityksistä aiheutuisi 200 000 – 280 000 euron vuotuinen kustannus. Vertailutietona voidaan mainita, että syyttömästi vangituille tai tuomituille maksetaan sitä koskevan lain (422/1974) nojalla korvauksia noin miljoonan euron verran vuodessa.

Valtiontaloudelle aiheutuisi kustannuksia myös perustettavasta hyvityslautakunnasta. Vertailukohtana voidaan käyttää tuomarivalintalautakuntaa, jossa on 12 sivutoimista jäsentä, yksi päätoiminen lakiasiassihiteeri ja yksi osastosihteeri. Tuomarivalintalautakunnasta aiheutuu vuosittain noin 170 000 euron kokonaiskustannukset. Hyvityslautakunnassa olisi kuusi sivutoimista jäsentä sekä todennäköisesti yksi päätoiminen lakiasiassihiteeri ja yksi toimistosihteeri. Hyvityslautakunnan vuosikustannuksiksi voidaan siten arvioida noin 150 000 euroa.

Hyvitysjärjestelmästä aiheutuisi siten vuositasona noin 350 000 – 430 000 euron kokonaiskustannukset. Tämä olisi otettava huomioon oikeusministeriön hallinnonalalle budjetoitavissa varoissa. Varojen siirtäminen hallinnonalan sisältä merkitsisi, että oikeudenkäynnit viivästyisivät entisestään. Hyvityksistä aiheutuvia kustannuksia tulisi kohdentaa myös muille ministeriöille siltä osin kuin viivästys on tapahtunut niiden hallinnonalaan kuuluvassa viranomaisessa.

Toisaalta kansallisen hyvitysjärjestelmän myötä vältettäisiin ihmisoikeustuomioistuimen tuomitsemat hyvitykset näissä asioissa. Vastaavasti säästyisi se työ, joka nykyisin eri viranomaisilta kuluu asioiden hoitamiseen ihmisoikeustuomioistuimessa.

Hyvityshakemuksiin ja viivästyskanteluihin liittyvien avustajan palkkioiden ja kulukorvausten sekä toisaalta perittävien maksujen merkitys valtiontaloudelle olisi vähäinen.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotettu viivästyskantelu merkitsisi uutta tehtävää hovioikeuksille, korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Järjestelmä on kuitenkin muodostettu siten, ettei asioista aiheudu suurta työmäärän lisäystä ylemmille tuomioistuimille. Ehdotus ei aiheuttaisi lisäresurssien tarvetta. Ehdotus vahvistaisi ylempien tuomioistuinten asemaa oikeudenhoidossa. Pääasioita käsittelevien tuomioistuinten kannalta viivästyskanteluista aiheutuisi vain vähän lisätyötä. Hyväksytyistä kanteluista seuraisi velvollisuus noudattaa ylemmän tuomioistuimen määräystä asian jatkokäsittelyssä. Joissakin tapauksissa tuomioistuin voisi saada lisäresursseja kantelun johdosta. Tuomioistuinlaitoksen kannalta järjestelmä parantaisi mahdollisuuksia puuttua asioiden viivästymisongelmiin.

Ehdotuksen mukaan hyvityshakemuksia käsittelemään perustettaisiin uusi viranomainen, hyvityslautakunta. Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu edellisessä jaksossa. Valtion asiamiehenä lautakunnassa toimisi oikeusministeriön virkamies. Muille viranomaisille tai tuomioistuimille ei aiheutuisi ehdotuksesta uusia tehtäviä.

Ehdotusten toteuduttua asianosaisilla olisi Suomessa käytettävissään ihmisoikeussopimuksen edellyttämät tehokkaat oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan. Asianosaisen olisi haettava hyvitystä viivästymisestä kansallisesti, eikä hän voisi valittaa ihmisoikeustuomioistuimeen, kun hyvitys on riittävä. Tämä keventäisi ihmisoikeustuomioistuimen työtaakkaa, samoin kuin niiden suomalaisten viranomaisten, jotka hoitavat asioita ihmisoikeustuomioistuimessa. Järjestelmä koskisi myös lain voimaan tullessa ihmisoikeustuomioistuimessa jo vireillä olevia valituksia. Ehdotukset vähentäisivät myös ylimmille laillisuusvalvojille oikeudenkäyntien viivästymistä koskevista kanteluista aiheutuvaa työtä.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotukset parantaisivat oikeudenkäyntien asianosaisten oikeusturvaa. Asianosaisilla olisi käytettävissä nykyistä tehokkaammat oikeussuojakeinot oikeudenkäyntien viivästymistä vastaan. Asianosainen voisi saada joudutettua viivästyvän asiansa käsittelyä tekemällä kantelun ylemmälle

tuomioistuimelle. Jälkikäteen asianosainen voisi saada kotimaan viranomaiselta nopeasti ja yksinkertaisesti rahallisen hyvityksen viivästymisestä, ilman että hänen tarvitsisi valittaa ihmisoikeustuomioistuimeen. Oikeussuojakeinoilla olisi myös yleisempää, ennalta estävää merkitystä oikeudenkäyntien viivästymistä vastaan.

5 Asian valmistelu

5.1 Aikaisempi valmistelu

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren eräiden todistelua, kiireelliseksi julistamista ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevien säännösten muuttamisesta (HE 190/2002 vp) ehdotettiin oikeudenkäymiskaaren otettavaksi uudet säännökset riita- tai rikosasian kiireelliseksi julistamisesta (ehdotettu oikeudenkäymiskaaren 28 luku). Ehdotuksen mukaan tuomioistuin olisi voinut asianosaisen vaatimuksesta päättää, että asia julistetaan kiireelliseksi, jos asian käsittelemiselle ennen muita tuomioistuimessa käsiteltäviä asioita on painava syy ottaen huomioon asian erityinen merkitys asianosaiselle, mahdollisesta viipymisestä aiheutuva erityinen vahinko tai haitta, asian laatu ja muut kiireelliseksi julistamiselle esitetyt perusteet. Asianosaisen olisi ollut tehtävä tätä koskeva kirjallinen hakemus pääasiaa käsittelevälle tuomioistuimelle. Vaatimuksen hylkäävään päätökseen olisi saanut hakea erikseen muutosta valittamalla. Kiireellisiksi julistetut asiat olisi ollut käsiteltävä tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä ennen muita asioita. Ehdotus pohjautui rikosprosessin tarkistamistyöryhmän osamietintöön (Oikeusministeriö, Työryhmämietintö 2002:4).

Eduskunnan lakivaliokunnan ehdotuksen mukaisesti eduskunta ei kuitenkaan hyväksynyt hallituksen esitystä tältä osin. Valiokunnan mietinnön (LaVM 30/2002 vp) mukaan valiokunnassa kuullut asiantuntijat olivat olleet erimielisiä siitä, tarvitaanko Suomessa tällaista uutta oikeussuojakeinoa ja, jos tarvitaan, pitääkö keinolla voida vaikuttaa asian käsittelyyn ennakolta vai olisiko prosessin lopussa tai sen jälkeen käytettävissä oleva kantelutyypinen keino parempi. Valiokunta totesi, ettei esityksen perusteluissa ollut pohdittu, miten ehdotettu säännöstö ja tuolloin juuri voimaan tulleet säännökset riita-asioiden käsittelysuunnitelmasta ja aikataulusta (oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 18 §) sopivat yhteen. Tuossa vaiheessa valiokunta ei ottanut kantaa

siihen, oliko asian kiireelliseksi julistaminen oikea keino Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan johdosta mahdollisesti tarvittavaksi uudeksi oikeussuojakeinoksi.

Kysymystä on viimeksi arvioinut tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (Komiteanmietintö 2003:3, sivut 200-202). Komitea katsoi, että asianosaisten oikeussuojakeinoja asian viipymistä vastaan tulee parantaa. Komitean mukaan jatkovalmistelussa tulisi selvittää, olisiko parempi kehittää oikeussuojakeinoja, joilla voidaan vaikuttaa asian käsittelyaikatauluun ennakolta vai olisivatko jälkikäteiset viivästymisen jo synnyttyä tai vasta oikeudenkäynnin päättymisen jälkeen käytettävissä olevat keinot tehokkaampia. Mahdollista on, että tarvitaan molempien tyyppisten keinojen käyttöönottoa. Ehdotetun kiireelliseksi julistamisinstituution jatkokehittäminen olisi joka tapauksessa tarpeen. Jälkikäteisinä keinoina voisivat tulla kysymykseen erityinen viivästyskantelu tuomioistuimelle ja yleiselle tuomioistuimelle. Ensin mainittu voisi koskea esitutkintaa ja syyteharkintaa sekä myös hallintoviranomaisen menettelyä. Jälkikäteisenä oikeussuojakeinona voitaisiin kehittää myös vahingonkorvausoikeutta koskevia säännöksiä. Rikosasioissa kohtuuton viivästyminen puolestaan voitaisiin ottaa huomioon perusteena jättää syyttämättä tai tuomitsematta taikka lieventää rangaistusta.

Kehittämiskomitean mietinnöstä annetussa lausuntopalautteessa oikeudenkäynnin joutuisuuden turvaamiseen otettiin laajasti kantaa ja joutuisuutta pidettiin keskeisenä laatuvaatimuksena. Kuitenkin vain harvat ottivat nimenomaisesti kantaa oikeussuojakeinoihin asian viipymistä vastaan. Esitetyt näkemykset jakautuivat melko tarkasti tasan komitean kannanoton puolesta ja sitä vastaan. Yleisin perustelu kielteiselle kannalle oli, että resurssit tulisi keskittää varsinaisiin oikeusriitoihin eikä viivästyskanteluihin. Lisäksi kielteistä kantaa perusteltiin sillä, että nykyiset oikeussuojakeinot ovat riittävät.

5.2 Esityksen valmistelu

Tämän ehdotuksen hallituksen esitykseksi on valmistellut oikeusministeriön 20 päivänä maaliskuuta 2006 asettama työryhmä, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus tehokasta oikeussuojakeinoa oikeudenkäynnin viipymistä vastaan koskevaksi lainsäädännöksi. Työryhmän tuli arvioida ja tarvittaessa ehdottaa sellaisten oikeussuojakeinojen käyttöönottoa, jotka täyttävät Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset. Työryhmän tuli arvioida sekä oikeudenkäynnin viipymistä estäviä keinoja että mahdollista viipymistä jälkikäteen korvaavia

keinoja. Arvioinnin tuli koskea sekä yleisissä että hallinto- ja erityistuomioistuimissa käsiteltäviä asioita.

Työnsä aikana työryhmä on järjestänyt laajan kuulemistilaisuuden 8 päivänä toukokuuta 2006. Kuulemistilaisuuteen osallistui edustajia yleisistä tuomioistuimista, hallintotuomioistuimista ja erityistuomioistuimista sekä syyttäjälaitoksesta ja oikeusaputoimistoista. Kuulemistilaisuudessa oltiin melko yksimielisiä siitä, että ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten vuoksi uusia oikeussuojakeinoja tarvitaan, mutta näkemykset jakautuivat sen suhteen, millaisia näiden keinojen tulisi olla. Osa kuultavista painotti viipymistä jälkikäteen hyvittäviä keinoja, pienempi osa sitä ennalta estäviä keinoja. Ennalta estäviin keinoihin nähtiin liittyvän vaaran niiden liiallisesta käytöstä ja sen myötä tuomioistuinten resurssien kulumisesta niihin. Eri asiaryhmissä todettiin olevan merkittäviä eroja. Työryhmä on lisäksi kuullut eräitä muita asiantuntijoita.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Oikeusministeriö on 4 päivänä marraskuuta 2005 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää keinoja oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseksi ja laajojen asioiden käsittelyn kehittämiseksi yleisissä tuomioistuimissa. Työryhmät ovat toimineet yhteistyössä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä

1 luku. Yleiset säännökset

Lain 1 luvussa ehdotetaan säädettäväksi lain tarkoituksesta ja soveltamisalasta. Soveltamisala kattaa kaikki prosessilajit eikä rajoitu vain ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen soveltamisalaan kuuluviin asioihin.

1 §. *Lain tarkoitus.* Lain tarkoituksena on pykälän *1 momentin* mukaan perustaa korvausjärjestelmä, jolla hyvitetään asianosaisille oikeudenkäyntien viivästymisestä aiheutunutta erityyppistä haittaa siten kuin laissa tarkemmin jäljempänä säädetään. Momentin mukaan korvaukset maksetaan valtion varoista. Korvausjärjestelmään tarvittavat varat ohjattaisiin valtion talousarviossa oikeusministeriön pääluokkaan. Hyvitysten maksamisesta päättävä uusi elin, hyvityslautakunta, sijoitettaisiin samoin oikeusministeriön hallinnonalalle.

Korvausjärjestelmän perustaminen liittyy erityisesti Suomen valtion velvoitteisiin taata ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettulla tavalla oikeudenkäynti eri asiaryhmissä kohtuullisen ajan kuluessa. Kuten esityksen yleisperusteluissa on jo edellä selostettu, korvausjärjestelmällä on kuitenkin tätä yleisempi tavoite. Korvausjärjestelmästä maksetaan hyvityksiä myös niissä tilanteissa, joissa oikeudenkäynnin kohteena oleva asia ei kuulu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen soveltamisalaan. Tällaisia asioita ovat erityisesti hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävät eräät asiaryhmät, kuten virkamies- ja ulkomaalaisoikeudelliset sekä vero-oikeudelliset asiat, jollei veroasiassa samalla ole kysymys ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön mukaisesti syyteasiaan rinnastuvasta hallinnollisesta sanktiosta (käytännössä taloudellisesti merkittävät veronkorotukset). Korvausjärjestelmä liittyy siten samalla perustuslain 21 §:ssä lainsäätäjälle asetettuun veloitteeseen taata asian viivytyksetön käsittely tuomioistuimessa tai muussa lainkäyttöelimestä.

Pykälän *2 momentissa* todetaan vielä erikseen, että asianosaisella on oikeus saada valtion varoista kohtuullinen hyvitys siten kuin tässä laissa säädetään. Korvauksesta käytetään hyvityksen käsitettä

muun muassa sen vuoksi, että näin halutaan selventää, että kysymys ei ole vahingonkorvauksesta. Suomenkielisenä käsitteenä hyvitys on myös lähellä ihmisoikeussopimuksen 41 artiklassa tarkoitettua korvausta (”just satisfaction”). Samalla korostetaan sitä, että hyvitys ei ole harkinnanvarainen korvaus oikeudenkäynnin viivästymisestä, vaan hyvityksen määrääminen perustuu lakiehdotuksen mukaan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä omaksuttuihin ratkaisuihin, mitä tulee oikeudenkäynnin viivästymisen arviointiin sekä viivästymisen aiheuttaman haitan ja muun vastaavan seikan kohtuulliseen hyvittämiseen. Suomalaisen hyvitysjärjestelmän tarkoituksena on pyrkiä mahdollisimman samankaltaiseen soveltamiseen kuin ihmisoikeustuomioistuimessa, jotta Suomesta ei olisi tarpeen enää tehdä ihmisoikeusvalituksia tällä perusteella.

Hyvitys maksettaisiin yksityiselle asianosaiselle. Asianosaisella tarkoitetaan tässä laissa sekä oikeudenkäynnin muodollista että materiaalista asianosaista. Siviili- ja rikosasioissa asianosaisuus perustuu muodolliseen asianosaisasemaan, kun taas hallintolainkäytössä asianosaisuus voi perustua monella tapaa materiaaliseen asianosaisuuteen. Materiaalinen asianosaisuus tarkoittaa, että valittajana tai muuna asian vireille panoon oikeutettuna voi toimia luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, vaikka tämä henkilö ei ole esimerkiksi valituksenalaisessa hallintopäätöksessä tarkoitettu hakija tai muu päätöksen kohde. Hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävissä asioissa on myös tavanomaista, että valittajan prosessuaalisen aseman peruste voi vaihdella eri oikeudenkäyntivaiheissa.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä oikeushenkilöille on korvattu viivästymisen aiheuttamaa ei-taloudellista vahinkoa vuodesta 2000 lähtien (*Comingersoll SA v. Portugali*, tuomio 6.4.2000, tuomion kohta 35). Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tuomitaan viivästymisen johdosta 41 artiklassa tarkoitettua hyvitystä samoin niissä tapauksissa, joissa on tapahtunut asianosaisseuraanto asiaa ihmisoikeustuomioistuimessa käsiteltäessä. Asianosaisseuraanto vaikuttaa yleensä kuitenkin tuomittavan hyvityksen määrään, koska tuolloin viivästymisen aiheuttama henkilökohtainen haitta väistämättä jää pienemmäksi tai puuttuu kokonaan.

2 §. *Lain soveltamisala.* Pykälän 1 momentissa todetaan, että lain soveltamisala kattaa kaikki prosessilajit eli hakemus-, riita-, rikos- ja hallintolainkäyttöasiat. Lakia sovelletaan myös kaikissa lainkäyttöä varten perustetuissa elimissä, olivatpa nämä sitten lautakuntatyyppejä muutoksenhakuelimiä tai tuomioistuimiksi järjestettyjä yleisiä tuomioistuimia,

erityistuomioistuimia tai hallintotuomioistuimia. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä viivästymisen arviointiperusteiden samankaltaisuus eri lainkäyttölajeissa todettiin ensimmäisen kerran jo vuonna 1978 annetussa tuomiossa *König v. Saksa*.

Vakuutus oikeuden alaisia muutoksenhakulautakuntia on vuoden 2007 alusta alkaen kaikkiaan viisi. Nämä lautakunnat ovat *työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta*, *sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta*, *työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta*, *tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta* ja *opintotuen muutoksenhakulautakunta*. Muita hallintolainkäytön alalla toimivia muutoksenhakulautakuntia ovat *patentti- ja rekisterihallituksen muutoksenhakulautakunta*, *kutsunta-asiain keskuslautakunta*, *valtion elokuvaalautakunta* ja *maaseutuelinkeinojen valituslautakunta*.

Hallintolainkäytön alalla toimii lisäksi lautakuntia, jotka eivät ole varsinaisia muutoksenhakulautakuntia. Näistä lautakunnista tärkeimmät ovat alueelliset *verotuksen oikaisulautakunnat*, joissa käsitellään ensi asteena välitöntä verotusta koskevat oikaisuvaatimukset. Oikaisuvaatimuksen tekeminen on edellytys sille, että verotuksen oikaisulautakunnan päätöksestä voidaan hakea muutosta alueelliselta hallinto-oikeudelta, jollei valittajan esittämää muutosvaatimusta hyväksytä. Lisäksi oikaisuvaatimuksen esittäminen on kunnallisvalituksen tekemisen edellytys siten kuin siitä säädetään kuntalaissa (365/1995). Eräissä välillisen verotuksen asiaryhmissä oikaisuvaatimuksen tekeminen ja valituksen käsittely yhdistyvät siten, että valitus käsitellään hallinnossa ensin oikaisuvaatimuksena, minkä jälkeen asia siirtyy hallintotuomioistuimessa käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeudellisesti oikaisuvaatimuksen käsittely kuuluu hallintomenettelyn piiriin, joten sitä koskevat menettelysäännökset perustuvat hallintolakiin sekä erityislainsäädäntöön. Laissa säädetyn oikaisuvaatimuksen käsittely kuuluu ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti oikeudenkäynnin kokonaisuudesta laskettaessa huomioon otettavaan aikaan, joten muutoksenhaun tämä vaihe tulee ottaa huomioon. Oikaisuvaatimuskäsittelyn huomioon ottamisesta säädetään tarkemmin lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia ei kuitenkaan sovelleta sellaisiin asioihin, joiden käsittely ei ole edennyt tuomioistuimeen tai muuhun lainkäyttöelimeen. Näin ollen lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ne tilanteet, joissa mahdollinen viivästys syntyy hallintoviranomaisessa.

Pykälän 2 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan lakia sovellettaisiin rikosasioihin, joissa esitutkinta on päättynyt syytettä nostamatta. Säännös perustuu tältä osin ihmisoikeustuomioistuimen sopimuksen 6 artiklaa ja 5 artiklan 3 kappaletta koskevaan oikeuskäytäntöön. Sopimuksen 6 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä katsotaan, että käsite ”rikossyyte” on autonominen käsite. Koska rikossyyte voidaan määritellä toimivaltaisen viranomaisen asianosaiselle antamaksi viralliseksi ilmoitukseksi siitä, että henkilön epäilleen tehneen rikoksen, sopimuksen 6 artikla voi tulla sovellettavaksi jo esitutkintavaiheessa.

Ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 3 kappaleen mukaan rikosperusteisen vapaudenriiston kohteeksi joutunut on viipymättä tuotava tuomarin tai lain nojalla tuomiovaltaa käyttävän muun viranomaisen tutkittavaksi. Jos henkilöä ei vapauteta tällaisessa menettelyssä tai aikaisemmin, hänellä on itse syyteasiassa oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa tai oikeus tulla vapautetuksi jutun ollessa vireillä. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan oikeudenkäynnin järjestäminen kohtuullisen ajan kuluessa ei kuitenkaan oikeuta pitämään henkilöä jatkuvasti vangittuna, jollei vangittuna pitäminen täytä samalla tuomioistuimen oikeuskäytännössä hyväksytyjä kriteereitä (uusimmasta oikeuskäytännöstä esimerkiksi *Tutar v. Turkki*, tuomio 10.6.2006).

Kansallisesti tähän liittyvästä korvausjärjestelmästä säädetään syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annetussa laissa (422/1974). Lain mukaan korvausta maksetaan rikoksesta epäiltynä pidätetylle tai vangitulle vapauden menetyksen johdosta, jos esitutkinta lopetetaan nostamatta syytettä tai syyte jätetään sikseen tai hylätään. Korvausta maksetaan lisäksi vapaudenmenetyksestä, jos tällaisen henkilön on todettu syyllistyneen rikokseen, mutta on ilmeistä, että tämän syyksilukemisen perusteella häntä ei olisi voitu pidättää tai vangita. Korvausta maksetaan myös sen johdosta, että pidättämiseen tai vangitsemiseen ei ole ollut laillisia edellytyksiä. Ehdotettu uusi hyvitysjärjestelmä ei vaikuta tähän korvausjärjestelmään.

Pykälän 3 momentissa todetaan soveltamisalan rajaus suhteessa rangaistuksen ja hallinnollisessa järjestyksessä määrättävän seuraamuksen alentamista koskeviin hyvitysmahdollisuuksiin. Näistä hyvitysmahdollisuuksista säädetään erikseen, mutta ne vaikuttavat tämän lain mukaan haettavien hyvitysten määräämiseen siten kuin lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi. Rangaistuksen tai hallinnollisen seuraamuksen alentaminen tai poistaminen voi merkitä sitä, että hyvitystä ei lainkaan määrätä tai se määrätään tavanomaista pienempänä.

Rangaistuksen lieventämisestä sillä perusteella, että rikoksen tekemisestä on kulunut huomattavan pitkä aika, säädetään rikoslain 6 luvun 7 §:ssä. Lainkohdan mukaan aika otetaan huomioon, jos vakiintuneen käytännön mukainen rangaistus johtaisi tästä syystä kohtuuttomaan tai poikkeuksellisen haitalliseen lopputulokseen. Lisäksi rikoslain 6 luvun 12 §:n mukaan tuomioistuin saa jättää rangaistukseen tuomitsematta, jos rangaistusta on pidettävä kohtuuttomana tai tarkoituksettomana erityisesti, kun otetaan huomioon 7 §:ssä tarkoitettut seikat.

Hallinnollisten seuraamusten lieventämisestä asian käsittelyn viivästymisen vuoksi ei säädetä tällä hetkellä missään yleislaissa eikä erityislaissa. Työryhmän käytettävissä ei ole myöskään ollut tietoja hallintoviranomaisten ja hallintotuomioistuinten ratkaisukäytännöstä, jossa ilman säädöstukea olisi käsittelyn viivästymisen johdosta alennettu tai poistettu määrättyjä hallinnollisia seuraamuksia. Poissuljettuna tällaista ei kuitenkaan voida pitää.

Sekä yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin että yhteisöjen tuomioistuin alentavat perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa tarkoitettuja kilpailuasioita käsitellessään komission määräämiä sakkoja asian käsittelyn viivästymisen perusteella. Molemmat tuomioistuinasteet käyttävät perustelunaan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä johdettavia arviointiperiaatteita (esimerkiksi vuonna 1998 annettu tuomio asiassa *C-185/95 P, Baustahlgewebe*). Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä korostetaan toisaalta osapuolten näyttömahdollisuuksien turvaamisen tarvetta sekä sitä, että merkittävistä taloudellista seuraamuksista tulee päättää kypsän harkinnan jälkeen.

Ihmisoikeustuomioistuimen käytännön perusteella on sinänsä selvää, että erityisesti taloudellisia hallinnollisia seuraamuksia ja niiden käsittelyä voidaan arvioida pitkälti samoin kuin syyteasioiden käsittelyä. Näin muodoin esimerkiksi asian käsittelyajan arviointi alkaa vastaavasta tapahtumasta kuin syyteasioissa eli sellaisen viranomaisen kannanoton saattamisesta asianosaisen tietoon, josta ilmenee epäily asianosaisen moitittavasta menettelystä, johon voidaan liittää hallinnollinen seuraamus. Kuten yleisperusteluissa on esitetty, tämä ajankohta on verotusta koskevissa asioissa määriteltävissä verontarkastuskertomuksen tiedoksi antamiseksi verovelvolliselle. Muissa hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevissa asioissa ajankohta voi liittyä esimerkiksi asianosaisen kuulemiseen hallintolain 34 §:n tai jonkun erityissäännöksen perusteella, jos asianosaiselle jo tuolloin esitetään viranomaisen alustava kanta hallinnollisen seuraamuksen perusteena olevasta teosta tai laiminlyönnistä.

2 luku. Hyvityksen määrääminen

Lain 2 luvussa säädettäisiin oikeudenkäynnin keston ja samalla viivästymisen arviointiperusteista sekä hyvityksen määräämisestä ja maksamisesta. Säännösten lähtökohtana on ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisten arviointiperusteiden huomioon ottaminen.

3 §. *Oikeudenkäynnin viivästymisen arviointiperusteet.* Pykälässä todetaan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännössään käyttämät pääasialliset oikeudenkäynnin viivästymisen arviointiperusteet. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön seuraaminen tämän lain mukaisessa ratkaisutoiminnassa todetaan nimenomaisesti pykälän *1 momentissa*.

Pykälän *2 momentin* mukaan viivästystä arvioitaessa otetaan huomioon asian erityispiirteiden lisäksi erityisesti asian vaikeus, osapuolten asiassa tekemät toimet ja näiden vaikutus oikeudenkäynnin keston sekä asian merkitys asianosaiselle.

Kuten ihmisoikeustuomioistuimessa, myös tätä lakia sovellettaessa oikeudenkäynnin ajallista kesto arvioidaan yksittäistapauksittain. Tuomioistuimen menettelytoimien osalta kiinnitetään huomiota muun ohella siihen, onko asian käsittelyyn sisältynyt pitkiä passiivisia jaksoja, jolloin asiassa ei ole tapahtunut käsittelytoimia tai muita tuomioistuimen ohjaamia toimia. Koska oikeudenkäynnin kohtuullista kesto koskeva arviointi perustuu toisaalta edellä tarkoitettujen tekijöiden kokonaisarviointiin, passiivisten käsittelyjaksojen osuus ei yksinään ole välttämättä ratkaisevaa. Tuomioistuimen määräämien väli- ja käsittelytoimien osalta kiinnitetään huomiota siihen, ovatko toimet olleet tarpeellisia ja ovatko ne edistäneet asian käsittelyä.

Asian pitkää käsittelyaikaa saatetaan jo sellaisenaan pitää osoituksena siitä, että tuomioistuimet eivät ole huolehtineet riittävästä prosessinjohdosta ja että viivästys on siten aiheutunut pääsääntöisesti viranomaisten toiminnasta. Näissä tapauksissa kokonaisvastuu jää sopimusvaltiolle, vaikka viivästymiseen olisi jossain määrin vaikuttanut myös asianosaisen oma menettely. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä yli 10 vuotta kestäneet oikeudenkäynnit katsotaan yleensä viivästyneiksi sopimusvaltion vastuulle jäävistä syistä. Näissä tapauksissa ja muutoinkin sopimusvaltion vastuu voi perustua esimerkiksi siihen, että prosessisäännösten puutteellisuus tai monimutkaisuus on vaikuttanut asian käsittelyn pitkittymiseen. Tyypillisesti viivästymistä on voinut aiheutua siitä, että kansallisen lainsäädännön tulkinnassa eri tuomioistuinten toimivaltaa on pidetty epäselvänä (esimerkiksi *Garyfallou AEBE v. Kreikka*, tuomio 24.9.1997).

Jos asian ratkaisu muodostaa erityisen intressin asianosaiselle, vaaditaan yleensä tavallista joutuisampaa menettelyä. Erityistä joutuisuutta ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on edellytetty sellaisissa asiaryhmissä, joissa on kysymys perhe-elämän suojasta, kuten lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat asiat, asianosaisen terveydentilasta, työsuhteesta, ammatinharjoittamisesta tai elinkeinotoiminnasta, työ- tai virkasuhteesta, eläkkeestä, vahingonkorvauksesta tai muusta korvauksesta. Erityistä joutuisuutta edellytetään myös niissä tilanteissa, joissa asianosainen on henkilökohtaisten olosuhteiden vuoksi erittäin heikossa asemassa. Näin on esimerkiksi silloin, kun kysymys on oikeudenkäynnin osapuolesta tai valittajasta, joka on iäkäs, vaikeasti vammautunut, vakavasti sairas, vähemmistöön kuuluva tai henkisesti kyvyiltään heikentynyt.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on hyväksytty poikkeuksellinen ja väliaikainen tuomioistuinten ruuhkautuminen. Edellytyksenä on kuitenkin se, että valtio on ryhtynyt riittävän tehokkaisiin toimiin tällaisten väliaikaisten olosuhteiden korjaamiseksi ja tuomioistuinten ruuhkien purkamiseksi. Ratkaisukäytännössään ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt huomiota siihen, onko kyseessä olevan tuomioistuimen tai yleisemmin tuomioistuinten heikko resurssitilanne saatettu päätöksentekijöiden tietoon. Erityisesti perustuslakituomioistuimia koskevassa oikeuskäytännössään ihmisoikeustuomioistuin on lisäksi hyväksynyt sen, että tällaiset tuomioistuimet järjestävät toimintaansa suurten jutturuuhkien vuoksi painottaen vireillä olevien asioiden käsittelyssä niiden oikeudellista laatua ja oman ratkaisutoimintansa heijastusvaikutuksia. Perustuslakituomioistuimet voivat esimerkiksi koota samaa oikeudellista kysymystä koskevia valituksia ratkaistavaksi yhdessä ja jättää osan valituksista summaarisemmin käsiteltäviksi.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä on löydettävissä useita ratkaisuja, joissa oikeudenkäynnin viivästyminen on johtunut oikeudenkäyntien jakautumisesta useaan eri tuomioistuinlinjaan sen johdosta, että ratkaistavaa oikeuskysymystä ei kaikilta osin voida käsitellä samassa tuomioistuinlinjassa eikä samassa menettelyssä tuomioistuinten toimivallan jaon vuoksi. Tyypillinen tällainen asiaryhmä on eurooppalaisittain arvioituna esimerkiksi kiinteistön lunastus, jossa lunastuslupa, lunastustoimitus ja korvauksen määrääminen saattavat edellyttää useita menettelyvaiheita ja useita oikeudenkäyntejä (esimerkiksi *Guillemin v. Ranska*, tuomio 21.2.1997).

