

Luonnos 14.6.2011

Hallituksen esitys oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan lakia oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009) muutettavaksi niin, että sen soveltamisala laajennettaisiin koskemaan myös yleisiä hallinto-tuomioistuimia ja erityistuomioistuimia. Lisäksi muutettaisiin hallintolainkäyttölakia.

Esityksen tarkoituksena on antaa asianosaiselle oikeussuojaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämällä tehokkaalla kansallisella oikeussuojakeinolla silloin, kun hallintoasiaa koskeva oikeudenkäynti viivästyy. Asianosaisella olisi tällöin oikeus saada valtion varoista kohtuullinen hyvitys. Tuomioistuinta koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös valitusasioita käsittelevissä muutoksenhakulautakunnissa. Nykyisin oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annettua lakia sovelletaan vain yleisissä tuomioistuimissa.

Lisäksi hallintolainkäyttölakiin lisättäisiin säännös siitä, että hallintotuomioistuimen tulisi asianosaisen pyynnöstä ilmoittaa hänelle arvio asian käsittelyajasta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 2013 alussa.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Oikeus oikeudenkäyntiin ilman aiheetonta viivytystä turvataan Suomen perustuslaissa, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sekä Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan asianosaisilla on oltava käytettävissään ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan.

Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009) on tullut voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010. Laki koskee oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä yleisissä tuomioistuimissa. Nykyisestä lainsäädännöstä puuttuvat vastaavat säännökset oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä hallintolainkäytössä.

Käsitellessään ehdotusta laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (jäljempänä *hyvityslaki*) eduskunnan perustuslakivaliokunta piti erityisen tärkeänä, että hyvityslain soveltamisalaa laajennetaan mahdollisimman pian erillisellä muutoksella (PeVL 2/2009 vp). Eduskunnan lakivaliokunta piti lain soveltamisalan laajentamista tärkeänä ja viittasi tässä yhteydessä erityisesti tilanteeseen vakuutus oikeudessa ja markkinaoikeudessa (LaVM 3/2009 vp).

Esityksen tarkoituksena on, että oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskeva laki laajennettaisiin koskemaan myös hallintolainkäyttöä. Tavoitteena on parantaa asianosaisten oikeusturvaa sekä panna täytäntöön Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä aiheutuvat velvoitteet. Euroopan neuvosto seuraa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamien päätösten toimeenpanoa ja neuvosto on edellyttänyt tapauksista riippuen jäsenmaiden ryhtyvän yleisiin toimenpiteisiin ("general measures") kuten lainsäädännön uudistamiseen uusien ihmisoikeusloukkausten välttämiseksi muun muassa oikeudenkäynnin viivästymistapauksissa.

2 Nykytila

2.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö

Yleistä

Suomen perustuslain 21 §:ää sisältyy yksityisen oikeusturvaa koskeva perussäännös, jossa säädetään sekä oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin että hyvän hallinnon takeista. Perustuslakia säädettyä taustalla ovat olleet ennen kaikkea Euroopan ihmisoikeussopimuksen (jäljempänä *ihmisoikeussopimus*) oikeusjärjestyksellemme asettamat vaatimukset.

Ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan 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.

Ihmisoikeussopimuksessa käytettyjä käsitteitä tulkitaan autonomisesti, toisin sanoen itsenäisesti suhteessa kansallisiin oikeusjärjestelmiin. Artikla 6(1) soveltuu ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan myös useisiin sellaisiin asiaryhmiin, joita pidetään kansallisesti julkisoikeudellisina, esimerkiksi taloudellisia sosiaalietuksia koskeviin asioihin tai lastensuojeluun liittyviin asioihin. Artikla ei sen sijaan sovellu esimerkiksi verotusta koskeviin asioihin, jollei kysymys ole hallinnollisesta taloudellisesta sanktiosta, käytännössä veronkorotuksesta (*Janosevic, Västberga Taxi Aktiebolag ja Vulic v. Ruotsi*, EIT 2002, sekä *Jussila v. Suomi*, EIT 2006). Näitä asioita arvioidaan syyteasioihin rinnastuvalla tavalla.

Ihmisoikeussopimuksen 6(1) 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. Hallintolainkäyttöön kuuluvien asioiden osalta myös oikaisuvaatimukseen tai asian käsittelyyn muutoksenhakulautakunnassa kulunut aika otetaan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan huomioon arvioitaessa oikeudenkäynnin keston kohtuullisuutta, mikäli oikaisun vaatiminen on ollut edellytyksenä valituksen tekemiselle.

Myöskään alemman asteen päätöksen kumoaminen ja asian palauttaminen uudelleen käsiteltäväksi ei ole katkaissut ajan kulumista asian käsittelyn kokonaisaikaa arvioitaessa. Merkityksellistä on siis muutoksenhakuun kokonaisuudessaan kulunut aika (esim. *Kaura v. Suomi*, EIT 2009).

Hallinnollisten taloudellisten seuraamusten osalta asian käsittelyn alkamisajankohtaa arvioidaan vastaavasti kuin syyteasioissa. Ratkaisevaa on, missä vaiheessa asianosaiselle esitetään sellainen viranomaisen alustava kanta, että hän tulee tietoiseksi seuraamuksen määräämisen mahdollisuudesta. Veronkorotusta koskevissa asioissa tämä ajankohta liittyy yleensä vero-tarkastuskertomuksen tiedoksi antamiseen verovelvolliselle. Muissa seuraamuksissa vastaavana ajankohtana voidaan pitää esimerkiksi asianosaisen kuulemistä. Toimivalta seuraamuksen määräämiseen on yleensä hallintoviranomaisella, jolloin asian käsittelyn alkamisajankohta sijoittuu hallintomenettelyyn. Eräiden seuraamusten osalta toimivalta kuuluu kuitenkin jo ensi vaiheessa tuomioistuimelle. Näissäkin tilanteissa käsittelyn keston 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 sekä kansallisten tuomioistuinten ja viranomaisten toiminta oikeudenkäynnissä. Useissa tuomioissa on todettu tavoitteeksi, ettei mikään oikeusaste käsitelisi asiaa vuotta kauemmin. Tavanomaista nopeampaa käsittelyä edellyttävät asiat, joissa valittajalla on tärkeä henkilökohtainen intressi, esimerkiksi lapsioikeudelliset asiat. Kyseenalaisina on pidetty erityisesti sellaisia pitkäkköjä ajanjaksoja, jolloin asian käsittely ei ole lainkaan edennyt tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Puutteellisista resursseista tai muista rakenteellisista seikoista aiheutuvat viivästykset eivät yleensä poista valtion vastuuta.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsotaan yleensä, että erittäin pitkään jatku-neissa oikeudenkäynneissä viivästyminen jää joka tapauksessa valtio-osapuolen vastuulle. Tämä koskee käytännössä noin 10 vuotta ja sitä kauemmin jatkuneita oikeudenkäyntejä. Näin pitkää oikeudenkäynnin kestoja pidetään jo sellaisenaan ilmeisen kohtuuttomana.

Ihmisoikeustuomioistuin voi ottaa valituksen tutkittavaksi vain, jos valittaja on väitetyn ihmisoikeusloukkauksen ”uhri” (”victim”) ihmisoikeussopimuksen 34 artiklassa tarkoitetulla tavalla. 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 nimenomaisesti todettu että otettu rangaistusta määrättäessä sitä lieventävänä seikkana mitattavalla tavalla huomioon (*Eckle v. Saksa*, EIT 1982 ja *Beck v. Norja*, EIT 2001).

Suomi on vuodesta 2000 lähtien saanut useita ihmisoikeustuomioistuimen langettavia tuomioita sillä perusteella, että oikeudenkäynti ei ole tapahtunut 6(1) artiklassa edellytetyn kohtuullisen ajan kuluessa. Hallintolainkäytössä tällaisia tuomioita on kuitenkin ollut vähemmän kuin yleisessä lainkäytössä. Oikeusministeriö maksoi hallintolainkäytön viivästyksistä ihmistuomioistuimen asioissa vuonna 2009 korvauksia yhteensä 19 855 euroa. Tästä summasta kulujen korvausta oli 4 055 euroa ja aineettoman vahingon korvausta 15 800 euroa. Tapauksia oli yhteensä neljä, joista kaksi ratkaistiin ihmisoikeustuomioistuimen tuomiolla ja kaksi ihmisoikeustuomioistuimen vahvistamalla sovinnolla. Maksettujen hyvitysten määrät olivat 3 800 eurosta 8 000 euroon.

- 2010? [päivitetään kesän aikana, kun OHO selvittää luvut]

Oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon oikeudenkäynnin viivästymistä 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 taustajatuksena on, että sopimuksella taatut ihmisoikeudet tulee ensisijaisesti turvata kansallisella tasolla. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan "perusteltavissa oleva väite" ("arguable complaint") jonkin ihmisoikeussopimuksessa turvatun oikeuden loukkauksesta velvoittaa takaamaan 13 artiklan mukaisen oikeussuojakeinon. Artikla edellyttää tehokasta oikeussuojakeinoja, muttei takaa myönteistä lopputulosta yksittäistapauksessa (*K. ja T. v. Suomi*, EIT 2001).

Kun ihmisoikeussopimuksen 6 (1) 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.

Ratkaisussaan *Kudla v. Puola*, EIT 2000, ihmisoikeustuomioistuin katsoi ensimmäisen kerran, että ihmisoikeussopimuksen 6(1) ja 13 artikla voivat tulla yhtä aikaa sovellettaviksi. Oikeudenkäynnin kohtuutonta kestoja 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.

Arvioidessaan sitä, oliko valittajan käytettävissä ollut 13 artiklassa tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino, ihmisoikeustuomioistuin totesi artiklassa edellytetyn, että oikeussuojakeino on 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 keinojen 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 reparatiivinen keino, jolla voidaan asianmukaisesti hyvittää ("adequate redress") jo tapahtunut loukkaus. *Kudla*-tapauksessa tällaista tehokasta keinoja ei ollut ollut valittajan käytettävissä, joten 13 artiklaa oli loukattu.

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.

Tehokas ennalta estävä keino

Ihmisoikeustuomioistuimen laajassa oikeuskäytännössä on täsmennetty sitä, millainen oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan käytettävä oikeussuojakeino katsotaan tehokkaaksi. Näitä oikeussuojakeinoja on selostettu tarkemmin hyvityslakia koskevassa hallituksen esi-

tyksessä (HE 233/2008 vp) sekä oikeussuojakeinotyöryhmän mietinnössä (Oikeusministeriö, työryhmämietintö 2006:21).

Tapauksessa *Kangasluoma v. Suomi*, EIT 2004, Suomen hallitus oli vedonnut useisiin oikeussuojakeinoihin, joita valittajalla oli ollut käytettävissään oikeudenkäynnin viipymistä vastaan. Vielä tuolloin voimassa olleen säännöksen mukaan asian tarpeettomasta lykkäämisestä käräjäoikeudessa voitiin kannella hovioikeuteen. Muita oikeussuojakeinoja olivat olleet esitutinnan ja syyteharkinnan viipymisen osalta kantelu ylemmille viranomaisille, kantelu yleisille laillisuusvalvojille, kiirehtimispyyntö asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle, valtion vahingonkorvausvastuu aiheutuneesta vahingosta sekä rangaistuksen lieventäminen viipymisen perusteella. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi kuitenkin tuomiossaan, ettei hallitus ollut osoittanut näitä keinoja tehokkaiksi. Pelkkä viivästys ei sellaisenaan ollut peruste korvaukselle Suomen lain mukaan. Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa oli siten rikottu.

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 (esim. *Hartman v. Tsekin tasavalta*, EIT 2003, ja *Mlynar v. Tsekin tasavalta*, EIT 2005).

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ennalta estäviksi oikeussuojakeinoiksi on katsottu ainakin Portugalin rikosprosessilaissa asetetut lyhyehköt määrääjat rikosoikeudenkäynnin eri vaiheille (*Tomé Mota v. Portugal*, EIT 1999, ja *Moreira Barbosa v. Portugal*, EIT 2004) ja Itävallan tuomioistuinlain 91 §:n mukainen kiirehtimispyyntö ylemmälle tuomioistuimelle.

