

12.9.2011

Oikeusministeriölle

- Viite** Oikeusministeriön lausuntopyyntö 20.6.2011 (OM 8/41/2011); Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain muuttaminen
- Asia** Lausunto 14.6.2011 päivätystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

Pyydettyinä lausuntona vakuutusoikeus esittää kunnioittaen seuraavaa:

Yleistä

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta ehdotetaan oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain (362/2009), joka oli tullut voimaan 1.1.2010, soveltamisalan laajentamista niin, että se koskisi myös yleisiä hallintotuomioistuimia ja erityistuomioistuimia, sekä lisäksi ehdotetaan hallintolainkäyttölain muuttamista. 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 hallintotuomioistumen tulisi asianosaisen pyynnöstä ilmoittaa hänelle arvio asian käsittelyajasta.

Esitysluonnos oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain muuttamisesta

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on tuotu esiin, että 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.

Vakuutusoikeus
Postiosoite

Käyntiosoite

Puhelin

Telekopio

Sähköposti

PL 338
00121 HELSINKI

Lönnrotinkatu 18
00120 HELSINKI

010 36 43200

010 36 43100

vakuutusoikeus@oikeus.fi

12.9.2011

Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (jäljempänä hyvityslaki) koskee nykyisin vain yleisiä tuomioistuimia. Nykyisestä lainsäädännöstä puuttuvat vastaavat säännökset oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä hallintolainkäytössä. Esitysluonnoksessa on korostettu myös, että käsitellessään ehdotusta laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä eduskunnan perustuslakivaliokunta oli pitänyt erityisen tärkeänä, että hyvityslain soveltamisalaa laajennetaan mahdollisimman pian erillisellä muutoksella. Myös eduskunnan lakivaliokunta oli pitänyt lain soveltamisalan laajentamista tärkeänä ja viitannut tässä yhteydessä erityisesti tilanteeseen vakuutusoidessa ja markkinaoikeudessa.

Vakuutusoiden katsoo, että asianosaisten oikeussuojaa hallintolainkäytössä oikeudenkäynnin viivästyessä voidaan parantaa säädettäväksi ehdotetulla hyvityslain muuttamisella. Hyvityslain soveltamisalan laajentamista koskemaan myös hallintolainkäyttöä voidaan pitää perusteltuna, jotta asianosaisilla myös hallintolainkäytössä olisi käytettävissään ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä oikeudenkäynnin viivästyessä.

Hallintolainkäytön asianosaisille on myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta perusteltua taata yhtäläiset oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan kuin asianosaisilla on käytettävissään yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävissä riita-, hakemus- ja rikosasioissa viivästymisen hyvittämisestä annetun lain nojalla.

Esitysluonnoksessa ehdotetun hyvityslain muuttamisen ei voida kuitenkaan arvioida välttämättä ennalta estävän oikeudenkäynnin viivästymistä, mikäli oikeudenkäynnin viivästyminen johtuu riittämättömistä resursseista. Ehdotettu lainmuutos kuitenkin takaisi asianosaiselle tehokkaan, hyvittävän oikeussuojakeinon oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan.

Vakuutusoiden katsoo edellä esitetyn perusteella, että ehdotettu hyvityslain muutos on tarpeellinen hallintolainkäytössä asianosaisten oikeussuojan kannalta ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Hyvityslain soveltamisalan laajentaminen koskemaan hallintolainkäyttöä voidaan arvioida aiheuttavan vakuutusoidessa käsiteltävät juttumäärät ja suhteellisen pitkät käsittelyajat huomioon ottaen sen, että vakuutusoiden hyvitysvaatimuksia voi tulla runsaastikin. Myös muutoksenhakulautakunnissa, joiden päätöksistä on valitusoikeus vakuutusoiden, esiintyy lautakunnasta riippuen pitkiä käsittelyaikoja, minkä voidaan arvioida heijastuvan hyvitysvaatimusten määrään.

Esitysluonnoksessa todetun mukaisesti vakuutusoiden katsoo myös, että käytännössä ihmisoikeusvalituksen tekeminen ihmisoikeustuomioistuimelle on vaativaa ja edellyttää yleensä asiantuntevaa asiamiestä tai avustajaa. Kun hyvityslain mukaista hyvitystä voisi vaatia esimerkiksi vakuutusoidessa pääasian käsittelyn yhteydessä, hyvityksen vaatiminen olisi asianosaiselle huomattavasti ihmisoikeusvalituksen tekemistä helpom-

**Vakuutusoiden
Postiosoite**

Käyntiosoite

Puhelin

Telekopio

Sähköposti

PL 338
00121 HELSINKI

Lönnrotinkatu 18
00120 HELSINKI

010 36 43200

010 36 43100

vakuutusoiden@oikeus.fi

12.9.2011

paa. Myös tämän voidaan arvioida näkyvän hyvitysvaatimusten määrässä ja aiheuttavan valtiolle lisäkustannuksia.