Rakenteellisiin tekijöihin liittyvää viivästymistä voi aiheutua lisäksi siitä, että käytettävissä oleva oikeussuojakeino ei mahdollista asian lopullista ratkaisemista. Tuolloin vaarana on, että asian

palautuessa aikaisempaan käsittelyvaiheeseen se ratkaistaan jälleen kerran lainvastaisesti tai menettelyssä tapahtuu jokin uusi menettelyvirhe. Esimerkiksi eläkettä koskenut riita-asia palautettiin useampaan kertaan alempaan oikeuteen tapauksessa *Litoselitis v. Kreikka* (tuomio 5.2.2004). Mainitussa tapauksessa asian käsittelyä yli 10 vuoden ajan pidettiin sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettuun tavoin viivästyneenä.

Vakiintuneen tulkintakäytännön perusteella asianosaisena vastuulle jäävänä viivästyksenä ei voida pitää sitä seikkaa, että hän käyttää hyväkseen oikeusjärjestyksen tarjoamat oikeussuojakeinot, erityisesti muutoksenhakumahdollisuudet. Asianosaisen toimiin voidaan sen sijaan kiinnittää huomiota, mikäli asianosainen viivyttelee vastauksissaan ja muissa tuomioistuimen määräämissä toimissa ilman hyväksyttävää syytä.

Koska oikeudenkäynnin keston arviointi perustuu ihmisoikeustuomioistuimessa yksittäistapauksittain suoritettavaan arviointiin, kohtuulliselle kestolle ei ole asetettavissa yleistä arviointiperustetta, jota voitaisiin käyttää apuna kansallisessa soveltamisessa. Ihmisoikeustuomioistuin on itse lausunut joissakin tuomioissaan, että jonkinlaisena tavoitteena tulisi pitää niissä oikeudenkäynneissä, jotka jatkuvat useammassa tuomioistuinasteessa, ettei mikään oikeusaste käsitelisi asiaa vuotta kauemmin.

Käytännössä viivästyminen voi olla kysymys silloin, kun asianosaiseen tai asiaan ei liity erityisiä joutuisan käsittelyn vaatimuksia, ja asian käsittely on kestänyt kokonaisuudessaan noin viisi vuotta. Joutuisaa käsittelyä vaativissa asioissa ei ole mahdollista esittää vastaavaa tulkintasuosittelua. Näissä asiaryhmissä käsittelyaika voi ylittää kohtuullisen käsittelyajan vaatimuksen jo huomattavasti varhaisemmassa vaiheessa. Jutun vaikeus vaikuttaa puolestaan sillä tavoin, että erityisesti useaan oikeudenkäyntivaiheeseen jakautuvissa asioissa kokonaiskäsittelyaika voi muodostua huomattavankin pitkäksi, jollei puolestaan missään erillisessä oikeudenkäyntivaiheessa tapahdu valtion vastuulle jäävää viivästymistä. Toisaalta tuolloinkin on otettava huomioon ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee erittäin pitkään jatkuneita oikeudenkäyntejä. Tuon oikeuskäytännön arvioinnissa ja käytössä tulkintapohjana on lisäksi otettava huomioon se seikka, että valtion vastuulle jäävä viivästys riippuu varsin olennaisesti siitä, onko valtio kyennyt selittämään viivästykset hyväksyttävällä tavalla.

4 §. *Oikeudenkäynnin alkamisajankohta.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, mistä ajankohdasta tai tapahtumasta oikeudenkäynnin keston arviointi alkaa eri prosessilajeihin

kuuluviassa asioissa. Hallintolainkäyttöasioina käsiteltävien asioiden erityispiirteiden ja oikeudellisen laadun suuren vaihtelevuuden vuoksi eräistä hallintolainkäyttömenettelyssä ratkaistavista asioista säädetään myös pykälän 2 momentissa.

Momentin *1 kohdan* mukaan oikeudenkäynnin keston arvioinnissa huomioon otettava aika alkaa hakemus- ja riita-asioissa asian vireilletulosta tuomioistuimessa. Käytännössä tämä tarkoittaa haastehakemuksen jättämistä kärjäoikeuteen OK 5 luvun 1 §:n mukaisesti. Hakemusasioissa vastaava ajankohta on hakemuksen esittäminen kärjäoikeudessa OK 8 luvun 1 §:n mukaisesti. Nämä ajankohdat vastaavat myös ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaista tulkintaa.

Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä katsotaan toisaalta, että siviilioikeudelliseksi luokiteltavissa asioissa oikeudenkäynnin kesto voidaan eräissä tapauksissa tarkastella myös tuomioistuinvaihetta varhaisemmasta asian riitauttamisesta, joka on tapahtunut muodollisesti eri prosessissa tai muutoin ennen tuomioistuinvaihetta (esimerkiksi *Oliveira Modesto ym. v. Portugali*, tuomio 8.6.2000). Tapauksen olosuhteissa tuomioistuin katsoi riidan työntekijöiden palkkasaatavista alkaneen jo ennen kuin he olivat valvoneet palkkasaatavansa yrityksen konkurssissa. Tällaisessa tulkinnassa on yleensä kysymys siitä, että kaksi eri menettelyvaihetta samalla tulkitaan keston arvioinnissa samaa asiaa koskevaksi oikeudenkäynniksi.

Momentin *2 kohdan* mukaan rikosasioissa keston arviointi alkaa puolestaan siitä, kun henkilöön kohdistettu epäily on olennaisesti vaikuttanut hänen asemaansa tai toimivaltainen viranomainen on ilmoittanut hänelle hänen tekemäkseen väitetystä epäilystä rikollisesta teosta.

Rikosoikeudenkäyntilain 5 luvun 1 §:n mukaan rikosasia tulee vireillä, kun haastehakemus saapuu kärjäoikeuteen. Jos syyttäjä antaa haasteen, rikosasia tulee vireille haasteen antamisesta tiedoksi. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella henkilön katsotaan usein olevan syytteessä jo tätä aikaisemmin. Tuomioistuimen omaksuman tulkinnan mukaan henkilön katsotaan olevan syytteessä siitä lukien, kun toimivaltainen viranomainen on virallisesti ilmoittanut hänelle hänen tekemäkseen väitetystä rikollisesta teosta tai kun muu tällaisen epäilyn sisältävä toimi on olennaisesti vaikuttanut hänen asemaansa. Ratkaiseva ajankohta voi olla esimerkiksi se, kun henkilöä on kuulusteltu esitutkinnassa rikoksesta epäiltynä tai kun hänet pidetään rikosepäilyn vuoksi. Tulkinnasta johtuu, että myös esitutkintaan ja syyteharkintaan kulunut aika on otettava huomioon arvioitaessa rikosoikeudenkäynnin kokonaiskesto.

Momentin 3 kohdan mukaan hallintolainkäyttöasioissa oikeudenkäynnin keston arviointi alkaa asian muuttumisesta riitaiseksi ja viimeistään asian vireilletulosta hallintotuomioistuimessa tai muussa lain mukaan toimivaltaisessa hallintolainkäyttöelimestä.

Koska useissa hallintolainkäyttöasioissa on muun lainsäädännön mukaan mahdollista toimittaa valituskirjelmä tai muu asian vireillepanoa koskeva kirjelmä myös valituksenalaisen päätöksen tehneelle viranomaiselle, tämä mahdollisuus otetaan huomioon alkuajankohdan arvioinnissa. Käytännössä tällaista menettelyä käytetään laajasti esimerkiksi ympäristöasioissa, joissa hallintoviranomainen voi toimittaa tuomioistuimen puolesta myös muiden asianosaisten kuulemisen sekä tehdä oman lausuntonsa ennen kertyneen aineiston lähettämistä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tällaisen menettelyn tarkoituksena on nopeuttaa asian käsittelyä hallintotuomioistuimessa, mutta menettely voi myös haitata tai aiheuttaa epävarmuutta hallintotuomioistuimen työssä, koska asiakirjojen ja lausuntojen kokoamisvaiheessa hallinto-oikeus ei voi juurikaan vaikuttaa asian valmisteluun. Asian käsittelyajan kannalta tarkasteltuna tämä vaihe kuuluu kuitenkin selkeästi jo hallintolainkäyttövaiheeseen ja se on siten otettava huomioon käsittelyn keston arvioinnissa.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä on saatavissa viitteitä, joiden mukaan Suomessa erityisesti hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävissä asioissa oikeudenkäynnin keston alkuajankohtaa ei voida kaikissa tapauksissa sijoittaa asian vireilletuloon hallintotuomioistuimessa tai muussa lainkäyttöelimestä. Joissakin tapauksissa sopimuksen tulkintakäytännön mukaista on, että alkuajankohtana pidetään asian muuttumista riitaiseksi ja tämä ajankohta voi olla huomattavasti aikaisempi kuin muutoksenhakemuksen tekeminen tuomioistuimelle tai muulle lainkäyttöelimelle.

Erityisesti kysymyksen ollessa jonkin rahamääräisen etuuden hakemisesta alkuajankohtana saatetaan pitää hakemuksen tekemistä toimivaltaiselle toimielimelle tai muulle laitokselle (esimerkiksi *Piekara v. Puola*, tuomio 15.6.2004). Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella näyttää kuitenkin siltä, että tuolloin sovelletaan valittajan kannalta jonkinlaista kohtuullisuusperiaatetta. Asian käsittelyn pitkittymisen taustasyynä on saattanut olla kansallisen lainsäädännön epäselvyys toimivaltaisesta viranomaisesta tai toimivaltaisesta tuomioistuimesta. Huomioon on otettava myös se seikka, että jäsenvaltion hallitus voi ilmoittaa hyväksyvänsä valittajan näkemyksen vireilletuloajankohdasta, joten tätä ajankohtaa ei välttämättä aseteta kyseenalaiseksi itse tuomiossa.

Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä aika on laskettu hakemuksen tekemisestä myös niissä tapauksissa, joissa henkilö on hakemassa korvausta viranomaiselta viranomaisen virheellisen toiminnan johdosta (esimerkiksi *Serra v. Ranska* 13.6.2000, *Cazanave de la Rochelle v. Ranska* 9.6.1998 ja *Seidel v. Ranska* 11.1.2000). Suomen lainsäädännössä nämä tilanteet voivat olla joko hallintoriitamenettelyssä käsiteltäviä hakemuksia tai yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäviä vahingonkorvausvaatimuksia. Kummassakin tapauksessa ratkaiseva ajankohta on asian saattaminen vireille tuomioistuimessa.

Hallinnollisten lupien osalta päätulkintalinja näyttäisi olevan se, että oikeudenkäynnin kesto koskeva tarkastelu alkaa siitä ajankohdasta, jolloin hallintoviranomainen on ratkaisullaan hylännyt lupahakemuksen (esimerkiksi rakentamista koskeva *Morscher v. Itävalta*, tuomio 5.2.2004). Käytännössä valitusajan lyhyiden vuoksi (30 vrk) selvintä on käyttää näissäkin tapauksissa alkuajankohtana asian vireilletuloa hallintotuomioistuimessa tai siinä muussa viranomaisessa, jolle valittaja voi lain mukaan toimittaa valituskirjelmänsä.

Pykälän 2 momentissa säädetään hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevan asian sekä ennen varsinaista hallintolainkäyttövaihetta oikaisuvaatimusmenettelyssä käsiteltävän asian käsittelyn keston arvioinnin alkamisajankohdasta. Hallinnollisten seuraamusten osalta lähtökohtana pidetään samaa alkamisajankohtaa kuin rikosasioissakin. Alkamisajankohtana hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevassa asiassa pidetään siten sitä aikaa, jolloin asianosaiselle annetaan tiedoksi viranomaisen tekemä valmisteleva toimi, josta ilmenee henkilöön kohdistettu epäily teosta tai laiminlyönnistä ja josta voidaan määrätä muussa lainsäädännössä tarkoitettu hallinnollinen seuraamus.

Oikaisuvaatimusmenettelyssä käsiteltävien asioiden osalta oikeudenkäynnin keston arviointi alkaa oikaisuvaatimuksen vireille tulosta. Tämä vastaa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä, jonka mukaan oikeudenkäynnin alkuajankohta saattaa sijoittua varsinaista tuomioistuinvaihetta edeltävään käsittelyvaiheeseen. Näin on erityisesti silloin, kun oikeusriitaa ei voida panna vireille toimivaltaisessa tuomioistuimessa sen johdosta, että oikeudenkäyntiä edeltävä hallintomenettely on välttämättä tarpeen (esimerkiksi *Jorge Nina Jorge ym. v. Portugali*, tuomio 19.4.2004).

Kansallisen lainsäädännön mukaan kuntalain mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimus tehdään kuntalain 89 §:ssä tarkoitettulla tavalla kunnanhallituksen, lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranhaltijan päätöksestä

asianomaiselle toimielimelle. Lain mukaan kuntalaisia tarkoitettu oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä. Verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) mukaan verovelvollisen tai muun muutoksenhakuun oikeutetun on tehtävä oikaisuvaatimus viiden vuoden kuluessa verovelvollisen verotuksen päättymistä seuraavan vuoden alusta. Verotuksen muuttamista koskevasta veroviraston päätöksestä saa edellä tarkoitetun määräajan estämättä kuitenkin tehdä oikaisuvaatimuksen 60 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta. Henkilön tekemä oikaisuvaatimus voidaan ratkaista verovirastossa siltä osin kuin esitetty vaatimus hyväksytään. Toimivaltaisesta verotuksen oikaisulautakunnasta säädetään tarkemmin verotusmenettelylain 63 §:ssä. Verotusta koskeva oikaisuvaatimus on toimitettava verotusmenettelystä annetun lain mukaan määräajassa verovirastoon. Edellä tarkoitettujen oikaisuvaatimusten vireilletuloajankohta määräytyy muutoin siten kuin hallintolaisissa säädetään.

Momentissa tarkoitettuja hallinnollisia seuraamuksia olisivat verotusmenettelystä annetun lain mukaiset veronkorotukset sekä ajoneuvoverolaissa (1281/2003), tullilaissa (1466/1994), valmisteverotuslain (1469/1994) 32 §:ssä, arvonlisäverolain (1501/1993) 182 §:ssä, varainsiirtoverolain (931/1996) 36 §:ssä, arpajaisverolain (552/1992) 13 §:ssä sekä perintö- ja lahjaverolain (378/1940) 36 §:ssä tarkoitettut veronkorotukset. Kiinteistöverolain (654/1992) mukaan kiinteistöveron veronkorotuksiin sovelletaan verotusmenettelystä annettua lakia. Hallinnollisina rangaistusluontoisina seuraamuksina ei kuitenkaan pidettäisi mainittujen verolakien mukaisia arvio- ja jälkiverotuksia.

Muita tässä laissa tarkoitettuja hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia olisivat kilpailunrajoituksista annetun lain 7 §:ssä tarkoitettu kilpailunrikkomismaksu, viestintämarkkinalain 122 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, Rahoitustarkastuksesta annetun lain (587/2003) 26 a §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, ulkomaalaislain (301/2004) 179 §:ssä tarkoitettu liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu, ylikuormamaksusta annetun lain (51/1081) tarkoitettu ylikuormamaksu sekä polttoainemaksusta annetun lain (1280/2003) 10 §:ssä tarkoitettu korotettu polttoainemaksu.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä hallinnollisten seuraamusten rangaistusluontoisuutta arvioidaan kokonaisharkinnalla, joten ratkaisevaa ei ole yksinomaan se seikka, minkä suuruudesta hallinnollisesta seuraamuksesta on kysymys. Vaikka veronkorotukseen voi liittyä veron määräämistä koskevien kysymysten tarkastelua, tämä ei ole ollut esteenä sille, että veronkorotuksia voidaan käsitellä sekä 6 artiklan 1 kappaleessa että 3 kappaleessa tarkoitettuina asioina (esimerkiksi arvonlisäverotusta koskenut tapaus *Georgiou v. Yhdistynyt kuningaskunta*, tuomio 16.5.2000).

Ensimmäisen kerran 6 artiklan rikosoikeudellisten määräysten soveltuvuus veronkorotuksiin todettiin vuonna 1994 annetussa ratkaisussa *Bendenoun v. Ranska*.

Ratkaistaessa, kuuluuko kansallisen lain mukaan veronkorotuksena tai muuna hallinnollisena taloudellisena seuraamuksena käsiteltävä asia 6 artiklan soveltamisalaan, huomiota kiinnitetään kolmeen seikkaan. Näistä ensimmäinen on se, millä tavalla tekoa tai rikettä luonnehditaan kansallisessa lainsäädännössä. Jos kansallisessa lainsäädännössä rike katsotaan selvästi rikokseksi ja sitä koskeva menettely rikosprosessiksi, sopimuksen 6 artikla soveltuu. Jos tekoa tai rikettä luonnehditaan kansallisessa lainsäädännössä jollain muulla tavalla, asian ratkaisemiseksi kiinnitetään huomiota siihen, millainen teon laatu on suhteessa erityisesti rangaistuksen laatuun. Tuolloin rikosoikeudelliseksi voidaan katsoa sellainen seuraamus, joka yleisesti sanktioi tietyn käyttäytymisen. Rikosasialle luonteenomainen piirre on myös se, että sanktio on tarkoitettu rankaisuksi ja pelotukseksi ("punitive and deterrent"). Arvioinnissa kiinnitetään tämän lisäksi huomiota seuraamuksen luonteeseen ja ankaruuteen.

Nämä kaksi viimeksi mainittua kriteeriä (teon laatu suhteessa rangaistuksen laatuun sekä seuraamuksen luonne ja ankaruus) ovat yleensä vaihtoehtoisia, jolloin ratkaisevaksi voi muodostua sekin seikka, että jokin edellä tarkoitetuista yksittäisistä kriteereistä täyttyy. Mikäli yksikään kriteeri ei täyty, ihmisoikeustuomioistuin arvioi asiaa kokonaisharkinnan pohjalta. Tuossa kokonaisharkinnassa ei ole merkitystä sillä seikalla, onko hallinnollinen sanktio muutettavissa vankeusrangaistukseksi tai tehdäänkö tällaisesta seuraamuksesta merkintää rikosrekisteriin.

Edellä tarkoitetut kansallisen lain mukaiset hallinnolliset seuraamukset voivat muodostua taloudellisesti merkittäviksi. Toisaalta näiden hallinnollisten seuraamusten määrät voivat jäädä lähelle eräitä muita hallinnollisia seuraamuksia, joita ei ole mainittu edellä. Esimerkiksi verotusmenettelystä annetussa laissa säädetään myös ilmoitusmenettelyn laiminlyöntiin liittyvästä seuraamusjärjestelmästä (lain 22 a §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu), jossa maksun suuruus voi enimmillään nousta 15 000 euroon. Vastaavasti Rahoitustarkastuksesta annetun lain 24 b §:ssä säädetään rikemaksusta, joka voidaan määrätä arvopaperimarkkinalaissa tarkoitettujen eräiden ilmoitusvelvoitteiden sekä sijoitusrahaston sääntöjen vastaisesta rahojen sijoittamisesta. Oikeushenkilölle määrättävän rikemaksun suuruus on vähintään 500 euroa ja enintään 10 000 euroa. Luonnolliselle henkilölle määrättävän rikemaksun vähimmäismäärä on puolestaan 50 euroa ja enimmäismäärä 1 000 euroa. Toisaalta saman lain mukaisessa seuraamusmaksussa oikeushenkilölle määrättävän maksun alaraja on niinkin alhainen kuin 500 euroa ylärajan ollessa

200 000 euroa. Luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamusmaksun alaraja on puolestaan 100 euroa ja enimmäismäärä 10 000 euroa. Ero rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämisessä on siinä suhteessa, että seuraamusmaksu määrätään huomattavasti vakavimmista teoista.

Ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston tuomiossa 23.11.2006 *Jussila v. Suomi* on vahvistettu, että edellä kuvattua kumulatiivista arviointitapaa tulee käyttää myös veronkorotusta koskevissa asioissa. Tapauksessa oli kysymys 10 prosentin veronkorotuksesta arvonlisäverotusta koskevassa asiassa. Ratkaisevaa ei siten pelkästään ole, kuten ei myöskään rikosoikeuden alaan kuuluvissa asioissa (*Öztürk v. Saksa* 21.2.1984), seuraamuksen suuruus.

Edellä mainituista syistä ei ole mahdollista eikä tarpeen määrittää hallinnollisten seuraamusten osalta rahamääräistä alarajaa, jonka ylittäviä seuraamuksia pidettäisiin tässä laissa tarkoitettuina hallinnollisina seuraamuksina sekä hallintolainkäyttölakiin lisättävässä säännöksessä tarkoitettuina oikeudenkäynnin viivästymisen vuoksi mahdollisesti lievennettävinä seuraamuksina. Lähtökohtana on, että hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia, jotka määrätään lainvastaisen toiminnan tai laiminlyönnin seurauksena, pidetään yleisesti tässä laissa tarkoitettuina seuraamuksina.

5 §. *Oikeudenkäynnin päättymisajankohta.* Pykälän 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin keston arviointi päättyy siihen ajankohtaan, jolloin asiassa annettava tuomio tai päätös saa lainvoiman. Ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen tulkintakäytännön mukaisesti huomioon on kuitenkin otettava myös asian käsittelyn viivästyminen tämän jälkeen siitä syystä, että tuomion tai päätöksen täytäntöönpano viivästyy valtion vastuulle jäävästä syystä. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaisesti täytäntöönpanon viivästyminen voi merkitä myös toista ihmisoikeusloukkausta erityisesti niissä tapauksissa, joissa tuomiolla tai päätöksellä on ratkaistu taloudellista etuutta, omaisuutta tai omaisuuden käyttämistä koskeva asia tai perhe-elämän suojan piiriin kuuluva asia. Tuomioistuimen käytännön mukaisesti täytäntöönpanojärjestelmän tulee toimia siten, että täytäntöönpano ei viivästy kohtuuttomasti eikä myöskään mahdollista aikaisempien päätösten sisällön uudelleen riitauttamista.

Pykälän 2 momentissa säädetään siitä, miten ylimääräinen muutoksenhaku vaikuttaa oikeudenkäynnin päättymisajankohdan tarkasteluun. Säännöksen mukaan ylimääräinen muutoksenhaku otetaan huomioon kokonaiskeston tarkastelussa, jos ylimääräinen muutoksenhake muodostaa asiassa olennaisen edellytyksen asian lopulliselle ratkaisulle.

Vuonna 2004 ratkaistussa Suomea koskevassa asiassa (*Pitkänen v. Suomi*) oikeudenkäynnin kokonaisuudessa oli mukana kahdessa eri tuomioistuinlinjassa käsiteltyjä asioita, joista hallintotuomioistuinlinjassa käsitelty asia alkoi ylimääräisenä muutoksenhakuna (kantelu). Kummassakin tuomioistuinlinjassa oli kysymys rakennuksen rakentamisesta. Hallinto-oikeudellisessa linjassa muutoshakemuksen kohteena olivat rakennusluvan myöntämisedellytykset ja siviilioikeudellisessa linjassa vaatimus rakennuksen purkamiseen velvoittamisesta. Siviilioikeudellisessa linjassa normaalia oikeudenkäyntimenettelyä seurasi vielä purkuhakemus. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että tapauksessa purkuhakemuksen käsittely oli ollut sikäli ratkaiseva asian lopputuloksen kannalta, että vasta tämän jälkeen rakennuksen purkamiseen velvoitettu naapuri ja alkuperäisen kantajan yleisseuraajina tämän lapset saattoivat päättää viimeisen samaa asiaa koskeneen kanteensa sovintoon.

Harkinta siitä, milloin ylimääräinen muutoksenhaku on oikeudenkäynnin kohteena olevan asian ratkaisemiseksi olennainen, jää pitkälti kunkin tapauksen yksityiskohtien varaan. Jonkinlaisena osoituksena ylimääräisen muutoksenhakua koskevan asian merkitystä tarjonnee yleensä se, millä tavoin purkuhakemuksen käsittely on päätynyt. Esimerkiksi Pitkäsen tapauksessa purkuhakemus päätettiin osittain hakemuksen mukaisesti, vaikka hakemusta ei eräistä prosessuaalisista syistä johtuen voitu enää purkaa varsinaisen päävelvoitteen eli rakennuksen purkamisen osalta. Ratkaisun hakijalle myönteinen lopputulos voi siten olla osoituksena siitä, että ylimääräistä muutoksenhakua koskevan asian käsittely on ollut tarpeen asian ratkaisemiseksi ja kuuluu siten kokonaisuudessa huomioon otettavaan aikaan. Huomiota on syytä kiinnittää myös siihen, kuinka samansisältöisiä ovat aikaisemmin käsitelty asia ja myöhemmin tehty ylimääräistä muutoksenhakua, kuten esimerkiksi purkua, koskeva hakemus.

Pykälän 3 momentissa tarkennetaan kokonaisuuden arviointia niissä tilanteissa, joissa oikeudenkäynti on muodostunut sarjasta joko samassa tai eri tuomioistuinlinjoissa käytyjä oikeudenkäyntejä. Suomea koskevista ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuksista tulkinta-apua on saatavissa esimerkiksi tuomiosta *Kukkola v. Suomi* (tuomio 15.11.2005), jota on selostettu esityksen yleisperusteluissa.

Sarjaoikeudenkäyntien osalta huomioon on otettava, että oikeudenkäyntien kokonaisuus voi helposti muodostua kohtuuttoman pitkäksi, vaikka mikään yksittäinen vaihe ei viivästyisikään. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu, että valittajalle kansallisesti määrätyt vastapuolen oikeudenkäyntikulujen korvausvelvoitteet voivat osoittaa, että kysymys on ollut joltain

osin perusteettomista oikeudenkäynneistä ja että tämä seikka voidaan ottaa valittajan oman käyttäytymisen lisäksi huomioon tekijänä, joka vähentää valtion vastuuta viivästyisestä. Toisaalta valtion vastuu voi tuolloinkin syntyä sillä perusteella, että tuomioistuimet eivät ole eri oikeudenkäynneissä ryhtyneet riittäviin prosessitoimiin estääkseen asian käsittelyn viivästyistä (esimerkiksi *Somjee v. Yhdistynyt kuningaskunta*, tuomio 15.10.2002).

6 §. Hyvityksen määrä. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi hyvityksen määrän määrittämisessä huomioon otettavista tekijöistä. Lähtökohtana on, että hyvityksen määrä täyttää ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisen arvioinnin niin lähtökohdiltaan kuin määriltään. Koska tuomioistuimen oikeuskäytäntö on kehittyvää, hyvityksen määrää ei ehdoteta sidottavaksi mihinkään kiinteään ylärajaan. Hyvityksen ehdotettu yläraja on ylitettävissä erityisistä syistä. Näin menetellen voidaan varmistua siitä, että hyvityksen määräämisessä kyetään seuraamaan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä eikä Suomesta olisi tarpeen enää tehdä ihmisoikeusvalituksia silläkään perusteella, että oikeudenkäynnin viivästyminen johdosta määrätty hyvitys ei täytä ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaisia vaatimuksia.

Ylärajan ylitysmahdollisuus merkitsee myös sitä, että hyvitysjärjestelmää ei ole tarpeen lainsäädäntötoimin muuttaa, jollei ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tapahdu merkittäviä muutoksia. Kuten yleisperusteluissa on selostettu, hyvityksen liian pieni määrä voi johtaa siihen, että henkilöä pidetään edelleen ihmisoikeussopimuksen 34 artiklassa tarkoitettulla tavalla ihmisoikeusloukkauksen uhrina. Tällöin kansallista oikeussuojakeinoa ei myöskään voida pitää tehokkaana. Lainsäädännöllistä ratkaisua, jossa hyvitysten määrä jäisi ihmisoikeustuomioistuimen edellyttämän hyvitystason alapuolelle, ei myöskään voitaisi pitää hyväksyttävänä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden tai perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten näkökulmasta.

Pykälän *1 momentissa* todetaan, mitä hyvitysjärjestelmällä on tarkoitus korvata. Hyvitysjärjestelmän tarkoituksena on täyttää ihmisoikeussopimuksen 41 artiklan tulkintakäytännössä asetetut vaatimukset, joiden mukaan muun kuin taloudellisen vahingon korvaamisen tarkoituksena on korjata oikeudenloukkauksen aiheuttamaa huolta, epävarmuutta ja muuta näihin rinnastettavaa haittaa. Tässä tarkoitettu hyvitys voi tulla määrättäväksi sekä luonnolliselle henkilölle että oikeushenkilölle. Yritysten osalta hyvityksellä on ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettu korvata muun ohella viivästyminen aiheuttamaa yrityksen maineen vaarantumista, yrityksen päätöksenteon muuttumista epävarmaksi

sekä yrityksen johtamisen häiriytymistä. Lisäksi huomioon otetaan yrityksen johtohenkilöille aiheutuva huoli ja epävarmuus (esimerkiksi *Comingersoll SA v. Portugal*, tuomio 6.4.2000, tuomion kohta 35).

Pykälän 2 momentissa esitetään hyvityksen määrän määrittämisen pääpiirteet. Hyvityksen määrää harkittaessa tulee ensinnäkin ottaa huomioon ihmisoikeustuomioistuimen sopimuksen 41 artiklaa koskeva oikeuskäytäntö. Tämän jälkeen todetaan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä esitetyt laskusäännöt hyvityksen perusmääristä. Hyvitystä määrättäessä lähdetään siitä, että asiassa, jossa ei ole erityisiä asian laatuun tai asianosaiseen liittyviä tavanomaista joutuisamman käsittelyn vaatimuksia, hyvityksen perusmäärä on 1 000 euroa yhtä oikeudenkäynnin viivästymää vuotta kohden. Momentin loppuosassa määritellään, että vastaava vuotuinen hyvitys on 2 000 euroa asioissa, jotka koskevat henkilön toimeentuloa, terveyttä, oikeudellista toimintakykyisyyttä tai muuta vastaavaa seikkaa. Hyvityksen enimmäismäärä, joka voidaan erityisistä syistä ylittää, olisi 10 000 euroa.