Tehokas jälkikäteen hyvittävä keino

Useassa Euroopan neuvoston jäsenvaltiossa on viime vuosina otettu käyttöön järjestelmä, jonka mukaisesti asianosaisella on oikeus saada valtiolta rahakorvaus oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella. Ihmisoikeustuomioistuin on yleensä pitänyt järjestelmiä tehokkaina oikeussuojakeinoina. Kansallisen korvauksen tason tulee kuitenkin olla riittävä.

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 oletama, 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, että kansallisesti valtiossa, jossa on viivästystilanteissa useampia oikeussuojakeinoja, voidaan myöntää pienempiä hyvityksiä kuin ihmisoikeustuomioistuimessa, 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.

Ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että liialliset viivästykset hyvitystä koskevassa menettelyssä saattavat vaikuttaa siihen, onko hyvitys riittävä. Hyvityksen myöntämistä koskevan menettelyn viivästyminen tulee ottaa huomioon myönnetyn hyvityksen määrässä (*Sartory v. Ranska*, EIT 2009).

Tuomioistuin hyväksyy sen, että viranomaiset tarvitsevat aikaa hyvityksen maksamiseen, mutta tähän ei saa yleensä kulua kauempaa kuin kuusi kuukautta siitä, kun hyvitystä koskeva tuomio tulee 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 (esim. *Zullo v. Italia*, EIT 2006).

Rikosasioissa riittävän tehokkaana jälkikäteisenä keinona hyvittää oikeudenkäynnin pitkä kesto on pidetty rangaistuksen lieventämisestä. Ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että valittaja menettää ihmisoikeussopimuksen 34 artiklan mukaisen loukatun asemansa, jos kansalliset viranomaiset ovat nimenomaisesti tai asiallisesti tunnustaneet väitetyn rikkomuksen ja hyvittäneet sen. Rangaistuksen lieventäminen oikeudenkäynnin pitkän keston vuoksi ei kuitenkaan sellaisenaan poista valittajalta loukatun asemaa. Tilanne on toinen silloin, kun kansalliset viranomaiset ovat riittävän selvästi tunnustaneet kohtuullista aikaa koskevan vaatimuksen rikkomuksen ja hyvittäneet sen vähentämällä rangaistusta nimenomaisella ja mitattavalla tavalla (*Uoti v. Suomi*, EIT 2007).

Kansallisen oikeussuojakeinon tehokkuutta oikeudenkäynnin viivästystilanteissa on tarkasteltu myös esimerkiksi tapauksessa *McFarlane v. Irlanti*, EIT 2010, jossa ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että 13 artiklaa oli rikottu, koska yksikään kansallisista oikeussuojakeinoista ei ilmeisesti ollut kyseessä olevassa tapauksessa tehokkaalla tavalla asianosaisen käytettävissä. Tehokkuuden arvioinnissa ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että kansallista oikeussuojakeinoa ei ollut koskaan käytetty, vaikka se oli ollut teoriassa pitkään olemassa. Arvioinnissa kiinnitettiin huomiota myös esimerkiksi oikeussuojamenettelyjen kestoon ja niistä asianosaiselle aiheutuviin kustannuksiin.

2.2 Hallintotuomioistuimet ja niiden käsittelyajat

Yleistä

Hallintolainkäyttölakia sovelletaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa, alueellisissa hallinto-oikeuksissa ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa, vakuutus-oikeudessa, markkinaoikeudessa hankinta-, kilpailu ja energiamarkkina-asoiden käsittelyssä, työtuomioistuimessa työehtosopimuksissa yleissitovuuden vahvistamista koskevista päätöksistä ja työneuvoston eräissä poikkeuslupa-asioissa antamista ratkaisuksista tehtyjen valitusten käsittelyssä, sekä muutoksenhakulautakunnissa ja hallintoviranomaisissa hallintopäätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyssä. Asia tulee hallintotuomioistuimessa tavallisimmin vireille valituksena, jonka kohteena on viranomaisen tekemä hallintopäätös tai viranomaisen tekemään päätökseen oikaisuvaatimuksen johdosta annettu päätös.

Korkein hallinto-oikeus

Perustuslain mukaan ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäytössä käyttää korkein hallinto-oikeus. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu vuosittain noin 4 000 asiaa, mutta asiamäärä

on hienoisessa kasvussa. Vuonna 2010 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 4 586 asiaa ja se ratkaisi 4 202 asiaa. Suurimman asiaryhmän muodostavat veroasiat. Muita suuri asiaryhmiä ovat sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät asiat sekä rakentaminen.

Taulukko 1: Korkeimman hallinto-oikeuden asiamäärät, käsittelyajat ja resurssit 2006–2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Saapuneet asiat	3 793	3 891	4 298	4 379	4 586
Ratkaistut asiat	4 006	3 797	3 734	3 965	4 202
Keskimääräinen käsittely-aika kk	10,3	9,8	9,9	10,2	11,1
Henkilötyövuodet	102,1	99	98,8	96,7	99,7

Hallintolainkäytössä on lähtökohtana kaksiasteinen muutoksenhaku hallintotuomioistuimiin. Alueellisten hallinto-oikeuksien päätöksiin saa pääsääntöisesti hakea muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Muutoksenhakua on kuitenkin rajoitettu useissa asiaryhmissä säätämällä valitusluvasta tai valituskiellosta. Valituslupaperusteista on yleissäännös hallintolainkäyttölaisissa, mutta myös muuhun lainsäädäntöön sisältyy säännöksiä valituslupaperusteista. Käytännössä lähes 40 prosenttia korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista valituksista kuuluu asiaryhmiin, joissa muutoksenhaku edellyttää valituslupaa. Alueellisten hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviä sekä hallinto-oikeuksien välisiä tehtävien jakoa selvittänyt tasotyöryhmä on lokakuussa 2010 valmistuneessa mietinnössään ehdottanut valituslupajärjestelmän laajentamista.

Suurimmassa osassa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista on kyse hallinto-oikeuden päätöstä koskevasta valituksesta tai valituslupapyyntöstä. Voimassa olevan hallintolainkäyttölain mukaan myös valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lisäksi edelleen on voimassa muitakin säännöksiä, joiden mukaan muutoksenhaku hallintoviranomaisen päätöksestä ohjautuu poikkeuksellisesti suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallinto-oikeudet

Alueellisia hallinto-oikeuksia ovat Helsingin, Turun, Hämeenlinnan, Kouvolan, Kuopion, Vaasan, Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet. Lisäksi Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä toimii Ahvenanmaan hallintotuomioistuin.

Hallintolainkäytön kehittämisessä on pitkään ollut suuntana ensimmäisenä oikeusasteena toimivien yleisten hallintotuomioistuinten vahvistaminen. Hallinto-oikeuksiin tulee nykyisin valituksia laaja-alaisesti eri asiaryhmistä. Kaikilla hallinto-oikeuksilla on pääosin samanlainen asiallinen toimivalta, mutta joitakin asiaryhmiä on keskitetty yhteen hallinto-oikeuteen.

Valitusten riittävän joutuissa käsittely on tärkeää kaikissa asiaryhmissä, mutta asiaryhmien kesken on eroavuuksia siinä, kuinka kiireellisistä asioista on kysymys ja millaisia seurauksia asian käsittelyn viivästyttämisestä voi aiheutua asianosaisille tai yhteiskunnalle. Hallinto-oikeuksissa käsitellään useita sellaisia asiaryhmiä, joissa valitukset on laissa säädetty käsiteltäviksi kiireellisinä. Esimerkiksi palvelussuhdeturvaa, huostaanottoa, asiakirjajulkisuutta ja asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa ase-

makaavaa koskeva valitus on säädetty käsiteltäväksi kiireellisenä. Toisaalta esimerkiksi toimeentuloa koskeva valitus tulee luonteensa vuoksi käsitellä kiireellisenä.

Hallinto-oikeuksiin saapuu vuosittain yhteensä noin 20 000–24 000 asiaa. Suurin osa hallinto-oikeuksissa vireille tulevista asioista on valituksia. Hallinto-oikeuksiin saapuvat hakemusasiat koskevat tahdonvastaista lasten huostaanottoa, hoitoon määräämistä mielenterveysasioissa koskevia alistuksia sekä erilaisia hallintoriita-asioita. Suurimman asiaryhmän muodostavat nykyisin sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat, joiden osuus on kolmannes kaikista asioista. Niistä pääosa on mielenterveysasioita, lastensuojeluasioita ja toimeentulotukiasioita. Toiseksi suurin asiaryhmä on veroasiat, joiden osuus kaikista asioista on kuitenkin vähentynyt 1990-luvun alkupuolen 70 prosentista nykyiseen noin 15 prosenttiin. Muita suuria asiaryhmiä ovat rakentamiseen ja ympäristöön liittyvät asiat sekä ulkomaalaisasiat.

Taulukko 2: Hallinto-oikeuksien asiamäärät, käsittelyajat ja resurssit 2006–2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Saapuneet asiat	24 488	19 651	20 665	22 635	23 246
Ratkaistut asiat	22 813	23 197	22 478	21 598	22 959
Keskimääräinen käsittelyaika kk	8,4	9,3	9,2	7,8	7,3
Henkilötyövuodet	442	449	455	452,9	453

Vakuutusoikeus

Asioiden käsittelyssä vakuutusoikeudessa noudatetaan pääosin hallintolainkäyttölakia. Useissa etuuslaeissa on myös omia menettelysäännöksiä esimerkiksi valituskirjelmän toimitamisesta etuuslaitokseen, valitusajan jälkeen saapuneen valituksen käsittelystä sekä päätöksen oikaisemisesta. Valituskirjelmä toimitetaan tavallisesti etuuslaitokseen, joka päättää siitä, voidaanko päätöstä oikaista. Jos etuuslaitos ei oikaise päätöstä valituksen mukaisesti, sen tulee toimittaa valituskirjelmä valitusviranomaiselle. Etuuslaeissa on myös säännöksiä hakemuksen käsittelyn määräajasta etuuslaitoksessa, valituksen valitusviranomaiselle toimitamisen määräajasta sekä viivästysajalta maksettavasta korotuksesta silloin, kun etuuden maksaminen viivästyy.

Vakuutusoikeuteen saapui vuonna 2010 yhteensä 7 557 asiaa. Suurimman asiaryhmän muodostavat eri eläkejärjestelmien mukaisista työeläkepäätöksistä tehty valitukset. Muita suuria asiaryhmiä ovat työttömyysturva-asiat, opintotukiasiat, työtapaturma-asiat, sotilasvamma-asiat, sairausvakuutusasiat ja asumistukiasiat. Lisäksi vakuutusoikeudessa käsitellään kansaneläkeasioita, vammais- ja hoitotukiasioita, kuntoutusasioita, rikosvahinkoasioita, Suomen sosiaaliturvan soveltamisasioita, palkkaturva-asioita ja muita sosiaalivakuutusasioita. Lainvoimaisen päätöksen poistamista koskevat asiat vähenivät vuonna 2007, jolloin niiden käsittely siirrettiin muutoksenhakulautakunnille. Uusin asiaryhmä vakuutusoikeudessa ovat vuodesta 2009 alkaen elatustukiasiat, joissa aikaisemmin haettiin muutosta hallinto-oikeudelta. Muutoksenhakutien muutos liittyi elatustuen toimeenpanoon siirtoon kunnilta Kansaneläkelaitokselle. Vakuutusoikeuden päätöksiin ei yleensä saa hakea muutosta valittamalla.

Taulukko 3: Vakuutusosoikeuden asiamäärät, käsittelyajat ja resurssit 2006–2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Saapuneet asiat	10 177	7 087	7 117	7 743	7 557
Ratkaistut asiat	10 396	10 423	9 814	7 364	7 503
Keskimääräinen käsittelyaika kk	14,5	15	13,6	10,9	10,8
Henkilötyövuodet	112	119	117	113,3	110,9

Markkinaoikeus

Markkinaoikeus toimii erityistuomioistuimena julkisia hankintoja koskevissa asioissa, kilpailuasioissa, energiamarkkina-asioissa ja markkinaoikeudellisissa asioissa. Markkinaoikeus käsittelee lisäksi ne asiat, jotka erikseen säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi. Muut kuin markkinaoikeudelliset asiat kuuluvat hallintolainkäytön piiriin. Näiden asioiden käsittelyssä noudatetaan esimerkiksi kilpailunrajoituslain (480/1992), julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) ja sähkömarkkinalain (386/1995) ohella hallintolainkäyttölakia. Nämä asiat tulevat markkinaoikeudessa vireille valituksella tai hakemuksella. Kilpailuasia voi tulla viireille myös esityksellä. Markkinaoikeuden päätöksiin haetaan näissä asioissa muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Markkinaoikeuteen saapui vuonna 2010 yhteensä 691 asiaa. Suurimman asiaryhmän muodostavat julkisia hankintoja koskevat asiat.

