

## LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/2012 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 21 päivänä syyskuuta 2012 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 85/2012 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö

- kansliapäällikkö Päivi Pietarinen, korkein hallinto-oikeus
- ylituomari Juha Pystynen, vakuutus-oikeus
- korvausasiantuntija Katja Järveläinen, Valtiokonttori
- oikeusaputoimen johtaja Liisa Vehmas, Helsingin oikeusaputoimisto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- eduskunnan oikeusasiamies
- Helsingin hallinto-oikeus
- markkinaoikeus
- Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta
- Suomen Asianajajaliitto
- Suomen Kuntaliitto.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annettua lakia muutettavaksi niin, että sen soveltamisala laajennettaisiin koskemaan myös yleisiä hallintotuomioistuimia 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 valitus-

asioita 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.

Esitys liittyy valtion vuoden 2013 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2013.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

#### **Yleistä**

Hallituksen esityksen tarkoituksena on, että laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (jäljempänä hyvityslaki) (362/2009) laajennettaisiin koskemaan myös hallintolainkäyttöä. Tavoitteena on parantaa asianosaisten oikeusturvaa sekä panna täytäntöön Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä aiheutuvat velvoitteet. Perustuslakivaliokunta on pitänyt hyvityslain säätämisen yhteydessä erityisen tärkeänä, että lain soveltamisalaa laajennetaan mahdollisimman pian erillisellä muutoksella (PeVL 2/2009 vp). Myös lakivaliokunta on pitänyt lain soveltamisalan laajentamista tärkeänä ja viittannut tässä yhteydessä erityisesti tilanteeseen vakuutusoikeudessa ja markkinaoikeudessa (LaVM 3/2009 vp).

Lakivaliokunta katsoo, että 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 on asianosaiselle tärkeä. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

#### **Kohtuullinen käsittelyaika**

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain 3 §:ssä säädetään, että yksityisellä asianosaisella on oikeus saada valtion varoista hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy siten, että se loukkaa asianosaisten oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Asiantuntijakuumielisissä on toivottu, että kohtuullinen käsittelyaika määriteltäisiin tarkemmin.

Lakivaliokunta katsoo, että kohtuullista käsittelyaikaa ei voida eri tilanteisiin liittyvien erojen vuoksi määritellä laissa tarkasti, mutta hyvityslain 4 § sisältää kriteerit, joiden pohjalta käsittelyajan kohtuullisuutta on tarkoitus arvioida. Sen mukaan arvioitaessa, onko oikeudenkäynti viivästynyt, otetaan oikeudenkäynnin keston lisäksi huomioon erityisesti asian laatu ja laajuus, asian merkitys asianosaiselle sekä asianosaisten, viranomaisten ja tuomioistuinten toiminta oikeudenkäynnissä.

#### **Keskimääräiset käsittelyajat**

Oikeudenkäyntien kokonaiskeston seurannan kannalta on ongelmallista, että hallintotuomioistuimissa ei tällä hetkellä korkeinta hallinto-oikeutta, Helsingin hallinto-oikeutta ja vakuutus-oikeutta lukuun ottamatta ole käytössä sellaista asianhallintajärjestelmää, josta saataisiin oikeudenkäyntien kokonaiskestoja koskevia tietoja. Vakuutusoikeudessa käytössä oleva automaattinen vireilletuloilmoitus ja siihen sisältyvä ilmoitus vakuutusoikeuden asioiden keskimääräisestä käsittelyajasta samoin kuin selkeä informaatio eri asiaryhmien keskimääräisistä käsittelyajoista tuomioistuinten ja muutoksenhaku-lautakuntien internetsivuilla vähentäisivät kuitenkin valiokunnan mielestä olennaisesti tarvetta käsittelyaika-arvioita koskeviin pyyntöihin. Asianhallintajärjestelmiä olisi lisäksi hyvä kehittää siten, että niistä näkyisivät käsiteltävän asian koko elinkaari mahdollisine oikaisuvaatimuksen vireilletuloajankohtineen.

Valiokunta arvioi keskimääräisiä käsittelyaikoja vielä jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa oikeudenkäynnin alkamisajankohdan osalta.