Kuten ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu, oikeudenkäynnin lopputuloksella ei sinänsä ole merkitystä eikä lopputulos siten myöskään vaikuta hyvityksen perusmäärään. Hyvityksen määrään ei myöskään vaikuta se, millainen on hyvityksen hakijan taloudellinen asema tai onko kansallisessa menettelyssä ollut kysymys hyvityksen saajan rikollisesta tai muutoin moitittavasta teosta. Ihmisoikeustuomioistuin on hylännyt viimeksi mainitut hallituksen esittämät väitteet tapauksessa *Blake v. Yhdistynyt kuningaskunta* (tuomio 26.6.2006, tuomion kohta 49). Mainitussa tapauksessa kysymys oli Neuvostoliittoon siirtyneen brittivakoojan kirjoittamasta kirjasta kertyneiden myyntitulojen jäädyttämistä sillä perusteella, että kirjan kirjoittajan katsottiin samalla syyllistyneen virkamiehelle kuuluvien salassapitovelvoitteiden rikkomiseen, ja jäädytettyjä varoja koskevan oikeudenkäynnin viivästymisestä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin hyvityksen perusmäärän alentamisesta. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti hyvitystä voidaan alentaa samoilla perusteilla kuin viivästymisen voidaan muutoin katsoa jäävän henkilön itsensä vastuulle. Esimerkiksi tuomiossa *Stork v. Saksa* (tuomio 13.6.2006) kysymys oli kadunrakentamisen korvausta koskevasta asiasta, jonka käsittely oli kestänyt perustuslakituomioistuimessa ja muissa tuomioistuimissa (valittaja teki muun muassa passiivisuusvalituksen) noin 16 vuotta. Ihmisoikeustuomioistuin arvioi kokonaisuudesta merkittävän osan (7,5 vuotta) johtuneen tuomioistuinten tekemistä prosessivirheistä. Valittajan katsottiin samalla kuitenkin esittäneen

suhteettomassa määrin todistelua koskevia vaatimuksia sekä jättäneen valituksensa yhdessä vaiheessa liian myöhään. Näiden valittajan toimien yhteisvaikutukseksi tuomioistuin arvioi tapauksessa lähes kolme vuotta. Mainitusta syystä tuomioistuin katsoi äänestyksen 4–3 jälkeen, että tapauksessa hyvitykseksi riitti viivästyminen koskevan loukkauksen toteaminen.

Ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan hyvitystä voidaan samoin alentaa niissä tapauksissa, joissa hyvitystä hakeva ei ole viivästyneen oikeudenkäynnin alkuperäinen osapuoli. Käytännössä hyvitystä ihmisoikeustuomioistuimessa haettaessa asianosaisseuraanto on mahdollista silloin, kun alkuperäinen viivästyneen oikeudenkäynnin osapuoli ja ihmisoikeusvalituksen tekijä on kuollut kesken asian käsittelyn ihmisoikeustuomioistuimessa. Näissä tilanteissa oikeudenkäynnin viivästyminen ei luonnollisestikaan ole aiheutunut asianosaisseuraannon kohteelle merkittävää henkilökohtaista haittaa. Esimerkiksi tapauksessa *Kalló v. Unkari* (tuomio 11.4.2006) ihmisoikeustuomioistuin ei myöntänyt lainkaan hyvitystä alkuperäisen valittajan sisarusten lapsille, vaikka kansallisesti oikeudenkäynti alkuperäisen valittajan työsuhteen irtisanomisesta olikin viivästynyt. Toisaalta sopimusjärjestelmä edellyttää, että loukkaukset tulevat hyvitettyiksi, joten asianosaisseuraantotapauksissa lähtökohtana ei voida pitää korvauksettomuutta.

Momentissa todetaan vielä kolmas hyvityksen alentamisperuste. Jos oikeudenkäynnin viivästyminen johdosta on lievennetty rangaistusta tai hallinnollista seuraamusta ja samalla on todettu viivästyminen aiheutuneen valtion vastuulle jäävistä syistä, oikeus hyvitykseen tulee kysymykseen vain siltä osin kuin näissä muissa menettelyissä toteutettua hyvitystä ei pidetä riittävänä. Rangaistuksen ja hallinnollisen seuraamuksen lieventämisestä viivästyminen perusteella säädetään erikseen. Hallinnollisten seuraamusten osalta sääntely on uutta ja sisältyy hallintolainkäyttölain muutosehdotukseen.

7 §. Hyvityksen maksaminen. Pykälän 1 momentissa säädetään määrätyn hyvityksen maksamisesta. Jotta järjestelmä olisi kaikin puolin tehokas, myös määrätyn hyvityksen suorituksen hakijalle tulisi tapahtua lyhyessä ajassa. Momentin mukaan oikeusministeriö huolehtisi hyvityksen maksamisesta. Hyvitys maksetaan hakijalle viimeistään kuukauden kuluessa hyvityslautakunnan päätöksen antamisesta. Maksuajan lyhyiden vuoksi hyvitykseen ei ehdoteta liitettäväksi korkoseuraamuksia.

Pykälän 2 momentin mukaisesti hyvitys on saajalleen verovapaata tuloa eikä sitä voida myöskään ulosmitata. Verovapaudesta säädetäisiin tuloverolaissa ja ulosmittauskiellosta ulosottokaareissa.

Verovapaus ja ulosmittauskielto perustuvat ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ilmaistuihin tehokkaan kansallisen oikeussuojakeinon ominaispiirteisiin.

3 luku. Hyvityslautakunta

Lain 3 luvussa säädetään hyvityslautakunnan asettamisesta, sen kokoonpanosta ja jäsenten kelpoisuusvaatimuksista, hyvityslautakunnassa valmistelijoina toimivista sihteereistä sekä hyvityslautakunnan työn järjestämisestä työjärjestyksellä.

8 §. *Hyvityslautakunnan asettaminen ja kokoonpano.* Pykälän 1 momentin mukaan tässä laissa tarkoitettusta hyvityksestä päättää oikeusministeriön hallinnonalalle perustettava uusi sivutoiminen toimielin nimeltään hyvityslautakunta. Toimielin olisi erityinen asiantuntijatoimielin, jonka jäseniin ja valmistelijoihin sovellettaisiin heidän työnsä riippumattomuuden ja puolueettomuuden takaamiseksi tuomareita koskevia säännöksiä. Toimielin vastaisi siten lainkäytössä olevia erityiselimiä.

Pykälän 2 momentin mukaan hyvityslautakunta koostuu puheenjohtajasta, varapuheenjohtajasta ja neljästä muusta jäsenestä. Näillä neljällä jäsenellä olisi kullakin henkilökohtainen varajäsen. Kaikki jäsenet olisivat sivutoimisia.

Kuten esityksen yleisperusteluissa on todettu, hyvityslautakunnan työmäärän arviointi on vaikeaa. Oletettavaa on, että hyvityslautakunnalle tehdään ainakin sen toiminnan käynnistyessä runsaasti hakemuksia ja että lautakunnan työmäärää voi muodostua varsin suureksi. Työmäärän mitoituksessa on lisäksi otettava huomioon, että kysymys on vaativasta oikeudellisesta ratkaisutoiminnasta ja että käsiteltävien asioihin voi liittyä runsaasti asiakirjoja, jolloin myös valmisteluvaihe on työläs. Tästä huolimatta on lähdetty siitä, että hyvityslautakunta voisi aloittaa työnsä sivutoimisten jäsenten varassa. Toiminta edellyttää kuitenkin, että hyvityslautakunnassa toimivat valmistelijat voisivat olla päätoimisia.

Hyvityslautakunnan jäsenten riippumattomuuden takaamiseksi hyvityslautakunnan jäsenten tehtäväänsä määrääminen tapahtuisi vastaavasti kuten tuomareiden nimittäminen. Pykälän 3 momentin mukaan lautakunnan jäsenet määrää tehtäväänsä tasavallan presidentti. Käytännössä hyvityslautakunnan jäsenten tehtäväänsä määrääminen esiteltäisiin valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille oikeusministeriöstä. Lisäksi hyvityslautakunnan jäsenet ovat neljän vuoden mittaisen

toimikautensa aikana samalla tavoin suojattuja erottamista vastaan kuin tuomarit. Lautakunnan jäseniin sovelletaan myös tuomareiden esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Tuomareiden esteellisyydestä säädetään oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa.

9 §. Hyvityslautakunnan jäsenten kelpoisuus. Pykälän *1 momentin* mukaan hyvityslautakunnan puheenjohtajalta ja varapuheenjohtajalta edellytetään kelpoisuusvaatimuksena, että he ovat suorittaneet oikeustieteellisen perustutkinnon (oikeustieteen kandidaatti). Lisäksi edellytetään, että he ovat aikaisemmalla toiminnallaan osoittaneet hyvää perehtyneisyyttä lautakunnan tehtävänalaan kuuluvaan lainkäyttöön sekä ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntöön.

Pykälän *2 momentissa* säädetään muiden jäsenten kelpoisuusvaatimuksesta. Myös muilta jäseniltä ja näiden varajäseniltä edellytetään oikeustieteellistä perustutkintoa, minkä lisäksi heiltä edellytetään perehtyneisyyttä lainkäyttöön sekä ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntöön.

Pykälän 1 ja 2 momentissa lainkäytöllä tarkoitetaan kaikkia prosessilajeja. Hyvityslautakunnan jäseniltä ja varajäseniltä ei luonnollisestikaan edellytetä perehtyneisyyttä kaikkeen lainkäyttöön. Lautakunnan jäsenten valinnassa tuleekin pykälän *3 momentin* mukaan huolehtia siitä, että hyvityslautakunnassa on edustettuna monipuolista asiantuntemusta oikeudenhoidosta.

Hyvityslautakunnan jäsenten kelpoisuusvaatimukset korostavat henkilökohtaisesti hankittua asiantuntemusta. Henkilökohtaista asiantuntemusta voidaan pitää hyvityslautakunnan tehtävän luonteen vuoksi luontevana vaatimuksena. Hyvityslautakunnan jäsenyyttä ei siten ole tarkoitus jakaa eri ammattikuntien ja tuomioistuinlinjojen edustajien kesken samalla tavoin kuin tuomareiden nimityslautakunnassa. Hyvityslautakunnassa tarvittavaa asiantuntemusta voidaan sinänsä hankkia toimimalla esimerkiksi lainkäyttötehtävissä, tutkimustehtävissä tai lainvalmistelutehtävissä.

Hyvityslautakunnan jäsenyyttä ei rajoiteta siinä suhteessa, voiko hyvityslautakunnan jäsenenä toimia tuomarin ammatissa samalla toimiva henkilö. Käytännössä tällaisen jäsenen toiminta voi kuitenkin osoittautua hankalaksi, koska häneen voidaan kohdistaa esteellisyysväitteitä sekä hyvityslautakunnan jäsenenä että muussa lainkäyttötoiminnassaan tai hän joutuu omasta aloitteestaan harkitsemaan esteellisyyttään.

10 §. Hyvityslautakunnan sihteerit. Pykälän *1 momentin* mukaan hyvityslautakunnassa käsiteltävien asioiden valmistelusta huolehtivat hyvityslautakunnan sihteerit. Hyvityslautakunta päättää itse

sihteereiden ottamisesta. Sihteerit voivat olla pää- tai sivutoimisia hyvityslautakunnan työtilanteen mukaisesti. Sihteereiden valmistelutehtävät kattavat myös esittelytehtävät siten kuin lakiehdotuksen 13 §:ssä säädetään.

Pykälän 2 momentissa säädetään sihteerin kelpoisuusvaatimuksesta. Sihteeriltä edellytetään oikeustieteellistä perustutkintoa. Kelpoisuusvaatimus vastaa muutoksenhakutuomioistuinten esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksia.

Hyvityslautakunnan työskentelyn puolueettomuuden takaamiseksi sihteereihin sovelletaan tuomareiden esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Vaikka menettely hyvityslautakunnassa muutoin perustuisikin hallintomenettelyä koskevaan yleislainsäädäntöön, hallintolain esteellisyyssäännökset eivät sovellu lainkäytölliseen päätöksentekoon ja tällaisten asioiden valmisteluun. Hallintolain esteellisyyssäännökset eroavat tuomareiden esteellisyyttä koskevasta sääntelystä muun muassa siltä osin, että hallintolaissa ei ole niin sanotun toisen asteen jääviyttä koskevia säännöksiä. Hyvityslautakunnan toiminnassa on selvää, että hyvityksen määräämiseen tai tällaisen asian valmisteluun ei voi osallistua kukaan, joka on osallistunut viivästyneeksi väitetyn asian käsittelyyn aikaisemmin.

11 §. *Hyvityslautakunnan työjärjestys.* Tarkemmat määräykset hyvityslautakunnan työn järjestämisestä annetaan hyvityslautakunnan työjärjestyksellä. Työjärjestyksen valmistelusta ei ehdoteta säädettäväksi erikseen, joten valmistelutapa jää hyvityslautakunnan itsensä päätettäväksi. Pykälän mukaan puheenjohtaja vahvistaa työjärjestyksen.

Kuten tuomioistuimissa, myös hyvityslautakunnassa työjärjestyksen tarkoituksena on järjestää käytännön työtoiminnot tarkoituksenmukaisella tavalla.

4 luku. **Menettely hyvityslautakunnassa**

Lain 4 luvussa säädetään asioiden vireillepanosta ja käsittelystä hyvityslautakunnassa. Menettelysäännökset perustuisivat pitkälti hallintolain mukaisiin käsittelysäännöksiin. Luvussa säädetään lisäksi hyvityslautakunnan päätösvaltaisuudesta, hyvityslautakunnan ja hyvityslautakunnassa valtiota edustavan valtioneuvoston tiedonsaantioikeuksista sekä käsittelyn julkisuudesta ja maksuttomuudesta. Hyvityslautakunta voisi asiaratkaisun lisäksi jättää eräissä tapauksissa tehdyn hakemuksen tutkimatta. Menettelysäännöksillä pyritään asioiden joutuisaan

selvittämiseen ja käsittelyyn. Yksityisten hakijoiden osalta pyritään mahdollisimman yksinkertaiseen menettelyyn.

12 §. *Asian vireillepano.* Pykälän *1 momentin* mukaan hyvitystä haetaan hyvityslautakunnalle osoitetulla kirjallisella hakemuksella. Hakemukseen tulee liittää asian käsittelemiseksi tarvittava selvitys, jota täsmennetään pykälän *2 momentissa*.

Pykälän *2 momentin* mukaan hakemuksessa on ilmoitettava hakijan nimi ja muut yhteystiedot. Lisäksi hakemuksessa on ilmoitettava asia, jonka käsittelyn hakija katsoo viivästyneen sekä perustelut tälle käsitykselle. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaisesti edellytetään myös sitä, että hakija nimenomaisesti vaatii hyvitystä. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaisesti hyvitystä ei määrätä viran puolesta, jollei tätä koskevaa vaatimusta ole esitetty.

Pykälän *3 momentissa* säädetään määräajasta, jonka kuluessa hakemus tulisi tehdä. Momentin mukaan hakemus on pantava vireille kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun asiassa annettu päätös on tullut lainvoimaiseksi uhalla, että hakemus voidaan jättää tutkimatta. Koska oikeudenkäynnin viivästyminen voi tapahtua myös vielä kesken olevan asian käsittelyssä, hakemus voidaan tehdä myös oikeudenkäynnin tai asian käsittelyn muutoin jatkuessa. Hakemus voidaan tehdä lainvoimaisen tuomion antamisen jälkeen, vaikka kolme kuukautta on jo kulunut, jos asiassa on tapahtumassa täytäntöönpanovaiheessa viivästyminen. Hakemus voidaan samoin tehdä kolmen kuukauden määräajan jälkeen niissä tapauksissa, joissa on kysymys oikeudenkäyntien sarjasta, johon luetaan kuuluvaksi ylimääräisen muutoksenhakemuksen käsittely.

Koska oikeudenkäynnin kokonaiskeston ja viivästyksen arvioinnissa tulkintatilanteet vaihtelevat, hakemuksen tekemiselle asetettua määräaikaa ei voida pitää ehdottomana. Tätä harkinnanvaraisuutta osoittaa, että säännöksen mukaan hakemus on tehtävä edellä tarkoitettussa määräajassa sen uhalla, että hakemus voidaan jättää tutkimatta.

Momentin mukaan hyvityslautakunta ilmoittaa siinä tapauksessa, että hakemus kohdistuu vireillä olevaan asiaan, hakemuksen tekemisestä asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle tai muulle elimelle. Hakemuksen tekeminen ei luonnollisestikaan vaikuta vireillä olevan asian käsittelyyn. Menettely hyvityslautakunnassa on erillistä suhteessa vireillä olevaan oikeudenkäyntiin tai muuhun käsittelyyn.

Vireillä olevien oikeudenkäyntien osalta on toisaalta otettava huomioon, että oikeudenkäynnin osapuolella on käytettävissään muitakin oikeussuojakeinoja kuin hyvityksen hakeminen. Näitä ennakkollisia oikeussuojakeinoja tulisi käyttää ensisijaisesti. Huomioon on toisaalta otettava, voiko ennakkollisilla oikeussuojakeinoilla enää tehokkaasti vaikuttaa asian käsittelyyn. Tästä syystä ennakkollisten oikeussuojakeinojen käyttöä ei ehdoteta säädettäväksi tässä laissa tarkoitetun hyvityksen hakemisen edellytykseksi.

Jos hyvityslautakunnalle tehdystä hakemuksesta puuttuu jokin pykälän 2 momentissa mainituista vaatimuksista, hakemuksen täydentämiseen tulevat sovellettaviksi hallintolain asiakirjan täydentämistä koskevat säännökset.

13 §. Asian käsittely. Pykälän 1 momentin mukaan hyvityslautakunta käsittelee asiat kirjallisessa menettelyssä. Menettelytapana kirjallinen käsittely on yksinkertainen ja nopea. Hyvityslautakunnan asian käsittelyä koskevissa menettelytavoissa pyritään muutoinkin yksinkertaisuuteen, joustavuuteen ja nopeuteen.

Pykälän 2 momentissa säädetään siitä, miten valtion puhevallan käyttö järjestetään lautakunnassa. Tarkoituksenmukaista ei ole se, että hyvitystä koskevassa asiassa jouduttaisiin pyytämään suoraan lausuntoja ja vastineita asiaa käsittelevältä tai yhä käsittelevältä tuomioistuimelta tai muulta lainkäyttöelimeltä. Tämä sopii huonosti myös tuomioistuinten riippumattoman aseman kanssa. Tästä syystä valtion puolesta puhevaltaa hyvityslautakunnassa käyttäisi tehtävään erikseen määrätty virkamies, valtioneuvoston jäsen. Momentin mukaan valtioneuvoston jäsenen määräisi tehtävänsä oikeusministeriö. Käytännössä valtioneuvoston jäsen olisi oikeusministeriön virkamies. Hyvityslautakunnan toiminnan sujuvuuden varmistamiseksi valtioneuvoston jäsenelle on syytä määrätä myös varalla oleva henkilö toimimaan apulaisvaltioneuvoston jäsenenä.

Oikeusministeriön eräillä virkamiehillä on nykyisinkin tehtäviä, jotka liittyvät erilaisten oikeudenkäynneissä tapahtuneiden virheiden ja ihmisoikeussopimusloukkausten korvaamiseen, joten tehtävä soveltuu oikeusministeriössä toimiville. Oikeusministeriön asiana on harkita, muodostuuko tehtävästä niin päätoiminen, että asianomainen henkilö ei voi samaan aikaan huolehtia muista työtehtävistä.

Pykälän 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan valtioneuvoston jäsenen velvollisuutena on asian käsittelyssä ottaa huomioon valtion edun ohella yksityisen asianosaisen etu. Valtioneuvoston jäsenen

tehtävää ei voida pitää sellaisena, että Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja kansallisten perusoikeusvelvoitteiden toteuttamiseksi tehtävä rajoittuisi valtion edun puolustamiseen. Tämän vuoksi tehtävässä on pyrittävä ottamaan huomioon myös yksityisen hakijan etu.

Ehdotusta valmisteltaessa on harkittu myös sitä, että hyvityslautakunta voisi vahvistaa sovinnon hakijan ja valtion välillä, mutta tätä ei ole päädytty ehdottamaan. Riittävää on, että hyvityslautakunta voi hyvitystä määrätessään ottaa valtioneuvoston myönteisen kannan huomioon. Ei myöskään olisi estettä sille, että osapuolet tosiasiallisesti sopivat asian.

Pykälän 3 momentin mukaan hyvityslautakunta voi toimittaa hallintolaisissa tarkoitetun suullisen käsittelyn asianosaisen pyynnöstä tai muutoin asian selvittämiseksi. Muutoinkin asian käsittelyyn sovellettaisiin soveltuvin osin hallintolain säännöksiä.

Erityisen tärkeä menettelysäännös on hallintolain 45 §:ssä säädetty päätösten perustelovelvoite, joka koskee myös hyvityslautakunnan ratkaisujen perustelemista. Suullisten käsittelyjen toimittaminen jäänee sen sijaan käytännössä vähäisemmäksi, koska hyvityslautakunnassa pyritään asioiden mahdollisimman joutuisaan ratkaisemiseen. Suullisten käsittelyjen järjestämistarvetta vähentää se seikka, että asian käsittelyn viivästyminen on yleensä todettavissa asiakirjoista ilmenevien tietojen perusteella. Asioiden käsittelyvaiheet kirjataan varsin tarkkaan, joten selvityksen hankkiminen suullisen käsittelyn avulla jostain menettelyvaiheesta ei ole arvioitavissa yleisesti tarpeelliseksi.

Hallintolain säännösten perusteella hyvityslautakunnalla on selvittämisvelvollisuus eli vastuu asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Toisaalta hakijan on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava asiansa selvittämiseen. Koska jäljempänä säädettävällä tavalla hyvityslautakunnan päätökseen ei voitaisi hakea muutosta, merkitystä on myös niillä oikeussuojakeinoilla, joilla hyvityslautakunta voi oikaista virheellistä päätöstään. Hallintolain menettelyä koskevista säännöksistä soveltamisen ulkopuolelle jäävät esteellisyyttä koskevat säännökset, koska esteellisyyden sovelletaan oikeudenkäymiskaaren 13 luvun säännöksiä.

14 §. *Hyvityslautakunnan päätösvaltaisuus.* Pykälän 1 momentin mukaan hyvityslautakunta on päätösvaltainen kokoonpanossa, johon kuuluu puheenjohtaja tai tämän sijasta varapuheenjohtaja

sekä vähintään kolme muuta jäsentä. Jäsenen ollessa estyneenä tilalla on hänen henkilökohtainen varajäsenensä.

Koska hyvityslautakunnassa käsiteltävät oikeuskysymykset voivat olla vaativia, hyvityslautakunnan päätöksenteossa on tärkeää turvata riittävä asiantuntemus. Tämä puoltaa sitä työskentelyn järjestämistapaa, jossa ratkaisukokoonpano on kollegiaalinen. Ehdotettu sääntelytapa mahdollistaa sen, että hyvityslautakunta voisi kokoontua myös kaikkien jäsenten muodostamassa kokoonpanossa.

Työskentelyn tehokkaaksi järjestämiseksi on toisaalta mahdollistettava oikeudellisesti vähemmän vaativien asioiden ratkaisu yhden jäsenen kokoonpanossa. Huomioon on lisäksi otettava se, että lakiehdotuksen mukaan kaikki päätöksenteko tapahtuu esittelystä, joten myös yhden jäsenen kokoonpanossa asiaa ratkaistaessa mukana on kaksi henkilöä. Pykälän 2 *momentin* mukaan lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja voisi ratkaista lakiehdotuksen 15 §:ssä tarkoitetun asian. Estettä ei toisaalta ole sille, että lakiehdotuksen 15 §:ssä tarkoitettu asia käsitellään laajemmassa peruskokoonpanossa.

Pykälän 3 *momentissa* todetaan, että lautakunta ratkaisee sen käsiteltäväksi saatetut asiat esittelystä. Koska hyvityslautakunnalle voidaan myös esittää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) mukaisia pyyntöjä, nämä asiat ratkaistaan ehdotuksen mukaan kuitenkin julkisuuslain mukaisessa järjestyksessä. Käytännössä hyvityslautakunta voi siis päättää, kuka sen palveluksessa olevista virkamiehistä ratkaisee ensi vaiheessa asiakirja- ja tietopyynnöt. Hyvityslautakunta voi myös päättää, missä kokoonpanossa ja millä tavoin ratkaistaan julkisuuslain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettu asia. Välttämätöntä ei ole, että tällainen asia ratkaistaan esittelystä. Käytännössä esittelymenettely voi kuitenkin soveltua hyvin myös näihin asioihin.

Pykälän 3 momentin jälkimmäisessä virkkeessä esitetään hyvityslautakunnan päätöksentekoa koskeva äänestysääntö. Äänten mennessä tasan ratkaisee hakijalle myönteisempi kanta. Myönteisempi kanta voi tarkoittaa joko hyvityksen määräämistä tai hyvityksen korkeampaa määrää.

15 §. Hakemuksen tutkimatta jättäminen. Pykälässä säädetään hyvityslautakunnan toimivallasta jättää sille tehty hakemus tutkimatta. Jos hakemuksen tutkimisen edellytykset puuttuvat, hakemuksesta voidaan päättää varaamatta valtionasiamiehelle tai muulle asian selvittämisen

kannalta merkitykselliselle taholle tilaisuutta lausua hakemuksen johdosta. Tutkimatta jätettävissä hakemuksissa on kysymys joko tämän lain soveltamisalaan kuulumattomista hakemuksista, liian myöhään tehdyistä hakemuksista tai ilmeisen perusteettomista hakemuksista.

Pykälän *1 momentin 1 kohdan* mukaan hakemus voidaan jättää tutkimatta, jos asiassa tarkoitettu viivästyminen ei kuulu lainkaan tämän lain soveltamisalaan. Kysymyksessä voi olla esimerkiksi hakemus, jossa hakija katsoo asiansa käsittelyn viivästyneen kunnan sosiaaliviranomaisessa ilman, että asiaa olisi saatettu myöhemmin lainkäyttömenettelyyn tai ilman, että asiaa koskevaa oikeudenkäyntiä olisi vireillä. Tässä tarkoitettu hakemus voi siten olla tyypiltään lähinnä ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaan kuuluva kantelukirjoitus tai hallintokantelu. Koska hyvityslautakunnan toimintaan sovelletaan hallintolakia, hyvityslautakunta voi siirtää kantelukirjelmätyyppiset asiat asianomaisten viranomaisten käsiteltäväksi.

Momentin *2 kohdan* mukaan hakemus voidaan jättää tutkimatta myös siinä tapauksessa, että hakijalla ei ole puhevaltaa asiassa. Tulkintalähtökohtana on pidettävä sitä, että hyvityksen hakija on ollut mukana viivästyneeksi väitetystä oikeudenkäynnistä jossakin asianosaisasemassa. Esimerkiksi rikosoikeudenkäynnin todistaja tai oikeudenkäynnissä asiantuntijana kuultu henkilö eivät ole tässä laissa tarkoitettuja asianosaisia.

Momentin *3 kohdassa* säädetään siitä, että hakemus voidaan jättää tutkimatta sen vuoksi, että se on tehty myöhemmin kuin 12 §:n 3 momentissa säädetään. Kuten edellä on jo todettu, kolmen kuukauden määräaika koskevalle tulkinnalle jätetään joustovaraa. Näin ollen esimerkiksi parilla päivällä tai viikolla myöhästynyttä hakemusta ei ole tarpeen jättää muodollisin perustein tutkimatta. Koska järjestelmän tarkoituksena on luoda jälkikäteisesti hyvittävä ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitettu tehokas kansallinen oikeussuojakeino, tällaisen keinon tosiasiallista tehokkuutta vähentäisi olennaisesti se, että hakemuksen jättöaikaa koskevaa sääntelyä tulkittaisiin hyvin tiukasti. Huomioon on lisäksi otettava se, että ihmisoikeusvalituksen teko-aika on tässä tarkoitettua hyvityksen hakuaikaa pidempi laskettuna oikeudenkäynnin päättymisestä. Tarkoituksenmukaista ei ole se, että vain vähäisessä määrin myöhästyneissä asioissa tehtäisiin vielä erillinen ihmisoikeusvalitus.

Momentin *4 kohdan* mukaan hakemus voidaan jättää tutkimatta myös sen vuoksi, että hakemus on ilmeisen perusteeton. Hakemuksen ilmeisellä perusteettomuudella tarkoitetaan sitä, että hakemuksen perusteella on selvää, että hakemuksessa tarkoitettu asia ei ole viivästynyt tässä laissa tarkoitettulla tavalla. Hyvityslautakunnan käytettävissä oleva harkinta vastaisi sitä, miten

ihmisoikeustuomioistuimessa päätetään valituksen tutkittavaksi ottamisen perusteista. Epäselvissä tapauksissa hyvityslautakunta voi luonnollisesti käsitellä asian normaaliin tapaan ja hylätä hakemuksen, jos asian selvittämisessä ei tule ilmi edelleenkaan sellaista seikkaa, minkä vuoksi asian käsittelyä tulisi pitää viivästyneenä.

Hakijan oikeussuojan kannalta ratkaisu, jolla hakemus jätetään tutkittavaksi ottamatta tai hylätään perusteettomana, ovat samanarvoisia. Kumpaankaan ratkaisuun ei voi lakiehdotuksen mukaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin eikä ylimääräisin muutoksenhakukeinoin. Ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja koskeva rajoitus estää sen, että hyvityslautakunnan päätöksiin haettaisiin purkua joko korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta tai että ylimmiltä tuomioistuinasteilta haettaisiin menetetyn määräajan palauttamista siinä tapauksessa, että hakemus olisi jätetty tutkimatta liian myöhään tehtynä.

Koska hyvityslautakunnan käsittelyjärjestyksenä ovat hallintomenettelyn käsittelysäännökset, hakemuksen tutkimatta jättäminen tai hakemuksen hylkääminen ei saa muiden hallintoasioiden tavoin negatiivista oikeusvoimavaikutusta. Näin ollen mainitut ratkaisut eivät estä uuden hakemuksen tekemistä. Hyvityslautakunnan käytettävissä ovat myös hallintolain mukaiset päätöksen korjaamismenettelyt.

Pykälän 2 *momentissa* todetaan, että hakemus voidaan jättää tutkimatta ilman asian selvitystoimia. Näin ollen valtionasiamieheltä tai muulta taholta ei ole tarpeen hankkia lausuntoa hakemuksen johdosta eikä myöskään tarpeen hankkia muuta selvitystä. Tällä tavoin menetelleen mahdolliset perusteettomat hakemukset voidaan ratkaista nopeasti eivätkä ne haittaa hyvityslautakunnan käsittelyssä muutoin olevien asioiden käsittelyä. Hyvityslautakunta voi luonnollisesti myös jättää hakemuksen tutkimatta siinäkin tapauksessa, että asiassa on jo suoritettu erityisiä selvitystoimia tai pyydetty lausuntoja. Ratkaisevaa tutkimatta jättämisessä on asian oikeudellinen laatu.

Pykälän 3 *momentissa* todetaan selvyden vuoksi, että hakemuksen tutkimatta jättämisestä ilmoitetaan kirjeitse. Hyvityslautakunnan toimintaan sovellettavasta hallintolaista seuraa muutoinkin, että kirjetiedoksianto on mahdollista käyttää päätösten tiedoksiantoon.

16 §. Kustannukset. Pykälässä säädettäisiin hakijalle asian käsittelystä hyvityslautakunnassa aiheutuneiden kulujen korvaamisesta valtion varoista. Pykälän 1 *momentti* koskee tilannetta, jossa hakijan hakemus hyväksytään ja hakijalle myönnetään laissa tarkoitettu hyvitys. Tällöin on

perusteltua, että hakijalle määrätään samalla valtion varoista korvattavaksi hyvityksen hakemisesta hyvityslautakunnassa aiheutuneet kulut. Korvattavien kulujen olisi oltava asian hoitamiseksi tarpeellisia ja määrältään kohtuullisia. Suuria kuluja ei yleensä syntyisi, koska menettely olisi yksinkertainen. Tavanomaisessa asiassa kuluja aiheutuisi lähinnä kirjallisen hakemuksen laatimisesta.

