

**Oikeusministeriön lausuntopyyntö
20.6.2011 OM 8/41/2011**

OIKEUDENKÄYNNIN VIIVÄSTYMISEN HYVITTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMINEN

Uudistuksen rakenne

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lain soveltamisala laajennettaisiin koskemaan myös hallintolainkäyttöä. Lisäksi hallintolainkäyttölakiin otettaisiin uusi säännös, jonka mukaan hallintotuomioistuimen tulisi asianosaisen pyynnöstä ilmoittaa arvio asian käsittelyajasta.

Hyvitysjärjestelmään liittyviä näkökohtia

Hyvitysjärjestelmä on nykyisin käytössä yleisissä tuomioistuimissa. Myös hallintotuomioistuimissa ja erityistuomioistuimissa asianosaisella tulee oikeudenkäynnin viivästyessä olla käytettävissään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vaatimukset täyttävä tehokas kansallinen oikeus-suojakeino. *Tämän vuoksi asian järjestäminen myös hallintolainkäytön osalta on perusteltua.*

Uudistus on ehdotettu toteutettavaksi tekemällä oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annettuun lakiin pieniä, teknisluonteisia muutoksia, joilla järjestelmä soveltaminen ulotettaisiin hallintotuomioistuihin, erityistuomioistuihin ja erinäisiin muutoksenhakulautakuntiin. Jäljempänä esitetyistä syistä uudistusta toteutettaessa on kuitenkin ehdottomasti *otettava huomioon hallintolainkäytön erityispiirteet.*

Käsittelyajoilla on hallintolainkäytössä usein myös yhteiskunnallisia ja kansantaloudellisia vaikutuksia. Esimerkiksi maankäytön suunnittelua, rakentamista sekä liikenneyhteyksien muodostamista koskevan muutoksenhaun viivästymisellä voi olla huomattavia työllisyyteen liittyviä vaikutuksia. Verotusta, taloudellista kilpailua ja julkisia hankintoja



koskevista asioista viivästyminen vaikuttaa välittömästi taloudelliseen toimintaan. Sosiaali- ja terveydenhoidon alaan kuuluvien asioiden pitkät käsittelyajat ovat jo sellaisenaan hyvinvointiyhteiskunnan perusteita koskeva periaatteellinen ongelma, mutta niistä aiheutuu yhteiskunnalle usein myös huomattavia lisäkustannuksia.

Viranomais- ja tuomioistuintoiminnan lähtökohtana tulee olla, että asiat käsitellään ilman aiheutonta viivytystä Suomen perustuslaissa, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, Euroopan unionin perusoikeuskirjassa sekä Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa edellytetyin tavoin. Se, että yksittäistapauksessa syntynyt vahinko voitaisiin hyvittää asianosaiselle, ei saa heikentää tuomioistuimen toimintaedellytyksiä ratkaista asiat mahdollisimman joutuisasti. Esityksessä korostetaan asianmukaisesti, että hyvitysmaksulla ei voida korvata tuomioistuinten riittämättömiä resursseja.

Tuomioistuinten toiminnan tulee olla tehokasta ja voimavaroiltaan oikein mitoitettua siten, etteivät oikeudenkäynnit aiheuttomasti viivästy. Viivästysten hyvittäminen yksittäisille asianosaisille ei voi korvata resurssien niukkuudesta johtuvien viivästysten yhteiskunnallisia ja kansantaloudellisia vaikutuksia.

Hyvitysjärjestelmän laajentumisesta aiheutuisi uusia tehtäviä hallinto-tuomioistuimille, erityistuomioistuimille ja muutoksenhakulautakunnille. Kun otetaan huomioon hallintolainkäytössä käsiteltävät asiämäärät ja niiden merkitys asianosaisten kannalta, sekä aiheellisia että aiheettomia hyvitysvaatimuksia voidaan arvioida tulevan melko paljon. Esitysehdotuksessa työmäärän lisäystä ei kuitenkaan pidetä niin suurena, että se aiheuttaisi välittömästi lisäresurssien tarvetta. Tämän arvion tueksi ei ole esitetty laskelmia tai muuta tilastollista selvitystä, eikä korkein hallinto-oikeus pidä arviota uskottavana.

Hyvitysvaatimusten arviointiin liittyy hallintolainkäytössä kuitenkin merkittäviä työmäärää lisääviä näkökohtia. Asioiden kirjo on hyvin laaja, ja asiat ratkaistaan eri ministeriöiden hallinnonaloilla. Käytössä on lisäksi erilaisia muutoksenhakumenettelyjä.

