

12.09.2011

oikeusministerio@om.fi

Viite lausuntopyyntöne 20.6.2011 OM 8/41/2011

OIKEUDENKÄYNNIN VIVÄSTYMISEN HYVITTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMINEN; LAUSUNTO

Esitysluonnoksessa ehdotetaan oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain soveltamisalaa laajennettavaksi niin, että se koskisi myös hallintolainkäyttöä.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla soveltamisalan muutos tarkoittaisi, että lakia sovellettaisiin myös hallinnonalan muutoksenhakulautakuntiin. Jos valituksen käsittely niissä viivästyy, asianosaisella olisi oikeus saada valtion varoista kohtuullinen hyvitys. Lisäksi muutoksenhakulautakunnan tulisi asianosaisen pyynnöstä ilmoittaa hänelle arvio asian käsittelyajasta.

Hallinto-oikeuksien suurimman asiaryhmän muodostavat nykyisin sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat, joiden osuus on kolmannes kaikista asioista. Pääosa näistä on mielenterveysasioita, lastensuojeluasioita ja toimeentulotukiasioita. Vakuutus-oikeuden asiat ovat pääosaltaan sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvia asioita. Työtuomioistuimien käsittelee hallintolainkäytön järjestyksessä työehtosopimuksen yleissitovuutta koskevat valitukset.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että esityksen tavoite antaa asianosaiselle oikeussuojaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämällä tehokkaalla kansallisella oikeussuojakeinolla, kun hallintoasiaa koskeva oikeudenkäynti viivästyy, on hyvä. Tällä vältettäneen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomen valtion kannalta kielteiset ratkaisut sekä edistettäneen sitä tavoitetta, että oikeudenkäynnit tapahtuvat kohtuullisessa ajassa.

Voimassa olevan hyvityslain säännökset eivät ole kuitenkaan selkeitä ja yksinkertaisia soveltaa. Hyvityslakia sovellettaessa kussakin yksittäistapauksessa on arvioitava eri seikkojen kokonaisarvion perusteella asian merkitys asianosaiselle, oikeudenkäynnin keston kohtuullisuus ja viivästyminen sekä hyvityksen määrä. Hyvityslaki edellyttää tavallista joutuisampaa käsittelyä asioissa, joissa ratkaisulla on erityinen henkilökohtainen merkitys asianosaiselle, ja vielä erityistä joutuisuutta niissä tilanteissa, joissa asianosainen on henkilökohtaisten olosuhteiden vuoksi heikossa asemassa. Näin on esimerkiksi silloin, kun asianosainen on iäkäs, vaikeasti vammautunut, vakavasti sairas tai henkisesti kyvyiltään heikentynyt. Hyvityslaisissa asianosaiselle erityisen merkittävinä pidetään asioita, jotka liittyvät välittömästi henkilön terveyteen, toimeentuloon, oikeudelliseen asemaan tai muuhun vastaavaan, ja näissä tilanteissa on usein perusteltua korottaa hyvitystä. Sosiaaliturva-asioissa asianosaisella on pääsääntöisesti erityinen henkilökohtainen intressi saada ratkaisu ja asianosaiset ovat usein iäkkäitä, vaikeasti vammautuneita, vakavasti sairaita, jolloin vaadittaisiin jo lähtökohtaisesti erityistä joutuisuutta. Toisaalta, esimerkiksi asumistukiasioissa,



valitusasia voi koskea hyvinkin pientä taloudellisen etuuden määrää. Soveltamisen helpottamiseksi viivästyshyvityslakia olisi syytä muuttaa siten, että siinä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen säädettäisiin tarkemmin perusteista, milloin oikeudenkäynti on viivästynyt ja mikä on oikeudenkäynnin kohtuullinen kesto.

Esitystä tulisi tarkemmin arvioida esityksen vaikutuksia sosiaaliturva-asioita käsitteleviin muutoksenhakulautakuntiin ja niitä koskevaan muutoksenhakujärjestelmään. Koska hyvitysvaatimuksia tultaneen tekemään paljon juuri sosiaaliturva-asioissa, se voi aiheuttaa lisäresurssien tarvetta sosiaaliturvan lainkäyttöelimissä.

Esityksen mukaan tuomioistuin ratkaisisi hyvitysvaatimuksen samalla kun se ratkaisee pääasian. Tämän jälkeen oikeusministeriö maksaa hyvityksen. Jos viivästyminen johtuisi osittain tai kokonaan muun kuin oikeusministeriön hallinnonalalla, tuomioistuimen on ratkaisussaan todettava myös, missä vaiheessa oikeudenkäyntiä viivästyminen on tapahtunut. Tällöin oikeusministeriö voisi esityksen mukaan periä vastaavan osuuden hyvityksestä ao. ministeriöltä.

Käytännössä tämä tarkoittaisi, että sosiaali- ja terveysministeriö joutuisi maksamaan osuuden hyvityksestä, jos hallintotuomioistuin olisi pyytänyt esimerkiksi Valviralta lausuntoa, joka olisi viivästynyt. Samoin koska oikeudenkäynnin kesto lasketaan kuitenkin jo oikaisuvaatimuksen tekemisestä, niin tällöin myös päätöksen tehneessä kunnassa, Kelassa tai vakuutusyhtiössä, jolle oikaisuvaatimus toimitetaan, tapahtunut käsittelyn viivästyminen tulisi sosiaali- ja terveysministeriön maksettavaksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että kyse on hyvityslain toimeenpanosta aiheutuva kustannus. Nyt ehdotettu käytäntö ei ole mitenkään perusteltu. Yksinkertaisinta olisi, että oikeusministeriö ottaisi kokonaisuudessaan vastattavakseen viivästymisestä aiheutuvista kustannuksista myös muutoksenhakulautakuntien osalta. Korvaus maksetaan tällöinkin valtion varoista. Jos halutaan mennä monimutkaisempaan järjestelmään, niin aiheuttamisperiaatteen mukaisesti tulisi säätää, että oikeusministeriö voisi periä vastaavan osuuden hyvityksestä ao. virastolta, kunnalta tai muulta yhteisöltä. Yhtenä vaihtoehtona olisi, että ao. ministeriölle säädettäisiin tämä oikeus, mutta tämä kaksinkertaistaisi valtion rahojen perintään käyttämän työpanoksen, mikä ei olisi taroituksenmukaista. Mutta ei siis ole mitenkään perusteltua, että ao. ministeriö vastaisi viime kädessä kustannuksista.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei kannata sitä, että laki koskisi sellaisia valitusasioita, jotka ovat tulleet vireille ennen lain voimaantuloa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toivoo, että vielä ennen hallituksen esityksen esittelyä oikeusministeriö voisi neuvotella sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosaston kanssa lain soveltamisesta muutoksenhakulautakuntiin.



Sosiaali- ja terveysministeriön on pyytänyt esityksestä **kommentteja myös sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta**. Kommentit on liitetty oheen.

Kansliapäällikkö


Kari Välimäki

Hallintoylijohtaja


Jaana Koski

LIITE

Valviran kommentit 5.9.2011

TIEDOKSI

VAO (d)
STO (d)
HTO (d)
TSO (d)
Valvira (d)





Dnro 6192/03.01/2011

5.9.2011

Hallintoylijohtaja Jaana Koski
Sosiaali- ja terveysministeriö

Sähköpostiviesti 22.7.2011

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain muuttaminen; Valviran kommentit

Oikeusministeriö on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriön lausuntoa koskien oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain muuttamista. Olette pyytänyt Valviran mahdolliset kommentit laatimanne lausuntoluonnoksen johdosta. Valvira esittää kommentteinaan seuraavaa:

Lausunnolla olevaan hallituksen esitys -luonnokseen sisältyvät säädösmuutokset koskisivat ensisijaisesti hallintotuomioistuimia, erityistuomioistuimia ja valitusasioita käsitteleviä muutoksenhakulautakuntia. Ehdotettu sääntely koski kuitenkin epäsuorasti myös hallintoviranomaisia, koska tapauksissa, joissa viivästymisen hallintolainkäyttöasiassa on johtunut muulla hallinnonalalla kuin oikeusministeriön hallinnonalalla tapahtuneesta viivästyksistä, oikeusministeriöllä olisi takautumisoikeus niiden hyvityskustannusten osalta, jotka tästä ovat aiheutuneet. Hyvitykseen oikeuttava viivästys voisi siten tapahtua esimerkiksi hallintoviranomaiselta pyydetyn lausunnon viivästymisen johdosta. Eräissä tapauksissa oikeudenkäynnin keston huomioon otettava aika alkaisi myös kulua jo asian ollessa hallintoviranomaisen käsiteltävänä.