Jos hakijalle on pääasian oikeudenkäynnissä myönnetty oikeusapua tai määrätty puolustaja, on kohtuullista, että hakijan kulut hyvityslautakunnassa korvattaisiin, vaikka hakemus ei menestyisikään. Asianosaisen avustaja tai puolustaja voisi tällöin huolehtia myös hyvityshakemuksen tekemisestä. Tästä säädettäisiin pykälän 2 *momentissa*. Näissä tapauksissa kulujen korvaaminen olisi kuitenkin harkinnallista, eikä kuluja korvattaisi esimerkiksi, jos hyvityksen hakeminen on ollut selvästi perusteetonta. Hakijalle korvattaisiin 1 momenttia vastaavasti tarpeelliset ja kohtuulliset kulut, oikeusapulain mukaisesta korvausjärjestelmästä erillään. Korvaus voitaisiin maksaa suoraan hakijan avustajalle tai puolustajalle siltä osin kuin kyse on tämän palkkiosta ja kulukorvauksesta.

Lain 27 §:n 3 momentissa säädettäisiin hakijan oikeudenkäyntikuluvaatimuksen ratkaisemisesta niissä tilanteissa, joissa valitus on lain voimaan tullessa vireillä ihmisoikeustuomioistuimessa.

17 §. Käsittelyn maksuttomuus. Asioiden laadun vuoksi on perusteltua, ettei käsittelystä hyvityslautakunnassa perittäisi maksua. Tästä säädettäisiin puheena olevassa pykälässä.

Asiakirjapyyntöjen ja tietopyyntöjen maksuista hyvityslautakunta päättää erikseen ottaen huomioon julkisuuslain 34 §:n mukaiset linjaukset.

18 §. Tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädetään hyvityslautakunnan ja valtioneuvoston tiedonsaantioikeudesta.

Pykälän 1 *momentin* mukaan hyvityslautakunnalla on oikeus salassapitoa koskevien säännösten estämättä pyynnöstä saada tuomioistuimelta, muulta lainkäyttöelimeltä ja viranomaiselta näiden hallussa olevat hyvitysasian käsittelemiseksi välttämättömät asiakirjat. Tiedonsaantioikeudesta erikseen säätäminen liittyy julkisuuslain 26 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen säädetty (momentin 1 kohta). Tiedon tai asiakirjan antaminen

rajoitetaan säännöksessä perustuslakivaliokunnan viimeaikaisen tulkintakäytännön mukaisesti välttämättömiin tietoihin.

Pykälän 2 momentissa säädetään valtioneuvoston jäsenen tiedonsaantioikeudesta. Erillistä säännöstä valtioneuvoston jäsenen tiedonsaantioikeudesta on pidettävä tarpeellisena sen johdosta, että valtioneuvoston jäsen hoitaa tämän lain mukaista tehtäväänsä oikeusministeriön määräyksestä. Valtioneuvoston jäsen ei voi kuitenkaan johtaa tiedonsaantioikeuksiaan oikeusministeriölle muutoin kuuluvista tiedonsaantioikeuksista. Hyvityslautakunnassa käsiteltävien asioiden luonteen vuoksi on muutoinkin tarpeen, että ministeriön tiedonsaantioikeudet pidetään erillään hyvityslautakunnan ja valtioneuvoston jäsenen tiedonsaantioikeuksista

Momentin mukaan valtioneuvoston jäsenen tiedonsaantioikeus salassapitoa koskevien säännösten estämättä koskisi 1 momentissa tarkoitettujen tahojen hallussa olevia asiakirjoja. Myös tältä osin meneteltäisiin siten, että asiakirjat luovutetaan pyynnöstä. Kuten 1 momentissa, myös tämän momentin mukaan edellytyksenä luovutukselle on, että pyydetty asiakirjat ovat välttämättömät valtioneuvoston jäsenen toiminnassa.

Hakijan tiedonsaantioikeudet perustuvat julkisuuslaissa ja oikeudenkäyntien julkisuutta koskevassa lainsäädännössä oleviin asianosaisen tiedonsaantioikeuksiin. Niistä ei ole tarpeen säätää erikseen. Hyvityslautakunnan menettelyssä hakijan tiedonsaantioikeudet perustuvat julkisuuslain mukaisiin oikeuksiin.

19 §. *Julkisuus ja salassapito.* Hyvityslautakunnan käsiteltäväksi tulevilla hakemuksilla voi olla kysymys hyvin erityyppisistä oikeudenkäynneistä ja niitä edeltävistä menettelyistä. Tämän johdosta hyvityslautakunnalle voidaan toimittaa tai hyvityslautakunta voi itsekin hankkia monenlaista aineistoa, johon kohdistuu eri laeissa olevia aineiston julkisuutta ja toisaalta salassapitoa koskevia säännöksiä.

Tällaisessa tilanteessa selvintä on, että hyvityslautakunnassa käsiteltävien asioiden julkisuuteen ja salassapitoon sovelletaan ensisijaisesti julkisuuslakia. Julkisuuslaki antaa hyvityslautakunnalle toisaalta mahdollisuuden ottaa huomioon myös muusta lainsäädännöstä johtuvia tietojen tai asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevia sääntelyjä. Hyvityslautakunnan on siten esimerkiksi otettava huomioon, onko sen käsittelemässä asiassa tuomioistuin antanut salassapitoa koskevan määräyksen ja estääkö tuo määräys tiedon antamisen jostakin oikeudenkäyntiaineistoon kuuluvasta

asiakirjasta. Tarkoituksena ei ole heikentää oikeudenkäynnin osapuolten oikeussuojaa, joka perustuu jossakin muussa menettelyssä tehtyyn päätöksentekoon tai muuhun lainsäädäntöön.

5 luku. Erinäiset säännökset

Lain 5 luvussa säädetään hyvityslautakunnan toimivallasta siltä osin kuin se koskee pyynnöstä annettavia lausuntoja. Lisäksi hyvityslautakunnan toimivaltaa rajataan suhteessa vahingonkorvausvaatimusten käsittelyyn. Luvussa säädetään myös muutoksenhausta hyvityslautakunnan päätökseen. Hyvityslautakunnan päätöksiin ei voisi hakea muutosta muutoin kuin julkisuusasioissa. Hyvityslautakunnan jäsenten palkkioista ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella. Hyvityslautakunnan jäsenet olisivat velvollisia tekemään valtion virkamieslaissa tarkoitetun ilmoituksen sidonnaisuuksistaan oikeusministeriölle.

20 §. Vahingonkorvausvaatimukset. Hyvityslautakunnan toimivaltaan eivät kuuluisi viivästymiseen liittyvät vahingonkorvausvaatimukset. Korvausta mahdollisesti aiheutuneesta vahingosta tulisi vaatia kanneteitse siten kuin vahingonkorvauslaissa säädetään.

Rajausta voidaan perustella sillä, että hyvityslautakunnan menettely halutaan pitää nopeana ja yksinkertaisena. Nopeuteen ja yksinkertaisuuteen kuuluu myös se seikka, että hyvityslautakunnan päätöksiin ei voida hakea muutosta. Jos hyvityslautakunta olisi toimivaltainen käsittelemään myös vahingonkorvausvaatimuksia, tämä tarkoittaisi sitä, että hyvityslautakunnan menettelysäännöksiä pitäisi muuttaa enemmän oikeudenkäyntiä muistuttaviksi, minkä lisäksi hyvityslautakunnan päätöksiin tulisi mahdollistaa muutoksenhaku perustuslain 21 §:stä ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta johdettavista syistä.

Hyvityslautakunnan asiantuntemusta voidaan sinänsä käyttää hyväksi erikseen vireille tulevissa vahingonkorvausoikeudenkäynneissä 23 §:ssä ehdotetun lausuntomenettelyn avulla ja siten nopeuttaa myös näiden asioiden käsittelyä.

21 §. Muutoksenhakukielto ja päätöksen oikaiseminen. Pykälässä säädetään muutoksenhakukiellosta hyvityslautakunnan päätöksiin. Kielto kattaa pykälän 1 momentin mukaisesti sekä säännönmukaisen että ylimääräisen muutoksenhaun.

Perusteluna kiellolle on esitettävissä ensisijaisesti se, että hyvityslautakunnan toiminnan tulee täyttää tehokkaalle oikeussuojakeinolle ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan tulkintakäytännössä asetetut vaatimukset. Hyvityslautakunnan toimintaa ja hyvitysten määräämistä voisi olennaisesti hidastaa se, että lautakunnan päätökset olisivat muutoksenhaun kohteena. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä 13 artiklassa tarkoitetulta oikeussuojakeinolta ei ole edellytetty samanlaisia oikeussuojakeinoita kuin 6 artiklassa tarkoitetuilta oikeussuojakeinoilta.

Jos hyvityslautakunnan toimivaltaan kuuluvista ratkaistuista järjestettäisiin muutoksenhakumahdollisuus, tämä tulisi perustuslain ylimpiä tuomioistuimia sekä yleisiä ja hallintotuomioistuimia koskevat säännökset huomioon ottaen järjestää kahdessa eri tuomioistuinlinjassa (KKO ja KHO). Jossakin oikeudenkäyntisarjassa voi olla usean tuomioistuinlinjan oikeudenkäyntejä, jolloin muutoksenhakutuomioistuimen määrittäminen voisi olla käytännössä vaikeaa. Lisäksi järjestelmän tehokkuuden kannalta muutoksenhaku tulisi todennäköisesti osoittaa vain ylimpiin tuomioistuihin, joihin puolestaan ei pääsääntöisesti haeta ensi asteena muutosta. Huomioon on lisäksi otettava se seikka, että hyvityslautakunnan jäsenille asetetaan sellaisia kelpoisuusvaatimuksia, joita ei ole muiden tuomioistuinten tuomareilla. Muutoksenhaulla ei siten olisi asiantuntemuksen turvaamisen tai lisäämisen kannalta arvioituna olennaista merkitystä. Ehdotusta on käsitelty säätämisyjärjestyksen kannalta jäljempänä jaksossa 4.

Hakijan oikeussuojan kannalta on sen sijaan merkityksellistä se, että hakemuksen hylkääminen tai tutkimatta jättäminen ei muodosta estettä uuden hakemuksen tekemiselle. Pykälän 2 momentin mukaan hakijan käytettävissä olisivat myös hallintolain mukaiset päätöksen korjaamista ja oikaisemista koskevat oikeussuojakeinot. Näistä säädetään hallintolain 8 luvussa.

22 §. *Muutoksenhaku julkisuusasiassa.* Pykälässä säädetään hyvityslautakunnalle osoitettujen asiakirja- ja tietopyyntöjen ratkaisemisesta sekä muutoksenhausta tällaisessa asiassa annettuun hyvityslautakunnan päätökseen.

Pykälän 1 momentin mukaan julkisuuslaissa tarkoitetut pyynnot ratkaistaan julkisuuslain 14 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Pykälän 2 momentin nojalla muutosta hyvityslautakunnan julkisuuslain mukaisesti tekemään ratkaisuun voidaan hakea valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutoksenhaun keskittäminen on tältä osin tarpeen sen johdosta, että hyvityslautakunnassa käsiteltäviin asioihin voi kohdistua kohtuullisen paljon tietopyyntöjä asioiden oikeudellisen laadun vuoksi. Vaikka valitusvaiheeseen ei todennäköisesti jääkään paljon

asioita, yhden tuomioistuimen on helpompaa hallita hyvityslautakunnassa käsiteltävien asioiden asiakirjoihin liittyviä julkisuuslainsäädännön tulkintakysymyksiä. Hyvityslautakunnan sijaintipaikan vuoksi ongelmaksi ei myöskään muodostu se seikka, että asiakirjoja joudutaan toimittamaan tuomioistuimelle julkisuusasian ratkaisemiseksi.

23 §. *Hyvityslautakunnan lausunto.* Koska hyvityslautakunta on ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön erityisasiantuntijaelin, on tarkoituksenmukaista, että tätä elintä voidaan käyttää apuna myös ratkaistaessa muualla vireillä olevia viivästymiseen liittyviä oikeusriitoja ja asioita. Lautakunnan asiantuntemusta voitaisiin käyttää pykälässä ehdotetulla tavalla siten, että lautakunta voi antaa tuomioistuimen, muun lainkäyttöelimen tai viranomaisen pyynnöstä lausunnon siitä, onko lausuntopyynnön kohteena olevassa asiassa tapahtunut tässä laissa tarkoitettua viivästymistä. Lautakunnan lausunto ei sitoisi lausunnon pyytäjää, vaan tämä suorittaa vireillä olevassa asiassa itsenäisen ratkaisuharkinnan.

Lausuntomenettelyä voidaan pitää tarpeellisena myös sen vuoksi, että lautakunnan toimivallan rajaamisen vuoksi viivästymiseen perustuvat vahingonkorvausvaatimukset jäisivät eri menettelyssä ratkaistaviksi.

24 §. *Palkkiot.* Lautakunnan jäsenten ja sihteerien palkkioista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

25 §. *Sidonnaisuuksien ilmoittaminen.* Hyvityslautakunnan asema järjestettäisiin ehdotetussa laissa tuomioistuinmaiseksi lainkäyttöelimeksi. Tähän liittyy myös vaatimus siitä, että lautakunnan jäsenten tulisi antaa ennen tehtävään määräämistään oikeusministeriölle valtion virkamieslainsäädännössä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan. Ilmoitusvelvollisuus koskisi myös tiedoissa tapahtuvia muutoksia.

6 luku. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Luvussa säädettäisiin lain voimaantulosta sekä siirtymäjärjestelyistä, joiden perusteella aikaisemmin päättyneistä viivästyneistä oikeudenkäynneistä voitaisiin vaatia hyvitystä tämän lain mukaisesti. Siirtymäjärjestelyjen perusteella olisi mahdollista, että hyvityslautakunnassa voitaisiin käsitellä myös sellaisia hakemuksia, jotka ovat olleet vireillä ihmisoikeustuomioistuimessa valituksina. Ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä oleva valitus voitaisiin saattaa hakemuksella

hyvityslautakunnan tutkittavaksi kuuden kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Hyvityslautakunnan käsiteltäväksi voitaisiin saattaa myös sellainen kotimaassa loppuun käsitelty asia, jossa oikeudenkäynti tai esitutkinta on päättynyt enintään kuusi kuukautta ennen tämän lain voimaantuloa. Hakemus tällaisessa asiassa olisi toimitettava kolmen kuukauden kuluessa lain voimaantulosta hyvityslautakunnalle. Luvussa säädettäisiin lisäksi hyvitysmahdollisuuksista tiedottamisesta lain vahvistamisen jälkeen.

26 §. *Lain voimaantulo.* Lain olisi tarkoitus tulla voimaan yhtä aikaa jäljempänä esitettävien säädösmuutosten kanssa noin puolen vuoden päästä lain vahvistamisesta. Lain voimaantuloajankohtaa ei määriteltäisi tarkemmin itse laissa.

Pykälässä säädettäisiin lisäksi siitä, että ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin. Tällaisia toimia ovat muun muassa hyvityslautakunnan perustamiseen ja asettamiseen liittyvät toimet.

27 §. *Ihmisoikeustuomioistuimelle tehtyjen valitusten käsittely.* Uuden hyvitysjärjestelmän tarkoituksena on myös vaikuttaa siten, että ihmisoikeustuomioistuimessa vielä vireillä olevat valitukset, jotka perustuvat väitteeseen 6 artiklan 1 kappaleen loukkauksesta kohtuullista käsittelyajan ylittymisen vuoksi, voitaisiin ratkaista hyvityksen osalta kansallisesti. Tällaista mahdollisuutta on käytetty muun muassa Italiassa säädettäessä yleisperusteluissa selostettua niin sanottua Pinto-lakia.

Pykälän *1 momentin* mukaan hyvityslautakunta on toimivaltainen tutkimaan myös sellaisen oikeudenkäynnin viivästyminen koskevan asian, jota koskeva valitus on vireillä tämän lain voimaan tullessa ihmisoikeustuomioistuimessa. Tällainen vireillä oleva asia olisi saatettava lautakunnan käsiteltäväksi kuuden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta uhalla, että asia jää muutoin tutkimatta. Hyvityslautakunta olisi toimivaltainen tutkimaan myös sellaisen valituksen, jossa tuomioistuin on jo tehnyt tutkittavaksi ottamista koskevan ratkaisun. Lisäksi käsittelymahdollisuus koskisi niitä muita vireillä olevia valituksia, joissa asian käsittely on tuomioistuimessa valmisteluvaiheessa.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin eräistä järjestelyistä, jotka ovat tarpeen ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevien asioiden kansallista käsittelyä varten. Hakijan tulisi ensinnäkin toimittaa hyvityslautakunnalle, jos on tarpeen, edellä 1 momentissa tarkoitettua

määräajassa ihmisoikeustuomioistuimelle asiassa toimitettu aineisto. Vastaavasti valtionasiamiehellä olisi oikeus saada salassapitoa koskevien säännösten estämättä käyttöönsä ulkoasiainministeriön Suomen hallituksen puolesta asiaan toimittama aineisto. Näin tällaisen jutun käsittely voitaisiin aloittaa ilman uutta aineiston kokoamisvaihetta.

Pykälän 3 *momentin* mukaan hyvityslautakunnan tulisi tällaista aikaisemmin ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä ollutta asiaa ratkaistessaan samalla ratkaista hakijan esittämä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus ihmisoikeussopimuksen 41 artiklan tulkintakäytännön mukaisesti. Tulkintakäytännön mukaisesti valtio on velvollinen korvaamaan hakijan joltain osin voittaessa hakijan oikeudenkäyntikuluina todelliset ja välttämättömät kulut kohtuullisen määräisinä.

Näihin kuluihin voi sisältyä myös ihmisoikeustuomioistuimen käsittelyä edeltäneissä vaiheissa syntyneitä kuluja. Tuolloin edellytetään kuitenkin kiinteää yhteyttä kansallisen menettelyn ja ihmisoikeustuomioistuimen menettelyn välillä. Kulujen tulee siis liittyä kansalliseen menettelyyn, jolla on nimenomaisesti tähdätty ihmisoikeusloukkauksen estämiseen.

Tässä tarkoitetussa kansallisessa käsittelyssä kuluvaatimus voi muodostua osaksi jo aikaisemmin ihmisoikeustuomioistuimelle esitetystä kuluvaatimuksesta sekä asian jatkokäsittelyssä hyvityslautakunnassa syntyneistä kuluista. Hyvityslautakunnan kulujen korvaamisesta säädetään erikseen 16 §:ssä. Korvausta määrättäisiin kummastakin kuluerästä edellä mainittujen periaatteiden mukaisesti. Koska hyvityslautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta, myöskään kuluratkaisuun ei voida hakea muutosta säännönmukaisin tai ylimääräisin muutoksenhakekeinoin.

28 §. *Ennen lain voimaantuloa päättyneet oikeudenkäynnit.* Pykälässä säädetään mahdollisuudesta käsitellä ennen lain voimaantuloa päättyneitä oikeudenkäyntejä koskevia hakemuksia hyvityslautakunnassa. Pykälän mukaan tämä mahdollisuus rajoittuu niihin oikeudenkäynteihin tai esitutkinnassa päättyneisiin asioihin, jotka ovat päättyneet tässä laissa tarkoitetulla tavalla enintään kuusi kuukautta ennen tämän lain voimaantuloa. Määräaika on sama kuin ihmisoikeusvalituksen tekemiselle.

Tällaista päättynyttä asiaa koskeva hakemus on toimitettava hyvityslautakunnalle kolmen kuukauden määräajassa tämän lain voimaantulosta uhalla, että hakemus voidaan muutoin jättää tutkimatta. Määräaikaa voidaan pitää kohtuullisena ottaen huomioon, että kysymys on jo päättyneistä oikeudenkäynneistä ja että asianosaisella olisi ollut mahdollisuus halutessaan tehdä

asiasta ihmisoikeusvalitus. Kun tätä mahdollisuutta ei ole käytetty, asianosaisella on vieläkin kolme kuukautta aikaa harkita kansallisen oikeussuojavaateen tekemistä.

29 §. *Yleistiedoksianto.* Luultavaa on, että tässä laissa tarkoitetusta mahdollisuudesta hakea hyvitystä myös jo ennen lain voimaantuloa päättyneistä oikeudenkäynneistä, tiedotetaan näkyvästi julkisissa tiedotusvälineissä. Julkisten tiedotusvälineiden uutisointi ei kuitenkaan korvaa viranomaisen velvoitetta huolehtia siitä, että hyvityksen hakemismahdollisuudesta ilmoitetaan. Tässä tarkoituksessa pykälässä ehdotetaan säädettäväksi siitä, että oikeusministeriö julkaisee lain vahvistamisen jälkeen hallintolain 62 §:ssä tarkoitetun yleistiedoksiannon mahdollisuudesta hakea hyvitystä aikaisemmin päättyneiden oikeudenkäyntien osalta. Yleistiedoksianto julkaistaisiin käytännössä tärkeimmissä sanomalehdissä, minkä lisäksi oikeusministeriö tiedottaa asiasta sähköisin menetelmin omilla internet-sivuillaan.

1.2 Oikeudenkäymiskaari

2 luku. Päätösvaltaisuudesta

11 §. Pykälässä säädettäisiin hovioikeuden ja korkeimman oikeuden päätösvaltaisesta kokoonpanosta ehdotetussa 28 luvussa tarkoitettua viivästyskantelua koskevassa asiassa. Ylempien tuomioistuinten voimavarojen säästämiseksi on perustelua, että tällainen asia voidaan käsitellä säännönmukaista kevyemmässä kokoonpanossa.

Pykälän *1 momentin* mukaan sekä hovioikeudessa että korkeimmassa oikeudessa kaksi jäsentä voisi käsitellä ja ratkaista viivästyskantelua koskevan asian. Kahden jäsenen kokoonpano on säännönmukaista kevyempi, mutta kuitenkin monijäseninen ja oikeusturvan kannalta riittävä näissä asioissa. Kaksijäseninen kokoonpano voisi tehdä sekä myönteisen että kielteisen ratkaisun asiassa. Pykälässä säädettäisiin vähimmäiskokoonpanosta, eikä se estäisi viivästyskantelun ratkaisemista suoraan säännönmukaisessa, hovioikeudessa kolmen jäsenen ja korkeimmassa oikeudessa viiden jäsenen kokoonpanossa.

Asia olisi siirrettävä kahden jäsenen kokoonpanosta kolmen jäsenen ratkaistavaksi, jos kaksi jäsentä niin päättävät tai jolleivät he ole ratkaisusta yksimieliset. Korkeimmassa oikeudessa asia voitaisiin siirtää myös viisijäsenisen jaoston ratkaistavaksi. Hovioikeusasetuksen (211/1994) 13 §:ssä ja

korkeimmasta oikeudesta annetun lain (665/2005) 7 §:ssä säädetyin edellytyksin asia olisi myös mahdollista siirtää käsiteltäväksi täysistunnossa tai vahvennetussa jaostossa.

Mahdollisten toistuvien viivästyskanteluiden aiheuttamien ongelmien pienentämiseksi on tarpeen, että niin sanotut uusintakantelut, jotka eivät voi johtaa myönteiseen lopputulokseen, voitaisiin käsitellä yhden jäsenen toimesta. Pykälän 2 momentin mukaan, jos hovioikeus tai korkein oikeus on jo aikaisemmin hylännyt tai jättänyt tutkimatta viivästyskantelun, yksi jäsen voisi hylätä tai jättää tutkimatta asianosaisen uuden kantelun, jossa ei esitetä asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisiä uusia seikkoja tai todisteita. Vastaava ylimääräistä muutoksenhakua koskeva säännös on luvun 10 §:n 1 momentissa. Viivästyskantelua koskevassa asiassa kuitenkin jo ajan kulumisen ja pääasian viivästyminen edelleen saattaa olla merkityksellinen uusi seikka.

Momentissa säädettäisiin lisäksi, että yksi jäsen voi päättää viivästyskantelua koskevan asian valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä. Tällainen toimenpide voi olla esimerkiksi lisäselvityksen pyytäminen pääasiaa käsittelevältä tuomioistuimelta tai muilta asianosaisilta. Säännös ei estäisi esittelijää huolehtimasta itsenäisesti toimivaltaansa kuuluvista valmistelevista toimenpiteistä. Muissa kuin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa asia olisi siirrettävä yhden jäsenen kokoonpanosta jonkin 1 momentissa tarkoitetun kokoonpanon ratkaistavaksi.

Ehdotetun 28 luvun 4 §:n 3 momentin mukaan hovioikeudessa asia voitaisiin ratkaista ilman esittelyä.

12 §. Luvun 11 §:ään otettavien uusien säännösten vuoksi puheena olevaan pykälään siirrettäisiin muuttamattomana nykyisin 11 §:ssä oleva säännös.

28 luku. **Kantelu oikeudenkäynnin viivästymisestä**

Edellä yleisperusteluissa mainituista syistä lukuun otettaisiin uudet säännökset oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta ylemmälle tuomioistuimelle tehtävästä kantelusta.

1 §. Pykälään otettaisiin perussäännökset viivästyskantelusta. Pykälässä määriteltäisiin luvussa käytetty käsite viivästyskantelu, jolla tarkoitettaisiin asianosaisen ylemmälle tuomioistuimelle tekemää kantelua asian käsittelyn viivästymisestä alemmassa tuomioistuimessa. Oikeussuojakeinon

nimenä olisi kantelu eikä valitus, koska kysymys ei ole muutoksenhausta. Viivästyskantelusta säädettäisiin puheena olevassa luvussa.

Viivästyskantelu olisi käytettävissä yleisissä tuomioistuimissa. Kantelu tehtäisiin oikeusastejärjestyksen mukaisesti käräjäoikeudesta hovioikeuteen ja hovioikeudesta korkeimpaan oikeuteen. Käräjäoikeudesta kantelu tehtäisiin, samoin kuin muutoksenhaku, siihen hovioikeuteen, jonka tuomiopiiriin käräjäoikeus kuuluu. Viivästyskantelua ei otettaisi käyttöön erityistuomioistuimissa. Hallintotuomioistuinten osalta viitataan hallintolainkäyttölain kohdalla todettuun.

Viivästyskantelu olisi käytettävissä periaatteessa kaikissa yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävissä asiaryhmissä, toisin sanoen sekä rikos-, riita- että hakemusasioissa. Käytännössä viivästyskantelun tekeminen voisi tulla ajankohtaiseksi sellaisissa laajoissa asioissa, joiden käsittely saattaa kestää pitkään.

Viivästyskantelun voisi tehdä oikeudenkäynnin asianosainen. Riita-asiassa kantelun voisi tehdä kantaja tai vastaaja, ja hakemusasiassa hakija tai asianosaisen asemassa oleva kuultava, esimerkiksi toinen vanhempi lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa. Rikosasiassa viivästyskantelun voisi tehdä paitsi vastaaja, myös syyttäjä ja puhevaltaa käyttänyt asianomistaja. Sen sijaan esimerkiksi todistaja ei voisi kannella oikeudenkäynnin viivästyttämisestä.

Viivästyskantelu tähtää siihen, että ylempi tuomioistuin antaa alemmalle määräyksen, joka jouduttaa pääasian käsittelyä. Viivästyskantelun tekeminen edellyttäisi siten, että pääasia on vireillä alemmassa tuomioistuimessa. Kantelu tehtäisiin hovioikeuteen, jos asia on vireillä käräjäoikeudessa, ja korkeimpaan oikeuteen, jos se on vireillä hovioikeudessa. Viivästyskantelu voitaisiin periaatteessa tehdä ja tutkia sen jälkeen, kun asia on tullut vireille käräjäoikeudessa. Kantelun menestyminen edellyttäisi kuitenkin luvun 5 §:n 1 momentin mukaisesti, että asia käsittely on jo merkittävästi viivästynyt. Kantelu voitaisiin tehdä riippumatta siitä, missä käsittelyvaiheessa pääasian oikeudenkäynti tuomioistuimessa on. Käsittelyvaihe vaikuttaisi sen sijaan siihen, mihin ylempään tuomioistuimen toimenpiteisiin kantelu voi 5 §:n 2 momentin mukaisesti johtaa. Kantelua ei voitaisi tehdä enää sen jälkeen, kun asia on lakannut olemasta vireillä asianomaisessa tuomioistuimessa. Viivästyskantelu ei voisi johtaa jälkikäteisiin seuraamuksiin.

2 §. Pykälässä säädettäisiin viivästyskantelun tekemisestä. Viivästyskantelu ei ole tuomioistuimen tiettyyn ratkaisuun kohdistuvaa muutoksenhakua, vaan kantelu tähtää ylemmän tuomioistuimen alemmalle antamaan, oikeudenkäyntiä jouduttavaan määräykseen. Tämän vuoksi kantelu voitaisiin tehdä periaatteessa milloin tahansa vireillä olevan oikeudenkäynnin aikana, erityistä määräaikaan noudattamatta. Tästä säädettäisiin pykälän *1 momentissa*, jonka mukaan viivästyskantelulle ei ole määräaika.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin viivästyskantelua koskevasta kirjelmästä ja sen sisällöstä. Momentin mukaan viivästyskantelu on tehtävä kirjallisesti. Kantelukirjelmä olisi toimitettava pääasialla käsittelevälle tuomioistuimelle, toisin sanoen asianomaiselle kärjäoikeudelle tai hovioikeudelle. Kirjelmä olisi osoitettava asianomaiselle ylemmälle tuomioistuimelle. Jos kirjelmä toimitettaisiin erehdyksessä suoraan ylemmälle tuomioistuimelle, sen tulisi siirtää kantelu ensin alemman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Viivästyskantelu voitaisiin vastaavasti peruuttaa ylemmälle tuomioistuimelle tehdyllä kirjallisella ilmoituksella.

Viivästyskantelua koskevassa kirjelmässä olisi momentin mukaan mainittava kantelija, pääasialla käsittelevä tuomioistuin sekä asia, jonka viivästymistä kantelu koskee. Kirjelmän olisi sisällettävä pyyntö ylemmän tuomioistuimen luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi toimenpiteeksi asiassa. Pyyntö ei välttämättä tarvitsisi olla tarkoin yksilöity, vaan kantelija voisi esimerkiksi pyytää ylempää tuomioistuinta määräämään sopivan määräajan pääkäsittelylle. Kuten jäljempänä 5 §:n kohdalla tarkemmin todetaan, ylempi tuomioistuin ei olisi sidottu kantelijan pyyntöön tietyistä toimenpiteistä.

Kirjelmässä olisi lisäksi mainittava ne seikat, joihin kantelu perustuu. Kantelijan tulisi ilmoittaa, millä perusteella hän katsoo, että asian käsittely on viivästynyt 5 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Kantelijan tulisi myös esittää seikat, joilla on merkitystä, kun ylempi tuomioistuin harkitsee asiassa tarpeellista toimenpidettä.