#### **Työmäärän lisäys**

Hyvityspyyntöjen määrää ja niistä aiheutuvaa työmäärän kasvua on saadun selvityksen mukaan tässä vaiheessa vaikea ennakoita. Valiokunta viittaa tuomioistuinten työmäärän osalta

valtion talousarvioesityksestä antamaansa lausuntoon (HE 95/2012 vp — LaVL 10/2012 vp), jossa se on kiinnittänyt huomiota tuomioistuinten perusrahoituksen turvaamiseen. Valiokunta katsoo, että jatkossa on tärkeää seurata hallinto-tuomioistuinten, erityistuomioistuinten ja muutoksenhakulautakuntien työmäärien kehitystä sekä huolehtia niiden resursseista niin, ettei viivästystilanteita syntyisi.

### *Yksityiskohtaiset perustelut*

#### **1. Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain muuttamisesta**

*5 §. Oikeudenkäynnin alkamisajankohta.* Arvioitaessa oikeudenkäynnin kestoa, oikeudenkäynnin alkamisajankohta on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa eräässä tapauksessa alkanut asianomistajan osalta siitä, kun asianomistaja oli esitutkinnassa ilmoittanut vaativansa rikoksentehtäjältä korvauksia. Kun oikeudenkäynnin kestona huomioon otettava aika hyvityslain 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan alkaa rikosasiain asianomistajan vaatimuksen vireilletulosta tuomioistuimessa, voidaan kysyä, pitäisikö mainittua säännöstä tässä yhteydessä oikaista ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ja Suomen kansallisen lainsäädännön välisen ristiriidan poistamiseksi.

Nyt esillä olevassa hallituksen esityksessä ei ole kysymys hyvityslain kokonaistarkastelusta, vaan sen soveltamisalan laajentamisesta hallintotuomioistuimiin. Ihmisoikeustuomioistuimen kannanotto on puolestaan koskenut yksinomaan rikos- ja riita-asioiden oikeudenkäyntiä yleisissä tuomioistuimissa. On myös todettava, että kun rikosasian asianomistajan korvausvaatimus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen riita-asia, se voidaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 3 luvun mukaan käsitellä joko rikosasian käsittelyn yhteydessä tai erikseen oikeudenkäynnistä riita-asiassa säädettyssä menettelyssä.

Lakivaliokunta katsoo, että on perusteltua, että oikeudenkäynnin kestona huomioon otet-

tava aika alkaa asianomistajan korvausvaatimuksen osalta asian vireilletulosta tuomioistuimessa siitä riippumatta, saattaako asianomistaja korvausta koskevan riidan vireille tuomioistuimessa erillisellä kanteella vai käsitelläkö korvausvaatimus rikosasian oikeudenkäynnin yhteydessä. Hyvityslain 5 §:n muuttaminen johtaisi siihen, että rikosasian asianomistajat asetettaisiin oikeudenkäynnin keston arvioitaessa perusteettomasti eri asemaan vaatimuksen käsittelytavasta riippuen.

*6 §. Hyvityksen määrä.* Korvauksen määrä rakentuu pykälässä vuositasolla arvioitavalle tasolle. Tämän on pelätty jättävän huomiotta erittäin nopeaa käsittelyä vaativat tilanteet, joissa asian hyväksyttävä käsittelyaika liikkuu vuosien sijasta korkeintaan muutamissa viikoissa tai enintään kuukausissa.

Hyvityslain 3, 4 ja 6 §:n säännökset turvaavat valiokunnan mielestä kuitenkin kohtuullisen hyvityksen myös erityisen nopeaa käsittelyä vaativien asioiden käsittelyn viivästyessä. Asianosaisella on lain 3 §:n mukaan oikeus hyvitykseen, jos oikeudenkäynti viivästyy siten, että se loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Arvioitaessa, onko oikeudenkäynti viivästynyt, otetaan lain 4 §:n mukaan huomioon oikeudenkäynnin keston lisäksi esimerkiksi asian laatu ja sen merkitys asianosaiselle. Oikeudenkäynnin viivästymistä arvioitaessa tulee näiden lisäksi ottaa huomioon myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Hyvityksen saaminen ei näin ollen edellytä, että viivästys olisi kestänyt vähintään vuoden. Käytännössä vuotta lyhyempi oikeudenkäynnin viivästys voi tosin vain poikkeuksellisesti loukata hyvityslain 3 §:ssä tarkoitettua oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Käytännössä tällainen tilanne voi olla lähinnä vapaudenriistoasioissa. Jos hyvitykseen oikeuttava viivästys on kestänyt vuotta lyhyemmän ajan, lähtökohtana hyvityksen määrittämisessä voidaan pitää 1 500:aa euroa, jota voidaan alentaa tai korottaa 4 ja 6 §:ssä mainituilla perusteilla.