Toisin kuin yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävän asian, hallintolainkäyttöasian käsittely alkaa tyypillisesti hallintoviranomaisen päätöksestä. Lopullinen asiaratkaisu saattaa syntyä monivaiheisen menettelyn kautta (esimerkiksi hallintopäätös-pakollinen oikaisuvaiketoimenpiteiden päätös-KHO:n päätös, jolla kumotaan päätös ja asia palautetaan hallintoviranomaisen uusi päätös jne.). Kokonaiskäsittelyaika on tiedossa vasta viimeisen päätöksen jälkeen; viimeinen päätös taas voi olla vaikkapa hallintoviranomaisen palautuksen jälkeen antama ratkaisu, johon ei enää haeta muutosta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kaavamaisen käytännön mukaan oikeudenkäynnin keston luetaan paitsi pakollinen oikaisuvaatimusvaihe myös palautuspäätöksen jälkeinen hallinto-

ja tuomioistuinmenettely, mitä tietenkin voidaan sinänsä kritikoida mutta joka on tietenkin asetettava uudistuksen lähtökohdaksi. Tämä kaikki kuitenkin saattaa johtaa siihen, että hyvitysvaatimuksia voidaan moniasian-osaisprosessissa esittää eri käsittelyvaiheissa, eikä asianomaisessa käsittelyvaiheessa välttämättä tiedetä kokonaiskäsittelyaikaa. Tämä saattaa johtaa perättäisiin hyvitysmaksuvaatimuksiin ja eräänlaiseen prosessi-prosessiin.

Tuomioistuinten tulisi lakiehdotuksen mukaan ottaa hyvitysvaatimusta koskevassa ratkaisussaan kantaa myös siihen, missä vaiheessa oikeudenkäyntiä hyvitettävä viivästyminen on tapahtunut, jos viivästyminen on osittain tai kokonaan tapahtunut muualla kuin oikeusministeriön hallinnonalalla. Ehdotettu järjestelmä herättää kysymyksiä esimerkiksi siitä, minkä ministeriön vastuualueelle kuuluu viivästys maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa pakollisessa oikaisuvaatimusmenettelyssä kunnan viranomaisessa taikka kunnallisasiassa, aluehallintoviraston taikka elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen käsittelyviivästys palautetussa asiassa taikka Ahvenanmaan viranomaisessa. Jos vastuuministeriölläkin olisi ehdotetun mukaisesti valitusoikeus, korkeimmassa hallinto-oikeudessa saattaisi vaikkapa ympäristölupa-asiassa esiintyä viivästysvaatimuksineen luvansaaja, hanketta vastustavat maanomistajat, oikeusministeriö ja mahdollinen muu vastuuministeriö, jotka hakisivat muutosta hallinto-oikeuden päätökseen viivästysasiassa – tämä itse pääasian muutoksenhaun rinnalla. Muutoksenhakua koskevan 11 §:n kohdalla esitys ei sisällä yksityiskohtaisia perusteluja.

Yhtenä esimerkkinä tulkintaongelmista, joita yleisiä tuomioistuimia varten luodun järjestelmän ulottaminen sellaisenaan hallintolainkäyttöasioihin aiheuttaa, voidaan mainita hyvityksen määrää koskeva lain 6 §. Monia asianosaisia koskevissa maankäyttö- ja ympäristöasioissa asioissa on esityksen valossa epäselvää muun ohella se, lasketaanko hyvitys kullekin valituskirjan allekirjoittajalle vai esimerkiksi yhtä kiinteistöä koskevissa asioissa kiinteistökohtaisesti vai omistajakohtaisesti (esimerkiksi yhteisesti omistetut tai kuolinpesän hallitsemat alueet).

Uudistuksen lähtökohtana näyttäisi olevan, että hyvitysvaatimus ratkaistaan pääasian yhteydessä ja samassa ratkaisukokoonpanossa. Edellä esitetty huomioon ottaen on vaarana, että hyvitysasia viivästyttää pääasian ratkaisemista. Myös ilmeisen perusteettomien vaatimusten ratkaisemiseksi olisi harkittava yksinkertaistettujen menettelyjen käyttömahdollisuutta. Hyvitysvaatimusten oletetun suuren määrän ja hallintolainkäytön erityispiirteiden vuoksi viivästystä koskevien asioiden ratkaisemiseen liittyy henkilöstövaikutuksia, joita ei voi jättää huomiotta.

Kuten esitysehdotuksessa todetaan, hallintotuomioistuinten kohtuullisen käsittelyajan turvaaminen edellyttää muun ohessa sellaista asianhallintajärjestelmää, että hallintotuomioistuimissa voidaan tehokkaasti seurata asioiden kokonaiskäsittelyaikoja. Tähän liittyvät uudistukset ovat vielä suunnitteluvaiheessa.