Pykälän *3 momentin* mukaan kantelukirjelmään on liitettävä ne kirjalliset todisteet, jotka asianosainen esittää kantelunsa tueksi. Viivästyskantelua koskevassa asiassa ei yleensä olisi tarpeen esittää laajaa kirjallista todistelua. Kantelun ratkaisemisen kannalta merkitykselliset seikat, esimerkiksi oikeudenkäynnin kesto, asian laatu ja käsittelyvaiheet, ovat usein riidattomia ja tarvittaessa todennettavissa oikeudenkäyntiasiakirjoista. Suullista todistelua ei normaalisti olisi

tarpeen esittää. Selvää on, ettei pääasiaan liittyvä todistelu kuulu viivästyskanteluun. Kirjallisia todisteita liitettäessä tulisi myös ilmoittaa, mitä kullakin todisteella halutaan näyttää toteen.

Momentissa olisi vielä viittaussäännös, jonka mukaan kantelukirjelmän osalta noudatetaan lisäksi soveltuvin osin, mitä lain 25 luvun 16 §:ssä valituskirjelmän osalta säädetään. Kantelukirjelmässä olisi siten ilmoitettava asianosaisten nimet ja heidän laillisen edustajansa tai asiamiehensä taikka avustajansa yhteystiedot sekä se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon asiaa koskevat kehotukset, kutsut ja ilmoitukset voidaan kantelijalle lähettää (prosessiosoite). Kantelukirjelmä olisi kantelijan tai, jollei hän ole sitä laatinut, sen laatijan allekirjoitettava. Kantelukirjelmään olisi liitettävä jäljennös kirjelmästä ja siihen liitetyistä asiakirjoista.

3 §. Pykälässä säädettäisiin viivästyskantelun käsittelystä pääasiaa käsittelevässä alemmassa tuomioistuimessa, käräjäoikeudessa tai hovioikeudessa. Luvun menettelysäännösten tavoitteena on, että viivästyskantelu voitaisiin käsitellä mahdollisimman kevyesti, kenenkään oikeusturvaa kuitenkaan vaarantamatta. Tarkoituksena ei ole, että viivästyskantelusta muodostuisi oikeudenkäynnin sisälle toinen oikeudenkäynti, joka kuluttaa tarpeettomasti tuomioistuinten voimavaroja. Myös viivästyskantelun tehokkuus oikeussuojakeinona edellyttää, että se käsitellään ja ratkaistaan nopeasti. Viivästyskantelua koskevan asian käsittelyyn ei sovellettane ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimuksia, koska siinä ei päätetä oikeuksista ja velvollisuuksista tai rikossyytteestä, vaan niistä päätetään pääasiassa.

Pykälän perusajatuksena on, että viivästyskantelun ratkaisemiselle tarpeellinen aineisto kootaan heti kantelun saavuttua alemmassa tuomioistuimessa, jolloin asia on mahdollisimman nopeasti ratkaistavissa ylemmässä tuomioistuimessa. Oikeudenkäynnin muiden asianosaisten kuuleminen toimitettaisiin kevyesti siten, että heille varattaisiin tilaisuus lausua kantelusta alemman tuomioistuimen toimesta. Alempi tuomioistuin toimittaisi viran puolesta tarvittavan oman selvityksensä ylemmälle tuomioistuimelle.

Pykälän *1 momentin* mukaan pääasiaa käsittelevän tuomioistuimen on heti lähetettävä kantelukirjelmä liitteineen ylemmälle tuomioistuimelle. Kanteluasian valmistelu voisi siten heti alkaa.

Alemman tuomioistuimen olisi samalla heti lähetettävä tieto kantelusta oikeudenkäynnin muille asianosaisille. Kantelukirjelmää liitteineen ei olisi välttämätöntä jäljentää kokonaisuudessaan muille

asianosaisille. Usein voitaisiin menetellä siten, että kantelukirjelmän jäljennös lähetettäisiin ja liitteet pidettäisiin lain 11 luvun 5 §:n mukaisesti asianosaisten nähtävänä tuomioistuimessa. Poikkeuksellisesti olisi mahdollista pitää myös itse kantelukirjelmä nähtävänä. Momentissa säädettäisiin lisäksi, että tiedoksianto voidaan toimittaa postitse. Tiedoksiannossa ei siten olisi tarpeen käyttää lain 11 luvun mukaista todisteellista tiedoksiantotapaa, ja asiakirja voitaisiin lähettää tavallisella kirjeellä asianosaisen osoitteeseen silloinkin, kun tämä ei ole ilmoittanut luvun 3 a §:ssä tarkoitettua niin sanottua prosessiosoitettaan.

Pykälän 2 *momentin* mukaan muut asianosaiset voisivat halutessaan toimittaa oman lausumansa kantelusta alemmalle tuomioistuimelle. Viivästyskantelun luonteen vuoksi lausuminen ei kuitenkaan usein olisi tarpeen. Lausuma olisi momentin mukaan toimitettava tuomioistuimelle kahden viikon kuluessa siitä, kun tieto kantelusta on lähetetty asianosaisille. Mahdollisuudesta toimittaa lausuma ja sen määräajasta olisi ilmoitettava asianosaisille 1 momentissa tarkoitettussa tiedonannossa.

Pykälän 3 *momentin* mukaan alemman tuomioistuimen olisi omasta aloitteestaan liitettävä kanteluasiakirjoihin tarpeellinen oma selvityksensä asiasta. Se, millainen selvitys on tarpeen, vaihtelee tapauksittain. Alemman tuomioistuimen tulisi koota selvitys, jonka se arvioi olevan tilanteessa riittävä ylemmän tuomioistuimen päätöksentekoa varten. Tarpeellista selvitystä voisivat olla esimerkiksi diaaritiedot asiasta ja keskeisimpien oikeudenkäyntiasiakirjojen jäljennökset. Selvityksen kokoaminen olisi pääasian käsittelystä vastaavan tuomarin vastuulla. Tarvittaessa tuomarin tai esittelijän tulisi laatia oma lausumansa kantelun johdosta. Myös päällikkötuomarin selvitys voi olla tarpeellinen, jos asiassa on kysymys esimerkiksi kyseisen tuomarin työtilanteesta ja tuomioistuimen voimavaroista yleensä. Selvityksen tulisi olla valmiina heti 2 momentissa tarkoitettun määräajan jälkeen.

Alemman tuomioistuimen olisi lähetettävä asiakirjat, toisin sanoen oma selvityksensä ja mahdolliset asianosaisten lausumat, heti 2 momentissa tarkoitettun kahden viikon määräajan päättymisen jälkeen ylemmälle tuomioistuimelle. Kantelijalle tulisi kuulemisperiaatteen mukaisesti lähettää tiedoksi lausumat ja selvitys, siltä osin kuin se ei jo muutoin ole hänen tiedossaan.

4 §. Pykälässä säädettäisiin viivästyskantelun käsittelystä ylemmässä tuomioistuimessa, hovioikeudessa tai korkeimmassa oikeudessa. Viivästyskantelu ei olisi hovioikeudessa lain 26 luvun 2 §:ssä tarkoitettun seulontamenettelyn piirissä, eikä kanteleminen korkeimpaan oikeuteen

edellyttäisi 30 luvun 3 §:ssä tarkoitetun valitusluvan saamista, vaan kantelu tutkittaisiin suoraan asiallisesti.

Viivästyskantelun tehokkuus oikeussuojakeinona edellyttää käsittelyltä korostettua nopeutta. Pykälän *1 momenttiin* otettaisiinkin säännökset käsittelyn määräajasta. Viivästyskantelu olisi ratkaistava ylempässä tuomioistuimessa kiireellisesti ja viimeistään kuukauden kuluessa 3 §:n 3 momentissa tarkoitettujen asiakirjojen saapumisesta. Määräaikaa voidaan pitää melko tiukkana, mutta yleensä riittävänä viivästyskantelun ratkaisemiselle. Määräaika voitaisiin poikkeuksellisesti ylittää, mikä edellyttäisi erityistä syytä. Tällainen syy voisi olla esimerkiksi tarve pyytää tavanomaista laajempaa lisäselvitystä alemmalta tuomioistuimelta.

Kuten edellä 3 §:n kohdalla on todettu, viivästyskantelun tulisi yleensä olla valmis ratkaistavaksi kantelukirjelmän, mahdollisten asianosaisten lausumien ja alemman tuomioistuimen selvityksen perusteella. Joissakin tapauksissa saattaa kuitenkin olla tarpeen, että ylempi tuomioistuin vielä pyytää lisäselvitystä. Puheena olevan pykälän *2 momentissa* säädettäisiinkin, että ennen asian ratkaisemista ylempi tuomioistuin voi pyytää lisäselvitystä pääasiaa käsittelevältä tuomioistuimelta tai asianosaiselta. Esimerkiksi harkittaessa tilanteeseen sopivaa toimenpidettä saattaa olla tarpeen pyytää lisäselvitystä alemman tuomioistuimen päällikkötuomarilta, jos käytävissä on vain pääasiaa käsittelevän tuomarin selvitys. Lisäselvitystä voitaisiin pyytää soveltuvalla tavalla, esimerkiksi puhelimitse alemmalta tuomioistuimelta.

Hankittu lisäselvitys tulisi tarvittaessa kuulemisperiaatteen mukaisesti saattaa soveltuvalla tavalla asianosaisten, lähinnä kantelijan tietoon. Kuulemisperiaate ei kuitenkaan ole viivästyskantelua koskevassa asiassa yhtä ehdoton kuin muutoksenhakuasiassa.

Viivästyskantelu pystytään normaalisti ratkaisemaan kirjallisen aineiston perusteella. Pykälän *3 momentissa* säädettäisiinkin, että viivästyskantelu voidaan ratkaista suullista käsittelyä toimittamatta. Suullisen käsittelyn toimittaminen olisi sinänsä mahdollista, esimerkiksi kantelijan suulliseksi kuulemiseksi, mutta siihen lienee vain poikkeuksellisesti tarvetta. Jos suullinen käsittely toimitetaan viivästyskantelua koskevassa asiassa, kysymyksessä ei ole lain 26 luvussa tarkoitettu keskitetty ja välitön pääkäsittely.

Momentissa säädettäisiin lisäksi, että hovioikeudessa viivästyskantelua koskeva asia voidaan ratkaista ilman esittelyä, toisin sanoen ilman esittelijää 2 luvun ehdotetussa 11 §:ssä tarkoitettussa,

yleensä kahden jäsenen kokoonpanossa. Korkeimmassa oikeudessa myös viivästyskantelu ratkaistaisiin esittelystä.

5 §. Pykälässä säädettäisiin siitä, millä edellytyksillä ylempi tuomioistuin voi hyväksyä viivästyskantelun ja mihin toimenpiteisiin se voi tämän johdosta ryhtyä. Viivästyskantelun hyväksymisestä säädettäisiin pykälän *I momentissa*. Kysymys siitä, mille tasolle kantelun hyväksymisen kynnys asetetaan, on käytännössä tärkeä. Yhtäältä viivästyskantelun tulee tarjota asianosaisille todellista ja tehokasta oikeussuojaa oikeudenkäynnin mahdollista viivästymistä vastaan. Toisaalta kynnystä ei tule asettaa tarpeettoman matalalle, jotta tuomioistuinten voimavaroja kuluttavia viivästyskanteluita ei tehtäisi asioissa, joissa siihen ei ole todellista tarvetta.

Momentin mukaan viivästyskantelu hyväksyttäisiin, jos pääasian käsittely on viivästynyt siten, että se loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa tai vakavasti vaarantaa sen. Viivästyskantelun hyväksyminen edellyttäisi siten ensinnäkin, että pääasian käsittely on jo viivästynyt. Viivästyskantelua ei voitaisi tehdä etukäteen, ennen kuin käsittely on alkanut viivästyä, vaikka asianosainen esimerkiksi katsoisi, että hänen asiansa pitää käsitellä kiireellisenä. Tällöin asianosaisen olisi pyydettävä asian käsittelyn kiirehtimistä alemmalta tuomioistuimelta.

Jotta viivästyskantelu hyväksyttäisiin, viivästyksen olisi täytynyt muodostua varsin merkittäväksi. Momentin mukaan edellytyksenä olisi, että viivästys jo loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa, tai ainakin, että viivästys vakavasti vaarantaa mainitun oikeuden. Viivästyskantelun hyväksyminen ei siis edellyttäisi, että oikeudenloukkaus on jo toteutunut, kunhan viivästys on vähintään sillä asteella, että loukkauksesta on käsillä vakava vaara.

Asianosaisen oikeudella oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa viitattaisiin säännöksessä lähinnä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuun oikeuteen. Jos rikosasiassa vastaaja on vangittuna, huomioon täytyisi ottaa myös ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 3 kappaleen määräykset. Tapauksissa, jotka eivät kuulu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan, esimerkiksi syyttäjän tehdessä viivästyskantelun, oikeudenkäynnin viivästymistä olisi arvioitava vastaavien perusteiden mukaan.

Viivästymistä arvioitaessa oikeudenkäynnin kestonä otettaisiin siten huomioon vastaava aika kuin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa sovellettaessa. Oikeudenkäynti voisi olla viivästynyt, vaikka esimerkiksi rikosasia on vasta äskettäin tullut vireille hovioikeudessa, jos käsittely on viivästynyt jo

esitutkinta-, syyteharkinta- tai kärjäoikeusvaiheessa. Samoin viivästyksen kohtuuttomuutta arvioitaessa otettaisiin huomioon vastaavat seikat kuin mainittua artiklaa sovellettaessa, erityisesti asian vaikeusaste, osapuolten toiminta oikeudenkäynnissä ja asian merkitys asianosaiselle. Näiltä osin viitataan 1. lakiehdotuksen 3–5 §:n perusteluihin.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin siitä, mihin toimenpiteisiin ylempi tuomioistuin voi ryhtyä viivästyskantelun hyväksyessään. Säännökset antaisivat ylemmälle tuomioistuimelle toimivallan antaa alemmalle tuomioistuimelle tietynlaisen määräyksen, jota tämän on kyseisen pääasian jatkokäsittelyssä noudatettava. Säännökset eivät vaikuttaisi siihen, mihin yleisiin toimenpiteisiin ylempi tuomioistuin voi ryhtyä esimerkiksi viivästyskantelun johdosta havaitsemiensa yleisempien epäkohtien poistamiseksi. Viimeksi mainittu määräytyisi edelleen muun lainsäädännön, esimerkiksi hovioikeuksien osalta hovioikeuslain 2 §:n 3 momentin perusteella. Sama koskee sitä, mihin toimenpiteisiin ylempi tuomioistuin voi ryhtyä omasta aloitteestaan, ilman asianosaisen tekemää viivästyskantelua.

Ehdotetun 2 §:n 2 momentin mukaan viivästyskantelua koskevan kirjelmän olisi sisällettävä muun muassa pyyntö ylemmän tuomioistuimen toimenpiteeksi asiassa sekä seikat, joihin kantelu perustuu. Muut asianosaiset voisivat puolestaan ottaa näihin kantaa mahdollisissa 3 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa lausumissaan. Viivästyskantelua koskevassa asiassa noudatettaisiin kuitenkin lähtökohtana niin sanottua virallisperiaatetta. Kysymys on oikeudenkäynnin ulkoisen kulun järjestämistä tarkoittavasta muodollisesta prosessin johdosta, ja tuomioistuinten on virankin puolesta huolehdittava siitä, ettei oikeudenkäynti viivästy kohtuuttomasti. Ylempi tuomioistuin ei olisi muutoksenhakuasian tavoin sidottu asianosaisten vaatimuksiin tai niiden perusteisiin (vertaa 24 luvun 3 §), vaan se voisi päätyä myös muuhun kuin kantelijan pyytämään toimenpiteeseen. Tällöin saattaa kuitenkin olla tarpeen kuulla alemmaa tuomioistuinta ja kantelijaa sekä mahdollisesti muita asianosaisia toimenpiteestä (puheena olevan luvun 4 §:n 2 momentti).

Mahdolliset ylemmän tuomioistuimen toimenpiteet lueteltaisiin puheena olevassa momentissa. Ylemmän tuomioistuimen tulisi kussakin tapauksessa valita tilanteeseen sopiva toimenpide. Toimenpiteen tulisi olla oikeudenkäynnin jouduttamiseksi riittävä, muttei ylimitoitettu keino. Toimenpiteet on lueteltu momentissa lähtökohtaisessa voimakkuusjärjestyksessä siten, että lievin toimenpide on mainittu 1 kohdassa. Periaatteena voidaan pitää sitä, että ylemmän tuomioistuimen tulisi käyttää lievintä tilanteessa riittävää toimenpidettä. Toisaalta yksilöity määräys on yleensä tehokkaampi kuin yleisluonteinen määräys. Olisi myös mahdollista antaa yhtä aikaa useampi

määräys, esimerkiksi sekä käsittelyn määräaikaan että tuomioistuimen kokoonpanoa koskeva. Jos samaan oikeudenkäyntiin on yhdistetty useampia asioita, määräys voisi koskea niitä kaikkia.

Momentin 1 kohdan mukaan ylempi tuomioistuin voisi määrätä, että pääasia on käsiteltävä alemmassa tuomioistuimessa kiireellisenä. Määräyksestä seuraisi, että pääasia käsiteltäisiin tuomioistuimessa jatkossa ennen muita asioita, käytännössä yhtä kiireellisenä kuin laissa kiireelliseksi säädetty asia. Tarkemmasta käsittelyaikataulusta päättäminen jäisi alemmalle tuomioistuimelle. Tällaista yleisluonteista määräystä on helppo käyttää, mutta sitä ei voida pitää kovin tehokkaana.

Momentin 2 kohdan mukaan ylempi tuomioistuin voisi asettaa määräajan alemman tuomioistuimen tietyille toimille asian käsittelyssä. Tällöin siis ylempi tuomioistuin määräisi yksilöidysti, mihin ajankohtaan mennessä tietty prosessitoimi on suoritettava. Määräys voisi koskea esimerkiksi prosessisuunnitelman laatimista, valmisteluistunnon pitämistä, asian valmistelun päättämistä, pääkäsittelyn aloittamista tai tuomion antamista, tai mahdollisesti useampaakin vaihetta. Määräyksen sisältö olisi harkittava kussakin yksittäistapauksessa pääasian laadun, laajuuden ja käsittelyvaiheen perusteella. Toimen pitäisi kuulua tuomioistuimen muodolliseen prosessinjohtoon. Tällainen yksilöity ajallinen määräys olisi oletettavasti monessa tapauksessa sopiva toimenpide.

Momentin 3 kohdan mukaan ylempi tuomioistuin voisi antaa alemman tuomioistuimen kokoonpanoa pääasian käsittelyssä koskevan määräyksen. Määräyksen toteuttaminen jäisi alemmalle tuomioistuimelle. Ylempi tuomioistuin voisi esimerkiksi määrätä asian käsiteltäväksi tavanomaista vahvemmassa kokoonpanossa, kuten käräjäoikeudessa otettavaksi kokoonpanoon 2 luvun 2 §:ssä tarkoitettu lisäjäsen. Määräys voisi koskea myös asiaa käsittelevää tuomaria tai hovioikeudessa esittelijää, esimerkiksi jos tämän ruuhkautunut työtilanne estää asian joutuisan käsittelyn. Ylempi tuomioistuin voisi määrätä esimerkiksi, ettei tuomarille jaeta tiettyä aikaa uusien asioita tai että kyseinen asia jaetaan toiselle tuomarille. Viimeksi mainitussa tapauksessa tulisi toisaalta ottaa huomioon käsittelijän vaihtumisesta aiheutuvat haitat.

Momentin 4 kohdan nojalla ylempi tuomioistuin voisi määrätä ulkopuolisen tuomarin käsittelemään asiaa alemmassa tuomioistuimessa. Tämä voisi olla käyttökelpoinen keino erityisesti silloin, jos pieneen käräjäoikeuteen on tullut käsiteltäväksi voimavaroihin nähden laajoja asioita. Tuomari voitaisiin määrätä lisäjäseneksi tai asiaa aikaisemmin käsitelleen tuomarin tilalle. Hovioikeus voisi määrätä asian käsittelijäksi käräjäoikeuteen tuomiopiirinsä toisen käräjäoikeuden tuomarin taikka

oman jäsenen, asessorin tai viskaalin. Henkilön olisi oltava vakinaisessa asessorin tai viskaalin virassa. Korkein oikeus voisi määrätä asian käsittelijäksi hovioikeuteen toisen hovioikeuden jäsenen. Määräyksen antaminen edellyttäisi asianomaisen henkilön suostumusta. Tälle maksettaisiin lisätyöstä kohtuullinen korvaus.

Voimakkaimpana toimenpiteenä ylempi tuomioistuin voisi 5 kohdan mukaan siirtää asian toiseen tuomiopiiriinsä kuuluvaan tuomioistuimeen. Hovioikeus voisi siten siirtää viivästyneen pääasian hovioikeuspiirin toiseen kärjäoikeuteen ja korkein oikeus toiseen hovioikeuteen. Siirto ei edellyttäisi vastaanottavan tuomioistuimen suostumusta, mutta sitä olisi tarvittaessa soveltuvalla tavalla kuultava. Siirto olisi tarkoituksenmukainen lähinnä silloin, kun pääasian valmistelu on vasta aloitettu. Siirto ei edellyttäisi, että vastaanottava tuomioistuin olisi muutoin alueellisesti toimivaltainen asiassa. Ylemmän tuomioistuimen päätöksen myötä aikaisempi tuomioistuin menettäisi toimivaltansa ja vastaanottava tuomioistuin tulisi toimivaltaiseksi pääasiassa. Asiassa aikaisemmin suoritettut toimenpiteet pysyisivät voimassa. Alemman tuomioistuimen olisi toimitettava asiassa jo kertynyt oikeudenkäyntiaineisto vastaanottavalle tuomioistuimelle. Kun asian käsittely on siirretty toiselle paikkakunnalle, pääkäsittely tulisi järjestää asianosaisille ja todistajille vaivattomalla tavalla.

Ehdotusta valmisteltaessa on harkittu, tulisiko momenttiin ottaa lisäksi yleissäännös mahdollisista muunlaisista toimenpiteistä. Tällainen epätäsmällinen säännös olisi kuitenkin ongelmallinen, koska sääntely koskettaa tuomioistuinten riippumattomuutta. Mahdollisesti tarpeelliset toimenpiteet sisältyvät jo momentin 1-5 kohtaan.

Määräystä ei välttämättä aina annettaisi, vaikka kantelu hyväksyttäisiinkin. Joissakin tapauksissa oikeudenkäynti saattaa olla 1 momentissa tarkoitettulla tavalla viivästynyt, mutta tilanne on sellainen, ettei ylemmällä tuomioistuimella juuri ole keinoja jouduttaa oikeudenkäyntiä. Oikeudenkäynti saattaa esimerkiksi odottaa toisen oikeudenkäynnin ratkaisua. Tällöinkin voidaan tosin yleensä vähintään määrätä asia käsiteltäväksi kiireellisenä keskeytyksen jälkeen. Jos samassa asiassa on jo aikaisemmin annettu määräys, uutta määräystä ei anneta toisen asianosaisen myöhemmin tekemän kantelun johdosta, jos aikaisempaa määräystä voidaan edelleen pitää riittävänä.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin lisäksi, että 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetulla esittelijällä on perustuslaissa tuomarille säädetty virassa pysymisoikeus sinä aikana, jona hän toimii kärjäoikeudessa asiaa käsittelevänä tuomarina.

Ylempi tuomioistuin ratkaisisi viivästyskantelun päätöksellään. Päätöksen osalta noudatettaisiin soveltuvien osin lain 24 luvun säännöksiä. Ratkaisusta olisi lähetettävä kappale kaikille kanteluasiassa puhevaltaa käyttäneille ja alemmalle tuomioistuimelle.

6 §. Luvun viimeiseen pykälään otettaisiin lisäksi erinäisiä säännöksiä viivästyskantelusta.

Hovioikeuden muutoksenhakuasiassa tekemään ratkaisuun voidaan hakea muutosta edelleen korkeimmalta oikeudelta, jos se myöntää valitusluvan. Jatkomuutoksenhakuun tai -kanteluun ei ole vastaavaa tarvetta viivästyskantelua koskevassa asiassa. Jo mahdollisuus kannella hovioikeuteen oikeudenkäynnin viivästyisestä kärjäoikeudessa täyttää riittävästi asianosaisen oikeussuojatarpeen. Jos kantelu hylätään tai se ei asianosaisen mielestä johda riittävään toimenpiteeseen, asianosainen voisi oikeudenkäynnin viivästyessä edelleen tehdä uuden kantelun hovioikeuteen. Hovioikeudessa tunnetaan hovioikeuspiiriin kuuluvien kärjäoikeuksien työtilanne ja muut olosuhteet. Muutoksenhakumahdollisuus edelleen korkeimpaan oikeuteen lisäisi sen työmäärää entisestään. Korkein oikeus pystyy joka tapauksessa ohjaamaan oikeuskäytäntöä ratkaisullaan, joita se antaa hovioikeuksien käsittelemistä pääasioista tehtyihin viivästyskanteluihin.

Mainituilla perusteilla pykälän 1 *momenttiin* otettaisiin muutoksenhakukielto. Momentin mukaan hovioikeuden viivästyskantelua koskevassa asiassa tekemään päätökseen ei saa hakea muutosta. Myöskään ylimääräinen muutoksenhaku ei olisi mahdollinen, koska kysymys ei ole 31 luvun 16 §:ssä tarkoitetulla tavalla lainvoimaiseen tuomioon rinnastettavasta oikeudellisesta ratkaisusta. Jos oikeudenkäynti kärjäoikeudessa viivästyy edelleen, asianosainen voi ilman määräaikaa kannella uudelleen hovioikeuteen.

Viivästyskantelu voi johtaa ylemmän tuomioistuimen alemmalle antamaan, 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuun määräykseen. Puheena olevan pykälän 2 *momenttiin* otettaisiin selvyyden vuoksi nimenomainen säännös siitä, että alemman tuomioistuimen on pääasian käsittelyssä noudatettava ylemmän tuomioistuimen viivästyskantelun johdosta antama määräystä. Tuomioistuimen olisi

määräyksen mukaisesti esimerkiksi käsiteltävä pääasia kiireellisenä tai pidettävä pääkäsitteily asetetussa määräajassa.

Alempi tuomioistuin ei kuitenkaan olisi velvollinen noudattamaan määräystä, jos se poikkeuksellisesti osoittautuisi mahdottomaksi. Tällainen tilanne voisi olla käsillä esimerkiksi, jos pääasian oikeudenkäynti muotoutuu jatkokäsittelyssä sellaiseksi, ettei pääkäsitteilyä ole mahdollista pitää asetetussa määräajassa. Alempi tuomioistuin ei sen sijaan luonnollisesti voisi jättää määräystä noudattamatta esimerkiksi sen vuoksi, että se pitää määräystä tarpeettomana tai tilanteeseen sopimattomana.

Ylemmän tuomioistuimen antaman määräyksen noudattaminen olisi alemman tuomioistuimen ja pääasiaa käsittelevän tuomarin virkavelvollisuus. Määräyksen mahdollinen noudattamatta jättäminen tulisi ottaa huomioon jälkikäteisen rahahyvityksen edellytyksiä ja määrää arvioitaessa. Laiminlyönti saattaisi myös johtaa virkavastuun toteutumiseen. Määräyksen mahdollisella noudattamatta jättämisellä ei sen sijaan olisi vaikutusta itse pääasiaan. Esimerkiksi siitä, ettei rikosasian pääkäsitteilyä pidettäisikään asetetussa määräajassa, ei aiheutuisi syytteen raukeamista tai vastaavia seurauksia.

Viivästyskantelun luonteen ja menettelyn keveyden vuoksi on perusteltua, ettei asianosaisella olisi velvollisuutta korvata kantelusta vastapuolelle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja. Tästä säädetäisiin pykälän 3 *momentissa*, jonka mukaan asianosaiset vastaavat itse viivästyskantelusta aiheutuneista oikeudenkäyntikuluistaan. Kuluja ei siten tuomittaisi korvattaviksi viivästyskantelua koskevassa asiassa, eikä myöskään pääasiassa siltä osin kuin kysymys on viivästyskantelusta aiheutuneista kuluista.

Voimaantulosäännös. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan 1. lakiehdotuksen kanssa. Lakiehdotuksessa ei ole siirtymäsäännöstä, joten prosessilakina sitä sovellettaisiin voimaantulosta lukien kaikissa asioissa. Viivästyskantelu olisi siten mahdollista tehdä myös niissä asioissa, jotka ovat lain voimaan tullessa jo vireillä käräjäoikeuksissa ja hovioikeuksissa.

1.3 Hallintolainkäyttölaki

13 a §. *Viivästyskantelu.* Hallintolainkäyttölakiin lisättäisiin säännökset viivästyskantelusta, joka olisi käytettävissä asian käsittelyn uhatessa viivästyä hallinto-oikeudessa. Menettely

viivästyskantelun käsittelyssä sekä viivästyskantelun johdosta määrättävät toimenpiteet vastaisivat pääsääntöisesti oikeudenkäymiskaaren ehdotettuja muutoksia.

Pykälän mukaan asianosainen voi kannella hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian käsittelyn viivästyttämisestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Viivästyskantelun tekemiseen ja käsittelemiseen sovellettaisiin soveltuvien osin oikeudenkäymiskaaren 28 luvun 2–4 §:n säännöksiä.

Viittaussäännös merkitsee, että hallinto-oikeuden on lähetettävä kantelukirjelmä liitteineen korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuden on samalla annettava tieto kantelusta muille asianosaisille. Oikeudenkäymiskaaren mukaan tiedoksianto voidaan toimittaa postitse. Tuomioistuimet voivat soveltaa myös sähköisestä asioinnista annetun viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) mukaisia keinoja asiasta tiedon antamiseen. Mainitusta toimintamahdollisuudesta ei kuitenkaan säädetä erikseen viittaussäännöksiin.

Samoin kuin yleisessä tuomioistuimessa myös hallinto-oikeudessa käsiteltävässä viivästyskantelun kohteena olevassa asiassa asianosaiset voivat halutessaan toimittaa tuomioistuimelle oman lausumansa kantelusta. Tällainen lausuma on toimitettava kahden viikon kuluessa siitä, kun tieto kantelusta on lähetetty asianomaiselle. Tiedonannossa on siis samalla ilmoitettava lausuman antamismahdollisuudesta. Tämän jälkeen hallinto-oikeuden on liitettävä asiakirjoihin tarpeellinen selvitys sekä lähetettävä asiakirjat korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Korkeimman hallinto-oikeuden tulee ratkaista viivästyskantelu kiireellisesti ja viimeistään kuukauden kuluessa asiakirjojen saapumisesta, jollei määräajasta poikkeamiseen ole erityistä syytä. Korkein hallinto-oikeus voi ennen asian ratkaisemista pyytää soveltuvalla tavalla tarvittavaa lisäselvitystä hallinto-oikeudelta tai asianosaiselta. Oikeudenkäymiskaaren 28 luvun 4 §:n 3 momentin säännöksellä ei sen sijaan ole merkitystä käsiteltäessä viivästyskantelua korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

13 b §. Toimenpiteet. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltuuksista päätettäessä viivästyskantelusta. Korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanosta viivästyskantelua käsiteltäessä säädetään puolestaan korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa. Pykälää ei ole kirjoitettu viittaussäännökseksi oikeudenkäymiskaaren 28 luvun 5 §:ään, koska toimivaltuudet eroavat joltain osin hovioikeuden ja korkeimman oikeuden toimivaltuuksista. Pääosin kysymys on samankaltaisista toimivaltuuksista, jotka kohdistuvat viivästyskantelussa

tarkoitettujen asian käsittelyn nopeuttamiseen sekä yleisemmin tuomioistuimen ratkaisukapasiteetin lisäämiseen.