*Voimaantulo- ja siirtymäsäännös.* Lain siirtymäsäännöksen mukaan lain voimaan tullessa tuomioistuimessa tai 2 §:n 1 momentissa tarkoitettussa lautakunnassa vireillä olevassa asiassa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Säännöstä voidaan kritisoida siitä, että sen johdosta oikeusuojakeino tulisi tosiasiallisesti käytettäväksi vasta kolmen tai neljän vuoden päästä. Lain onkin toivottu tulevan voimaan ja tehokkaasti käytettäväksi huomattavasti aikaisemmin.

Lain siirtymäsäännöksen tarkoituksena on ollut varata hallintoviranomaisille ja tuomioistuimille riittävästi aikaa varautua uusien säännösten soveltamiseen. Hallintolainkäytössä oikeudenkäynnin kestonä otettaisiin huomioon myös oikaisuvaatimuksen tai hallinnollisen sanktion käsittelyyn hallintoviranomaisessa kulunut aika. Tämä edellyttää riittävää käsittelyaikojen seuranta valtion ja kuntien hallinnossa samoin kuin hallintoasioita käsittelevissä viranomaisissa. Hallintotuomioistuimissa uudistus edellyttää järjestelmällistä kokonaiskäsittelyaikojen seuranta niin, että myös asian aikaisemmissa käsittelyvaiheissa kulunut aika otetaan huomioon asianhallintajärjestelmässä. Tällaisen järjestelmän kehittäminen on saadun selvityksen mukaan vielä kesken yleisissä hallintotuomioistuimissa.

## 2. Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta

*30 a §. Arvio asian käsittelyajasta.* Lakiin on ehdotettu lisättäväksi säännös siitä, että valitusviranomaisen on asianosaisen pyynnöstä annettava hänelle asian käsittelyaikaa koskeva arvio. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälässä tarkoitettaisiin arviota nimenomaan kyseessä olevan tapauksen käsittelyajasta. Vaikka yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan myös, että arvion antaminen ei vaadi kyseessä olevan

tapauksen lähempää selvittämistä, on asiantuntijakuulemisissa kannettu huolta siitä, että asianosaiselle tulisi antaa arvio asian käsittelyajasta siten, että kyseessä olevan asiaryhmän keskimääräinen käsittelyaikatieto ei riittäisi vaan edellytettäisiin arviota nimenomaan kyseessä olevan tapauksen käsittelyajasta. On myös pelätty, että lopullinen käsittelyaika saattaa poiketa paljonkin annetusta arviosta, koska käsittelyaikaan vaikuttavat asian laatu ja muun muassa muutoksenhakijoiden toimittamat lisäselvitykset.

Uudella säännöksellä ei ole tarkoitus merkittävästi muuttaa monissa hallintotuomioistuimissa jo nykyisin vallitsevaa käytäntöä käsittelyaika-arvion antamisessa. Arvio voidaan antaa yksinkertaisessa menettelyssä, eikä se vaadi tapauksen lähempää selvittämistä. Arvio voi yleensä perustua kyseessä olevan asiaryhmän keskimääräisiin käsittelyaikoihin ja mahdollisesti muihin tietoihin, jotka ilmenevät hallintotuomioistuimen asianhallintajärjestelmästä. Tältä kannalta riittävä tieto on yleensä jo viraston kirjaamossa. Tarkoituksena ei ole, että esimerkiksi korkein hallinto-oikeus ryhtyy valituslupa-asiassa arvioimaan, tullaanko valituslupa myöntämään vai ei. Tarvittaessa se voi antaa arvion kaksiosaisena siten, että siinä kerrotaan, milloin päätös mahdollisen valituslupan myöntämisestä tehdään ja toisaalta, mikäli valituslupa myönnetään, milloin lopullinen päätös arvioidaan annettavan.

### *Päätösehdotus*

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.*

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Anne Holmlund /kok	Aino-Kaisa Pekonen /vas
vpj.	Stefan Wallin /r	Kristiina Salonen /sd
jäs.	Johanna Jurva /ps	Kari Tolvanen /kok
	Suna Kymäläinen /sd	Ari Torniainen /kesk
	Antti Lindtman /sd	Kaj Turunen /ps
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	Peter Östman /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.