Taulukko 4: Markkinaoikeuden asiamäärät, keskimääräiset käsittelyajat ja resurssit 2006–2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Saapuneet asiat	418	425	587	603	691
Ratkaistut asiat	365	450	643	662	687
Keskimääräinen käsittelyaika kk	13,5	14,1	14,1	10,0	8,7
Henkilötyövuodet	19	22	26	28,5	28,6

Työtuomioistuin

Työtuomioistuin ratkaisee erityistuomioistuimena lähinnä työehtosopimuksia ja virkaehtosopimuksia koskevia riita-asioita. Menettely niiden käsittelyssä vastaa pääpiirteittäin riita-asioden oikeudenkäyntimenettelyä kärjäoikeuksissa.

Hallintolainkäytön järjestyksessä työtuomioistuin käsittelee ja ratkaisee työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta annetun laissa (56/2001) tarkoitetut valitukset työehtosopimuksen yleissitovuudesta sekä työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetussa laissa (400/2004) tarkoitetut valitukset työneuvoston oikaisuvaatimukseen antamasta päätöksestä. Näiden valitusten käsittelyssä noudatetaan hallintolainkäyttölain valituskirjel-

mää, valitusasian käsittelyä ja selvittämistä samoin kuin oikeudenkäyntikuluja koskevia säännöksiä. Käytännössä näitä valitusasioita saapuu työtuomioistuimeen vain satunnaisesti. Työtuomioistuimen päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

Muu hallintolainkäyttö

Hallintolainkäyttöä kuuluu edelleen myös valitusasioita käsittelemään perustetuille eri hallinnonaloilla toimiville lautakunnille. Niiden merkitys muissa kuin toimeentuloturva-asioissa on kuitenkin vähenemässä. Sen sijaan toimeentuloturva-asioita käsittelevillä valtakunnallisilla muutoksenhakulautakunnilla on käytännössä erittäin suuri merkitys. Ne toimivat ensimmäisenä valitusasteena asioissa, jotka koskevat lähinnä Kansaneläkelaitoksen hoitamia etuuksia, työeläkettä, työttömyysturvaa, lakisääteistä tapaturmavakuutusta ja opintotukea.

Toimeentuloturva-asioita käsittelevissä muutoksenhakulautakunnissa noudatetaan asioiden käsittelyssä pääosin hallintolainkäyttölakia, mutta toimeentuloturvaetuuksia koskevassa lainsäädännössä on myös omia menettelysäännöksiä. Muutoksenhakulautakunnan päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla vakuutusosoikeudelta.

Toimeentuloturva-asioita käsittelevissä lautakunnissa ratkaistaan vuosittain yhteensä yli 40 000 valitusasia. Näitä lautakuntia on nykyisin viisi: sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioden muutoksenhakulautakunta, työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta ja opintotuen muutoksenhakulautakunta.

Taulukko 5: Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan asiamäärät ja keskimääräiset käsittelyajat 2007–2010

	2007	2008	2009	2010
Saapuneet asiat	24 722	22 045	22 375	21 710
Ratkaistut asiat	13 593	18 219	24 040	27 411
Keskimääräinen käsittelyaika kk	13,0	16,3	17,0	15,3

Taulukko 6: Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan asiamäärät ja keskimääräiset käsittelyajat 2007–2010

	2007	2008	2009	2010
Saapuneet asiat	6 199	6 236	6 140	5 816
Ratkaistut asiat	5 411	6 477	6 594	5 890
Keskimääräinen käsittelyaika kk	5,4	5,9	4,7	4,4

Taulukko 7: Tapaturma-asioden muutoksenhakulautakunnan asiamäärät ja keskimääräiset käsittelyajat 2007–2010

	2007	2008	2009	2010
Saapuneet asiat	5 474	5 402	5 229	5 134
Ratkaistut asiat	5 501	5 366	5 519	5 547

Keskimääräinen käsittelyaika kk	7,1	7,1	7,0	6,6
------------------------------------	-----	-----	-----	-----

Taulukko 8: Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan asiamäärät ja keskimääräiset käsittelyajat 2007–2010

	2007	2008	2009	2010
Saapuneet asiat	8 888	8 359	8 971	8 784
Ratkaistut asiat	7 826	7 942	8 561	9 419
Keskimääräinen käsittelyaika kk	5,7	6,8	6,8	6,3

Taulukko 9: Opintotuen muutoksenhakulautakunnan asiamäärät ja keskimääräiset käsittelyajat 2007–2010

	2007	2008	2009	2010
Saapuneet asiat	3 067	3 548	3 647	2 932
Ratkaistut asiat	2 753	3 340	3 560	3 339
Keskimääräinen käsittelyaika kk	7,6	7,5	7,5	7,8

Muita hallintolainkäyttöasioita käsitteleviä muutoksenhakulautakuntia ovat maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta, kutsunta-asiain keskuslautakunta, valtion elokuvalautakunta (kuvaohjelmalainsäädännön uudistamista koskevan hallituksen esityksen 190/2010 mukaan kuvaohjelmalautakunta; lain ehdotettu voimaantulo 1 päivänä tammikuuta 2012) ja valtion tilintarkastuslautakunta. Niihin saapuu vuosittain valituksia yhteensä muutamia satoja. Lautakunnissa noudatetaan valitusten käsittelyssä pääosin hallintolainkäyttölakia. Muutoksenhaku niiden päätöksistä ohjautuu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta sitä on useissa asiaryhmissä rajoitettu valituskiellolla tai valitusluvalla.

Oikaisuvaatimus

Laissa säädetään erikseen, jos päätökseen saa vaatia oikaisua. Tällöin päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen ja sen käsittelyyn sovelletaan hallintolakia. Keskeiset yleissäännökset oikaisuvaatimuksesta ovat hallintolain 7 a luvussa (laki 581/2010).

Oikaisuvaatimuksessa on kyse muutoksenhausta hallintopäätökseen, mutta se on osa hallinnon päätöksentekomenettelyä. Oikeusturvaan sidottujen piirteidensä vuoksi oikaisuvaatimusmenettely sijoittuu tosiasialliselta luonteeltaan hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön välimaastoon.

Oikaisuvaatimus on laajasti käytössä esimerkiksi veroasioissa ja kunnallishallinnossa. Kehityssuuntana on ollut oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentaminen uusiin asiaryhmiin. Nykyisin tällainen järjestelmä on käytössä esimerkiksi myös virkamies-, valtionavustus- ja vaaliasioissa sekä erilaisia maksuja, liikenne- ja viestintäalaa, ympäristöhallintoa,

maankäyttöä ja rakentamista, sosiaalihuoltoa samoin kuin opetusta ja koulutusta koskevissa asioissa.

Välittömässä verotuksessa oikaisuvaatimus tehdään verotuksen oikaisulautakunnalle, joka on organisatorisesti osa verohallintoa, mutta toimii käytännössä itsenäisesti muusta verohallinnosta erillisenä lautakuntana. Kunnallisasioissa oikaisuvaatimus tehdään tavallisesti viranhaltijan päätöksestä monijäseniselle toimielimelle, jossa päätöksen tehnyt viranhaltija voi toimia asian valmistelijana ja esittelijänä. Useimmissa asiaryhmissä oikaisuvaatimus tehdään ensi asteen päätöksen tehneelle viranomaiselle. Eräissä asiaryhmissä oikaisuvaatimus tehdään muulle kuin päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä antaa mahdollisuuden asian uudelleen käsittelyyn valitusmenettelyä yksinkertaisemmassa ja joustavammassa menettelyssä, jolloin uusi päätös voidaan saada nopeammin ja edullisemmin kuin tuomioistuimesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten käytännössä myös oikaisuvaatimuksen käsittelemiseen kulunut aika otetaan huomioon arvioitaessa oikeudenkäynnin keston kohtuullisuutta, mikäli oikaisun vaatiminen on ollut edellytyksenä valituksen tekemiselle.

2.3 Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan hallintoasioissa

Asianosaisilla on hallintoasioissa nykyisin käytettävissään useita oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin mahdollista viivästymistä vastaan. Yksinkertaisin keino oikeudenkäynnin nopeuttamiseksi on perustellun kiirehtimispyynnön esittäminen asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle tai viranomaiselle. Asian käsittelyn kiirehtimistä voidaan pyytää oikeudenkäynnin kaikissa vaiheissa. Kiirehtimispyynnöstä ei ole säännöksiä. Se voidaan tehdä vapaamuotoisesti esimerkiksi puhelimitse.

Asianosainen voi myös kannella ylemmälle viranomaiselle asian käsittelyn viivästymisestä alemmassa viranomaisessa. Kantelu voidaan tehdä asian käsittelyn aikana tai sen jälkeen. Se voi johtaa toimiin virkavastuun toteuttamiseksi.

Oikeudenkäynnin viivästymisestä voidaan kannella myös ylimmille laillisuusvalvojille, valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävänä on 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 annettuun laillisuusvalvojan käsitykseen tai huomautukseen. Käytännössä oikeudenkäyntien viipymisestä on kanneltu melko usein. Osa kanteluista on johtanut laillisuusvalvojen toimenpiteisiin. Yleensä kyse ei kuitenkaan ole ollut yksittäisen virkamiehen moitittavasta menettelystä vaan yleisemmistä ongelmista, esimerkiksi puutteellisista resursseista. Oikeusasiamiehen kansliasta ja oikeuskanslerinvirastosta toukokuussa 2011 saatujen arvioiden mukaan oikeusasiamiehelle saapuu vuosittain keskimäärin 4-9 ja oikeuskanslerille 10-20 oikeudenkäynnin viipymistä koskevaa kantelua, joskaan varsinaisia tilastoja tältä osin ei ole olemassa.

Hallintoprosessissa oikeudenkäynnin viivästyminen voidaan nykyisin hyvittää, jos asia koskee hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määräämistä tai muutoksenhakua hallintoviranomaisen päätökseen, jolla tällainen seuraamus on määrätty. Hallintolainkäyttölain 53 a §:n mukaan hallintotuomioistuin tai muu lainkäyttöelin voi edellä mainitussa asiassa

ottaa ratkaisussaan huomioon, että asian käsittely on viivästynyt ja loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Hallintotuomioistuimen tai muu lainkäyttöelin voi viivästyksen hyvittämiseksi alentaa hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määrää tai poistaa sen kokonaan.

Asianosainen voi myös vaatia valtiolta vahingonkorvausta oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella. Valtion vahingonkorvausvastuu määräytyy 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. Valtion vahingonkorvausvastuu edellyttää, ettei toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ollut noudatettu. Oikeudenkäynnin viivästymisen aiheuttamasta kärsimyksestä tai muusta aineettomasta vahingosta ei vahingonkorvauslain mukaan ole mahdollista saada korvausta.

Oikeusministeriössä on esivalmistelussa julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskeva vahingonkorvauslain uudistushanke. Varsinaisen lainvalmisteluhankkeen on tarkoitus käynnistyä aikaisintaan vuonna 2012. Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevat kysymykset on rajattu hankkeen ulkopuolelle.

2.4 Oikeussuojakeinoista muissa Pohjoismaissa

Ruotsissa on edellä jaksossa 2.1 mainitun Kudla-tuomion jälkeen kehittynyt oikeuskäytännössä jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja. Oikeudenkäynnin viivästymisen voidaan ottaa rangaistuksen lievennyksenä huomioon. Ruotsin korkein oikeus on myös tuominnut valtion maksamaan yleisen vahingonkorvauslain perusteella vahingonkorvausta oikeudenkäynnin viivästymisen vuoksi. Korvausta määrättiin maksettavaksi ansionmenetyksestä. Korkein oikeus katsoi lisäksi painavien syiden puhuvan sen puolesta, että korvausta voidaan tuomita aineettomasta vahingosta. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö otetaan tällöin huomioon.