Pykälän 1 momentin mukaan viivästyskantelu hyväksytään samoin edellytyksin kuin viivästyskantelu hovioikeudessa tai korkeimmassa oikeudessa. Säännökset perustelut ovat tältä osin samat kuin oikeudenkäymiskaaren 28 luvun 5 §:n 1 momentin perustelut.

Pykälän 2 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus voi viivästyskantelun hyväksyessään ensinnäkin määrätä, että asia on hallinto-oikeudessa käsiteltävä kiireellisenä (*1 kohta*). Korkein hallinto-oikeus voi myös asettaa määräajan hallinto-oikeuden tietyille toimille asian käsittelyssä (*2 kohta*). Samoin voidaan antaa hallinto-oikeuden kokoonpanoa koskeva määräys (*3 kohta*). Käytännössä tämä mahdollisuus tarkoittaa sitä, että hallinto-oikeus voisi viivästyskantelun johdosta määrätä hallinto-oikeuden käsittelemään asiaa supistetun yhden tai kahden jäsenen kokoonpanon sijasta kolmen jäsenen kokoonpanossa.

On myös mahdollista, että korkein hallinto-oikeus voisi määrätä asian vahvennettuun istuntoon käsiteltäväksi. Hallinto-oikeuslain (430/1999) mukaan vahvennettu istunto on viisijäseninen. Jos kokoonpanoon kuuluu hallinto-oikeudessa asiantuntijajäseniä, myös nämä asiantuntijajäsenet kuuluvat vahvennetun istunnon kokoonpanoon, jolloin kokoonpano on suurempi kuin viisijäseninen. Hallinto-oikeuslain mukaan vahvennettuun istuntoon siirtämisestä päättää muutoin ylituomari tai jaoston puheenjohtaja. Koska vahvennettua istuntoa on tarkoitus käyttää lähinnä oikeudellisesti vaativissa ratkaisutilanteissa lainkäytön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi, vahvennettu istunto ei sellaisenaan merkitse yleensä asian käsittelyn nopeuttamista. Asian käsittely voisi kuitenkin nopeutua sen johdosta, että asiaa ei käsiteltäisi ensin hallinto-oikeudessa missään peruskokoonpanossa, vaan asia määrättäisiin suoraan vahvennettuun istuntoon.

Korkein hallinto-oikeus saattaisi myös määrätä asian esittelyä vahvennettavaksi määräämällä asiaan lisää toisen esittelijän. Käytännössä vaikeissa asioissa käytetään useampaa esittelijää, vaikkakaan tästä mahdollisuudesta ei ole erikseen säädetty hallinto-oikeuslaissa eikä korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa. Järjestelmä ei sinänsä ole ongelmallinen esittelijän vastuun kannalta, mikäli esittelijöiden työnjako ilmenee selvästi päätöksestä tai muusta asiakirjasta.

Momentin *4 kohdan* mukaan korkein hallinto-oikeus voisi määrätä oman esittelijänsä tai tuomarin toisesta hallinto-oikeudesta suostumuksellaan käsittelemään asiaa tai vastaavia asioita. Kuten

yleisessä tuomioistuimessa myös hallinto-oikeudessa ulkopuolinen tuomari voitaisiin määrätä kokoonpanoon lisäjäseneksi.

Käytännössä tällaisen lisäjäseneen määrääminen saattaisi jäädä harvinaiseksi, koska hallinto-oikeuksissa viivästyminen ei yleensä johdu yhdestä yksittäisestä, laajasta asiasta. Hallinto-oikeuksissa viivästyminen johtuu useimmiten siitä, että samaa oikeuskysymystä koskevia valituksia on vireillä yhtä aikaa useita ja että näiden asioiden lukumäärää ei saada tehokkaasti alennettua, jolloin viivästyminen tapahtuu paitsi ruuhkautuneessa asiaryhmässä myös muissa asiaryhmissä. Ulkopuolinen tuomari voitaisiin tästä syystä määrätä toimimaan hallinto-oikeudessa hallinto-oikeuden jäsenenä määrääjän, jolloin hänen työpanoksensa hyödyntää hallinto-oikeutta yleisemmin ja viivästyneen asian käsittelijät voivat keskittyä viivästyneen asian mahdollisimman ripeään ratkaisemiseen. Työskentelymahdollisuus soveltuisi myös siihen tilanteeseen, jossa korkein hallinto-oikeus määrää oman esittelijänsä työskentelemään hallinto-oikeudessa siellä vireillä olevan asian valmistelemiseksi tai vastaavissa vireillä olevissa asioissa. Määräyksen saaneelle tuomarille tai esittelijälle maksettaisiin kohtuullinen korvaus.

Viivästyskanteluun perustuvaa järjestelmää ei ole tarkoitettu käytettäväksi pidempiaikaiseen tuomioistuimen lisäresurssitarpeeseen. Tällöin käytettäväksi tulevat ne toimivaltasäännökset, joiden perusteella korkein hallinto-oikeus tai hallinto-oikeus itse voi päättää määräaikaisen lainkäyttöhenkilöstön käytöstä ja sijoittamisesta. Tässä tarkoitettun järjestelmän tarkoituksena on edesauttaa ensisijaisesti jo viivästyneen asian käsittelyä sekä tässä tarkoituksessa myös mahdollistaa täydentävän lainkäyttöhenkilöstön käytön, jottei samantapaista viivästyminen tapahtuisi muissa jo vireillä olevissa asioissa.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin asian siirtämisestä toisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus voisi määrätä viivästyneen asian toisen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Siirto ei edellyttäisi vastaanottavan tuomioistuimen suostumusta, mutta asioiden käytännön hoitamiseksi tuomioistuimen kuuleminen on jokseenkin välttämätöntä. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen seurauksena se tuomioistuin, jossa asia on tullut vireille, menettää toimivaltansa ja toimivalta siirtyy vastaanottavalle tuomioistuimelle. Jos asiassa on suoritettu valmistelevia toimia, kuten kuulemistoimia, nämä jäävät voimaan. Samoin jäävät voimaan mahdolliset täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevat päätökset siihen asti, kunnes asiaa käsittelevä tuomioistuin niistä päättää mahdollisesti toisin.

Koska hallintolainkäyttöasioissa valmistelu on pääosin kirjallista, hallintolainkäytössä siirrettävä asia voi olla sellainen, että siinä ei ole aloitettu vielä mitään varsinaisia asian käsittelytoimia. Valmistelun kirjallisen luonteen vuoksi asian siirtäminen voi olla lähtökohtaisesti ongelmattomampaa kuin yleisissä tuomioistuimissa. Jos asia on puolestaan sellainen, että siinä on jo tuomioistuimessa ryhdytty merkittävässä määrin valmistelutoimiin, tällaisen asian siirtämistä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena asian käsittelyn nopeuttamiseksi. Tuolloin tulisi käyttää lähinnä niitä keinoja, joilla vahvennetaan asiaa käsittelevän tuomioistuimen ratkaisutoimintaa.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin, että hallinto-oikeus on velvollinen noudattamaan asian käsittelyssä korkeimman hallinto-oikeuden antamaa määräystä.

30 a §. Käsittelyaika-arvio. Pykälässä säädettäisiin hallintotuomioistuimille ja muille hallintolainkäyttöelimille velvoite antaa asianosaisen pyynnöstä asian käsittelyaikaa koskeva arvio.

Velvoite vastaa sisällöllisesti hallintolain vastaavaa velvoitetta. Käsittelyaika-arvion tarkkuudelta ei edellytetä samanlaista täsmällisyyttä kuin yleisissä tuomioistuimissa. Käsittelyaika-arvion ei siten edellytetä sisältävän arviota asian eri käsittelyvaiheiden aikatauluista, jollei tuomioistuin tai muu lainkäyttöelin vaivatta voi tällaista esittää. Arvion tulisi perustua samoin kuin hallintoviranomaisessa tietoon asiaryhmien keskimääräisestä käsittelyaikatilanteesta sekä tietoihin työtilanteesta muutoin. Jos osoittautuu, että annettu arvio on virheellinen, tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen tulisi pyrkiä antamaan asianosaiselle uusi arvio ilman, että asianosaisen tarvitsee tiedustella asiaa uudestaan. Arvion esittämistapaa ei rajoiteta laissa, joten arvio voidaan esittää kirjallisesti tai suullisesti.

Pykälää sovellettaessa asianosaisella tarkoitetaan sekä asiassa muodollisena asianosaisena olevaa henkilöä tai yritystä että asiassa materiaalisena asianosaisena mukana olevaa tahoja. Esimerkiksi tietyn luvan hakijalla saattaa olla olennaista tarvetta tietää, milloin hänelle myönteisestä lupapäätöksestä tehty valitus ratkaistaan. Käsittelyaika-arvio tulee antaa pyynnöstä myös viranomaiselle.

53 a §. Hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen käsittelyn viivästyminen. Kuten kohdassa 1.1 tarkoitetun lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on jo todettu, ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä hallinnollisesti määrättävät taloudelliset seuraamukset voivat rinnastua rikosasioihin, joissa on jo käytössä kansalliseen lainsäädäntöön

perustuva keino lieventää tuomittua rangaistusta asian käsittelyn viivästymisen perusteella. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa, että kansalliseen lainsäädäntöömme on tarpeen luoda hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia koskeva lieventämismahdollisuus, jossa tuomitun hallinnollisen seuraamuksen lieventäminen perustuu vastaavasti kuten rikosasioissa asian käsittelyn viivästymiseen.

Hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia sisältyy lainsäädäntöömme runsaasti. Seuraamusten määrät vaihtelevat huomattavasti, mutta pääosin kysymys on varsin merkittävistä taloudellisista seuraamuksista. Koska ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määrä ei toisaalta ole asian arvioimiseksi ratkaiseva kriteeri, hallinnollisten taloudellisten seuraamusten lieventämistä koskevaa sääntelyä ei voida sijoittaa yksiselitteisesti ja tarkasti aineelliseen erityislainsäädäntöön. Näin ollen lieventämismahdollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi hallintolainkäyttölaissa, jossa ei muutoin ole aineelliseen ratkaisuharkintaan vaikuttavia säännöksiä.

Pykälän *1 momentin* mukaan hallinnollista taloudellista seuraamusta koskevaa asiaa käsiteltäessä, tapahtuipa tuo käsittely hallintotuomioistuimessa tai muussa lainkäyttöelimestä muutoksenhakuasiana tai muuna asiana, voidaan ottaa huomioon, että asian käsittely on saattanut viivästyä siten kuin oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annettavassa laissa tarkemmin säädetään. Hallintotuomioistuin tai muu lainkäyttöelin voi tuolloin alentaa hallinnollisen seuraamuksen määrää tai poistaa sen kokonaan. Tämä lieventäminen vaikuttaa puolestaan viitatus lain perusteella siten, että lievennys otetaan huomioon harkittaessa myöhemmin hyvityslautakunnassa, määrätäänkö tuossa samassa asiassa vielä viivästymisen perusteella erillinen hyvitys sekä minkä suuruisena hyvitys määrätään.

Pykälän *2 momentissa* viitataan uhkasakkojen tuomitsemisen osalta vastaavaan lieventämismahdollisuuteen, josta säädetään erikseen uhkasakkolaissa.

75 §. Muut säännökset kulujen korvaamisesta. Pykälään ehdotetaan otettavaksi uusi 3 momentti, jossa säädetään viivästyskantelun tekijän kulujen korvaamisesta. Viivästyskantelun tekijällä ei ole hallintolainkäyttölaissa tarkoitettulla tavalla vastapuolta, joka voitaisiin määrätä korvausvelvolliseksi viivästyskantelun tekijälle aiheutuneista kantelukuluista. Tällaisena vastapuolena ei voida pitää sitä tuomioistuinta, jonka toiminnasta kantelussa on kysymys.

Jos taas tuomioistuimen viivästyminen johtuu vireillä olevan asian jonkin osapuolen syyksi jäävistä toimenpiteistä, tällaisen osapuolen velvoittaminen korvaamaan kantelun tekijän kulut vaatisi viivästyskantelun käsittelyltä niin paljon eri menettelyvaiheita, että tätä ei voida tarkoituksenmukaisena menettelynä. Viivästyskantelua käsiteltäessä poissuljettuna ei voida pitää sitä vaihtoehtoa, että toimenpiteisiin on syytä ryhtyä myös niissä tilanteissa, joissa viivästymisen katsottaisiin johtuneen pääosin jostain asianosaisesta.

Momentin mukaan viivästyskantelun tekijä vastaa viivästyskantelusta aiheutuneista kuluistaan. Jos tämä olisi kohtuutonta ottaen erityisesti huomioon asiassa annettu ratkaisu, korkein hallinto-oikeus voisi määrätessään 13 b §:ssä tarkoitetusta toimenpiteestä samalla määrätä, että viivästyskantelun tekijän kulut korvataan valtion varoista.

1.4 Uhkasakkolaki

11 §. *Uhkasakon tuomitseminen asetettua pienempänä.* Pykälän 1 momentti vastaa voimassa olevaa lakia. Uhkasakko voidaan tuomita asetettua pienempänä tämän mukaisesti, jos päävelvoitetta on olennaiselta osalta noudatettu tai velvoitetun maksukyky on merkittävästi alentunut taikka uhkasakon alentamiseen on muu perusteltu syy.

Pykälän 2 momentti olisi sen sijaan uusi. Momentin mukaan uhkasakko voidaan tuomita asetettua pienempänä sen johdosta, että oikeudenkäynnissä arvioidaan tapahtuneen valtion vastuulle jäävä viivästyminen. Viivästymistä arvioidaan samalla tavoin kuin viivästymistä arvioidaan harkittaessa hyvityksen määräämistä oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annettavan lain nojalla.

On sinänsä mahdollista, että oikeudenkäynti viivästyy jo siinä vaiheessa, kun kysymys on uhkasakon asettamisesta. Asetettavan uhkasakon alentaminen tällä perusteella ei kuitenkaan vastaa uhkasakkolainsäädännön tavoitetta. Hallinnolliseen velvoitteeseen liitetään uhka yleensä sen vuoksi, että toimenpiteeseen velvoitettu ei täytä lain mukaisia velvoitteitaan. Erityisesti niissä tilanteissa, joissa laiminlyöty toimintavelvoite tuottaa haittaa ulkopuolisille, uhkasakon alentaminen heikentäisi samalla näiden ulkopuolisten oikeussuojaa.

1.5 Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta

2 §. Pykälän (HE 201/2006 vp) *1 momentissa* säädetään niistä asioista, joita korkein hallinto-oikeus käsittelee lainkäyttöasioina. Momenttiin lisätään viivästyskantelun käsittely lainkäyttöasian järjestyksessä käsiteltäväksi asiaksi.

6 a §. Lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jossa säädetään viivästyskantelun ratkaisukokoonpanosta.

Pykälän *1 momentin* mukaan viivästyskantelun voi ratkaista kaksi jäsentä. Asia on siirrettävä kolmen jäsenen käsiteltäväksi, jos nämä kaksi jäsentä ovat ratkaisusta eri mieltä. Toisaalta viivästyskantelu voidaan käsitellä myös asiaratkaisuissa käytettävässä peruskokoonpanossa, joka on viiden jäsenen kokoonpano.

Pykälän *2 momentissa* säädetään tilanteesta, jossa viivästyskantelu on tullut jo aikaisemmin hylätyksi. Tuolloin yksi jäsen voi hylätä asianomaisen tekemän kantelun, jos asianosainen ei esitä asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisiä uusia seikkoja.

Koska tämän lain mukaan lainkäyttöasiat ratkaistaan esittelystä, myös viivästyskanteluasiat ratkaistaisiin esittelystä.

1.6 Oikeusapulaki

17 §. *Yksityisen avustajan palkkio ja kulukorvaus.* Pykälässä säädetään oikeusapua saavan henkilön avustajalle maksettavasta palkkiosta ja kulukorvauksesta. Koska 2. ja 3. lakiehdotuksessa tarkoitettu viivästyskantelu on liitännäinen pääasiaan nähden, pääasiassa myönnetty oikeusapu sinänsä ulottuisi oikeusapulain 13 §:n 1 momentin mukaisesti myös asiassa tehtyyn viivästyskanteluun.

Toistuvien tai muuten aiheettomien viivästyskantelujen ehkäisemiseksi on kuitenkin tarpeen rajoittaa avustajan oikeutta palkkioon ja kulukorvaukseen viivästyskantelun tekemisestä. Tästä säädettäisiin pykälään otettavassa uudessa *5 momentissa*. Jos asiassa on tehty ehdotetussa oikeudenkäymiskaaren 28 luvussa tai hallintolainkäyttölain 13 a §:ssä tarkoitettu viivästyskantelu, avustajan palkkio ja kulut korvattaisiin tältä osin vain, jos kantelu on hyväksytty tai jos sen tekemiseen on muutoin ollut perusteltu syy. Perusteltu syy voisi olla käsillä silloin, kun

viivästyskantelun tekeminen on asianosaisen kannalta arvioiden vaikuttanut tarpeelliselta, vaikka kantelu ei sitten olekaan menestynyt.

Jos asianosaisen avustaja on vastannut toisen asianosaisen tekemään viivästyskanteluun, pykälän nykyisen 1 momentin nojalla arvioitaisiin normaaliin tapaan, onko tämä toimenpide ollut tarpeellinen. Kuten edellä 2. lakiehdotuksen 28 luvun 3 §:n kohdalla on todettu, viivästyskantelusta lausuminen ei usein olisi tarpeen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan muiden lakiehdotusten kanssa.

1.7 Laki tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista

3 §. Oikeudenkäyntimaksu. Pykälässä säädetään eri asioista perittävistä oikeudenkäyntimaksuista. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi *4 momentti*, jossa säädettäisiin 2. ja 3. lakiehdotuksessa tarkoitettusta viivästyskantelusta perittävästä maksusta. Viivästyskantelun maksullisuus on tarpeen, jotta voidaan ehkäistä toistuvia tai muuten aiheettomia kanteluja, mutta maksun tulee olla suhteellisen alhainen, jotta se ei muodosta estettä aiheellisen kantelun tekemiselle.

Tämän mukaisesti momentissa säädettäisiin, että viivästyskantelun käsittelystä ylemmässä tuomioistuimessa peritään 50 euron maksu. Maksu olisi sama riippumatta siitä, käsitteleeö kantelun hovioikeus, korkein oikeus vai korkein hallinto-oikeus. Maksua ei kuitenkaan perittäisi, jos kantelu hyväksytään. Lain 11 §:n mukaisesti maksun suuruus tarkistettaisiin kolmivuotiskausittain valtioneuvoston asetuksella rahan arvon muutosta vastaavasti.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan muiden lakiehdotusten kanssa.

1.8 Ulosottokaari

Hallituksen esitys 83/2006 vp ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Uuden ulosottokaaren on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

4 luku. Ulosmittaus

19 §. *Muita ulosmittauskieltoja.* Pykälässä säädetään eräistä ulosmittauskielloista. Pykälän 1 momentin 3 kohta koskee syyttömästi vapautensa menettäneen kärsimys- ja kulukorvausta. Kohtaan ehdotetaan lisättäväksi 1. lakiehdotukseen liittyvä ulosmittauskielto. Uuden säännöksen mukaan ulosmitata ei saisi valtiolta oikeudenkäynnin viivästymisen vuoksi saatua hyvitystä tai kulukorvausta. Ulosmittauskielto ei sen sijaan koskisi yleiseen vahingonkorvauslakiin perustuvaa mahdollisen taloudellisen vahingon korvausta.

Ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista ja muutoinkin perusteltua on, että ulosmittauskielto koskisi myös sellaista ei-taloudellista hyvitystä (non-pecuniary damage) ja kulukorvausta, jonka maksaminen perustuu ihmisoikeuksien valvontaelimen langettavaan ratkaisuun. Kohdassa säädettäisiinkin lisäksi, ettei ulosmitata saa valtiolta kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen valvontaelimen toteaman ihmisoikeusloukkauksen vuoksi saatua hyvitystä tai kulukorvausta. Kohdassa tarkoitettu valvontaelin olisi nykyisin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tai Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeuskomitea. Merkitystä ei olisi sillä, minkä ihmisoikeusmääräyksen loukkaus on kyseessä. Ulosmittauskielto ei sen sijaan koskisi valvontaelimen mahdollisesti määräämää sellaista hyvitystä, joka on korvausta aiheutuneesta taloudellisesta vahingosta (pecuniary damage).

Kohta vastaisi muutoin voimassa olevaa kohtaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan muiden lakiehdotusten kanssa.

1.9 Tuloverolaki

78 a §. *Hyvitys viivästymisestä ja ihmisoikeusloukkaukskorvaukset.* Uudessa pykälässä säädettäisiin oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annettavan lain mukaisen hyvityksen (*1 momentti*) sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomen valtion maksettavaksi määräämien hyvitysten ja korvausten verovapaudesta (*2 momentti*).

Voimassa olevan lain 78 §:ssä säädetään vahingonkorvauksen veronalaisuudesta siten, että vahingonkorvaus tai muuhun siihen rinnastuva korvaus ei ole veronalaista tuloa, ellei sitä ole saatu veronalaisen tulon sijaan tai korvaukseksi elatuksen alentamisesta.

Voimassa olevassa laissa ei sen sijaan ole säännöksiä siitä, miten tulisi arvioida esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuimen 41 artiklan nojalla määräämää hyvitystä, joka voi kattaa jossain määrin vahingonkorvaukseen rinnastuvia eriä (aineelliset vahingot) ja joltain osin hyvittää loukkauksesta aiheutunutta ei-taloudellista aineetonta vahinkoa. Korvaus aineellisesta vahingosta edellyttää näyttöä vahingon syntymisestä ja syy-yhteydestä vahingon ja todetun sopimusrikkomuksen välillä. Esimerkiksi sopimuksen 5 artiklan vastaiseksi arvioidun vapaudenriiston kohteelle yleensä myönnetään korvausta aiheuttomasta vahingosta. Aineettoman vahingon korvaaminen ei siten koske vain 6 artiklan loukkauksia.

Ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan hyvityksestä päätetään yleensä loukkauksen toteavassa tuomiossa. Toisaalta on myös mahdollista, että 41 artiklassa tarkoitetun hyvityksen määrääminen siirretään annettavaksi eri tuomiolla. Siirtotapauksissa osapuolet saattavat myös päätyä asiassa sovintoon. Pykälää on tarkoitus soveltaa kummassakin tapauksessa sekä siinä tapauksessa, että osapuolet päätyvät asiassa sopuun, jolloin tuomioistuin kirjaa sovintoratkaisun.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ensimmäisen lakiehdotuksen 11 §:n mukaan tarkemmat määräykset hyvityslautakunnan työskentelyn järjestämisestä annettaisiin hyvityslautakunnan työjärjestyksellä, jonka lautakunnan puheenjohtaja vahvistaisi. Lakiehdotuksen 24 §:n mukaan hyvityslautakunnan jäsenten ja sihteereiden palkkioista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

3 Voimaantulo

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samaan aikaan, noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Aika on tarpeen perustettavan hyvityslautakunnan asettamiseksi ja toiminnan käynnistämiseksi. Ensimmäiseen lakiehdotukseen sisältyvät siirtymäsäännökset, joita on selostettu edellä lakiehdotuksen kohdalla.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus ja hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Perustuslain 99 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan.

Perustuslain 98 §:n 4 momentin mukaan satunnaisten tuomioistuinten asettaminen on kielletty.

Esitykseen sisältyvät oikeudenkäymiskaaren ja hallintolainkäyttölakiin lisättäviksi ehdotetut säännökset viivästyskantelusta ja kantelun johdosta määrättävistä toimenpiteistä ovat merkityksellisiä suhteessa perustuslain edellä mainittuihin säännöksiin, jotka koskevat tuomioistuinten riippumattomuutta sekä julkisen vallan ja lainsäätäjän velvoitetta turvata asioiden viivytyksetön käsittely. Koska viivästyskantelun johdosta annettuun hovioikeuden ratkaisuun ei voitaisi hakea muutosta, esitystä on tältä osin tarkasteltava myös suhteessa perustuslain 21 §:n 1 momenttiin.

Tuomioistuinten riippumattomuus tarkoittaa perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp s. 76/I) mukaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä riippumattomuusvaatimus koskee niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjiä ja viranomaisia kuin myös oikeusriidan osapuolia.

Tuomioistuimet ovat riippumattomia myös oikeuslaitoksen sisällä. Ylempi tuomioistuin ei siten saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa. Ylimpien tuomioistuinten ennakkoratkaisuilla on vain lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa tuomioistuinten ohjaavaa merkitystä, mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäistapauksen ratkaisemisessa.

Perustuslaissa tuomitsemistoiminnan riippumattomuutta turvataan edellä tarkoitettujen säännösten lisäksi tuomarin muita virkamiehiä vahvemmallalla virassapysymisoikeudella sekä tuomareiden nimitysjärjestelmällä.

Tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi perus- ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin. Kansalaisyhteiskunnan ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappaleessa sekä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa todetaan, että jokaisella on oikeus saada asiansa riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen tutkittavaksi.

Perustuslain, Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan tuomioistuinten ja yksittäisten tuomareiden tulee olla riippumattomia. Tuomarien riippumattomuuteen liitetään usein myös puolueettomuuden vaatimus. Puolueettomuus tarkoittaa tapauskohtaista riippumattomuutta, joka ilmenee esteettömyytenä, objektiivisuutena ja vapautena ennakkoluuloista.

Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus liittyy ennen muuta näiden oikeudelliseen ratkaisutoimintaan. Asianmukaista vaikuttamista on oikeuskirjallisuuden kantojen mukaan vain sellainen, joka tapahtuu säädösvallan käyttämisen muodossa. Hyväksyttävää on myös ennakkoratkaisujen eli ylimpien kansallisten tuomioistuinten sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamien yksittäisratkaisujen avulla tapahtuva oikeuskäytännön ohjaaminen oikeusjärjestyksessä omaksutun ennakkoratkaisuopin mukaisesti.

Riippumattomuus ja siihen kuuluva puolueettomuus toteutuvat viime kädessä tuomarin ratkaisutoiminnassa. Tuomari on ratkaisutoiminnassaan sidottu voimassa olevaan oikeuteen eli perustuslakiin, lakiin ja muihin oikeusyhteisössä hyväksytyihin tuomaria velvoittaviin

oikeuslähteisiin. Ratkaisun perustana saavat olla vain esitetyt vaatimukset, tapauksen tosiseikat ja sovellettavat oikeussäännökset.

Tuomioistuimen tulee olla itsenäinen suhteessa muihin tuomioistuimiin säädetyn muutoksenhakujärjestelmän ja oikeusjärjestyksessä sovelletun ennakkoratkaisuopin aiheuttamin rajoituksin. Sillä seikalla, että tuomioistuinten taloudelliset voimavarat ja fyysiset toimintaedellytykset ovat sidoksissa hallintovaltaan, ei saa olla vaikutusta tuomioistuinten oikeudelliseen ratkaisuharkintaan.

Viivästyskantelu on tarkoitettu menettelyksi, jolla pyritään estämään ennakkollisesti asian käsittelyn viivästyminen. Viivästyskantelu on menettely, jolla turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä sekä perustuslain 22 §:n mukaisesti käytännön lainkäyttötoiminnassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Uudelle oikeussuojakeinolle on siten esitetty hyväksyttävät ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen edellyttämät syyt.

Tuomioistuinten riippumattoman aseman kannalta tarkasteltuna huomioon on otettava, että ylemmän tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat keinot eivät merkitse perustuslain vastaista puuttumista yksittäisen asian sisällölliseen ratkaisemiseen. Viivästyskantelun johdosta mahdolliset keinot turvaavat ensisijaisesti sitä, että tuomioistuin, jossa asia on vireillä, suorittaa itse ylemmän tuomioistuimen antaman ohjauksen perusteella asian käsittelyssä tarvittavat toimet asian käsittelyn vaatimalla ripeydellä. Tämä ohjaus on yhteensopiva myös perustuslain 99 §:n 2 momentissa säädetyn ylimpien tuomioistuinten yleisen tehtävän kanssa, joka koskee lainkäytön valvontaa alemmissa tuomioistuimissa.

Lisäksi viivästyskantelun johdosta asiaa käsittelevän tuomioistuimen on mahdollista saada väliaikaisesti käyttöönsä lainkäyttöhenkilökuntaa joko viivästyessä olevan asian käsittelyyn tai hallintotuomioistuimissa myös asiaryhmään, joka on viivästyessä. Ehdotusta on tältä osin arvioitava erityisesti suhteessa perustuslain 98 §:n 4 momenttiin. Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp s. 156/I-II) todetaan, että satunnaisten tuomioistuinten asettamiskielto tarkoittaa, että yksittäistapauksessa ei voida tehdä poikkeuksia yleisen lain mukaan määräytyvästä tuomioistuinten alueellisesta, asteellisesta tai asiasisältöisestä toimivallasta.

Viivästyskantelun johdosta annettavalla päätöksellä ylempi tuomioistuin voi määrätä, että asia siirretään toisen samanlaisessa asiassa toimivaltaisen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämä mahdollisuus on viimesijainen eli tarkoitettu käytettäväksi vain siinä tapauksessa, että tuomioistuimen sisäisillä järjestelyillä tai tuomioistuimen ratkaisukapasiteetin väliaikaisilla vahvistamistoimilla ei voida taata asian käsittelyä perustuslain 21 §:n ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen edellyttämässä ajassa siinä tuomioistuimessa, jossa asia on tullut vireille. Mahdollisuus määrätä asia toisen tuomioistuimen käsiteltäväksi perustuu yleisesti sovellettavissa olevaan lainsäädäntöön eikä kysymys siten ole perustuslain 98 §:n 4 momentin vastaisesta satunnaisen tuomioistuimen muodostamisesta yksittäisen asian ratkaisemista varten.

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevan lakiehdotuksen mukaan hyvityslautakunnan ratkaisuun muussa kuin julkisuusasiassa ei voida hakea muutosta säännönmukaisin eikä ylimääräisin muutoksenhakukeinoin. Ehdotusta on tältä osin arvioitava, samoin kuin ehdotusta viivästyskantelun johdosta annetun hovioikeuden ratkaisun muutoksenhakukiellosta, perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta. Viivästyskantelu ja hyvitysjärjestelmä ovat samalla ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitettuja kansallisia oikeussuojakeinoja, joiden tehokkuus tulee arvioitavaksi viime kädessä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä.