Lakiehdotuksen jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota hallintolainkäytön erityispiirteisiin ja uudistuksen henkilöstövaikutuksiin. Ehdotusta on lisäksi selvennettävä siltä osin kuin hyvitetty viivästyminen on aiheutunut osittain tai kokonaan muun ministeriön kuin oikeusministeriön hallinnonalalla tapahtuneesta viivästymisestä. Jatkovalmistelussa on muutoinkin tarkemmin pohdittava hyvitysvaatimusten ratkaisumenettelyä.

Käsittelyaika-arvioon liittyviä näkökohtia

Lakiehdotuksen mukaan tuomioistuimen olisi asianosaisen pyynnöstä ilmoitettava tapauskohtainen arvio asian käsittelystä. Ehdotetun lainkohdan perustelujen mukaan arvio olisi informatiivinen, eikä se sitoisi tuomioistuimia. Käsittelyaika-arviota koskevien pyyntöjen määrää ei rajattaisi, joten asianosaisella olisi mahdollisuus pyytää asiastaan uusia käsittelyaika-arvioita.

Lainkäyttömenettelyyn liittyvien tietojen, kuten käsittelyaika-arvion antaminen, kuuluu nykyaikaiseen asiakaspalveluun, ja tähän liittyviä menettelyjä tulee kehittää ja ottaa asteittain käyttöön. Tavoitteena tulisi olla mahdollisimman pitkälle automatisoidut vastaustoiminnot. Tuomioistuimen tietojärjestelmästä voisi esimerkiksi lähteä muutoksenhakijalle automaattinen ilmoitus, joka sisältäisi tiedon muutoksenhakukirjelmän vastaanottamisesta, yleiskuvauksen asian tulevista valmisteluvaiheista sekä tiedon kyseisen asiaryhmän keskimääräisestä käsittelyajasta ja käsittelyaikajakaumasta (esim. miten käsittelyaika jakautuu prosentuaalisesti alle 6 kuukauden, 6-9 kuukauden, 9-12 kuukauden ja yli 12 kuukauden ajanjaksoille). Tietojärjestelmien kehittyttyä voitaisiin mahdollisesti antaa ennalta laadittujen käsittelysääntöjen mukaisesti määräytyvä tarkempi käsittelyaika-arvio.

Nyt ehdotettu säännös velvoittaisi tuomioistuimet antamaan tapauskohtaisia käsittelyaika-arvioita, mihin perinteisin työmenetelmin kuluva työaika olisi luonnollisesti pois asian muusta valmistelusta.

Yksilöllisen käsittelyaika-arvion antamiseen liittyisi korkeimmassa hallinto-oikeudessa myös periaatteellinen ongelma. Suuri osa käsiteltävistä asioista on valituslupa-asioita, joissa käsittelyaika on lyhyempi kuin asiaratkaisuissa. Käsittelyaika-arvion antajalla, tavallisesti asian esittelijällä, voitaisiin katsoa olevan ennakkواسenne siihen, myönnetäänkö asiassa valituslupa. Yksilöllisen käsittelyaika-arvion antaminen sekä valituslupamenettelyä että mahdollista asiaratkaisua koskien ei olisi käytännössä mahdollista.

Käsittelyaika-arviota koskeva ehdotus on esitetty myös hallintolainkäyttölain uudistamiseen tähtäävässä prosessityöryhmän mietinnössä (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011). Korkein hallinto-oikeus viittaa tältä osin mainitusta ehdotuksesta 27.4.2011 antamaansa lausuntoon. Missään tapauksessa uudistusta ei ole perusteltua

Käsittelyaika-arvioita voitaisiin antaa ilman erillistä yleissäännöstä joustavasti tuomioistuimen normaalina palvelutoimintana sillä tarkkuudella kuin se kulloinkin on mahdollista. Palvelutoimintaa voidaan kehittää asianhallintajärjestelmää uudistettaessa.

Yhteenveto

Lainuudistuksen tarvetta ei ole syytä kyseenalaistaa oikeudenkäynnin viivästymisen osalta. Uudistuksen toteuttaminen ainoastaan muuttamalla teknisesti yleisiä tuomioistuinta varten säädettyä lakia ei sitä vastoin ole perusteltua, vaan asia edellyttää kokonaan uutta valmistelua. Siinä yhteydessä olisi otettava huomioon hallintolainkäytön erityispiirteet ja arvioida huolellisesti työmäärälisäykset. Hallintolainkäyttölain muuttaminen käsittelyaika-arviota koskevin osin ei tässä yhteydessä ole perusteltua.

Presidentti



Pekka Hallberg

Kansliapäällikön sijainen,
esittelijäneuvos



Tuulia Riikonen