Ruotsin verolainsäädäntöön on otettu nimenomaisia säännöksiä veronkorotuksen (skattetillägg) alentamisesta asian käsittelyn viivästymisen perusteella. Verovelvollinen on kokonaan tai osittain vapautettava veronkorotuksesta, jos sen määrääminen olisi kohtuuton. Tätä arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon, onko kohtuuttoman pitkä aika kulunut siitä, kun veroviranomainen on todennut olevan syytä olettaa, että verovelvolliselle on määrättävä veronkorotus, eikä viivästys ole verovelvollisen syytä (taxeringslag [1990:324] 5 kap. 14 §, skattebetalningslag [1997:483] 15 kap. 10 §; Regeringens proposition 2002/03:106 s. 82, 145 ja 243).

Ruotsissa on lisäksi säädetty 1 päivänä tammikuuta 2010 voimaan tullut laki etusijalle määrittämisestä tuomioistuimessa (lag om förtursförklaring i domstol, SFS 2009:1058). Lakia sovelletaan yleisissä, hallinto- ja erityistuomioistuimissa. Lain mukaan, jos asian käsittely on kohtuuttomasti viivästynyt, tuomioistuimen tulee yksityisen asianosaisen kirjallisesta hakemuksesta määrätä, että asia käsitellään tuomioistuimessa etusijalla. Arvioitaessa, onko käsittely viivästynyt, tulee erityisesti ottaa huomioon asian vaikeus, asianosaisten toiminta, viranomaisten ja tuomioistuinten toiminta sekä asian merkitys asianosaiselle. Hakemus tulee käsitellä kiireellisesti. Ratkaisuun ei saa hakea muutosta.

Norjassa ja Tanskassa ei ole erillisiä hallintotuomioistuimia. Näissä maissa hallintolainkäyttöasioita käsitellään yleisissä tuomioistuimissa ja monilla hallinnonaloilla on ennen tuomioistuin käsittelyä oma muutoksenhakujärjestelmä hallinnon sisällä tai muutoksenhakulautakunnissa. Tanskassa hallintoasian käsittelyä pidetään yleensä siviiliprosessina. Tanskan oikeudenkäyntilaissa (lov om rettens pleje) säädetään kaikista prosessilajeista. Siten yleisiä tuomioistuimia koskevia oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan voidaan soveltaa myös hallintolainkäyttöasioissa.

[Saksa ja Ranska?]

2.5 Nykytilan arviointi

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Kudla-tuomion jälkeisestä oikeuskäytännöstä seuraa ihmisoikeussopimuksen osapuolena olevalle valtiolle velvoite järjestää kansallisesti asianosaisille tehokas oikeussuojakeino, jota voidaan käyttää oikeudenkäynnin viivästymistä 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 viivästymisestä.

Yleisiä tuomioistuimia koskeva laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä on tullut voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010. Asianosaisilla on siten tehokas kansallinen oikeussuojakeino yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävissä riita-, hakemus- ja rikosasioissa. Sitä vastaan hallintoprosessista vastaava tehokas oikeussuojakeino pääosin puuttuu. Hallintolainkäyttölain 53 a §:n mukaan on mahdollista hyvittää oikeudenkäynnin viivästyminen, jos asia koskee hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määräämistä tai muutoksenhakua hallintoviranomaisen päätökseen, jolla tällainen seuraamus on määrätty. Tämä sääntely ei kuitenkaan ole yksinään riittävä, koska se ei koske kaikkia hallintoprosessissa käsiteltäviä asioita.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2009 julkaiseman tutkimuksen Oikeusturvan todellisuus - pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta (Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 1/2009) mukaan hallinnossa tehdään vuosittain 20 – 30 miljoonaa päätöstä. Alueellisiin hallinto-oikeuksiin valituksia tehdään noin 20 000 vuodessa. Vakuutus-oikeuteen, jossa asioiden käsittelyssä noudatetaan pääosin hallintolainkäyttölakia, valituksia tehdään keskimäärin 7 000 – 8 000 vuodessa. Toimeentuloturva-asioita käsitteleviin muutoksenhakulautakuntiin valituksia saapuu vuosittain yli 40 000 valitusasiaa. Hallintolainkäytön järjestyksessä käsitellään siten merkittävä määrä asioita. Kysymys on myös sekä yhteiskunnallisesti että asianosaisille itselleen merkityksellisistä asioista.

Hallintoprosessi muodostaa oman prosessilajinsa riita- ja rikosprosessin rinnalla. Tehokkaiden uusien oikeussuojakeinojen ulottaminen myös hallintoprosessiin on tarpeellista ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten vuoksi. Ihmisoikeustuomioistuin on antanut joitakin tuomioita, joiden mukaan oikeudenkäynti suomalaisissa hallintotuomioistuimissa ei ole tapahtunut kohtuullisessa ajassa.

Hallintolainkäytössä oikeudenkäynnin viivästyminen ei aina tapahdu yksinomaan tai lainkaan tuomioistuintasolla, vaan viivästyminen on voinut syntyä oikeudenkäynnin keston luettavassa aiemmassa vaiheessa. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan oikeudenkäynnin keston lasketaan myös tuomioistuin vaihetta edeltävä oikaisuvaatimus- tai muutok-

senhakulautakuntavaihe, jos tällainen vaihe on edellytyksenä sille, että asiasta voi valittaa tuomioistuimeen.

Yksittäisten oikeudenkäyntien viipymiselle lieenee useita syitä ja ne vaihtelevat eri asiaryhmissä. Voidaan olettaa, että ainakin osassa asioista viivästyminen johtuu valtion vastuulla olevista seikoista. Asianosaisen käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen tarpeellisuudesta huolimatta ne eivät ole vastaus mahdollisiin rakenteellisiin viipymisongelmiin.

Hallintotuomioistuinten kohtuullisen käsittelyajan turvaaminen edellyttää muun ohessa seläisiä asianhallintajärjestelmiä, että hallintotuomioistuimissa voidaan tehokkaasti seurata asioiden kokonaiskäsittelyaikoja. Hallintoprosessissa tähän kokonaiskäsittelyaikaan kuuluu usein myös muita kuin tuomioistuinvaiheita. Oikeudenkäyntien kokonaiskeston seurannan kannalta on ongelmallista, että hallintotuomioistuimissa ei tällä hetkellä vakuutus-oikeutta lukuun ottamatta ole käytössä sellaista asianhallintajärjestelmää, josta saataisiin oikeudenkäyntien kokonaiskestoja koskevia tietoja.

Oikeusministeriö on 2 päivänä heinäkuuta 2010 asettanut hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän, jonka tehtävänä on muun muassa asian käsittelyn seuranta koskevien mittaristojen ja asianhallintasovellutusten kehittäminen. Työryhmän määräaika päättyy vuoden 2011 lopussa. Työryhmän ohella on vuonna 2011 aloitettu korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja Helsingin hallinto-oikeudessa logistiikkaprojektit, joiden yhtenä tavoitteena on niin ikään asianhallintajärjestelmien kehittäminen sellaiseksi, että käsittelyaikojen seuranta vaihteittain ja kokonaisuutena helpottuu. Asianhallintajärjestelmiin tehtäviä muutoksia voitaneen ottaa koekäyttöön viimeistään vuonna 2012.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti erityisen tärkeänä, että hyvityslain soveltamisalaa mahdollisimman pian erillisellä muutoksella laajennetaan (PeVL 2/2009 vp). Eduskunnan lakivaliokunta piti lain soveltamisalan laajentamista tärkeänä ja viittasi tässä yhteydessä erityisesti tilanteeseen vakuutus-oikeudessa ja markkinaoikeudessa (LaVM 3/2009 vp).

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Tavoitteena on parantaa asianosaisten oikeusturvaa oikeudenkäynnissä yleisissä hallintotuomioistuimissa ja erityistuomioistuimissa. Tarkoituksena on, että asianosaisella olisi hallintoprosessissa käytettävissään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vaatimukset täyttävä tehokas kansallinen oikeussuojakeino vastaavalla tavalla kuin riita- ja rikosprosessissa silloin, kun oikeudenkäynti on viivästynyt. Tarkoituksena on myös, että viivästyshyvitysjärjestelmä osaltaan edistää sitä tavoitetta, että oikeudenkäynnit tapahtuvat kohtuullisessa ajassa.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevat säännökset ulotetaan hallintolainkäyttöön. Uudistus merkitsisi sitä, että oikeudenkäynnin viivästymisen voidaan hyvittää asianosaiselle valtion varoista maksettavalla korvauksella kaikissa tuomioistuimissa. Hyvitysjärjestelmän soveltaminen laajenisi siten nykyisestä yleisiin hallin-

totuomioistuimiin, erityistuomioistuimiin ja hallintolainkäyttöasioita käsitteleviin muutoksenhakulautakuntiin.

Hallintolainkäytön hyvitysjärjestelmästä säädettäisiin muuttamalla voimassa olevaa hyvityslakia niin, että se koskisi yleisten tuomioistuinten lisäksi kaikkia muitakin tuomioistuimia ja niihin rinnastettavia lainkäyttöelimiä. Yksityisellä asianosaisella olisi oikeus saada kohtuullinen hyvitys, jos oikeudenkäynti on viivästynyt. Oikeudenkäynnin kestoa ja viivästymistä arvioitaisiin vastaavien perusteiden mukaisesti kuin ihmisoikeustuomioistuimessa. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan oikeudenkäynnin kestoon lasketaan myös oikeusvaatimuksen tai muun vastaavan päätöksen muuttamista koskevan pyynnön käsittelyyn kulunut aika, jos tällainen menettely on tuomioistuin­käsittelyn edellytyksenä.

Tarkoituksena on, että viivästyneen oikeudenkäynnin asianosainen saisi kansallisesti vastaavan taloudellisen hyvityksen kuin ihmisoikeustuomioistuimesta. Asianosaisen ei siten tarvitsi viedä asiaa ihmisoikeustuomioistuimeen. Ihmisoikeustuomioistuin ei myöskään tutkisi oikeudenkäynnin kestoa koskevaa valitusta siinä tapauksessa, että asianosainen ei viivästystilanteessa ole turvautunut tällaiseen käytettävissään olleeseen tehokkaaseen kansalliseen oikeussuojakeinoon.

Menettely hyvitystä koskevassa asiassa olisi yksinkertainen ja se vastaisi pääpiirteissään yleisissä tuomioistuimissa noudatettavaa menettelyä. Hyvitystä olisi haettava esittämällä sitä koskeva vaatimus pääasiaa käsittelevälle tuomioistuimelle ennen käsittelyn päättymistä. Vaatimus voitaisiin tehdä kirjallisesti tai suullisesti. Koska hallintolainkäytössä menettely on lähtökohtaisesti kirjallista, suullisen vaatimuksen voisi kuitenkin yleisissä tuomioistuimissa noudatettavasta menettelystä poiketen tehdä ainoastaan suullisen käsittelyn yhteydessä, jolloin suullisesti tehdystä vaatimuksesta voitaisiin tehdä merkintä pöytäkirjaan. Tuomioistuin ratkaisisi vaatimuksen samalla kun se ratkaisee pääasian. Asianosaisella olisi myös oikeus kohtuulliseen kulukorvaukseen. Ratkaisusta olisi tavanomainen muutoksenhakumahdollisuus ylempään tuomioistuimeen.

Lainvoimaisesti määrätyn hyvityksen maksaisi oikeusministeriö kuukauden kuluessa. Jos oikeudenkäynnin viivästyminen on aiheutunut osittain tai kokonaan muun ministeriön kuin oikeusministeriön hallinnonalalla tapahtuneesta viivästyksestä, sillä ministeriöllä, jonka hallinnonalalla viivästys on tapahtunut, olisi velvollisuus korvata viivästyshyvityksestä aiheutuvat kustannukset tältä osin. Hyvitysasian ratkaisevan tuomioistuimen tulisi tämän vuoksi ratkaisussaan ottaa kantaa myös siihen, missä vaiheessa oikeudenkäyntiä hyvitetävä viivästys on miltäkin osin tapahtunut.