Ihmisoikeustuomioistuimen 13 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä oikeussuojaa antavan elimen ei välttämättä edellytetä olevan tuomioistuin eikä oikeussuojakeinoon ole välttämätöntä liittää samanlaisia oikeussuojaa, muun ohella muutoksenhakumahdollisuutta, koskevia menettelyvaatimuksia kuin 6 artiklan 1 kappaleen soveltamisalaan muutoin kuuluvissa asioissa.

Toisenlaista johtopäätöstä 13 artiklan oikeussuojakeinoja koskevista menettelyvaatimuksista ei voida tehdä myöskään tapauksesta *Vaney v. Ranska* (tuomio 30.11.2004), jossa ei ollut kysymys mistään erityisestä viivästymisen estämisestä koskevasta menettelystä vaan yleisestä valtion vastuuta koskevasta kanteesta. Kanteessa haettiin hyvitystä erillisen viivästyneen rikosprosessin (esitutinnan) perusteella. Ihmisoikeustuomioistuimen jaosto katsoi tuomiossaan, että 6 artiklan mukainen joutuisuusvaatimus soveltui myös valtion vastuuta koskevaan prosessiin tuossa asiassa.

Eesityksen mukaan oikeussuojakeinon (hyvitys) käytöstä päättäisi asiantuntijaelin, johon tulisivat sovellettaviksi samat vaatimukset kuin millä suojataan tuomioistuinten ja lainkäyttöelinten riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Hyvityslautakunnan jäseniin ja sihteereihin sovellettaisiin tuomareiden esteellisyyttä koskevia säännöksiä, minkä lisäksi lautakunnan jäsenet olisivat

toimikautensa ajan samalla tavoin erottamattomia kuin tuomarit. Elimessä noudatetaan keskeisiä menettelyvaatimuksia asian selvittämisestä, osapuolten kuulemisesta ja päätösten perustelemisesta perustuslain 21 §:n edellyttämässä laajuudessa.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä lautakuntatyypisten oikeussuojaelinten osalta on edellytetty, että tällaisesta elimestä säädetään perustuslain 98 §:n 3 momentin nojalla lailla ja että sen menettely samalla täyttää perustuslain 21 §:n vaatimukset (esimerkiksi PeVL 34/2006 vp). Hallitus katsoo, että hyvityslautakuntaa koskeva sääntely täyttää kokonaisuudessaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä asetetut menettelylliset vaatimukset.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeuksia ja velvollisuuksia koskevana päätöksenä ei pidetä mitä tahansa yksilön kannalta myönteistä viranomaistointia. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Selkein tällainen peruste on subjektiivinen oikeus, mutta myös tätä jossain määrin harkinnanvaraisemmat oikeudet ja etuudet voivat täyttää perustuslaissa tarkoitetun oikeuden syntymiseen vaadittavan kriteerin oikeuden tai etuuden myöntämisperusteen riittävästä täsmällisyydestä (esimerkiksi PeVL 16/2000 vp). Tällöin perustuslain 21 §:n 1 momentin voidaan katsoa edellyttävän muutoksenhakumahdollisuuden järjestämistä.

Toisaalta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä katsotaan, että myös ensi asteen päätöksiin on mahdollista liittää valituskielto. Säännös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista ei - sen esityöt huomioon ottaen (HE 309/1993 vp s. 74/II) - estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia esimerkiksi oikeuteen hakea muutosta, kunhan poikkeukset eivät muuta muutoksenhakuoikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa.

Valiokunnan tulkintakäytännössä muutoksenhakumahdollisuutta ei ole pidetty välttämättömänä tilanteissa, joissa viranomaisen päätös on pantava viivytyksettä täytäntöön eikä tätä päätöksentekoa edeltävää oikeustilaa ole mahdollista muutoksenhakuineen palauttaa (esimerkiksi PeVL 34/2001 vp ja PeVL 5/2006 vp). Ensi asteen muutoksenhakukiellon käyttö edellyttää samalla, että yksilön oikeusturvasta huolehditaan muilla keinoilla kuten esimerkiksi menettelyä koskevilla säännöksillä.

Hyvityksen määräämistä koskevan muutoksenhakukiellon osalta on otettava huomioon ratkaisutilanteen erityispiirteet. Hyvityksen määräämisperusteiden täsmällisyys ja toisaalta liityntä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen puoltavat muutoksenhakumahdollisuuksien järjestämistä. Tätä puoltavat myös perustuslain ne säännökset, jotka koskevat ylinten tuomioistuinten toimivaltaa.

Muutoksenhakumahdollisuuden järjestäminen säännönmukaisena tai ylimääräisenä muutoksenhakuna voi toisaalta entisestään viivästyttää asian käsittelyä, jolloin on mahdollista, että hyvitykseen perustuvaa oikeussuojakeinoa ei enää pidetä tehokkaana ihmisoikeussopimuksen vaatimusten kannalta. Muutoksenhaun järjestäminen voi siten estää saavuttamasta sitä tavoitetta, johon oikeussuojakeinolla pyritään. Tätä näkökohtaa eli kysymystä Suomen kansainvälisen ihmisoikeusvelvoitteen tehokkaasta toteuttamisesta on hallituksen mielestä pidettävä niin tärkeänä, että muutoksenhakumahdollisuuksien puuttumista ei voida pitää perustuslain vastaisena ehdotetussa sääntelykokonaisuudessa, jossa muutoin turvataan asian asiantuntevan ja asianmukaisen käsittelyn edellytykset.

Edellä esitetyn perusteella hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Koska esityksessä on kysymys uudentyyppisistä oikeussuojakeinoista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi sekä perustuslain että Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täyttämiseksi, hallitus pitää kuitenkin tarpeellisena, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on perustaa korvausjärjestelmä, josta maksetaan asianosaisille hyvityksiä valtion varoista oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta.

Yksityisellä asianosaisella on oikeus saada valtion varoista kohtuullinen hyvitys siten kuin tässä laissa säädetään.

2 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäviin hakemus-, riita- ja rikosasioihin, erityistuomioistuimissa käsiteltäviin asioihin sekä hallintotuomioistuimissa ja muissa hallintolainkäyttöelimissä käsiteltäviin hallintolainkäyttöasioihin.

Tätä lakia ei sovelleta asioihin, joiden käsittely ei ole edennyt tuomioistuimeen tai muuhun lainkäyttöelimeen. Lakia sovelletaan kuitenkin rikosasioihin, joissa esitutkinta on päättynyt syytettä nostamatta.

Rangaistuksen ja hallinnollisen seuraamuksen alentamisesta oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella säädetään erikseen.

2 luku

Hyvityksen määrääminen

3 §

Oikeudenkäynnin viivästymisen arviointiperusteet

Oikeudenkäynnin viivästymistä arvioidaan samojen perusteiden mukaisesti kuin Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimessa (jäljempänä *ihmisoikeustuomioistuin*) sovellettaessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990, jäljempänä *ihmisoikeussopimus*) 6 artiklan 1 kappaletta.

Viivästystä arvioitaessa otetaan huomioon asian erityispiirteiden lisäksi erityisesti:

- 1) asian vaikeus;
- 2) osapuolten asiassa tekemät toimet ja näiden vaikutus oikeudenkäynnin keston;
- 3) asian merkitys asianosaiselle.

4 §

Oikeudenkäynnin alkamisajankohta

Oikeudenkäynnin kesto arvioitaessa huomioon otettava aika alkaa:

- 1) *riita-asioissa ja hakemusasioissa* asian vireilletulosta tuomioistuimessa;
- 2) *rikosasioissa* siitä, kun henkilöön kohdistettu epäily on olennaisesti vaikuttanut hänen asemaansa tai toimivaltainen viranomainen on ilmoittanut hänelle hänen teke-

mäkseen väitetystä epäilystä rikollisesta teosta;

3) *hallintolainkäyttöasioissa* asian muuttamisesta riitaiseksi ja viimeistään asian viireilletulosta hallintotuomioistuimessa tai muussa hallintolainkäyttöelimestä taikka siinä viranomaisessa, johon valituskirjelmä tai muu asian vireillepanoa koskeva asiakirja muun lain mukaan voidaan toimittaa.

Hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevassa hallintolainkäyttöasiassa oikeudenkäynnin viivästyminen arvioidaan rikosasioihin rinnastuvalla tavalla alkaen ajanjaksoista, jolloin asianosaiselle on annettu tiedoksi viranomaisen tekemä valmisteleva toimi, josta ilmenee henkilöön kohdistettu epäily. Hallintolainkäyttöasiassa, jossa oikaisuvaatimuksen tekeminen viranomaisen päätöksestä on muun lain mukaan edellytys asian käsittelylle muutoksenhakuasiana hallintotuomioistuimessa tai muussa hallintolainkäyttöelimestä, huomioon otettava aika alkaa oikaisuvaatimuksen vireille tulosta.

5 §

Oikeudenkäynnin päättymisajankohta

Oikeudenkäynnin keston arviointi päättyy siihen, kun asiassa annettu tuomio tai päätös saa lainvoiman. Lainvoimaisen tuomion tai päätöksen täytäntöönpanon viivästyminen otetaan huomioon osana koko oikeudenkäynnin kesto.

Jos ylimääräinen muutoksenhaku muodostaa asiassa olennaisen edellytyksen asian lopulliselle ratkaisulle, myös ylimääräiseen muutoksenhakuun käytetty aika otetaan huomioon arvioitaessa oikeudenkäynnin kokonaiskestoa.

Jos asian lopullinen ratkaisu on edellyttänyt useita oikeudenkäyntejä, oikeudenkäyntien kokonaiskeston arvioinnissa otetaan huomioon kaikki ne oikeudenkäynnit, jotka ovat olleet välttämättömiä asian ratkaisemiseksi.

6 §

Hyvityksen määrä

Tässä laissa tarkoitetun hyvityksen tarkoituksena on korvata oikeudenkäynnin viivä-

tymisestä asianosaiselle aiheutunutta huolta, epävarmuutta ja muuta niihin rinnastettavaa haittaa.

Hyvityksen määrää harkittaessa otetaan huomioon ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee ihmisoikeussopimuksen 41 artiklan mukaista muun kuin taloudellisen vahingon korvaamista. Hyvitystä määrättäessä arviointiperusteena pidetään vuosikorvausta, jonka suuruus on vähintään 1 000 euroa laskettuna valtion vastuulle jäävän oikeudenkäynnin viivästyksen perusteella. Jos oikeudenkäynnin kohteena on sellainen asia, joka on erityisen merkityksellinen asianosaiselle, vuosikorvaus on vähintään 2 000 euroa. Viimeksi mainittuja ovat henkilön toimeentuloa, terveyttä, oikeudellista toimintakykyisyyttä tai muuta vastaavaa seikkaa koskevat asiat, jotka edellyttävät oikeudenkäynniltä erityistä joutuisuutta. Hyvitystä voidaan määrätä enintään 10 000 euroa. Hyvityksen enimmäismäärä voidaan erityisestä syystä ylittää.

Hyvitystä voidaan alentaa 3 §:ssä mainituilla perusteilla sekä sillä perusteella, että hyvitystä haetaan asianosaisseuraannon perusteella. Oikeutta hyvitykseen ei ole siltä osin kuin rangaistusta tai hallinnollista seuraamusta on jo alennettu viivästyksen perusteella ja viivästyminen on samalla todettu aiheutuneen valtion vastuulle jäävistä syistä.

7 §

Hyvityksen maksaminen

Hyvitys määrätään maksettavaksi hakijalle viimeistään kuukauden kuluessa päätöksen antamisesta. Hyvityksen maksaa oikeusministeriö.

Hyvitys on verosta vapaa siten kuin siitä erikseen säädetään. Hyvityksen ulosmittauskiellosta säädetään ulosottokaaren (/) 4 luvun 19 §:ssä.

3 luku

Hyvityslautakunta

8 §

Hyvityslautakunnan asettaminen ja kokoonpano

Hyvityksestä päättää hyvityslautakunta, joka kuuluu oikeusministeriön hallinnonalalle.

Hyvityslautakuntaan kuuluvat jäseninä puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja neljä muuta jäsentä. Muilla jäsenillä on kullakin henkilökohtainen varajäsen. Hyvityslautakunnan jäsenet ovat sivutoimisia.

Hyvityslautakunnan jäsenet määrää tehtävänsä tasavallan presidentti neljän vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Toimikautensa aikana lautakunnan jäseniin sovelletaan tuomareiden erottamattomuutta koskevia säännöksiä. Lautakunnan jäseniin sovelletaan tuomareiden esteellisyyttä koskevia säännöksiä.

9 §

Hyvityslautakunnan jäsenten kelpoisuus

Hyvityslautakunnan puheenjohtajaksi ja varapuheenjohtajaksi voidaan määrätä oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut henkilö, joka aikaisemmalla toiminnallaan on osoittanut hyvää perehtyneisyyttä hyvityslautakunnan tehtävänalaaan kuuluvaan lainkäyttöön sekä ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntöön.

Hyvityslautakunnan muuksi jäseneksi ja varajäseneksi voidaan määrätä oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut henkilö, joka on perehtynyt lainkäyttöön sekä ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntöön.

Hyvityslautakunnassa tulee olla monipuolista asiantuntemusta oikeudenhoidosta.

10 §

Hyvityslautakunnan sihteerit

Hyvityslautakunnassa käsiteltävien asioiden valmistelusta vastaavat hyvityslautakunnan sihteerit, joiden ottamisesta hyvityslautakunta päättää. Sihteerit voivat olla pää- tai sivutoimisia.

Hyvityslautakunnan sihteeriksi voidaan nimittää tai määrätä oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut henkilö.

Sihteereihin sovelletaan tuomareiden esteellisyyttä koskevia säännöksiä.

11 §

Hyvityslautakunnan työjärjestys

Tarkemmat määräykset hyvityslautakunnan

työskentelyn järjestämisestä annetaan hyvityslautakunnan työjärjestyksellä, jonka hyvityslautakunnan puheenjohtaja vahvistaa.

4 luku

Menettely hyvityslautakunnassa

12 §

Asian vireillepano

Hyvitystä on haettava hyvityslautakunnalle osoitetulla kirjallisella hakemuksella. Hakemukseen on liitettävä asian käsittelemiseksi tarvittava selvitys.

Hakemuksessa on ilmoitettava:

- 1) hakijan nimi ja yhteystiedot;
- 2) asia, jonka käsittelyn hakija katsoo viivästyneen tässä laissa tarkoitettulla tavalla, sekä perustelut;
- 3) hyvitystä koskeva vaatimus.

Hakemus on pantava vireille kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun asiassa annettu päätös on tullut lainvoimaiseksi uhalla, että hakemus voidaan jättää tutkimatta. Hakemus voidaan tehdä myös oikeudenkäynnin tai asian käsittelyn yhä jatkuessa. Hyvityslautakunta ilmoittaa vireillä olevaa asiaa koskevan hakemuksen tekemisestä asianomaiselle asialle käsittelevälle tuomioistuimelle tai muulle elimelle. Hakemuksen tekeminen ei vaikuta vireillä olevan asian käsittelyyn.

13 §

Asian käsittely

Asiat käsitellään hyvityslautakunnassa kirjallisessa menettelyssä.

Valtiota edustaa oikeusministeriön virkamies, jonka oikeusministeriö on erikseen määrännyt tähän tehtävään. Oikeusministeriö määrää samassa järjestyksessä valtioneuvostolle varamiehen, joka voi toimia hyvityslautakunnassa valtioneuvoston sijasta tämän ollessa estyneenä. Valtioneuvoston velvollisuutena on asian käsittelyssä ottaa valtion edun ohella huomioon yksityisen asianosaisen etu.

Hyvityslautakunta voi toimittaa asiassa asianosaisen pyynnöstä tai muutoin asian selvittämiseksi suullisen käsittelyn. Asian käsittelyyn sovelletaan muutoin soveltuvin osin hal-

lintolakia (434/2003).

14 §

Hyvityslautakunnan päätösvaltaisuus

Hyvityslautakunta on päätösvaltainen kokoonpanossa, johon kuuluu puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ja vähintään kolme muuta jäsentä.

Hyvityslautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja voi ratkaista tämän lain 15 §:ssä tarkoitetun asian.

Hyvityslautakunta ratkaisee sen käsiteltäväksi saadetut asiat esittelystä. Äänten mennessä tasan ratkaisee hakijalle myönteisempi kanta.

15 §

Hakemuksen tutkimatta jättäminen

Hyvityslautakunta voi jättää hakemuksen tutkimatta, jos:

- 1) hakemuksessa tarkoitettu viivästyminen ei kuulu tämän lain soveltamisalaan;
- 2) hakijalla ei ole puhevaltaa asiassa;
- 3) hakemus on tehty myöhemmin kuin tämän lain 12 §:n 3 momentissa säädetään; tai
- 4) hakemus on ilmeisen perusteeton.

Hakemus voidaan jättää tutkimatta varuamatta valtionasiamiehelle tai muulle taholle tilaisuutta lausua hakemuksesta.

Hakemuksen tutkimatta jättämisestä ilmoitetaan kirjeitse.

16 §

Kustannukset

Jos hakijalle myönnetään tässä laissa tarkoitettu hyvitys, hakijalle määrätään samalla valtion varoista korvattavaksi hyvityksen hakemisesta aiheutuneet kohtuulliset kulut.

Hakijalle, jolle on asiaa aikaisemmin käsitellessä myönnetty oikeusapua tai määrätty puolustaja, voidaan samoin korvata tämän lain mukaisesta asian käsittelystä aiheutuneet kohtuulliset kulut.

17 §

Käsittelyn maksuttomuus

Asian käsittely hyvityslautakunnassa on maksutonta.

18 §

Tiedonsaantioikeus

Hyvityslautakunnalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus pyynnöstä saada tuomioistuimelta, muulta lainkäyttöelimeltä ja viranomaiselta näiden hallussa olevat hyvitysasian käsittelemiseksi välttämättömät asiakirjat.

Valtionasiamiehellä on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus pyynnöstä saada 1 momentissa tarkoitetuilta tuomioistuimilta ja viranomaisilta näiden hallussa olevat asiakirjat, jotka ovat välttämättömät valtionasiamiehen toiminnassa.

19 §

Julkisuus ja salassapito

Hyvityslautakunnassa käsiteltävien asioiden julkisuuteen ja salassapitoon sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

5 luku

Erinäiset säännökset

20 §

Vahingonkorvausvaatimukset

Hyvityslautakunta ei käsittele oikeudenkäynnin viivästyamiseen perustuvia vahingonkorvausvaatimuksia. Korvausta viivästyksen johdosta aiheutuneesta vahingosta voidaan vaatia siten kuin vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään.

21 §

Muutoksenhakukielto ja päätöksen oikaishakeminen

Tässä laissa tarkoitettuun hyvityslautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla eikä ylimääräisin muutoksenhakukeinoin.

Hyvitystä koskevaa päätöstä voidaan korjata ja oikaista siten kuin hallintolaissa säädetään.

22 §

Muutoksenhaku julkisuusasiassa

Hyvityslautakunnalle osoitetut asiakirja- ja tietopyynnöt ratkaistaan siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:ssä säädetään.

Hyvityslautakunnan ratkaisuun voidaan hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

23 §

Hyvityslautakunnan lausunto

Hyvityslautakunta voi antaa tuomioistuinten, muun lainkäyttöelimen tai viranomaisen pyynnöstä lausunnon siitä, onko lausuntopyynnön kohteena olevassa asiassa tapahtunut tässä laissa tarkoitettua viivästymistä. Lausunto ei sido lausunnon pyytäneen harhintaa asiassa.

24 §

Palkkiot

Hyvityslautakunnan jäsenten ja sihteerien palkkioista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

25 §

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Hyvityslautakunnan puheenjohtajaksi, varapuheenjohtaja ja jäseneksi määrättäväksi esitetyn henkilön on ennen tehtävään määräämistä esitettävä oikeusministeriölle valtion virkamieslainsäädännössä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan. Oikeusministeriölle on myös ilmoitettava viivytyksettä ilmoite-

tuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset.

6 luku

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

26 §

Lain voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

27 §

Ihmisoikeustuomioistuimelle tehtyjen valitusten käsittely

Hyvityslautakunta on toimivaltainen tutki- maan myös sellaisen oikeudenkäynnin viivästymistä koskevan asian, jota koskeva valitus on vireillä tämän lain voimaan tullessa ihmisoikeustuomioistuimessa. Ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä oleva asia on saatettava hakemuksella hyvityslautakunnan tutkittavaksi kuuden kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta uhalla, että asia jää muutoin tutkimatta.

Hyvityslautakunnalle on tarvittaessa toimitettava edellä 1 momentissa tarkoitettussa määräajassa se aineisto, jonka hakija on aikaisemmin toimittanut ihmisoikeustuomioistuimelle. Valtionasiamiehellä on oikeus sallassapitoa koskevien säännösten estämättä saada käyttöönsä se aineisto, jonka ulkoasiainministeriö on toimittanut Suomen hallituksen puolesta ihmisoikeustuomioistuimelle.

Hyvityslautakunnan on samalla ratkaistava hakijan esittämä oikeudenkäyntikuluvaatimus ihmisoikeussopimuksen 41 artiklan tulkintakäytännön mukaisesti. Valtio on velvollinen korvaamaan oikeudenkäyntikuluina todelliset ja välttämättömät kulut kohtuullisen määräisinä.

28 §

Ennen lain voimaantuloa päättyneet oikeudenkäynnit

Hyvitystä oikeudenkäynnin viivästymisestä

voidaan hakea myös siinä tapauksessa, että oikeudenkäynti tai esitutkinta on päättynyt tässä laissa tarkoitetulla tavalla enintään kuusi kuukautta ennen tämän lain voimaantuloa eikä asiaa koskevaa valitusta ole vireillä ihmisoikeustuomioistuimessa. Hakemus on toimitettava hyvityslautakunnalle kolmen kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta uhalla, että hakemus voidaan muutoin jättää tutkimatta.

29 §

Yleistiedoksianto

Oikeusministeriö julkaisee lain tultua vahvistetuksi hallintolain 62 §:ssä tarkoitetun yleistiedoksiannon mahdollisuudesta hakea hyvitystä aikaisemmin päättyneen oikeudenkäynnin johdosta.

2.

Laki**oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *muutetaan* oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §, sellaisena kuin se on laissa 666/2005, sekä *lisätään* mainittuun lukuun uusi 12 § ja lakiin lailla 360/2003 kumotun 28 luvun tilalle uusi 28 luku seuraavasti:

2 luku

Päätösvaltaisuudesta

11 §

Hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa kaksi jäsentä voivat käsitellä ja ratkaista 28 luvussa tarkoitettua viivästyskantelua koskevan asian. Asia on siirrettävä kolmen jäsenen ratkaistavaksi, jos kaksi jäsentä niin päättävät tai jolleivät he ole ratkaisusta yksimieliset. Korkeimmassa oikeudessa asia voidaan siirtää myös viisijäsenisen jaoston ratkaistavaksi.

Jos hovioikeus tai korkein oikeus on jo aikaisemmin hylännyt tai jättänyt tutkimatta viivästyskantelun, yksi jäsen voi hylätä tai jättää tutkimatta asianosaisen uuden kantelun, jossa ei esitetä asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisiä uusia seikkoja tai todisteita. Yksi jäsen voi myös päättää viivästyskantelua koskevan asian valmisteluun liittyvistä toimenpiteistä. Muutoin asia on siirrettävä 1 momentissa tarkoitetun kokoonpanon ratkaistavaksi.

12 §

Yleisten tuomioistuinten päätösvaltaisuu-

desta eräissä asioissa säädetään erikseen.

28 luku

Kantelu oikeudenkäynnin viivästymisestä

1 §

Asianosainen voi kannella tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyn viivästymisestä ylempään tuomioistuimeen (*viivästyskantelu*) sen mukaan kuin tässä luvussa säädetään. Kantelu tehdään hovioikeuteen, jos asia on vireillä käräjäoikeudessa, ja korkeimpaan oikeuteen, jos se on vireillä hovioikeudessa.

2 §

Viivästyskantelulle ei ole määräaika. Viivästyskantelu on tehtävä kirjallisesti. Kantelukirjelmä on toimitettava pääasiaa käsittelevälle tuomioistuimelle. Kirjelmä on osoitettava asianomaiselle ylemmälle tuomioistuimelle ja siinä on mainittava:

- 1) kantelija, tuomioistuin ja asia, jonka viivästymistä kantelu koskee;
- 2) pyyntö ylemmän tuomioistuimen toimenpiteeksi asiassa; sekä
- 3) seikat, joihin kantelu perustuu.

Kantelukirjelmään on liitettävä ne kirjalliset todisteet, jotka asianosainen esittää kantelunsa tueksi. Kantelukirjelmän osalta noudatetaan lisäksi soveltuvien osin, mitä 25 luvun 16 §:ssä säädetään.

3 §

Pääasiaa käsittelevän tuomioistuimen on heti lähetettävä kantelukirjelmä liitteineen ylemmälle tuomioistuimelle sekä tieto kantelusta muille asianosaisille. Tiedoksianto voidaan toimittaa postitse.

Asianosaiset voivat halutessaan toimittaa lausumansa kantelusta tuomioistuimelle. Lausuma on toimitettava kahden viikon kuluessa siitä, kun tieto kantelusta on lähetetty.

Tuomioistuimen on liitettävä asiakirjoihin tarpeellinen selvityksensä sekä lähetettävä asiakirjat heti 2 momentissa tarkoitetun määräajan päättymisen jälkeen ylemmälle tuomioistuimelle.

4 §

Viivästyskantelu on ratkaistava ylemmässä tuomioistuimessa kiireellisesti ja viimeistään kuukauden kuluessa 3 §:n 3 momentissa tarkoitettujen asiakirjojen saapumisesta, jollei ole erityistä syytä poiketa tästä määräajasta.

Ennen asian ratkaisemista ylempi tuomioistuimi voi soveltuvalla tavalla pyytää lisäselvitystä pääasiaa käsittelevältä tuomioistuimelta tai asianosaiselta.

Viivästyskantelu voidaan ratkaista suullista käsittelyä toimittamatta. Hovioikeudessa asia voidaan ratkaista ilman esittelyä.

5 §

Viivästyskantelu hyväksytään, jos pääasian

käsittely on viivästynyt siten, että se loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa tai vakavasti vaarantaa sen.

Hyväksyessään viivästyskantelun ylempi tuomioistuimi voi:

1) määrätä, että pääasia on käsiteltävä alemmassa tuomioistuimessa kiireellisenä;

2) asettaa määräajan tuomioistuimen tietyille toimille asian käsittelyssä;

3) antaa tuomioistuimen kokoonpanoa koskevan määräyksen;

4) määrätä toisen tuomiopiiriinsä kuuluvan tuomioistuimen tuomarin taikka hovioikeusjäsenen, asessorin tai viskaalin suostumuksellaan käsittelemään asiaa;

5) siirtää asian toiseen tuomiopiiriinsä kuuluvaan tuomioistuimeen.

Edellä 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettulla esittelijällä on perustuslaissa tuomarille säädetty virassa pysymisoikeus sinä aikana, jona hän toimii käräjäoikeudessa asiaa käsittelevänä tuomarina.

6 §

Hovioikeuden viivästyskantelua koskevassa asiassa tekemään päätökseen ei saa hakea muutosta.

Tuomioistuimen on pääasian käsittelyssä noudatettava ylempään tuomioistuimeen antama määräystä.

Asianosaiset vastaavat itse viivästyskantelusta aiheutuneista oikeudenkäyntikuluistaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki**hallintolainkäyttölain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 26 päivänä heinäkuuta 1996 annettuun hallintolainkäyttölaikiin (586/1996) uusi 13 a ja 13 b §, 30 a §, 53 a § sekä 75 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

13 a §

Viivästyskantelu

Asianosainen voi kannella hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian käsittelyn viivästyisestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Viivästyskanteluun tekemiseen ja käsittelemiseen sovelletaan muutoin, mitä oikeudenkäymiskaaren 28 luvun 2–4 §:ssä säädetään.

13 b §

Toimenpiteet

Viivästyskantelu hyväksytään, jos asian käsittely on viivästynyt siten, että se loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa tai vakavasti vaarantaa sen.

Hyväksyessään viivästyskantelun korkein hallinto-oikeus voi:

- 1) määrätä, että asia on käsiteltävä hallinto-oikeudessa kiireellisenä;
- 2) asettaa määräajan hallinto-oikeuden tielle toimelle asian käsittelyssä;
- 3) antaa hallinto-oikeuden kokoonpanoa koskevan määräyksen;
- 4) määrätä palveluksessaan olevan esittelijän tai tuomarin toisesta hallinto-oikeudesta suostumuksellaan käsittelemään asiaa tai vastaavia asioita;
- 5) siirtää asian toisen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeuden on asian käsittelyssä noudatettava korkeimman hallinto-oikeuden antamaa määräystä.

30 a §

Käsittelyaika-arvio

Hallintotuomioistuimen tai muun hallintolainkäyttöelimen on annettava pyynnöstä asianosaiselle asian käsittelyaikaa koskeva arvio.

53 a §

Hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen käsittelyn viivästyminen

Kun asia koskee hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määräämistä tai muutoksenhakua hallintoviranomaisen päätökseen, jolla tällainen seuraamus on määrätty, hallintotuomioistuin tai muu lainkäyttöelin voi ottaa ratkaisussaan huomioon, että asian käsittely on viivästynyt siten kuin oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetussa laissa (/) säädetään. Hallintotuomioistuin tai muu hallintolainkäyttöelin voi tuolloin alentaa hallinnollisen seuraamuksen määrää tai poistaa sen kokonaan.

Oikeudenkäynnin viivästymisen huomioon ottamisesta tuomittaessa asetettu uhkasakko maksettavaksi säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

75 §

Muut säännökset kulujen korvaamisesta

Tämän lain 13 a §:ssä tarkoitetun viivästyskantelun tekijä vastaa viivästyskantelusta aiheutuneista oikeudenkäyntikuluistaan. Jos tämä on kohtuutonta erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen, korkein hallinto-oikeus voi tämän lain 13 b §:ssä tarkoite-

tusta toimenpiteestä määrätessään samalla määrätä, että viivästyskantelun tekijän kulut korvataan valtion varoista.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

4.

Laki

uhkasakkolain 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 14 päivänä joulukuuta 1990 annetun uhkasakkolain (1113/1990) 11 § seuraavasti

11 §

Uhkasakon tuomitseminen asetettua pienempänä

Uhkasakko voidaan tuomita asetettua pienempänä, jos päävelvoitetta on olennaiselta osalta noudatettu tai velvoitetun maksukyky on merkittävästi alentunut taikka uhkasakon määrän alentamiseen on muu perusteltu syy.

Uhkasakko voidaan tuomita asetettua pienempänä myös sen vuoksi, että oikeuden-

käynnissä arvioidaan tapahtuneen valtion vastuulle jäävä viivästymisen. Viivästymisen arvioinnista säädetään oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Tätä lakia sovelletaan sellaiseen uhkasakkoon, jonka tuomitsemista koskeva asia tulee vireille tämän lain voimaantulon jälkeen.

5.