Kun oikeudenkäynnin viivästymisen syy muutoksenhakulautakunnissa tai vakuutusoidessa ei aina ole yksiselitteinen, edellyttää hyvitysasian ratkaiseminen usein asian selvittämistä joko kuulemisten kautta tai muutoin, sekä lisäksi tältä pohjalta suoritettua harkintaa. Hyvitysasioiden ratkaiseminen ei siten välttämättä ole vähätoista ja yksinkertaista. Joka tapauksessa se lisää henkilöstön työtä nykyisestä.

Vakuutusoikeus katsoo, että edellä mainituista tekijöistä johtuen hyvitysvaatimuksista valtiolle aiheutuvat kustannukset voivat muodostua huomattaviksi, vaikkakaan tarkkaa arviota ei tässä vaiheessa voida tehdä.

Esitysluonnoksen mukaan hyvitysvaatimukset ratkaistaisiin yksinkertaisessa menettelyssä pääasian käsittelyn yhteydessä. Tämä kaipaasi jonkinlaista täsmennystä, koska vakuutusoikeuslaki ei yksinkertaista menettelyä tunne ja toisaalta esitysluonnoksen mukaan hyvityssasiassa toimivaltainen on kokoonpano, joka on pääasiassa toimivaltainen.

Vakuutusoikeus on samaa mieltä luonnosesityksessä esitetyn osalta siitä, että ehdotetut muutokset edellyttävät, että hallintotuomioistuinten, erityistuomioistuinten ja muutoksenhakulautakuntien riittävästä resurssista huolehditaan jatkuvasti. Vakuutusoikeus korostaa lisäksi, että vaikka hyvittävät oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan myös hallintolainkäytössä ovat tärkeitä, ensiarvoisen tärkeää on kuitenkin suojata asianosaisia tehokkaasti ennalta estävästi oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan siten, että muutoksenhakuelimille annetaan riittävät resurssit valitusten ja hakemusten joutuisalle käsittelylle.

Esitysluonnos käsittelyaika-arvion antamisesta

Esitysluonnoksessa on lisäksi ehdotettu, että hallintolainkäyttölakiin lisättäisiin säännös käsittelyaika-arvion antamisesta. Esityksen mukaan se parantaisi asianosaisten mahdollisuuksia arvioida oikeudenkäynnin mahdollista viivästymistä oikeudenkäynnin aikana. Esityksen mukaan käsittelyaika-arvio ei sitoisi tuomioistuinta. Tarkoituksena myös olisi, ettei sen antaminen vaatisi kyseessä olevan tapauksen lähempää selvittämistä. Asianosaisella olisi mahdollisuus myös pyytää asiassaan aina uutta käsittelyaika-arviota.

Vakuutusoikeus katsoo, kuten se on todennut oikeusministeriölle työryhmämietinnöstä 4/2011 antamassaan 7.4.2011 päivätyssä lausunnossaan Nro H 00110/11, että riippuen siitä, missä vaiheessa pyyntö esitetään, arvion esittäminen voi olla vaikeaa, ja että vaarana on, että asianosaiselle tulee virheellinen käsitys käsittelyajasta, joka voi poiketa huomattavasti esitetystä arviosta. Lisäksi käsittelyaika-arvion antamisen säätäminen lainatasolla ei parantaisi asianosaisten oikeussuojaa eikä jouduttaisi asioiden käsittelyä. Vaarana sen sijaan on, että käsittelyajat pitkittyvät tästä syystä.

Käsittelyaikaan ja sen arvioimiseen vaikuttaa olennaisesti muiden seikkojen ohella myös

Vakuutusoikeus
Postiosoite**Käyntiosoite****Puhelin****Telekopio****Sähköposti**PL 338
00121 HELSINKILönnrotinkatu 18
00120 HELSINKI

010 36 43200

010 36 43100

vakuutusoikeus@oikeus.fi

12.9.2011

tapauksen laatu ja luonne. Vakuutusoikeus katsoo toisin kuin esitysluonnoksessa on todettu, että käsittelyaika-arvion antaminen ilman tapauksen lähempää selvittämistä voi olla vaikeaa.

Käsittelyaikaan vaikuttaa olennaisesti myös valituksen vireilletulon jälkeen asiassa toimitetun lisäselvityksen määrä. Lisäselvityksen toimittaminen viivästyttää käsittelyä ja yleensä lisäselvitystä toimitetaan vakuutusoikeudessa käsiteltävissä asioissa runsaasti. Käsittelyajan arvioiminen on siten vaikeaa myös vakuutusoikeudesta riippumattomista syistä.

Koska käsittelyaika-arvio ei millään tavoin sitoiisi tuomioistuinta, sen säätämistä lain tasolla ei voida tästäkään näkökulmasta pitää perusteltuna. Lisäksi käsittelyaika-arviota koskevien pyyntöjen määrä voisi olla runsas, mikä puolestaan voisi aiheuttaa lisäresursien tarvetta.

Vakuutusoikeus ei edellä todetun perusteella pidä esitettyä hallintolainkäyttölain muutosta tarpeellisena.

Asianosaisten oikeussuojan kannalta riittävänä voidaan pitää nykyistä käytäntöä, jossa vakuutusoikeus tiettyjä poikkeuksia lukuunottamatta lähettää yksityiselle asianosaiselle vireilletulokirjeen, josta ilmenee vakuutusoikeudessa käsiteltävien asioiden keskimääräinen käsittelyaika. Asianosaiselle on myös annettu pyydettäessä tietoja asianosaisen asian käsittelyvaiheesta, josta asianosainen on voinut jossain määrin arvioida lopullisen käsittelyajan keston.

Mikäli hallintolainkäyttölakia tultaisiin muuttamaan ehdotetulla tavalla, käsittelyaika-arviota koskevien pyyntöjen määrää olisi syytä rajata yhteen käsittelyaika-arvioon yhtä valitusprosessia kohden. Muutoin on odotettavissa, että asianosainen tulee uudistamaan pyyntönsä, mikäli annettu käsittelyaika-arvio tulisi ylittymään. Tämä ei olisi prosessieconomisesti järkevää.

Säännöskohtaisia huomautuksia

Hyvityslain muuttamista koskevan lain 5 §:ää voisi täsmentää tarkentamalla, että vireillepanoasiakirjalla tarkoitetaan esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa lueteltuja asiakirjoja. Säännösehdotusta voisi tarkentaa esimerkiksi seuraavasti: "Hallintolainkäyttöasiassa oikeudenkäynnin kesto lasketaan siitä, kun vireillepanoasiakirja *kuten valitus, hallintoriita-asiaa koskeva hakemus tai muu hallintolainkäyttöasia* koskeva vireillepanoasiakirja on toimitettu laissa säädetylle tuomioistuimelle tai viranomaiselle." Tämä tarkennus on merkityksellinen vakuutusoikeuden näkökulmasta sen selventämiseksi, että viranomaiselle toimitetulla vireillepanoasiakirjalla ei tarkoiteta tässä yhteydessä etuuslaitokselle tehtävää etuushakemusta, vaan sillä tarkoitetaan valitusta tai siihen rinnastettavaa asiakirjaa.

Edellä siteerattua 5 §:ää voisi tarkentaa myös lisäämällä siihen tuomioistuimen ja viran-

Vakuutusoikeus
Postiosoite

Käyntiosoite

Puhelin

Telekopio

Sähköposti

PL 338
00121 HELSINKI

Lönnrotinkatu 18
00120 HELSINKI

010 36 43200

010 36 43100

vakuutusoikeus@oikeus.fi

12.9.2011

omaisen rinnalle etuuslaitoksen esimerkiksi seuraavasti: "on toimitettu laissa säädetyille tuomioistuimelle tai viranomaiselle *taikka etuuslaitokselle*". Vaihtoehtoisesti laissa voisi olla määritelmä, että mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta, soveltuu myös etuuslaitokseen. Vakuutusosoikeudessa käsiteltävissä asioissa nimenomaan etuuslaitos antaa ensimmäisenä asteena päätöksen.

Lakiehdotuksen 5 §:ssä ei ole täsmennetty, mitä edellä mainitussa pykälässä tarkoitetaan erityisellä syyllä, eikä tämä ilmene riittävän selvästi myöskään hallituksen esitysluonnoksen yksityiskohtaisista perusteluista. Vakuutusosoikeudessa käsiteltävissä valitusasioissa etuutta on aina haettava etuuslaitokselta ja asiassa on välttämätöntä saada ensin etuuslaitoksen päätös ennen kuin valitusasia voidaan saattaa muutoksenhakulautakuntien ja vakuutusosoikeuden käsiteltäväksi. Esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetun johdosta voi saada sen käsityksen, että vakuutusosoikeudessa käsiteltävissä valitusasioissa olisi aina kysymyksessä lakiehdotuksen 5 §:ssä mainittu erityinen syy. Tämä ei kuitenkaan ole ollut välttämättä luonnosesityksen tarkoituksena eikä tätä ole pidettävä tarkoituksenmukaisena. Epäselvyyksien välttämiseksi lakiehdotuksen 5 §:ää ja esitysluonnoksen yksityiskohtaisia perusteluja voisi tarkentaa erityisen syyn osalta.



Juha Pystynen
ylituomari



Tuula Kivari
kansliapäällikkö
lausunnon laatijan
ma. vakuutusosoikeustuomari Mira Koivumaa puolesta

Vakuutusosoikeus
Postiosoite

PL 338
00121 HELSINKI

Käyntiosoite

Lönnrotinkatu 18
00120 HELSINKI

Puhelin

010 36 43200

Telekopio

010 36 43100

Sähköposti

vakuutusosoikeus@oikeus.fi