Hyvityssääntelyn yhteydessä lisättiin oikeudenkäymiskaareen säännökset asian kiireelliseksi määrittämisestä käräjäoikeudessa. Hallintolainkäyttölakiin ei ehdoteta vastaavaa sääntelyä. Hallintotuomioistuimissa käsitellään merkitykseltään ja kiireellisyydeltään hyvin erilaisia asioita. Niissä voi olla kysymys esimerkiksi vaaleista, julkisista hankinnoista, laajoista vesi- ja ympäristönsuojeluasioista, toimeentulotuesta tai tahdonvastaiseen hoitoon määrittämisestä. Useissa asiaryhmissä valitukset on laissa säädetty käsiteltäviksi kiireellisinä. Eräät hallintolainkäytön asiaryhmät ovat luonteensa vuoksi kiireellisiä, vaikka niiden kiireellisestä käsittelystä ei ole säännöksiä. Nykyisin hallintotuomioistuimet päättävät asioiden käsittelyjärjestyksen osana prosessinjohtoa. Käytännössä kiirehtimispyynnöt saattaisivat hallintotuomioistuimissa pidentää asioiden käsittelyaikoja.

Sen sijaan ehdotetaan, että hallintolainkäyttölakiin lisättäisiin säännös käsittelyaika-arvion antamisesta. Käsittelyaika-arvioita annetaan asianosaisten pyynnöstä nykyisinkin, mutta laissa ei ole siihen velvoittavaa säännöstä. Asianosaiselle oikeus tapauskohtaisen käsittelyaika-arvion saamiseen on tärkeä. Se myös parantaa asianosaisen mahdollisuuksia arvioida oikeudenkäynnin mahdollista viivästymistä oikeudenkäynnin aikana.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Hyvitysjärjestelmän voidaan arvioida osaltaan edistävän oikeudenkäyntien joutuisuutta hallintoasioissa. Hyvitysjärjestelmän avulla vältettäisiin siirtymävaiheen jälkeen ihmisoikeustuomioistuimen tuomitsemien hyvitysten maksaminen viivästystilanteissa. Lisäksi säästettäisiin oikeudenkäyntien kestoa koskevien ihmisoikeusvalitusten käsittelystä valtiolle ja asianosaisille aiheutuvat kustannukset.

Ehdotetusta hyvitysjärjestelmän laajentamisesta aiheutuisi uusia tehtäviä hallintotuomioistuimille, erityistuomioistuimille ja muutoksenhakulautakunnille sekä oikeusministeriölle. Työmäärän lisäys ei kuitenkaan olisi niin suuri, että se aiheuttaisi välittömästi lisäresurssien tarvetta. Tuomioistuimissa hyvitysvaatimukset ratkaistaisiin yksinkertaisessa menettelyssä pääasian käsittelyn yhteydessä.

Hyvityslain mukaan hyvityksen määrä on 1 500 euroa vuodessa kultakin vuodelta, jona oikeudenkäynti on valtion vastuulla olevasta syystä viivästynyt. Hyvityksen määrää korotetaan enintään 2 000 eurolla, jos pääasia on erityisen merkittävä asianosaiselle. Asiaa pidetään erityisen merkittävänä, jos se liittyy välittömästi henkilön terveyteen, toimeentuloon, oikeudelliseen asemaan tai muuhun vastaavaan seikkaan. Hyvitystä voidaan alentaa tai korottaa laissa mainitulla perusteella. Hyvitys on enintään 10 000 euroa. Hyvityksen enimmäismäärä voidaan erityisestä syystä ylittää.

Oikeusministeriön saamien tietojen mukaan hyvitystä on vuonna 2010 vaadittu 45 tapauksessa ja hyvitystä on tuomittu 17 tapauksessa. Hyvityksen määrä on tapauksittain vaihdellut 1 500 eurosta 34 500 euroon.

Kun hyvityslain soveltamisala laajennetaan hallintotuomioistuihin, erityistuomioistuihin ja muutoksenhakulautakuntiin, hyvitysvaatimuksia voidaan arvioida tulevan melko paljon. Näiden vaatimusten määrää ei voida arvioida oikeudenkäynnin kestoa koskevien ihmisoikeustuomioistuimen antamien ratkaisujen perusteella, sillä käytännössä ihmisoikeusvalituksen tekeminen Strasbourgissa toimivalle ihmisoikeustuomioistuimelle on vaativaa ja edellyttää yleensä asiantuntevaa asiamiestä tai avustajaa. Kun hyvityslain mukaista hyvitystä voisi vaatia esimerkiksi vakuutus oikeudessa pääasian käsittelyn yhteydessä, hyvityksen vaatiminen olisi asianosaiselle huomattavasti ihmisoikeusvalituksen tekemistä helpompaa. Tällä on merkitystä erityisesti hallintolainkäytössä, sillä hallintotuomioistuimissa asianosaiset hoitavat asiaansa useimmiten itse ilman asiamiestä tai avustajaa.

Hallintolainkäyttöä koskevien hyvitysvaatimusten ja niiden johdosta maksettavien hyvitysten määrä riippuu hallintotuomioistuinten, erityistuomioistuinten ja muutoksenhakulautakuntien jutturuuhkista ja resursseista. Viivästyshyvityslain tarkoituksena on, että hyvityksellä kompensoidaan viivytyksettömässä käsittelyssä ilmenneitä puutteita yksittäisissä tapauksissa

ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisesti. Hyvitysmaksulla ei sen sijaan voida korvata tuomioistuinlaitoksen tai muutoksenhakulautakuntien riittämättömiä resursseja.

Hyvitysten euromäärää on vaikea arvioida, sillä se riippuu viivästystilanteiden määrästä. Ehdotetut muutokset edellyttävät, että hallintotuomioistuinten, erityistuomioistuinten ja muutoksenhakulautakuntien riittävistä resursseista huolehditaan jatkuvasti, sillä riittämättömistä henkilöresursseista johtuva oikeudenkäyntien viivästyminen voi johtaa siihen, että hyvityksiä on maksettava runsaasti.

Suuntaa-antavasti voidaan arvioida vastaavalla tavalla kuin yleisten tuomioistuinten osalta arvioitiin niitä koskevassa esityksessä, että hyvityksistä aiheutuisi noin 120 000–200 000 euron vuotuinen kustannus, jos hyvitystä maksettaisiin vuosittain keskimäärin 4 000 euroa 30–50 asianosaiselle.

Hyvityksen maksaisi oikeusministeriö. Jos viivästys on tapahtunut muun ministeriön hallinnonalalla, oikeusministeriöllä olisi oikeus periä viivästyshyvityksestä aiheutuneet kustannukset asianomaiselta ministeriöltä. Maksetuilla hyvityksillä olisi siten taloudellisia vaikutuksia myös muiden ministeriöiden kuin oikeusministeriön hallinnonalalla siltä osin kuin viivästykset aiheutuvat muusta viranomaisesta kuin tuomioistuimesta. Nykyisinkin muut ministeriöt osallistuvat vastaavalla tavalla ihmisoikeusasioissa tuomion tai sovinnon mukaisen hyvityksen maksamiseen.

Hallintotuomioistuimille aiheutuisi työmäärän lisäystä myös ehdotetusta käsittelyaika-arvion antamisesta asianosaisen pyynnöstä. Näiden pyyntöjen määrään vaikuttaisi todennäköisesti se, millaisiksi asioiden käsittelyajat muodostuvat hallintolainkäytössä. Pyyntöjen määrän voidaan arvioida lisääntyvän, jos oikeudenkäynnit kestävät pitkään. Pyyntöt voitaisiin kuitenkin käsitellä yksinkertaisessa menettelyssä, joten työmäärän lisäys ei olisi niin suuri, että se sellaisenaan aiheuttaisi lisäresurssien tarvetta.

4.2 Vaikutukset yksilön oikeusasemaan

Uudistus vahvistaisi yksityisten asianosaisten asemaa ja oikeuksia hallintoasioita koskevassa oikeudenkäynnissä. Se antaisi asianosaisille ihmisoikeussopimuksessa edellytetyn tehokkaan oikeussuojakeinon niissä tapauksissa, joissa oikeudenkäynti on viivästynyt. Lisäksi oikeus saada käsittelyaika-arvio olisi asianosaiselle tärkeä.

Hyvitysjärjestelmän laajentamisen voidaan arvioida edistävän oikeudenkäyntien joutuisuutta hallintolainkäytössä. Oikeudenkäyntien joutuisuudella on merkitystä laajemminkin yhteiskunnassa. Se vähentää lainvoimaisten ja täytäntöönpanokelpoisten päätösten viivästymisestä yksityisille tahoille ja julkiselle hallinnolle aiheutuvia haittoja ja kustannuksia.

Uudistus turvaisi nykyistä paremmin jokaiselle perustuslain 21 §:n ja ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan mukaan kuuluvan oikeuden saada asiansa käsitellyksi viivytyksettä tuomioistuimessa sekä antaisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa edellytetyn tehokkaan kansallinen oikeussuojakeinon silloin, kun oikeudenkäynti on viivästynyt.

4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Hallintoprosessissa oikeudenkäynnin kokonaiskestoon kuuluu usein myös muita kuin tuomioistuinvaiheita. Hallinnossa hyvitysjärjestelmän laajentaminen korostaisi oikaisuvaati-

musten ja niihin rinnastettavien vaatimusten viivytyksettömän käsittelyn merkitystä. Näiden vaatimusten käsittelyyn kulunut aika laskettaisiin ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaisesti oikeudenkäynnin kokonaisuuteen, vaikka kyse on hallintomenettelystä.

Kohtuullisten käsittelyaikojen turvaaminen edellyttää, että hallintotuomioistuimissa, erityistuomioistuimissa ja muutoksenhakulautakunnissa voidaan tehokkaasti seurata asioiden kokonaiskäsittelyaikoja. Vakuutus-oikeudessa on jo asianhallintajärjestelmä, joka mahdollistaa asioiden kokonaiskäsittelyajan seurannan, merkinnät kiireellisyysluokituksesta sekä viivästyksestä ilmoittavan hälytysjärjestelmän. Tällaisen järjestelmän kehittäminen myös yleisiin hallintotuomioistuihin on vireillä.

5 Asian valmistelu

Oikeuskeinoja oikeudenkäynnin viivästystilanteissa on selvitetty oikeusministeriön asettamassa oikeussuojakeinotyöryhmässä (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:21), joka ehdotti muun muassa viivästyskantelua ylemmälle tuomioistuimelle sekä viivästyshyvitystä, jonka myöntäisi oikeusministeriön hallinnonalalle perustettava hyvityslautakunta. Työryhmä ehdotti myös, että hallinnollista taloudellista sanktiota voitaisiin lieventää käsittelyn viivästymisen vuoksi.

Oikeussuojakeinotyöryhmän saama lausuntopalaute erityisesti viivästyskantelua ja hyvityslautakuntaa koskevista ehdotuksista oli ristiriitaista. Työryhmän ja siitä saadun lausuntopalauteen pohjalta valmisteltiin hallituksen esitys oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 233/2008 vp). Hyvityslain soveltamisala rajattiin esityksessä yleisiin tuomioistuihin. Esitykseen sisältyi myös hallintolainkäyttöä koskeva ehdotus siitä, että hallinnollista taloudellista seuraamusta voidaan lieventää, jos asian käsittely on viivästynyt. Ehdotetut lait tulivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

Hallintolainkäytön osalta oikeusministeriössä valmisteltiin oikeussuojakeinotyöryhmän mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta luonnos hallituksen esitykseksi hyvityslain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Luonnos lähetettiin toukokuussa 2011 lausuntokierrokselle. Luonnoksesta saatiin lausunnot...