Laki

korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan päivänä kuuta 20 korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (/) 2 §:n 1 momentti sekä
lisätään uusi 6 a § seuraavasti:

2 §

Lainkäyttöasioina korkein hallinto-oikeus käsittelee:

1) asiat, joissa valitetaan hallinto-oikeuden päätöksestä;

2) asiat, joissa sen mukaan kuin erikseen säädetään, valitetaan muun tuomioistuimen tai lainkäyttöviranomaisen päätöksestä;

3) asiat, joissa valitetaan valtioneuvoston ja ministeriöiden sekä muiden viranomaisten päätöksistä, kun valitusta ei ole säädetty tehtäväksi hallinto-oikeuteen tai muulle lainkäyttöviranomaiselle;

4) hallintolainkäyttölaisissa (586/1996) tarkoitetut viivästyskantelut;

5) ylimääräistä muutoksenhakua hallinto- ja hallintolainkäyttöasioissa koskevat asiat.

6 a §

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa kaksi jäsentä voi käsitellä ja ratkaista hallintolainkäyttölain 13 a §:ssä tarkoitetun viivästyskantelun. Asia on siirrettävä kolmen jäsenen käsiteltäväksi, jos he ovat ratkaisusta eri mieltä. Asia voidaan siirtää myös viisijäsenen kokoonpanon ratkaistavaksi.

Jos korkein hallinto-oikeus on jo aikaisemmin hylännyt viivästyskantelun, yksi jäsen voi hylätä asianosaisen tekemän kantelun, jos asianosainen ei esitä asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisiä uusia seikkoja.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2002 .

6.

Laki

oikeusapulain 17 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 5 päivänä huhtikuuta 2002 annetun oikeusapulain (257/2002) 17 §:ään uusi 5 momentti seuraavasti:

17 §

Yksityisen avustajan palkkio ja kulukorvaus

palkkio ja kulut korvataan tältä osin vain, jos kantelu on hyväksytty tai jos sen tekemiseen on muutoin ollut perusteltu syy.

Jos asiassa on tehty oikeudenkäymiskaaren 28 luvussa tai hallintolainkäyttölain 13 a §:ssä tarkoitettu viivästyskantelu, avustajan

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

7.

Laki

tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista 26 päivänä heinäkuuta 1993 annetun lain (701/1993) 3 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1024/2002, uusi 4 momentti seuraavasti:

3 §

Maksua ei peritä, jos kantelu hyväksytään.

Oikeudenkäyntimaksu

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 .

Viivästyskantelun käsittelystä ylemmässä tuomioistuimessa peritään 50 euron maksu.

8.

Laki

ulosottokaaren 4 luvun 19 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan _____ päivänä _____ kuuta 2007 annetun ulosottokaaren (/2007) 4 luvun 19 §:n 1 momentin 3 kohta seuraavasti:

4 luku

Ulosmittaus

19 §

Muita ulosmittauskieltoja

3) valtiolta saatua korvausta, joka suoritetaan vapauden menetyksen johdosta kärsimyksestä tai kuluista, eikä valtiolta oikeudenkäynnin viivästymisen tai kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen valvontaelimen toteaman loukkauksen vuoksi saatua hyvitystä tai kulukorvausta;

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, ulosmitata ei saa:

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 .

9.

Laki**tuloverolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 30 päivänä joulukuuta 1992 annettuun tuloverolakiin (1535/1992) uusi 78 a § seuraavasti:

78 a §

korvaukset eivät ole korvauksen saajan veronalaista tuloa.

*Hyvitys viivästymisestä ja ihmisoikeuslouk-
kauskorvaukset*

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain (/) mukainen hyvitys ei ole hyvityksen saajan veronalaista tuloa.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten päätöksillä Suomen valtion korvattaviksi määräämät hyvitykset ja muut

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 200 .

Tätä lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 200 toimitettavassa verotuksessa.

1. **Lag om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att skapa ett system för betalning av ersättning i form av gottgörelse av statens medel till parterna i en rättegång på grund av dröjsmål vid rättegången.

En enskild part har rätt till skälig gottgörelse av statens medel så som föreskrivs i denna lag.

2 §

Lagens tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på ansökningsärenden samt tviste- och brottmål som behandlas i de allmänna domstolarna, mål och ärenden som behandlas i specialdomstolarna samt förvaltningsprocessuella ärenden som behandlas i förvaltningsdomstolarna och i andra förvaltningsprocessuella organ.

Denna lag tillämpas inte på ärenden som inte har tagits upp till behandling i domstol eller något annat rättskipningsorgan. Lagen tillämpas dock på brottmål i fråga om vilka förundersökningen har avslutats utan att åtal har väckts.

I fråga om nedsättning av straff eller administrativa påföljder på grund av dröjsmål vid rättegång föreskrivs särskilt.

2 kap.

Bestämmande av gottgörelse

3 §

Grunder för bedömning av dröjsmål vid rättegång

Dröjsmål vid rättegång bedöms enligt samma grunder som vid tillämpning av artikel 6 stycke 1 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 18–19/1990, nedan *Europakonventionen*) i Europarådets domstol för de mänskliga rättigheterna (nedan *Europadomstolen*).

Vid bedömningen av ett dröjsmål beaktas utöver ärendets särdrag särskilt

- 1) hur komplicerat ärendet är,
- 2) de åtgärder som parterna har vidtagit i ärendet och hur dessa inverkar på rättegångens längd,
- 3) sakens betydelse för parten.

4 §

När rättegången börjar

Den tid som skall beaktas vid bedömningen av rättegångens längd börjar

- 1) i *tvistemål och ansökningsärenden* när ärendet har blivit anhängigt vid domstolen,
- 2) i *brottmål* när en misstanke som har riktats mot en person väsentligt har påverkat personens ställning eller den behöriga myndigheten har underrättat personen om en misstänkt brottslig handling som personen påstås ha begått,
- 3) i *förvaltningsprocessuella ärenden* när ärendet har blivit tvistigt och senast när ärendet har blivit anhängigt i förvaltningsdomstolen eller i något annat förvaltningsprocessuellt organ eller hos den myndighet till vilken besvärsskriften eller en annan handling som gäller anhängiggörandet av ärendet enligt någon annan lag kan ges in.

I ett förvaltningsprocessuellt ärende som gäller bestämmande av en administrativ påföljd bedöms dröjsmål vid rättegång på samma sätt som när det gäller brottmål från den tidpunkt vid vilken parten har underrättats om att en myndighet har vidtagit en förberedande åtgärd av vilken framgår att personen är misstänkt. I ett förvaltningsprocessuellt ärende i vilket det förutsätts att ett rättelseyrkande har framställts med anledning av en myndighets beslut enligt någon annan lag för att ärendet skall kunna behandlas som fullföljdsärende i en förvaltningsdomstol eller i något annat förvaltningsprocessuellt organ, börjar den tid som skall beaktas när rättelseyrkandet har blivit anhängigt.

5 §

När rättegången upphör

Bedömningen av rättegångens längd upphör när domen eller beslutet i ärendet vinner laga kraft. Ett dröjsmål vid verkställigheten av en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft beaktas som en del av hela rättegångens längd.

Om extraordinärt ändringssökande i ärendet utgör en väsentlig förutsättning för att ärendet skall kunna avgöras slutligt, beaktas även tiden för extraordinärt ändringssökande vid bedömningen av rättegångens totala längd.

Om det har krävts flera rättegångar för att slutligt avgöra ärendet, beaktas vid bedömningen av rättegångarnas totala längd alla de rättegångar som har varit nödvändiga för att avgöra ärendet.

6 §

Gottgörelsens belopp

Syftet med den gottgörelse som avses i denna lag är att kompensera en part för den oro, osäkerhet och andra med dessa jämförbara olägenheter som parten har orsakats till följd av dröjsmål vid rättegången.

Vid prövningen av gottgörelsens belopp beaktas Europadomstolens rättspraxis som gäller ersättning för annan än ekonomisk skada enligt artikel 41 i Europakonventionen. Som bedömningsgrund vid bestämmandet av gottgörelsen används en årsersättning på minst 1 000 euro, räknat på basis av det dröjsmål vid rättegången som staten är ansvarig för. Om rättegången gäller ett ärende som är av särskilt stor betydelse för en part, är årsersättningen minst 2 000 euro. Sistnämnda ärenden är ärenden som gäller en persons försörjning, hälsa,

rättshandlingsförmåga eller någon annan motsvarande omständighet och som förutsätter att rättegången är särskilt snabb. Gottgörelsen kan vara högst 10 000 euro. Gottgörelsens maximibelopp kan överskridas om det finns särskilda skäl.

Gottgörelsen kan sättas ned på de grunder som anges i 3 § samt på den grunden att gottgörelse söks på basis av partssuccession. Rätt till gottgörelse föreligger inte till den del ett straff eller en administrativ påföljd redan har satts ned på grund av ett dröjsmål och dröjsmålet samtidigt har konstaterats bero på orsaker som staten är ansvarig för.

7 §

Betalning av gottgörelse

Gottgörelsen skall betalas till sökanden senast en månad efter det att beslutet meddelades. Gottgörelsen betalas av justitieministeriet.

Gottgörelsen är skattefri så som föreskrivs särskilt om detta. Bestämmelser om förbud mot utmätning av gottgörelse finns i 4 kap. 19 § i utsökningsbalken (/2007).

3 kap.

Gottgörelsenämnden

8 §

Tillsättandet av gottgörelsenämnden och nämndens sammansättning

Beslut om gottgörelse fattas av gottgörelsenämnden, som hör till justitieministeriets förvaltningsområde.

Gottgörelsenämnden består av ordföranden, vice ordföranden och fyra andra medlemmar. Var och en av de andra medlemmarna har en personlig suppleant. Medlemmarna i gottgörelsenämnden har uppgiften som bisyssla.

Medlemmarna i gottgörelsenämnden förordnas av republikens president för en mandattid om fyra år åt gången. Under mandattiden tillämpas bestämmelserna om domares oavsättlighet på nämndens medlemmar. På nämndens medlemmar tillämpas bestämmelserna om domarjäv.

9 §

Behörighet för gottgörelsenämndens medlemmar

Till ordförande och vice ordförande för gottgörelsenämnden kan förordnas en person som har avlagt juris kandidatexamen och som genom sin tidigare verksamhet har visat sig vara väl förtrogen med sådan rättskipning som hör till nämndens uppgiftsområde samt med Europakonventionens tillämpningspraxis.

Till annan medlem och suppleant i gottgörelsenämnden kan förordnas en person som har avlagt juris kandidatexamen och som är förtrogen med rättskipning samt med Europakonventionens tillämpningspraxis.

I gottgörelsenämnden skall finnas mångsidig sakkunskap om rättsvård.

10 §

Gottgörelsenämndens sekreterare

För beredningen av de ärenden som skall behandlas i gottgörelsenämnden ansvarar gottgörelsenämndens sekreterare. Gottgörelsenämnden beslutar om anställningen av sekreterarna. Sekreterarna kan ha uppgiften som huvud- eller bisyssla.

Till sekreterare i gottgörelsenämnden kan utnämnas eller förordnas en person som har avlagt juris kandidatexamen.

På sekreterarna tillämpas bestämmelserna om domarjäv.

11 §

Gottgörelsenämndens arbetsordning

Närmare bestämmelser om organiseringen av arbetet i gottgörelsenämnden utfärdas i gottgörelsenämndens arbetsordning, som fastställs av nämndens ordförande.

4 kap.

Förfarandet i gottgörelsenämnden

12 §

Hur ett ärende inleds

Gottgörelse skall sökas genom en till gottgörelsenämnden riktad skriftlig ansökan. Till ansökan skall fogas den utredning som behövs för att saken skall kunna behandlas.

I ansökan skall anges

- 1) sökandens namn och kontaktuppgifter,
- 2) det ärende vars behandling sökanden anser att har fördröjts så som avses i denna lag, samt motivering,
- 3) yrkandet om gottgörelse.

Ansökan skall anhängiggöras inom tre månader efter det att beslutet i ärendet har vunnit laga kraft, vid äventyr att ansökan avvisas. Ansökan kan också göras medan rättegången eller behandlingen av ett ärende fortfarande pågår. Gottgörelsenämnden underrättar den domstol eller något annat organ som behandlar ärendet om att ansökan som gäller ett anhängigt ärende har gjorts. En ansökan inverkar inte på behandlingen av ett anhängigt ärende.

13 §

Behandlingen av ärenden

I gottgörelsenämnden behandlas ärendena i skriftligt förfarande.

Staten företräds av en tjänsteman från justitieministeriet som justitieministeriet särskilt har förordnat till uppgiften. Justitieministeriet förordnar i samma ordning en suppleant för statsombudet, som vid förhinder för statsombudet kan träda i ombudets ställe i gottgörelsenämnden. Statsombudet är skyldigt att vid behandlingen av ett ärende beakta såväl statens som enskilda parters intresse.

Gottgörelsenämnden kan hålla muntlig förhandling i ett ärende på begäran av en part eller annars för att utreda ärendet. På behandlingen av ärenden tillämpas i övrigt förvaltningslagen (434/2003) i tillämpliga delar.

14 §

Gottgörelsenämndens beslutförhet

Gottgörelsenämnden är beslutför i en sammansättning som består av ordföranden eller vice ordföranden och minst tre andra medlemmar.

Gottgörelsenämndens ordförande eller vice ordförande kan avgöra de ärenden som avses i 15 §.

Gottgörelsenämnden avgör de ärenden som förts till den för behandling på föredragning. Vid lika röstetal gäller den mening som är fördelaktigare för sökanden.

15 §

Avvisande av en ansökan

Gottgörelsenämnden kan avvisa en ansökan, om

- 1) det dröjsmål som avses i ansökan inte omfattas av tillämpningsområdet för denna lag,
- 2) sökanden inte har talerätt i saken,
- 3) ansökan har gjorts senare än vad som föreskrivs i 12 § 3 mom., eller
- 4) ansökan är uppenbart ogrundad.

Ansökan kan avvisas utan att statsombudet eller någon annan ges tillfälle att yttra sig om den.

Underrättelse om att ansökan har avvisats görs per brev.

16 §

Kostnader

Om sökanden beviljas gottgörelse enligt denna lag, bestäms det samtidigt att till sökanden skall betalas ersättning av statens medel för de skäligen kostnader som ansökan om gottgörelse har orsakat.

Också en sökande som tidigare under behandlingen av ärendet har beviljats rättshjälp eller för vilken har förordnats en försvarare kan få ersättning för de skäligen kostnader som behandlingen av ärendet enligt denna lag har orsakat.

17 §

Avgiftsfrihet

Behandlingen av ärenden i gottgörelsenämnden är avgiftsfri.

18 §

Rätt att få uppgifter

Gottgörelsenämnden har utan hinder av gällande sekretessbestämmelser rätt att av domstolar, andra rättskipningsorgan och myndigheter på begäran få sådana handlingar som dessa innehar och som är nödvändiga för att ett ärende som gäller gottgörelse skall kunna behandlas.

Statsombudet har utan hinder av gällande sekretessbestämmelser rätt att av de domstolar och myndigheter som avses i 1 mom. på begäran få sådana handlingar som dessa innehar och som är nödvändiga för ombudets verksamhet.

19 §

Offentlighet och sekretess

I fråga om offentlighet och sekretess för de ärenden som behandlas i gottgörelsenämnden tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

5 kap.

Särskilda bestämmelser

20 §

Skadeståndsyrkanden

Gottgörelsenämnden behandlar inte skadeståndsyrkanden som grundar sig på dröjsmål vid rättegång. Yrkande om ersättning för skada som orsakats av dröjsmål vid rättegång kan framställas så som föreskrivs i skadeståndslagen (412/1974).

21 §

Förbud mot överklagande och rättelse av beslut

Ett i denna lag avsett beslut av gottgörelsenämnden får inte överklagas genom besvär eller extraordinära rättsmedel.

Ett beslut om gottgörelse får rättas så som föreskrivs i förvaltningslagen.

22 §

Sökande av ändring i ett offentlighetsärende

En till gottgörelsenämnden riktad begäran om att få ta del av en handling eller uppgifter avgörs så som föreskrivs i 14 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Gottgörelsenämndens avgörande får överklagas genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol så som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

23 §

Gottgörelsenämndens utlåtande

På begäran av en domstol, något annat rättskipningsorgan eller en myndighet kan gottgörelsenämnden ge ett utlåtande om det ärende om vilket utlåtande begärs har fördröjts

så som avses i denna lag. Utlåtandet binder inte den som begärt det vid prövningen av ärendet.

24 §

Arvoden

Bestämmelser om arvodena till gottgörelsenämndens medlemmar och sekreterare utfärdas genom förordning av statsrådet.

25 §

Redogörelse för bindningar

Den som föreslås bli förordnad till ordförande, vice ordförande eller medlem i gottgörelsenämnden skall före förordnandet till uppgiften lämna justitieministeriet en redogörelse enligt statstjänstemannanlagstiftningen för sina bindningar. Justitieministeriet skall också utan dröjsmål underrättas om förändringar i de uppgifter som lämnats.

6 kap.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

26 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 200 .

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

27 §

Behandling av klagomål som anförts hos Europadomstolen

Gottgörelsenämnden är behörig att pröva ett ärende som gäller dröjsmål vid rättegång även om ett klagomål i ärendet är anhängigt i Europadomstolen när denna lag träder i kraft. Ett ärende som är anhängigt i Europadomstolen skall genom en ansökan föras till gottgörelsenämnden för prövning inom sex månader efter det att denna lag har trätt i kraft, vid äventyr att ärendet annars inte upptas till prövning.

Det material som sökanden tidigare har gett in till Europadomstolen skall vid behov tillställas gottgörelsenämnden inom den tid som anges i 1 mom. Statsombudet har utan hinder av gällande sekretessbestämmelser rätt att få tillgång till det material som utrikesministeriet på Finlands regerings vägnar har gett in till Europadomstolen.

Gottgörelsenämnden skall samtidigt avgöra ett av sökanden framställt yrkande på ersättning för rättegångskostnader enligt tolkningspraxis för artikel 41 i Europakonventionen. Staten är skyldig att som rättegångskostnader ersätta faktiska och nödvändiga kostnader till ett skäligt belopp.

28 §

Rättegångar som upphört före lagens ikraftträdande

Gottgörelse för dröjsmål vid rättegång kan sökas också i det fallet att rättegången eller förundersökningen så som avses i denna lag har upphört högst sex månader innan lagen har trätt i kraft och klagomål i ärendet inte är anhängigt i Europadomstolen. Ansökan skall ges in till gottgörelsenämnden inom tre månader efter det att denna lag har trätt i kraft, vid äventyr att ansökan annars inte upptas till prövning.

29 §

Offentlig delgivning

Efter det att lagen har blivit stadfäst publicerar justitieministeriet en i 62 § i förvaltningslagen avsedd offentlig delgivning om möjligheten att söka gottgörelse med anledning av en rättegång som har upphört tidigare.

2.**Lag om ändring av rättegångsbalken**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i rättegångsbalken 2 kap. 11 §, sådan den lyder i lag 666/2005, samt *fogas* till nämnda kapitel en ny 12 § och till lagen ett nytt 28 kap., i stället för det 28 kap. som upphävts genom lag 360/2003, som följer:

2 kap.

Om domförhet

11 §

I hovrätten och högsta domstolen kan två ledamöter handlägga och avgöra ett ärende som gäller en i 28 kap. avsedd dröjsmålsklagan. Ett ärende skall överföras till tre ledamöter för avgörande, om de två ledamöterna bestämmer det eller om de inte är eniga om avgörandet. I högsta domstolen kan ett ärende också överföras till en avdelning med fem ledamöter för avgörande.

Om hovrätten eller högsta domstolen redan tidigare har förkastat eller avvisat en dröjsmålsklagan, kan en ledamot förkasta eller avvisa en ny klagan från en part, om det inte läggs fram sådana nya omständigheter eller bevis som är av betydelse för avgörandet av saken. En ledamot kan också besluta om åtgärder som hänför sig till förberedelsen av ett ärende som gäller dröjsmålsklagan. I annat fall skall ärendet överföras till en sådan sammansättning som avses i 1 mom. för avgörande.

12 §

Angående de allmänna domstolarnas domförhet i vissa mål och ärenden föreskrivs särskilt.

28 kap.

Klagan om dröjsmål vid rättegång

1 §

En part kan så som föreskrivs i detta kapitel anföra klagan hos en högre domstol över dröjsmål vid behandlingen av ett ärende som är anhängigt i domstol (*dröjsmålsklagan*). Klagan anförs hos hovrätten, om ärendet är anhängigt i tingsrätten, och hos högsta domstolen, om ärendet är anhängigt i hovrätten.

2 §

Dröjsmålsklagan får anföras utan tidsbegränsning.

Dröjsmålsklagan skall anföras skriftligen. Klagoskriften skall ges in till den domstol som behandlar huvudsaken. Klagoskriften skall riktas till den högre domstol som är behörig och i den skall anges

- 1) klaganden, domstolen och det ärende vars dröjsmål klagan gäller,
- 2) en begäran om att den högre domstolen skall vidta en åtgärd i ärendet, samt
- 3) de omständigheter som klagan grundar sig på.

Till klagoskriften skall fogas de skriftliga bevis som parten lägger fram till stöd för sin klagan. I fråga om klagoskriften iakttas dessutom i tillämpliga delar vad som föreskrivs i 25 kap. 16 §.

3 §

Den domstol som behandlar huvudsaken skall genast sända klagoskriften jämte bilagor till den högre domstolen samt underrätta de övriga parterna om klagan. Underrättelsen kan sändas per post.

Parterna kan om de så önskar ge in ett yttrande om klagan till domstolen. Yttrandet skall ges inom två veckor efter det att underrättelsen om klagan har sänts.

Domstolen skall foga nödvändig utredning till handlingarna och genast efter att den i 2 mom. utsatta tiden har gått ut sända handlingarna till den högre domstolen.

4 §

Den högre domstolen skall avgöra dröjsmålsklagan skyndsamt och senast inom en månad efter det att de handlingar som avses i 3 § 3 mom. inkommit, om det inte finns särskilda skäl att avvika från denna tidsfrist.

Innan ärendet avgörs kan den högre domstolen på lämpligt sätt begära ytterligare upplysningar av den domstol som behandlar huvudsaken eller av en part.

En dröjsmålsklagan kan avgöras utan att någon muntlig förhandling hålls. I hovrätten kan ärendet avgöras utan föredragning.

5 §

En dröjsmålsklagan bifalls, om behandlingen av huvudsaken har fördröjts så att en parts rätt till rättegång inom skälig tid kränks eller allvarligt äventyras.

När den högre domstolen bifaller en dröjsmålsklagan kan den

- 1) förordna att huvudsaken skall behandlas skyndsamt i den lägre domstolen,
- 2) sätta ut en tid inom vilken domstolen skall vidta någon viss åtgärd vid behandlingen av ärendet,
- 3) förordna om domstolens sammansättning,
- 4) förordna en domare vid en annan domstol inom dess domkrets eller hovrätten förordna en ledamot, assessor eller fiskal att behandla ärendet, med personens samtycke, eller
- 5) överföra ärendet till en annan domstol inom dess domkrets.

Den föredragande som avses i 2 mom. 4 punkten har under den tid han eller hon som domare behandlar ärendet i tingsrätten sådan rätt att kvarstå i tjänsten som i grundlagen föreskrivs för domare.

6 §

Hovrättens beslut i ett ärende som gäller dröjsmåsklagen får inte överklagas.

Domstolen skall vid behandlingen av huvudsaken iaktta ett förordnande som meddelats av den högre domstolen.

Parterna svarar själva för sina rättegångskostnader till följd av en dröjsmåsklagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag om ändring av förvaltningsprocesslagen

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till förvaltningsprocesslagen av den 26 juli 1996 (586/1996) nya 13 a och 13 b, 30 a och 53 a § samt till 75 § ett nytt 3 mom. som följer:

13 a §

Dröjsmåsklagen

En part kan anföra klagan hos högsta förvaltningsdomstolen över dröjsmål vid behandlingen av ett ärende som är anhängigt i en förvaltningsdomstol. I fråga om anförandet och behandlingen av en dröjsmåsklagen tillämpas i övrigt 28 kap. 2–4 § i rättegångsbalken.

13 b §

Åtgärder

En dröjsmåsklagen bifalls, om behandlingen av ärendet har fördröjts så att en parts rätt till rättegång inom skäligen tid kränks eller allvarligt äventyras.

När högsta förvaltningsdomstolen bifaller en dröjsmåsklagen kan den

- 1) förordna att ärendet skall behandlas skyndsamt i förvaltningsdomstolen,
- 2) sätta ut en tid inom vilken förvaltningsdomstolen skall vidta någon viss åtgärd vid behandlingen av ärendet,
- 3) förordna om förvaltningsdomstolens sammansättning,
- 4) förordna en föredragande vid domstolen eller en domare från en annan förvaltningsdomstol att behandla ärendet eller motsvarande ärenden, med personens samtycke, eller
- 5) överföra ärendet till en annan förvaltningsdomstol för behandling.

Förvaltningsdomstolen skall vid behandlingen av ärendet iaktta ett förordnande som meddelats av högsta förvaltningsdomstolen.

30 a §

Uppskattning av behandlingstiden

En förvaltningsdomstol eller ett annat förvaltningsprocessuellt organ skall på begäran ge en part en uppskattning av behandlingstiden för ett ärende.

53 a §

Dröjsmål vid behandlingen av en administrativ ekonomisk påföljd

När ärendet gäller bestämmande av en administrativ ekonomisk påföljd eller överklagande av ett beslut av en förvaltningsmyndighet genom vilket en sådan påföljd har bestämts, kan förvaltningsdomstolen eller ett annat förvaltningsprocessuellt organ i sitt avgörande beakta att behandlingen av ärendet har fördröjts så som föreskrivs i lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång (/). Förvaltningsdomstolen eller det andra förvaltningsprocessuella organet kan då sätta ned beloppet av den administrativa påföljden eller slopa påföljden helt och hållet.

I fråga om beaktandet av dröjsmål vid rättegång när ett förelagt vite döms ut föreskrivs i viteslagen (1113/1990).

75 §

Övriga stadganden om ersättning för kostnader

Den som har anfört dröjsmålsklagan enligt 13 a § ansvarar för sina rättegångskostnader till följd av klagan. Om detta vore oskäligt särskilt med hänsyn till det avgörande som meddelats i ärendet, kan högsta förvaltningsdomstolen när den förordnar om en åtgärd enligt 13 b § samtidigt bestämma att de kostnader som dröjsmålsklagan orsakat personen i fråga skall ersättas av statens medel.

Denna lag träder i kraft den 200 .

4.**Lag om ändring av 11 § i viteslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i viteslagen av den 14 december 1990 (1113/1990) 11 § som följer:

11 §

Utdömmande av vite till nedsatt belopp

Vite får dömas ut till nedsatt belopp, om huvudförpliktelsen till väsentlig del har uppfyllts, om den förpliktades betalningsförmåga har försvagats avsevärt eller om det finns någon annan grundad anledning att sätta ned vitet.

Vite får också dömas ut till nedsatt belopp, om det vid rättegången bedöms ha skett ett dröjsmål som staten är ansvarig för. Om bedömningen av dröjsmål föreskrivs i lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång (/).

Denna lag träder i kraft den 200 .

Lagen tillämpas på fall i vilka ett ärende som gäller utdömande av vite har blivit anhängigt efter det att lagen har trätt i kraft.

5.

Lag om ändring av lagen om högsta förvaltningsdomstolen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 20 om högsta förvaltningsdomstolen (/) 2 § 1 mom. samt
fogas till lagen en ny 6 a § som följer:

2 §

Vid högsta förvaltningsdomstolen behandlas som rättskipningsärenden

- 1) besvär över förvaltningsdomstolarnas beslut,
- 2) besvär som, enligt vad som särskilt föreskrivs, anförs över andra domstolars eller rättskipningsmyndigheters beslut,
- 3) besvär som anförs över statsrådets och ministeriernas samt andra myndigheters beslut, när det inte har föreskrivits att besvär skall anföras hos förvaltningsdomstolen eller någon annan rättskipningsmyndighet,
- 4) dröjsmålsklagan som avses i förvaltningsprocesslagen (586/1996),
- 5) ärenden som gäller extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden och förvaltningsprocessuella ärenden.

6 a §

I högsta förvaltningsdomstolen kan två ledamöter handlägga och avgöra en sådan dröjsmålsklagan som avses i 13 a § i förvaltningsprocesslagen. Ett ärende skall hänskjutas till tre ledamöter, om de inte är eniga om avgörandet. Ett ärende kan också hänskjutas till en sammansättning med fem ledamöter.

Om högsta domstolen redan tidigare har förkastat en dröjsmålsklagan, kan en ledamot förkasta en parts klagan, om parten inte lägger fram nya omständigheter som är av betydelse för avgörandet av ärendet

Denna lag träder i kraft den 200 .

6.

Lag om ändring av 17 § i rättshjälpslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 17 § i rättshjälpslagen av den 5 april 2002 (257/2002) ett nytt 5 mom. som följer:

17 §

Arvode och kostnadsersättning till ett privat biträde

Om dröjsmålsklagan enligt rättegångsbalkens 28 kap. eller förvaltningsprocesslagens 13 a § har anförts i ärendet, ersätts biträdets arvode och kostnader till dessa delar endast om klagan har bifallits eller om det annars har funnits grundad anledning att anföra klagan.

Denna lag träder i kraft den 20 .

7.

Lag om ändring av 3 § i lagen om avgifter för domstolars och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 3 § i lagen av den 26 juli 1993 om avgifter för domstolars och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer (701/1993), sådan bestämmelsen lyder i lag 1024/2002, ett nytt 4 mom. som följer:

3 §

Rättegångsavgift

För behandlingen av en dröjsmålsklagan i en högre domstol tas ut en avgift på 50 euro. Ingen avgift tas ut om klagan bifalls.

Denna lag träder i kraft den 20 .

8.

Lag om ändring av 4 kap. 19 § i utsökningsbalken

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utsökningsbalken av den 2007 (/2007) 4 kap. 19 § 1 mom. 3 punkten som följer:

4 kap.

Utmätning

19 §

Andra utmätningförbud

Utöver vad som föreskrivs någon annanstans i lag får följande tillgångar inte utmätas:

3) ersättning som staten betalat för lidande eller kostnader till följd av frihetsberövande, och inte heller gottgörelse eller kostnadsersättning som staten betalat med anledning av dröjsmål vid rättegång eller en kränkning som konstaterats av ett övervakningsorgan som utövar tillsyn över internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna,

Denna lag träder i kraft den 20 .

9.**Lag om ändring av inkomstskattelagen**

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till inkomstskattelagen av den 30 december 1992 (1535/1992) en ny 78 a § som följer:

78 a §

Gottgörelse för dröjsmål och ersättningar för kränkning av de mänskliga rättigheterna

Gottgörelse enligt lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång (/) är inte skattepliktig inkomst för mottagaren.

Gottgörelser och andra ersättningar som finska staten skall betala enligt ett beslut av ett övervakningsorgan som utövar tillsyn över internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna är inte skattepliktig inkomst för mottagaren.

Denna lag träder i kraft den 200 .

Denna lag tillämpas första gången vid beskattningen för 200 .