Valviran valvontaosastolla käsitellään erityisesti sellaisia hallintotuomioistuinten lausuntopyynnön johdosta vireille tulleita lausuntoasioita, jotka liittyvät terveydenhuollon ammattihenkilöiden taikka sosiaali- tai terveydenhuollon toimintayksiköiden valvonta-asioissa annetuista Valviran päätöksistä tehtyihin valituksiin. Hallintotuomioistuimet pyytävät lisäksi Valviralta jonkin verran lausuntoja myös muissa niiden käsittelemissä asioissa. Erityistuomioistuinten vakuutuslääketieteelliset lausuntoasiat, joissa tuomioistuimet (joita oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annettu laki jo koskee) pyytävät Valviralta lausuntoja. Näiden lausuntojen antaminen viivästyy käytettävissä olevien resurssien vähäisyydestä johtuen, mikä liittyy osin siihen, että kyseisten asioiden käsittely Valvirassakin edellyttää erityisasiantuntemusta, ja osin siihen, että lakisääteisten valvontatehtävien määrän jatkuvasti lisääntyessä näitä tehtäviä joudutaan priorisoimaan suhteessa kyseisiin lausuntoasioihin, jotka eivät kuulu viraston lakisääteisiin tehtäviin. Valvira on ilmaissut sosiaali- ja terveysministeriölle, että tuomioistuinten vakuutuslääketieteellisluonteisissa asiois-

Dnro 6192/03.01/2011

5.9.2011

sa tarvitsema asiantuntemus tulisi järjestää muulla tavoin, mutta tämän mahdollisen muun järjestämistavan käyttöönotto vaatii aikaa.

Viivästyshyvitystä koskevat säännökset voivat myös johtaa siihen, että esimerkiksi hallintotuomioistuinten lausuntopyyntöjen – nykyisinkin jo tiukkoja – määräaikoja lyhennetään entisestään, jolloin myös edellä mainittujen hallintotuomioistuimille annettavien lausuntojen antaminen asetetussa määräajassa vaikeutuu. HE-luonnoksen taloudellisissa vaikutuksissa on todettu ehdotettujen muutosten edellyttävän, että hallintotuomioistuinten, erityistuomioistuinten ja muutoksenhakulautakuntien riittävästä resurssista huolehditaan jatkuvasti, koska riittämättömistä henkilöresursseista johtuva oikeudenkäyntien viivästyminen joi johtaa siihen, että hyvityksiä on maksettava runsaasti. Ehdotusten epäsuorien hallinnollisiin viranomaisiin kohdistuvien vaikutusten vuoksi edellä siteerattu toteamus riittävien resurssien turvaamistarpeesta koskee myös hallintoviranomaisia.

Ehdotettuja säännöksiä olisi tarpeen tarkentaa siltä osin kuin niissä puhutaan hallinnollisista seuraamuksista. Hallintolainkäyttölakiin oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain säätämisen yhteydessä otetusta 53 a §:stä ilmenee, että siinä säädetty viivästyksen liittyvä seuraamuksen alen- tamis- tai poistamismahdollisuus koskee nimenomaan hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia, ja myös HE-luonnoksen perusteluista ilmenee, että nyt ehdotetuissa säännöksissä tarkoitettaisiin taloudellisia seuraamuksia. Perusteluista ilmenee, että esityksessä tarkoitettaisiin hallinnollisilla seuraamuksilla (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön pohjautuen) jossakin suhteessa rikosseuraamuksiin rinnastettavia seuraamuksia. Tällöin esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta-asioissa yhtenä seuraamuksena käytetty kirjallinen varoitus, joka on luonteeltaan kurinpitorangeistus, saattaisi sinänsä olla rikosseuraamuksiin rinnastettava hallinnollinen seuraamus. Säännöksissä tarkoitettaisiin siis kuitenkin taloudellisia seuraamuksia. Ehdotettuihin 2 §:n 2 momentin toiseen virkkeeseen, 5 §:n 3 momenttiin ja 6 §:n 4 momenttiin olisi siis tarpeen lisätä sana "taloudellisen"/"taloudellista".

Oikeus hyvitykseen koskee voimassa olevan oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan yksityistä asianosaista. HE-luonnoksen mukaan pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa asianosaisten piiriä täsmennettäisiin hallintolainkäyttöön liittyen. Perusteluissa ei ole käsitelty käsitettä "yksityinen". Edellä mainitun lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 233/2008) perustelujen mukaan asianosainen voisi olla luonnollinen henkilö tai yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, esimerkiksi yhtiö. Tämä "yksityisen" määrittely olisi hyvä todeta myös valmisteilla olevan hallituksen esityksen perusteluissa, koska käsitteen saattaa ymmärtää myös tarkoittavan vain fyysisiä henkilöitä.

Ylijohtaja

Marja-Liisa Partanen

Hallintojohtaja

Ritva Kujala