Esitys on valmisteltu toukokuussa 2011 valmistuneen esitysluonnoksen sekä siitä saatujen lausuntojen pohjalta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä

2 §. *Lain soveltamisala.* Ehdotuksen 1 momentin mukaan hyvityslain soveltamisalaa laajennettaisiin niin, että se koskisi myös hallintotuomioistuihin ja erityistuomioistuihin sekä hallintolainkäyttölaissa tarkoitettuja valituksia käsitteleviä muutoksenhakulautakuntia. Lakia sovellettaisiin siten yleisten tuomioistuinten lisäksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa, hallinto-oikeuksissa, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa, vakuutus-oikeudessa, markkina-oikeudessa ja työtuomioistuimessa. Lisäksi lakia sovellettaisiin eri hallinnonaloilla toimivis-

sa hallintolainkäyttöasioita käsittelevissä muutoksenhakulautakunnissa, sillä niihin sovellettaisiin tämän lain tuomioistuinta koskevia säännöksiä.

Lain soveltamisalan piiriin kuuluvia muutoksenhakulautakuntia olisivat lähinnä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, tapaturmasioiden muutoksenhakulautakunta, työttömyysturva-asioden muutoksenhakulautakunta, opintotuen muutoksenhakulautakunta, maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta, kutsunta-asiain keskuslautakunta, valtion elokuvalautakunta ja valtion tilintarkastuslautakunta.

Ehdotettuja hyvityssäännöksiä sovellettaisiin kaikissa hallintolainkäyttöasioissa. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan hallintolainkäyttöasiat kuuluvat varsin kattavasti ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan piiriin. Poikkeuksia tästä ovat olleet esimerkiksi veron määräämistä koskevat asiat. Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perustuslain 21 §:n soveltamisala on ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklaa laajempi. Oikeudenkäynnin kohtuullista kestoja koskevan vaatimuksen voidaan katsoa kuuluvan niihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisiin takeisiin, jotka on asianmukaista ulottaa kaikkiin lainkäytön asiaryhmiin.

Pykälän 2 *momenttiin* lisättäisiin informatiivinen viittaus siihen, että hallinnollisen seuraamuksen lieventämisestä oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella säädetään hallintolainkäyttölaissa. Hallintolainkäyttölain 53 a §:n mukaan hallintotuomioistuin tai muu lainkäyttöelin voi viivästyksen hyvittämiseksi alentaa hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määrää tai poistaa sen kokonaan silloin, kun hallinnollista taloudellista seuraamusta koskevan asian käsittely on viivästynyt. Tällainen viivästys voi koskea taloudellisen seuraamuksen määräämistä koskevan asian käsittelyä hallintoviranomaisessa tai muutoksenhakua hallintoviranomaisen päätökseen, jolla tällainen seuraamus on määrätty.

3 §. *Oikeus hyvitykseen.* Pykälän 2 *momentiksi* lisättäisiin asianosaisten piiriä koskeva täsmennys. Se täydentäisi pykälän 1 momenttia, jonka mukaan yksityisellä asianosaisella on oikeus hyvitykseen, jos oikeudenkäynti loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa. Hallintolainkäytössä asianosaisella voidaan tarkoittaa laajasti kaikkia niitä, joilla olisi asiassa valitusoikeus, koska siinä annettava ratkaisu vaikuttaa välittömästi heidän oikeuteensa, etuunsa tai velvollisuuteensa. Suppeammassa merkityksessä asianosaisen asema rajautuu vain niihin, jotka ovat osallistuneet oikeudenkäyntiin. Viivästyshyvityslakia sovellettaessa asianosaisella tarkoitettaisiin hallintolainkäytössä vain oikeudenkäyntiin osallistuneita asianosaisia.

4 §. *Oikeudenkäynnin alkamisajankohta.* Pykälään lisättäisiin hallintolainkäyttöasian alkamisajankohtaa koskeva 2 *momentti*. Sen mukaan oikeudenkäynti alkaa siitä, kun vireillepanoasiakirja on toimitettu laissa säädetylle tuomioistuimelle tai viranomaiselle. Vireillepanoasiakirja on tavallisesti valitus, mutta se voi olla myös esimerkiksi hallintoriita-asiaa koskeva hakemus tai muu hallintolainkäyttöasiaa koskeva vireillepanoasiakirja. Tuomioistuinta koskevaa sääntelyä sovellettaisiin 2 §:n 1 momentin mukaisesti myös valitusasioita käsitteleviin lautakuntiin, joissa sovelletaan hallintolainkäyttölakia.

Hallintolainkäyttölaissa on lähtökohtana, että valitus tai muu vireillepanoasiakirja on toimitettava toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle. Sosiaalivakuutusasioissa ja eräissä muissa asiaryhmissä ensi asteen valitusviranomaisena toimii valitusasioita käsittelemään perustettu muutoksenhakulautakunta.

Joissakin asioissa valitus tehdään hallintoviranomaiselle, mutta tällainen sääntely on nykyisin poikkeuksellista. Tällöin oikeudenkäynti katsottaisiin alkaneeksi viimeistään, kun ensi vaiheen valitus on toimitettu toimivaltaiselle hallintoviranomaiselle, mutta hyvitystä oikeudenkäynnin viivästymisestä voitaisiin vaatia vasta, kun oikeudenkäynti jatkuu uuden valituksen johdosta tuomioistuimessa tai siihen rinnastettavassa muutoksenhakulautakunnassa.

Valituksen tekemisestä on myös erityissäännöksiä, joiden mukaan valitus tulee toimittaa tai voidaan toimittaa esimerkiksi päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, jonka tulee liittää valitukseen oma lausuntonsa ja toimittaa valitus edelleen valitusviranomaiselle. Tällaista menettelyä käytetään esimerkiksi useissa ympäristöasioissa, joissa hallintoviranomainen voi myös suorittaa muiden asianosaisten kuulemisen ennen kuin se toimittaa valituksen ja muun asiassa kertyneen aineiston tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tällöin oikeudenkäynnin katsotaan alkaneen viimeistään silloin, kun valitus on toimitettu päätöksen tehneelle viranomaiselle.

Arvonlisäveroasioissa ja eräissä muissa välillistä verotusta koskevissa asioissa sekä sosiaalivakuutusasioissa valitus toimitetaan päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle tai etuuslaitokselle, joka käsittelee valituksessa esitetyt vaatimukset ensin oikaisuasiana ja toimittaa valituksen valitusviranomaiselle vain siinä tapauksessa, että se ei ole hyväksynyt kaikkia valituksessa esitettyjä vaatimuksia oikaisumenettelyssä.

Näissä edellä mainituissa tilanteissa, joissa valitus on lain mukaan toimitettava hallintoviranomaiselle eikä toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle, mutta se on toimitettu suoraan hallintotuomioistuimelle, asian katsotaan hallintolainkäyttölain 26 §:n perusteella tulleen vireille, kun valitus saapui toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle.

Siinä tapauksessa, että valitus on erehdyksessä toimitettu viranomaiselle, jonka toimivaltaan sen käsittely ei kuulu, tämä voi hallintolainkäyttölain 29 §:n mukaisesti siirtää asian. Tällöin asia tulee vireille vasta valituksen saapuessa oikealle hallintotuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle. Jos valitus on puuttuneen tai virheellisen valitusosoituksen vuoksi toimitettu väärälle viranomaiselle, asia tulee tällöin vireille hallintolainkäyttölain 30 §:n mukaisesti, mutta viranomaisen on siirrettävä valituskirjelmä oikealle viranomaiselle. Jälkimmäisessä tapauksessa oikeudenkäynti katsottaisiin alkaneeksi viimeistään siitä ajankohdasta, jolloin valitus on toimitettu valitusosoituksen mukaiselle viranomaiselle.

Useissa asiaryhmissä valituksen tekemistä edeltää nykyisin ensin oikaisuvaatimuksen tekeminen hallintoviranomaiselle. Tällöin oikeudenkäynnin kesto laskettaisiin hyvityslakia sovellettaessa ihmisoikeussopimuksen käytäntöä vastaavalla tavalla siitä, kun oikaisuvaatimus on toimitettu toimivaltaiselle hallintoviranomaiselle. Oikaisuvaatimukseen rinnastettaisiin muun vastaavan hallintomenettelyssä käsiteltävän korjauspyynnön tai uudelleen käsittelyä koskevan vaatimuksen tekeminen hallintoviranomaiselle. Hallinnollisia lupia koskevissa asioissa oikeudenkäynnin alkamisajankohtana viivästyshyvityslakia sovellettaessa olisi selkeintä käyttää sitä ajankohtaa, jolloin hallintotuomioistuimelle osoitettu valitus on tullut vireille. Valitus aika on tavallisesti 30 päivää, joten se ei vaikuta merkittävästi oikeudenkäynnin kokonaiskeston.

Erityisestä syystä oikeudenkäynnin kesto laskettaisiin tätä aikaisemmasta ajankohdasta. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäynnin alkamisajankohdan määrittelyssä hallintolainkäytössä on ratkaisevaa, milloin asiassa on syntynyt riita. Tarkas-

teltava ajanjakso saattaa alkaa jo ennen asian vireilletuloa tuomioistuimessa. Tämä koskee asioita, joissa on välttämätöntä saada ensin hallintoviranomaisen päätös ennen kuin asia voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Useissa hallinnollisia lupia koskevissa tapauksissa ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että oikeudenkäynti on alkanut jo ajankohdasta, jolloin viranomainen on hylännyt lupahakemuksen (esim. työlupaa koskeva tapaus *Koottummel v. Itävalta*, EIT 2009, ja rakentamista koskeva tapaus *Morscher v. Itävalta*, EIT 2004) tai joissakin tapauksissa tätä aikaisemmasta ajankohdasta (esim. *Nowicky v. Itävalta*, EIT 2005, jossa tarkasteltava aika alkoi siitä, kun valittaja oli valittanut lupapäätöksen viivyttämisestä hallintotuomioistuimeen). Ratkaisussa *Vilho Eskelinen ym. v. Suomi*, EIT 2007, tarkasteltava aika alkoi siitä, kun valittajat olivat tehneet palkanlisää koskevan pyynnön ylemmälle hallintoviranomaiselle. Valtion työntekijän työsuhteen päättämistä koskevassa tapauksessa *Frydlender v. Ranska*, EIT 2000, oikeudenkäynti alkoi kuitenkin muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen.

Ympäristölupaa koskevassa asiassa *Huoltoasema Matti Eurén ym. v. Suomi*, EIT 2010, ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että tarkasteltava aika alkoi valittajien kohdalla siitä, kun he olivat jättäneet vastauksensa ympäristökeskuksen tekemään valitukseen. Samassa tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että korkeimman hallinto-oikeuden antamaa päätöstä ei voitu pitää lopullisena päätöksenä, kun asia oli palautettu ympäristölautakunnalle ja oli siellä vireillä. Kun yhtiö tämän jälkeen teki korjatun ympäristölupahakemuksen, hakemus koski samaa asiaa ja menettelyjä ennen palautusta ja sen jälkeen tuli tarkastella yhtenä oikeudenkäyntinä. Kysymys oli siten 6,5 vuoden ajasta kahdessa oikeusasteessa, joissa kummassakin juttu oli ollut kahdesti.

Ratkaisussa *Ekholm v. Suomi*, EIT 24.7.2007, ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt yhtenä oikeudenkäyntinä meluhaittaa koskevan asian käsittelyä useita kertoja terveyslautakunnassa, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kysymys oli lähes 16 vuoden ajasta. Hallintotuomioistuimet olivat useissa päätöksissään määränneet, että naapureiden tuli vähentää meluhaittaa ja palauttaneet asian terveyslautakunnalle. Ihmisoikeustuomioistuin pani merkille, että terveyslautakunta ei ollut noudattanut hallintotuomioistuinten päätöksiä. Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu olennaisena osana tuomioistuimen antaman tuomion täytäntöönpano.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin oikeudenkäynnin kestoa koskevan tarkastelun alkamisajankohdasta hallinnollisen seuraamuksen määrittämisestä koskevassa asiassa. Oikeudenkäynnin alkamisajankohtana pidettäisiin ajankohtaa, jolloin asianosainen on saanut tiedon hallinnollista seuraamusta koskevasta viranomaisen käynnistämästä menettelystä. Tämä ajankohta voi olla esimerkiksi se, jolloin asianosaiselle on toimitettu viranomaisen laatima tarkastuskertomus tai muu asiakirja, josta ilmenee, että asianosaista epäillään sellaisesta teosta tai laiminlyönnistä, josta lain mukaan voi seurata hallinnollinen seuraamus.

Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä oikeudenkäynnin alkamisajankohtaa on arvioitu hallinnollista seuraamusta koskevissa asioissa vastaavalla tavalla kuin rikosasioissa. Hallinnollisen seuraamuksen rinnastumista rikosasioihin on arvioitu kokonaisharkinnalla. Tällöin on kiinnitetty huomiota erityisesti kolmeen seikkaan: teon oikeudelliseen luonnehdintaan kansallisen oikeuden mukaan, teon todelliseen luonteeseen sekä määrättävissä olevan seuraamuksen ankaruuteen. Seuraamusta, jota kansallisessa oikeudessa ei ole pidetty rikosoikeudellisena, on pidetty ihmisoikeussopimusta sovellettaessa rikosseuraamuksiin rinnastet-

tavana, jos teko on luonteeltaan rikos tai jos teosta voidaan määrätä seuraamus, joka luonteeltaan tai ankaruudeltaan kuuluu yleensä rikosseuraamusten piiriin.

Momentissa olisi lähtökohtana, että hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia, jotka määrätään lainvastaisen toiminnan tai laiminlyönnin seurauksena, pidetään yleisesti tässä laissa tarkoitettuina seuraamuksina. Tällaisia seuraamuksia ovat ensinnäkin verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995), perintö- ja lahjaverolaissa (378/1940), ajoneuvoverolaissa (1281/2003), tullilaissa (1466/1994), valmisteverotuslaissa (1469/1994), arvonalisäverolaissa (1501/1993), varainsiirtoverolaissa (931/1996) ja arpajaisverolaissa (552/1992) tarkoitetut veronkorotukset. Sen sijaan näiden lakien mukaisia arvio- tai jälkiverotuksia ei pidettäisi hallinnollisina seuraamuksina.

Muita tässä laissa tarkoitettuja hallinnollisia seuraamuksia ovat esimerkiksi kilpailulaissa ([nro] /2011) tarkoitettu kilpailunrikkomismaksu, Finanssivalvonnasta annetussa laissa (878/2008) tarkoitettu seuraamusmaksu, viestintämarkkinalaissa (393/2003) tarkoitettu seuraamusmaksu, ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu, ylikuormamaksusta annetussa laissa (51/1982) tarkoitettu ylikuormamaksu ja polttoainemaksusta annetussa laissa (1280/2003) tarkoitettu korotettu polttoainemaksu.

6 §. *Hyvityksen määrä.* Pykälässä säädetään viivästyshyvityksen määrästä. Pykälän 4 momenttiin lisättäisiin maininta siitä, ettei oikeutta hyvitykseen ole siltä osin kuin hallinnollista seuraamusta lievennetään viivästymisen perusteella. Hallinnollisen seuraamuksen lieventäminen rinnastettaisiin momentissa rangaistuksen lieventämiseen. Mahdollisuudesta lieventää hallinnollista seuraamusta oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella säädetään nykyisin hallintolainkäyttölain 53 a §:ssä.

7 §. *Hyvityksen vaatiminen.* Pykälässä säädetään viivästyshyvityksen vaatimisesta. Pykälän 1 momentista poistettaisiin rajausta siitä, että hyvitystä voidaan vaatia vain yleisissä tuomioistuimissa, joten hyvitystä voitaisiin vaatia myös pääasiaa käsittelevältä hallintotuomioistuimelta tai erityistuomioistuimelta. Tuomioistuinta koskevia säännöksiä sovellettaisiin 2 §:n 1 momentin mukaisesti myös valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin.

Samassa momentissa säädetään nykyisinkin siitä, että hyvitysvaatimus on tehtävä viimeistään ennen pääasian käsittelyn päättymistä. Tarkoituksena on, että hallintolainkäytössäkin hyvitysvaatimus voidaan käsitellä tuomioistuimessa ennen pääasiaa koskevan päätöksen antamista.

Pykälän 2 momenttiin siirrettäisiin 1 momentista säännös siitä, ettei hyvitysvaatimusta voida tehdä vasta korkeimmassa oikeudessa, ellei tähän ole pätevää syytä. Rajausta liittyy siihen, että korkein oikeus on ennakkopäätöstuomioistuin, johon voidaan valittaa hovioikeuden päätöksestä vain, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Momenttiin lisättäisiin myös maininta korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Se ei toimi korkeimman oikeuden tavoin ennakkopäätöstuomioistuimena, mutta useissa asiaryhmissä muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen on kuitenkin rajoitettu valitusluvalla. Tällaisessa valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvassa asiassa hyvitysvaatimusta ei voisi tehdä vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa ilman pätevää syytä. Tällainen pätevä syy olisi olemassa erityisesti silloin, jos viivästys olisi tapahtunut vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Pykälän nykyinen 2 momentti siirrettäisiin uudeksi 3 *momentiksi*. Tähän lisättäisiin maininta siitä, että hallintolainkäyttöasiassa hyvitystä koskeva vaatimus voidaan tehdä suullisesti ai-noastaan suullisen käsittelyn yhteydessä.

8 §. *Valtion puhevallan käyttäminen*. Hallintolainkäyttöä koskevassa hyvitysassiassa valtion puhevaltaa käyttäisi oikeusministeriö. Pykälässä säädetään nykyisin, että oikeusministeriölle ei varata tilaisuutta tulla kuulluksi hyvitystä koskevasta vaatimuksesta, ellei siihen ole erityistä syytä. Esityksen mukaan tämä koskisi vastaavasti myös muun ministeriön kuin oikeusministeriön kuulemista tilanteessa, jossa hyvitysvaatimus perustuu osittain tai kokonaan muun ministeriön hallinnonalalla tapahtuneeseen viivästykseen. Ministeriön kuuleminen olisi tarpeellista lähinnä silloin, kun on epäselvyyttä käsittelyn kestosta tai korvausvelvollisuuteen vaikuttavista viivästymisen syistä.

9 § *Hyvitysvaatimuksen ratkaiseminen*. Pykälässä säädetään viivästyshyvityksen ratkaisemisesta. Pykälään lisättäisiin uusi 2 *momentti*, jossa säädettäisiin tuomioistuimen velvollisuudesta ottaa hyvitysvaatimusta koskevassa ratkaisussaan kantaa myös siihen, missä vaiheissa oikeudenkäyntiä hyvitettävä viivästyminen on tapahtunut, jos viivästyminen on osittain tai kokonaan tapahtunut muualla kuin oikeusministeriön hallinnonalalla toimivassa tuomioistuimessa. Tämä olisi tarpeen sen johdosta, että ehdotetun 12 §:n 1 momentin mukaan sillä ministeriöllä, jonka hallinnonalalla viivästys on tapahtunut, olisi velvollisuus korvata oikeusministeriölle viivästyshyvityksestä aiheutuvat kustannukset tältä osin. Käytännössä viivästys on voinut aiheutua esimerkiksi oikaisuvaatimusvaiheessa tai valitusasioiden käsittelyä varten perustetussa lautakunnassa.

Pykälän nykyinen 2 momentti siirrettäisiin uudeksi 3 *momentiksi*.

12 §. *Hyvityksen maksaminen*. Hyvityksen maksaisi oikeusministeriö. Viivästys on kuitenkin voinut osittain tai kokonaan aiheutua esimerkiksi oikaisuvaatimusvaiheessa tai muutoksenhakulautakunnassa. Tästä syystä pykälän 1 *momenttiin* lisättäisiin säännös siitä, että siltä osin kuin oikeudenkäynnin viivästyminen on aiheutunut muun ministeriön hallinnonalalla tapahtuneesta viivästyksestä, asianomaisella ministeriöllä olisi velvollisuus korvata viivästyshyvityksestä aiheutuvat kustannukset tältä osin.

1.2. Hallintolainkäyttölaki

30 a §. *Käsittelyaika-arvio*. Lakiin lisättäisiin säännös siitä, että valitusviranomaisen on asianosaisen pyynnöstä annettava hänelle asian käsittelyaikaa koskeva arvio. Arvio voitaisiin antaa suullisesti tai kirjallisesti, joten se voitaisiin antaa esimerkiksi puhelimitse tai sähköpostitse. Valitusviranomaisella tarkoitetaan hallintolainkäyttölaissa hallintotuomioistuimia sekä muita hallintolainkäyttöasioita käsitteleviä viranomaisia.

Pykälässä tarkoitettaisiin arviota nimenomaan kyseessä olevan tapauksen käsittelyajasta. Arvion tarkoituksena olisi olla informatiivinen. Se ei sitoisi tuomioistuinta. Tarkoituksena on myös, että arvio voidaan antaa tuomioistuimessa yksinkertaisessa menettelyssä eikä sen antaminen vaadi kyseessä olevan tapauksen lähempää selvittämistä. Käsittelyaika-arviota koskevien pyyntöjen määrää ei rajattaisi, joten asianosaisella olisi mahdollisuus pyytää asiaan aina uutta käsittelyaika-arviota.

Ehdotus vastaa prosessityöryhmän ehdotusta käsittelyaika-arviota koskevaksi säännökseksi uuteen lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011).

Yleinen tiedottaminen hallintotuomioistuimen keskimääräisistä käsittelyajoista ei täyttäisi tässä pykälässä tarkoitettua velvollisuutta tapauskohtaisen käsittelyaika-arvion antamiseen, mutta käytännössä se voisi vähentää tässä pykälässä tarkoitettuja pyyntöjä. Tiedottaminen voi tapahtua esimerkiksi niin sanotussa vireilletuloilmoituksessa, jossa muutoksenhakijalle ilmoitetaan asian vireilletulosta hallintotuomioistuimessa sekä selvitetään oikeudenkäynnin kulkua asiassa ja ilmoitetaan keskimääräinen käsittelyaika asianomaisessa asiaryhmässä. Vireilletuloilmoitusta on kokeiluluonteisesti käytetty joissakin hallintotuomioistuimissa. Tällaisesta ilmoituksesta tulisi käydä riittävällä tavalla selväksi, että kysymyksessä on keskimääräinen käsittelyaika eikä esimerkiksi enimmäiskäsittelyaika tai arvio nimenomaan kyseessä olevan asian käsittelyajasta.

2. Voimaantulo

Tarkoituksena on, että ehdotetut lait tulevat voimaan vuoden 2013 alussa, kun hallintotuomioistuimissa on käytössä sellainen asianhallintajärjestelmä, jolla voidaan seurata oikeudenkäyntien kokonaiskestoja. Ehdotettuja säännöksiä sovellettaisiin myös lain voimaan tullessa vireillä oleviin hallintolainkäyttöasioihin.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä 29 päivänä toukokuuta 2009 annetun lain (362/2009) 2 §, 3 §:n 2 momentti, 5 §, 6 §:n 4 momentti ja 7 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki	Muutosehdotus
1 § Lain tarkoitus Tässä laissa säädetään asianosaisen oikeudesta saada valtion varoista hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy.	
2 §	2 §

Lain soveltamisala Tätä lakia sovelletaan yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävässä riita-, hakemus- ja rikosasiassa. Rangaistuksen alentamisesta oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella säädetään rikoslaissa (39/1889). Korvausta viivästyksestä aiheutuneesta vahingosta voidaan tämän lain estämättä saada siten kuin vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään.	Lain soveltamisala Tätä lakia sovelletaan <i>tuomioistuimessa käsiteltävässä lainkäyttöasiassa. Tuomioistuinta koskevia tämän lain säännöksiä sovelletaan myös valitusasioita käsittelemään perustetuihin lautakuntiin, joissa sovelletaan hallintolainkäyttölakia.</i> Rangaistuksen alentamisesta oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella säädetään rikoslaissa (39/1889). <i>Hallinnollisen seuraamuksen lieventämisestä oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella säädetään hallintolainkäyttölaissa (586/1996).</i> Korvausta viivästyksestä aiheutuneesta vahingosta voidaan tämän lain estämättä saada siten kuin vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään.
3 § Oikeus hyvitykseen Yksityisellä asianosaisella on oikeus saada valtion varoista 6 §:ssä tarkoitettu kohtuullinen hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy siten, että se loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa.	3 § Oikeus hyvitykseen Yksityisellä asianosaisella on oikeus saada valtion varoista 6 §:ssä tarkoitettu kohtuullinen hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy siten, että se loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. <i>Hallintolainkäytössä asianosaisella tarkoitetaan sitä, joka on osallistunut oikeudenkäyntiin asiassa, ja jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen asiassa annettu ratkaisu välittömästi vaikuttaa.</i>
4 § Oikeudenkäynnin viivästyminen Arvioitaessa, onko oikeudenkäynti viivästynyt, otetaan oikeudenkäynnin keston lisäksi huomioon erityisesti: 1) asian laatu ja laajuus; 2) asianosaisten, viranomaisten ja tuomioistuinten toiminta oikeudenkäynnissä; 3) asian merkitys asianosaiselle. Oikeudenkäynnin viivästymistä arvioitaessa otetaan lisäksi huomioon Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäy-	

täntö, joka koskee ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990) 6 artiklan 1 kappaaleen soveltamista.	
5 § Oikeudenkäynnin alkamisajankohta Oikeudenkäynnin keston huomioon otettava aika alkaa: 1) riita- ja hakemusasiassa asian vireilletulosta tuomioistuimessa; 2) rikosasiassa siitä, kun toimivaltainen viranomainen on ilmoittanut vastaajalle hänen tekemäkseen epäilystä rikoksesta tai kun häneen kohdistettu rikosepäily on olennaisesti vaikuttanut hänen asemaansa; 3) asianomistajan vaatimuksen vireilletulosta tuomioistuimessa.	5 § Oikeudenkäynnin alkamisajankohta Oikeudenkäynnin keston huomioon otettava aika alkaa: 1) riita- ja hakemusasiassa asian vireilletulosta tuomioistuimessa; 2) rikosasiassa siitä, kun toimivaltainen viranomainen on ilmoittanut vastaajalle hänen tekemäkseen epäilystä rikoksesta tai kun häneen kohdistettu rikosepäily on olennaisesti vaikuttanut hänen asemaansa; 3) asianomistajan vaatimuksen vireilletulosta tuomioistuimessa. <i>Hallintolainkäyttöasiassa oikeudenkäynnin kesto lasketaan siitä, kun vireillepanoasiakirja on toimitettu laissa säädetylle tuomioistuimelle tai viranomaiselle. Oikeudenkäynnin kesto lasketaan kuitenkin jo oikaisuvaatimuksen tai muun vastaavan hallintomenettelyssä käsiteltävän vaatimuksen tekemisestä, jos tällainen vaatimus on lain mukaan tehtävä ennen kuin päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Erityisestä syystä oikeudenkäynnin kesto lasketaan tätä aikaisemmasta ajankohdasta.</i> <i>Hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevassa asiassa oikeudenkäynnin kesto lasketaan siitä, kun viranomainen on käynnistänyt seuraamukseen johtavan menettelyn ja antanut sen tiedoksi asianosaiselle.</i>
6 § Hyvityksen määrä Hyvityksen tarkoituksena on korvata oikeudenkäynnin viivästymisestä asianosaiselle aiheutunutta huolta, epävarmuutta ja muuta niihin rinnastettavaa haittaa. Hyvityksen määrä on 1 500 euroa vuodessa	6 § Hyvityksen määrä Hyvityksen tarkoituksena on korvata oikeudenkäynnin viivästymisestä asianosaiselle aiheutunutta huolta, epävarmuutta ja muuta niihin rinnastettavaa haittaa. Hyvityksen määrä on 1 500 euroa vuodessa

kultakin vuodelta, jona oikeudenkäynti on valtion vastuulla olevasta syystä viivästynyt. Hyvityksen yhteismäärää korotetaan enintään 2 000 eurolla, jos pääasia on erityisen merkittävä asianosaiselle. Asiaa pidetään erityisen merkittävänä, jos se liittyy välittömästi henkilön terveyteen, toimeentuloon, oikeudelliseen asemaan tai muuhun vastaavaan seikkaan. Hyvitystä voidaan alentaa tai korottaa 4 §:n 1 momentissa mainitun tai muun niihin rinnastuvan seikan perusteella. Hyvitys on enintään 10 000 euroa. Hyvityksen enimmäismäärä voidaan erityisestä syystä ylittää. Oikeutta hyvitykseen ei ole siltä osin kuin rangaistusta alennetaan viivästymisen perusteella. Jos hyvitystä on aiemmin määrätty lainvoimaisella ratkaisulla samassa asiassa, se otetaan vähennyksenä huomioon uutta hyvitystä määrättäessä.	kultakin vuodelta, jona oikeudenkäynti on valtion vastuulla olevasta syystä viivästynyt. Hyvityksen yhteismäärää korotetaan enintään 2 000 eurolla, jos pääasia on erityisen merkittävä asianosaiselle. Asiaa pidetään erityisen merkittävänä, jos se liittyy välittömästi henkilön terveyteen, toimeentuloon, oikeudelliseen asemaan tai muuhun vastaavaan seikkaan. Hyvitystä voidaan alentaa tai korottaa 4 §:n 1 momentissa mainitun tai muun niihin rinnastuvan seikan perusteella. Hyvitys on enintään 10 000 euroa. Hyvityksen enimmäismäärä voidaan erityisestä syystä ylittää. Oikeutta hyvitykseen ei ole siltä osin kuin rangaistusta alennetaan <i>tai hallinnollista seuraamusta lievennetään</i> viivästymisen perusteella. Jos hyvitystä on aiemmin määrätty lainvoimaisella ratkaisulla samassa asiassa, se otetaan vähennyksenä huomioon uutta hyvitystä määrättäessä.
7 § Hyvityksen vaatiminen Hyvitystä on vaadittava pääasiaa käsittelevältä yleiseltä tuomioistuimelta. Vaatimus on tehtävä hyvissä ajoin ja viimeistään ennen pääasian käsittelyn päättymistä puhevallan menettämisen uhalla. Vaatimusta ei voi tehdä vasta korkeimmassa oikeudessa ilman pätevää syytä. Vaatimus voidaan tehdä kirjallisesti tai suullisesti. Vaatimus on perusteltava.	7 § Hyvityksen vaatiminen Hyvitystä on vaadittava pääasiaa käsittelevältä <i>tuomioistuimelta</i>. Vaatimus on tehtävä hyvissä ajoin ja viimeistään ennen pääasian käsittelyn päättymistä puhevallan menettämisen uhalla. Vaatimusta ei voi tehdä vasta korkeimmassa oikeudessa <i>tai valituslupaa edellyttävässä asiassa korkeimmassa hallinto-oikeudessa</i> ilman pätevää syytä. Vaatimus voidaan tehdä kirjallisesti tai suullisesti. <i>Hallintolainkäyttöasiassa vaatimus voidaan tehdä suullisesti ainoastaan suullisen käsittelyn yhteydessä. Vaatimus on perusteltava.</i>
8 § Valtion puhevallan käyttäminen	8 § Valtion puhevallan käyttäminen

Valtion puhevaltaa hyvitystä koskevassa asiassa käyttää virallisen syyttäjän ajamassa rikosasiassa syyttäjä ja muussa asiassa oikeusministeriö. Oikeusministeriölle ei varata tilaisuutta tulla kuulluksi hyvitystä koskevasta vaatimuksesta, ellei siihen ole erityistä syytä.	Valtion puhevaltaa hyvitystä koskevassa asiassa käyttää virallisen syyttäjän ajamassa rikosasiassa syyttäjä ja muussa asiassa oikeusministeriö. Oikeusministeriölle <i>ja 9 §:n 2 momentissa tarkoitetussa tapauksessa asianomaiselle muulle ministeriölle</i> ei varata tilaisuutta tulla kuulluksi hyvitystä koskevasta vaatimuksesta, ellei siihen ole erityistä syytä.
9 § Hyvitysvaatimuksen ratkaiseminen Tuomioistuin ratkaisee hyvitysvaatimuksen samalla kun se ratkaisee pääasian. Hyvitysiasiassa toimivaltainen on kokoonpano, joka on pääasiassa toimivaltainen. Tuomioistuimen on ilmoitettava hyvityksen määräämistä koskevasta ratkaisustaan viipymättä oikeusministeriölle.	9 § Hyvitysvaatimuksen ratkaiseminen Tuomioistuin ratkaisee hyvitysvaatimuksen samalla kun se ratkaisee pääasian. Hyvitysiasiassa toimivaltainen on kokoonpano, joka on pääasiassa toimivaltainen. <i>Jos hyvitetävä viivästyminen hallintolainkäyttöasiassa on osittain tai kokonaan tapahtunut muun kuin oikeusministeriön hallinnonalalla, tuomioistuimen on hyvitysvaatimusta koskevassa ratkaisussaan todettava myös, missä vaiheessa oikeudenkäyntiä viivästyminen on tapahtunut.</i> Tuomioistuimen on ilmoitettava hyvityksen määräämistä koskevasta ratkaisustaan viipymättä oikeusministeriölle.
10 § Kustannukset Jos asianosaiselle myönnetään hyvitys, hänelle määrätään samalla valtion varoista korvattavaksi hyvityksen vaatimisesta aiheutuneet tarpeelliset ja kohtuulliset kulut, jollei niitä muutoin korvata valtion varoista. Hyvitysvaatimuksen käsittelystä ei peritä maksua.	
11 § Muutoksenhaku Tuomioistuimen hyvitysvaatimuksesta anta-	11 § Muutoksenhaku Tuomioistuimen hyvitysvaatimuksesta anta-

maan ratkaisuun haetaan muutosta kuten pääasiassa. Oikeusministeriö voi hakea muutosta kärjäoikeuden ratkaisuun tyytymättömyyttä ilmoittamatta.	maan ratkaisuun haetaan muutosta kuten pääasiassa. Oikeusministeriö voi hakea muutosta kärjäoikeuden ratkaisuun tyytymättömyyttä ilmoittamatta. <i>Hallintolainkäyttöasiassa valitusoikeus on asianosaisella, oikeusministeriöllä sekä 9 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa myös muulla ministeriöllä, jonka hallinnonalalla tuomioistuin on todennut viivästyksen tapahtuneen.</i>
12 § Hyvityksen maksaminen Hyvitys maksetaan asianosaiselle kuukauden kuluessa siitä, kun hyvitystä koskeva ratkaisu on tullut lainvoimaiseksi. Hyvityksen maksaa oikeusministeriö. Kiellosta ulosmitata hyvitys ja hyvityksen verovapaudesta säädetään erikseen.	12 § Hyvityksen maksaminen Hyvitys maksetaan asianosaiselle kuukauden kuluessa siitä, kun hyvitystä koskeva ratkaisu on tullut lainvoimaiseksi. Hyvityksen maksaa oikeusministeriö. <i>Jos oikeudenkäynnin viivästyminen hallintolainkäyttöasiassa on aiheutunut muun kuin oikeusministeriön hallinnonalalla tapahtuneesta viivästyksestä, asianomaisella ministeriöllä on velvollisuus tältä osin korvata viivästyshyvityksestä aiheutuvat kustannukset oikeusministeriölle.</i> Kiellosta ulosmitata hyvitys ja hyvityksen verovapaudesta säädetään erikseen.
13 § Tarkemmat säännökset Tarkemmat säännökset tässä laissa säädetyistä tuomioistuimen ratkaisusta ilmoittamisesta ja hyvityksen maksamisesta noudatettavasta menettelystä annetaan oikeusministeriön asetuksella.	
14 § Voimaantulo Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2010. Tässä laissa tarkoitettu hyvitys voidaan mää-	

rätä maksettavaksi myös asiassa, joka on vireillä lain tullessa voimaan. Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.	
	<i>Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .</i> <i>Tässä laissa tarkoitettu hyvitys voidaan määrätä maksettavaksi myös asiassa, joka on vireillä lain tullessa voimaan.</i> <i>Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.</i>

2.

Laki

hallintolainkäyttölain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään 26 päivänä heinäkuuta 1996 annettuun hallintolainkäyttölakiin (586/1996) uusi 30 a § seuraavasti:

30 a §

Käsittelyaika-arvio

Valitusviranomaisen on asianosaisen pyynnöstä ilmoitettava hänelle arvio asian käsittelyajasta.

—

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .