

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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 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.

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

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2013.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.....	3
Yleistä.....	3
Oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan.....	5
Tehokas ennalta estävä keino.....	6
Tehokas jälkikäteen hyvittävä keino.....	7
2.2 Hallintotuomioistuimet ja niiden käsittelyajat.....	8
Yleistä.....	8
Korkein hallinto-oikeus.....	8
Hallinto-oikeudet.....	9
Vakuutus-oikeus.....	9
Markkinaoikeus.....	10
Työtuomioistuin.....	11
Muu hallintolainkäyttö.....	11
Oikaisuvaatimus.....	12
2.3 Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan hallintoasioissa.....	13
2.4 Oikeussuojakeinoista muissa Euroopan maissa.....	14
Ruotsi.....	14
Norja ja Tanska.....	15
Saksa.....	15
Ranska.....	15
2.5 Nykytilan arviointi.....	16
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	17
3.1 Tavoitteet.....	17
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	17
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	19
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	19
4.2 Vaikutukset yksilön oikeusasemaan.....	21
4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	21
5 ASIAN VALMISTELU.....	21
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	23
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	24
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	24
1.1 Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä.....	24
1.2 Hallintolainkäyttölaki.....	33
2 VOIMAANTULO.....	34
LAKIEHDOTUKSET.....	35
Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain muuttamisesta.....	35
Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta.....	38
LIITE.....	39
RINNAKKAISTEKSTIT.....	39
Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain muuttamisesta.....	39

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 viivästyminen vastaan.

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

Käsitellessään ehdotusta laiksi oikeudenkäynnin viivästyksen 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 viivästyksen hyvittämisestä 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 viivästympauksissa.

2 Nykytila

2.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö

Yleistä

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

ble time”, ”dans un délai raisonnable”). Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on täsmennetty ensinnäkin sitä, mikä ajanjakso otetaan oikeudenkäynnin keston huomioon. Oikeudenkäynnin katsotaan edellä mainitun artiklan mukaan hallintolainkäytössä alkavan, kun asian käsittely muuttuu hallintomenettelystä selvästi muutoksenhakuksi. 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 kokonaisaika arvioitaessa. Merkityksellistä on siis muutoksenhakuun kokonaisuudessaan kulunut aika (esim. *Kaura v. Suomi*, EIT 2009).

Oikeudenkäynnin keston kohtuullisuutta arvioitaessa tarkasteltava ajanjakso päättyy ihmisoikeustuomioistuimen mukaan lainvoimaisen ratkaisun antamiseen eikä ylimääräinen muutoksenhaku vaikuta tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kokonaiskeston tarkasteluun. Kuitenkin riita-asiaa koskevassa tapauksessa *Pitkänen v. Suomi*, EIT 9.3.2004, ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että alkuperäistä, vajaat 5 vuotta kolmessa oikeusasteessa kestänyttä oikeudenkäyntiä ei voitu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta erottaa siitä oikeudenkäynnistä, joka oli alkanut purun jälkeen ja jossa riita oli päätetty lopullisesti sovinnon muodossa sen kestänyt lähes kaksi ja puoli vuotta. Oikeudenkäynti oli siten ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kokonaisuudessaan kestänyt yli 7 vuotta, mikä ylitti kohtuullisen ajan. Ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan laskenut oikeudenkäyntiin mukaan aikaa, joka kului alkuperäisen oikeudenkäynnin päättymisestä purkuun.

Ihmisoikeustuomioistuin on Suomea koskevassa oikeuskäytännössään myös käsitellyt pituuksina kokonaisuuksina, kun tapauksissa on ollut kysymys oikeudenkäynnin pituudesta joko siviili- tai rikosprosessissa ja niitä on edeltänyt jokin hallinnollinen menettely. Ih-

misoikeustuomioistuin on arvioinut samoin myös tapauksia, joissa on ollut kysymys yhtäaikaisista hallinto- ja siviili- tai rikosmenettelyistä.

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 verotarkastuskertomuksen tiedoksi antamiseen verovelvolliselle. Muissa seuraamuksissa vastaavana ajankohtana voidaan pitää esimerkiksi asianosaisen kuulemista. 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 käsittelee asiaa vuotta kauemmin. Tavanomaisista nopeampaa käsittelyä edellyttävät asiat, joissa valittajalla on tärkeä henkilökohtainen intressi, esimerkiksi lapsioikeudelliset asiat. Kyseenalaisina on pidetty erityisesti sellaisia pitkäköjiä ajanjaksoja, jolloin asian käsittely ei ole lainkaan edennyt tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Puutteellisista resursseista tai muista rakenteellisista seikoista aiheutuvat viivästykset eivät yleensä poista valtion vastuuta.

Ihmisoikeustuomioistuin kysyy yleensä vastaajavaltiolta erityisperusteluita viivästyksen, jos oikeudenkäynnin kesto on ylittänyt

5 vuotta. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsotaan yleensä, että erittäin pitkään jatkuneissa oikeudenkäynneissä viivästyminen jää joka tapauksessa valtiotasapuolen vastuulle. Tämä koskee käytännössä noin 8 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. Vuoteen 2009 mennessä tuomioita on ollut 47. 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.

Vuonna 2010 korvauksia hallintolainkäytön viivästyksistä ihmisoikeustuomioistuimen asioissa maksettiin yhteensä 26 815 euroa. Tästä summasta kulujen korvausta oli 8 040 euroa ja aineettoman vahingon korvausta 9 025 euroa. Sovinnon perusteella maksettiin korvausta 9 750 euroa. Tapauksia oli yhteensä kuusi, joista kaksi ratkaistiin ihmisoikeustuomioistuimen tuomiolla, kaksi ihmisoikeustuomioistuimen vahvistamalla so-

vinnolla ja kahdessa annettiin yksipuolinen julistus. Maksettujen hyvitysten määrät olivat 2 500 eurosta 7 125 euroon sisältäen myös kulujen korvauksen. Korvauksen maksajina olivat oikeusministeriön lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö. Vuonna 2011 ihmisoikeustuomioistuimessa ei ratkaistu hallintolainkäytön viivästyksiä koskevia tapauksia.

Ihmisoikeustuomioistuimen antamien tuomioiden lisäksi Suomen hallitus on tehnyt lukuisia sovintoja sekä antanut yksipuolisia julistuksia oikeudenkäynnin viivästyistä koskevissa tapauksissa. Sovinto on vuosina 1998—2009 vahvistettu yhteensä 33 asiassa ja yksipuolisia julistuksia Suomi on antanut vuosina 2007—2009 yhteensä 12.

Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ovat 20 päivänä huhtikuuta 2012 allekirjoittaneet ns. Brightonin julistuksen, jossa todetaan ihmisoikeussopimuksen kansalliseen täytäntöönpanoon liittyen muun muassa, että jäsenvaltiot sitoutuvat, mikäli tarpeen, harkitsemaan uusien kansallisten oikeussuojakeinojen luomista. Tuomioiden täytäntöönpanon osalta julistuksessa painotetaan, että sopimusvaltiot sitoutuvat noudattamaan ihmisoikeustuomioistuimen lopullisia tuomioita sekä Euroopan neuvoston ministerikomitean roolia tuomioiden täytäntöönpanon valvonnassa.

Oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon oikeudenkäynnin viivästyistä 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 virantoimituksissa olevat henkilöt. Artiklan tausta-ajatuksena 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 oikeussuo-

jakeinon. Artikla edellyttää tehokasta oikeussuojakeinoa, 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 kestoa koskevien valitusten jatkuvan lisääntymisen vuoksi oli aika arvioida oikeuskäytännön linjaa uudelleen. Ihmisoikeustuomioistuin toteasi, 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 toteasi artiklassa edellytetyn, että oikeussuojakeino on tehokas myös käytännössä. Tehokkuus ei kuitenkaan riipu valittajalle myönteisen lopputuloksen varmuudesta. Artiklassa tarkoitettun viranomaisen ei välttämättä tarvitse olla lainkäyttöviranomainen, mutta tällöin viranomaisen toimivalta ja sen tarjoamat oikeussuojatakeet vaikuttavat keinoon tehokkuuden arviointiin. Vaikka yksittäinen oikeussuojakeino ei täysin täyttäisikään artiklan vaatimuksia, useiden keinojen muodostama kokonaisuus voi niin tehdä. Oikeussuojakeino voi olla preventiivinen (ennalta ehkäisevä) keino, jolla voidaan estää oikeudenkäynnin viipyminen tai sen jatkuminen, tai reparatiivinen (jälkikäteen hyvittävä) keino, jolla voidaan asianmukaisesti hyvittää (”adequate redress”) jo tapahtunut loukkaus. *Kudla*-tapauksessa tällaista tehokasta keinoa 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 improve-

ment 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 esityksessä (HE 233/2008 vp) sekä oikeussuojakeinotyöryhmän mietinnössä (Oikeusministeriö, työryhämämietintö 2006:21).

Tapauksessa *Kangasluoma v. Suomi*, EIT 2004, Suomen hallitus oli vedonnut useisiin oikeussuojakeinoihin, joita valittajalla oli ollut käytettävissään oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan. Vielä tuolloin voimassa olleen säännöksen mukaan asian tarpeettomasta lykkäämisestä käräjäoikeudessa voitiin kannella hovioikeuteen. Muita oikeussuojakeinoja olivat olleet esitutkinnan ja syyteharkinnan viipymisen osalta kantelu ylemmille viranomaisille, kantelu yleisille laillisuusvalvojille, kiihkeimmispyyntö 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 oletus, 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 ot-

taa huomioon myönnetyn hyvityksen määrässä (*Sartory v. Ranska*, EIT 2009).

Tuomioistuin hyväksyy sen, että viranomaiset tarvitsevat aikaa hyvityksen maksamiseen, mutta tähän ei saa yleensä kuluu 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 jälkikäteenä keinona hyvittää oikeudenkäynnin pitkä kesto on pidetty rangaistuksen lieventämistä. 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 nimenomaisesti 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 oikeussuojajamenettelyjen keston ja niistä asianosaiselle aiheutuviin kustannuksiin.

Ihmisoikeustuomioistuin katsoi vuonna 2010 antamassaan Suomea koskevassa ratkaisussa *Ahlskog v. Suomi*, että oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain sisältämät oikeussuojakeinot ovat ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitettuja tehokkaita kansallisia oikeussuojakeinoja.

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-asioiden käsittelyssä, työtuomioistuimessa työehtosopimuksissa yleisittävyyden vahvistamista koskevista päätöksistä ja työneuvoston eräissä poikkeuslupa-asioissa antamista ratkaisuista tehtyjen vali-

tusten 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 asiämäärä on hienoisessa kasvussa. Vuonna 2011 saapuneiden asioiden määrä kuitenkin väheni hieman aikaisemmasta. Vuonna 2011 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 4 044 asiaa ja se ratkaisi 4 225 asiaa. Suurimman asiaryhmän muodostavat veroasiat. Muita suuria asiaryhmiä ovat sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät asiat sekä rakentaminen.

Taulukko 1: Korkeimman hallinto-oikeuden asiämäärät, käsittelyajat ja resurssit 2006–2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saapuneet asiat	3 793	3 891	4 298	4 379	4 587	4 044
Ratkaistut asiat	4 006	3 797	3 734	3 965	4 202	4 225
Keskimääräinen käsittelyaika kk	10,3	9,8	9,9	10,2	11,1	12,2
Henkilötyövuodet	102,1	99	98,8	96,7	99,7	99,5

Hallintolainkäytössä on lähtökohtana kaksiasteinen muutoksenhaku hallintotuomioistuimiin. Alueellisten hallinto-oikeuksien päätöksiin saa pääsääntöisesti hakea muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Muutoksenhakua on kuitenkin rajoitettu useissa asiaryhmissä säättämällä valitusluvasta tai valituskiellosta. Valituslupaperusteista on yleissäännös hallintolainkäyttölaissa, 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 välistä tehtävien jakoa selvittänyt tasotyöryhmä on lokakuussa 2010 valmistuneessa mietinnössään ehdottanut valituslupajärjestelmän laajentamista ja asia on parhaillaan jatkovalmistelussa oikeusministeriössä yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa.

Suurimmassa osassa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista on kyse hallinto-oikeuden päätöstä koskevasta valituksesta tai valituslupapyynnöstä. Voimassa olevan hallintolainkäyttölain mukaan myös valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä valitaan 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 hallintotuomioistuim.

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 joutuisa 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 asemakaavaa 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. Vuonna 2011 hallinto-oikeuksiin saapui 21 317 asiaa. Suurin osa hallinto-oikeuksissa vireille tulevista asioista on valituksia. Hallinto-oikeuksiin saapuvat hakemusasiat koskevat tahdonvastaista lasten huostaanottoa, hoitoon määräämistä mielenterveysasioissa koskevia alituksia 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—2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saapuneet asiat	24 488	19 651	20 665	22 635	23 246	21 317
Ratkaistut asiat	22 813	23 197	22 478	21 598	22 959	21 948
Keskimääräinen käsittelyaika kk	8,4	9,3	9,2	7,8	7,3	7,8
Henkilötyövuodet	442	449	455	452,9	453	443,5

Vakuutus-oikeus

Asioiden käsittelyssä vakuutus-oikeudessa noudatetaan pääosin hallintolainkäyttölakia. Useissa etuuslaeissa on myös omia menettelysäännöksiä esimerkiksi valituskirjelmän toimittamisesta etuuslaitokseen, valitusajan jälkeen saapuneen valituksen käsittelystä se-

kä 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 valitusvi-

ranomaiselle toimittamisen määräajasta sekä viivästysajalta maksettavasta korotuksesta silloin, kun etuuden maksaminen viivästyy.

Vakuutusoikeyteen saapui vuonna 2011 yhteensä 7 318 asiaa. Suurimman asiaryhmän muodostavat eri eläkejärjestelmien mukaisista työeläkepääteyksistä tehdyt valitukset. Muita suuria asiaryhmiä ovat työttömyysturva-asiat, työtaturma-asiat, opintotukiasiat, sotilasvamman-asiat, sairausvakuutusasiat ja asumistukiasiat. Lisäksi vakuutusoikeydessä käsitellään kansaneläkeasioita, vammais- ja hoitotukiasioita, kuntoutusasioita, rikosvahinkoasioita, Suomen sosiaaliturvan soveltamisasioita, palkkaturva-asioita ja muita so-

siaalivakuutusasioita. Etuuslaitoksen lainvoimaisen päätöksen poistamista koskevat asiat vähenivät vuonna 2007, jolloin niiden käsittely siirrettiin muutoksenhakulautakunnille. Uusin asiaryhmä vakuutusoikeydessä ovat vuodesta 2009 alkaen elatustukiasiat, joissa aikaisemmin haettiin muutosta hallinto-oikeudelta. Muutoksenhakutien muutos liittyi elatustuen toimeenpanoon siirtoon kunnilta Kansaneläkelaitokselle. Vakuutusoikeyden päätöksiin ei yleensä saa hakea muutosta valittamalla. Poikkeuksena ovat ainoastaan tietyt tapaturma-asiat, joissa saa hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta, jos se myöntää valitusluvan.

Taulukko 3: Vakuutusoikeyden asiamäärät, käsittelyajat ja resurssit 2006–2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saapuneet asiat	10 177	7 087	7 117	7 743	7 557	7 318
Ratkaistut asiat	10 396	10 423	9 814	7 364	7 503	7 210
Keskimääräinen käsittelyaika kk	14,5	15	13,6	10,9	10,8	11,5
Henkilötyövuodet	112	119	117	113,3	110,9	107,6

Markkinaoikeus

Markkinaoikeus toimii erityistuomioistuimena julkisia hankintoja koskevista asioista, kilpailuasioista, energiamarkkina-asioista ja markkinaoikeudellisista asioista. Markkinaoikeus käsittelee lisäksi ne asiat, jotka erikseen säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi. Muut kuin markkinaoikeudelliset asiat kuuluvat hallintolainkäytön piiriin. Näiden asioiden käsittelyssä noudatetaan esimerkiksi kilpailulain (948/2011), julkisista

hankinnoista annetun lain (348/2007) ja sähkömarkkinalain (386/1995) ohella hallintolainkäyttölakia. Nämä asiat tulevat markkinaoikeudessa vireille valituksella tai hakemuksella. Kilpailuasialla voi tulla vireille myös esityksellä. Markkinaoikeuden päätöksiin haetaan näissä asioissa muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Markkinaoikeuteen saapui vuonna 2011 yhteensä 511 asiaa. Suurimman asiaryhmän muodostavat julkisia hankintoja koskevat asiat.

Taulukko 4: Markkinaoikeuden asiamäärät, keskimääräiset käsittelyajat ja resurssit 2006–2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saapuneet asiat	418	425	587	603	691	511
Ratkaistut asiat	365	450	643	662	687	610
Keskimääräinen käsittelyaika kk	13,5	14,1	14,1	10,0	8,7	8,3
Henkilötyövuodet	19	22	26	28,5	28,6	28,9

Työtuomioistuim

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

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 valituskirjelmää, 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 toimeentuloturvasasioissa on kuitenkin vähenemässä. Sen sijaan toimeentuloturvasasioita 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.

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

Toimeentuloturvasasioita käsittelevissä lautakunnissa ratkaistaan vuosittain yhteensä yli 40 000 valitusasiaa. Näitä lautakuntia on nykyisin viisi: sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta ja opintotuen muutoksenhakulautakunta.

Taulukko 5: Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan asiamäärät ja keskimääräiset käsittelyajat 2007–2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Saapuneet asiat	24 722	22 045	22 375	21 710	23 365
Ratkaistut asiat	13 593	18 219	24 040	27 411	27 629
Keskimääräinen käsittelyaika kk	13,0	16,3	17,0	15,3	11,8

Taulukko 6: Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan asiamäärät ja keskimääräiset käsittelyajat 2007–2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Saapuneet asiat	6 199	6 236	6 140	5 816	6 235
Ratkaistut asiat	5 411	6 477	6 594	5 890	5 204
Keskimääräinen käsittelyaika kk	5,4	5,9	4,7	4,4	5,2

Taulukko 7: Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan asiamäärät ja keskimääräiset käsittelyajat 2007–2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Saapuneet asiat	5 474	5 402	5 229	5 134	5 219
Ratkaistut asiat	5 501	5 366	5 519	5 547	5 007
Keskimääräinen käsittelyaika kk	7,1	7,1	7,0	6,6	6,1

Taulukko 8: Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan asiamäärät ja keskimääräiset käsittelyajat 2007–2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Saapuneet asiat	8 888	8 359	8 971	8 784	9 629
Ratkaistut asiat	7 826	7 942	8 561	9 419	9 008
Keskimääräinen käsittelyaika kk	5,7	6,8	6,8	6,3	6,0

Taulukko 9: Opintotuen muutoksenhakulautakunnan asiamäärät ja keskimääräiset käsittelyajat 2007–2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Saapuneet asiat	3 067	3 548	3 654	2 929	2 967
Ratkaistut asiat	2 753	3 340	3 560	3 339	3 001
Keskimääräinen käsittelyaika kk	7,6	7,5	7,5	7,5	7,1

Muita hallintolainkäyttöasioita käsitteleviä muutoksenhakulautakuntia ovat maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, patenti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta, kutsunta-asiain keskuslautakunta, kuvaohjelmalautakunta, valtion tilintarkastuslautakunta sekä opiskelijoiden oikeusturvalautakunta. 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 hae-

taan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaisissa 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. 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.

Kehityssuuntana on ollut oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentaminen uusiin asiaryhmiin ja oikeusministeriössä on vireillä tätä koskevan hankkeen valmistelu yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa.

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 joustavammissa menettelyssä, jolloin uusi päätös voidaan saada nopeammin ja edullisemmin kuin tuomioistuimesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 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 eli 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. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kantelu voi johtaa eriasteisiin seuraamuksiin, esimerkiksi virkamiehelle annettuun laillisuusvalvojan käsitykseen tai huomautukseen. Käytännössä oikeudenkäyntien viivästymisestä 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 keväällä 2011 saatujen arvioiden mukaan oikeusasiamiehelle saapuu vuosittain keskimäärin 4–9 ja oikeuskanslerille 10–20 oikeudenkäynnin viivästymistä koskevaa kantelua, joskaan varsinaisia tilastoja tältä osin ei ole olemassa.

Hallintoprosessissa oikeudenkäynnin viivästymisen voidaan nykyisin hyvittää, jos asia koskee hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määräämistä tai muutoksenhakua hallintoviranomaisen päätökseen, jolla tällainen seuraamus on määrätty. Hallintolainkäytönlain 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. Hallintotuomioistuin tai muu lainkäyttöelin voi viivästykseen 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 lähitulevaisuudessa. Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevat kysymykset on rajattu hankkeen ulkopuolelle.

Hallintoasiassa saattaa aiheutua viivästys jo ennen oikeudenkäynnin alkamista. Oikeusministeriössä on vireillä myös hanke, jossa valmistellaan hallituksen esitystä viranomaisen passiivisuustilanteita selvittäneen työryhmän mietinnön (Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä, Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5) ja siitä saadun lausuntopäätöksen pohjalta.

2.4 Oikeussuojakeinoista muissa Euroopan maissa

Ruotsi

Ruotsissa on edellä jaksossa 2.1 mainitun Kudla-tuomion jälkeen kehittynyt oikeuskäytännössä jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja. Oikeudenkäynnin viivästyminen voidaan ottaa huomioon rangaistuksen lievennyksenä. Ruotsin korkein oikeus on myös tuominnut valtion maksamaan yleisen vahingonkor-

vauslain 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.

Lisäksi Ruotsissa on muodostunut oikeudenkäynnin kestoa koskeva oikeuskanslerin ratkaisukäytäntö, jossa oikeudenkäynnin kesto on useissa tapauksissa todettu kohtuuttomaksi ja asianosaiselle on myönnetty korvausta aineettomasta vahingosta. Ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt Ruotsin korkeimman oikeuden oikeuskäytäntöä ja oikeuskanslerin ratkaisukäytäntöä ihmisoikeussopimuksen tarkoituksena tehokkaana oikeussuojakeinona (ks. esim. *Eskilsson v. Ruotsi*, EIT 2012).

Ruotsin verolainsäädäntöön on otettu nimenomaisia säännöksiä veronkorotuksen (skattetillägg) alentamisesta asian käsittelyn viivästymisen perusteella. Verovelvollinen on kokonaan tai osittain vapautettava veronkorotuksesta, jos sen määrääminen olisi kohtuutonta. 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 määräämisestä 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.

Norja ja Tanska

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

Saksa

Saksassa tuli joulukuussa 2011 voimaan laki oikeussuojasta ylipitkien oikeudenkäyntien yhteydessä (Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren). Ihmisoikeustuomioistuin ei ollut pitänyt aikaisempia oikeussuojakeinoja riittäviä oikeudenkäynnin viivästyminen vastaan. Näitä keinoja olivat olleet korvaus tahallisesta tai tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta johtuvasta taloudellisesta vahingosta oikeudenkäynnin viivästyessä, perustuslakivalitus (Verfassungsbeschwerde) sekä ylimääräinen muutoksenhaku.

Uuden lain mukaan oikeudenkäynnin kohtuuttoman pituuden vuoksi vahinkoa kärsinyt asianosainen on oikeutettu kohtuulliseen korvaukseen. Oikeudenkäynnin pituuden kohtuullisuutta arvioidaan kulloisenkin tapauksen luonteen mukaan huomioon ottaen erityisesti asian vaikeus ja merkittävyys sekä osapuolten ja kolmansien tahojen toiminta. Aineetonta vahinkoa oletetaan aiheutuneen, jos oikeudenkäynti on kestänyt kohtuuttoman kauan. Korvausta voi hakea, jos muu hyvitys ei ole riittävä, ja korvaus on lähtökohtaisesti 1 200 euroa kultakin vuodelta, jona viivästyminen on aiheutunut. Korvausta voidaan myöntää vain, mikäli osapuoli on tehnyt oikeudenkäynnin viivästyminen koskevan erillisen viivästysmoitteen viivästyneen oikeudenkäynnin yhteydessä. Moitetta tehtäessä

tulee olla aihetta epäillä, ettei oikeudenkäynti pääty kohtuullisessa ajassa. Laki koskee myös hallintoprosessia ja erityistuomioistuimia.

Osavaltiotasolla korvauksista vastaa osavaltio ja liittovaltion tasolla liittovaltio. Osavaltiotasolla toimivaltainen tuomioistuin korvausasiaa ratkaistaessa on ylempi alueellinen tuomioistuin, hallintolainkäyttöasioissa Oberverwaltungsgericht. Liittovaltion tasolla puolestaan toimivaltainen on ylin tuomioistuin, hallintolainkäyttöasioissa Bundesverwaltungsgericht.

Ranska

Ranskan oikeuslaitoksen organisaatiosta annetun lain (Code de l'organisation de judiciaire) mukaan valtio on korvausvelvollinen ”oikeuden kieltämisestä” (déli de justice) aiheutuneesta tai tuottamuksellisesti aiheutetusta vahingosta. Tämän perusteella oikeuskäytännössä on suoritettu korvausta oikeudenkäynnin viivästyminen kaikissa prosessilajeissa, myös hallintolainkäytössä. Oikeudenkäynnin keston kohtuullisuutta arvioidaan samoja kriteereitä kuin ihmisoikeustuomioistuin sen soveltaessa ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklaa.

Hallintoprosessin muutoksenhakijalla on vuodesta 1978 lähtien ollut oikeuskäytännön perusteella mahdollisuus saada korvausta oikeudenkäynnin tuottamuksellisesta viivästyminen, mitä ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan pitänyt riittävänä. Vuodesta 2002 lähtien muutoksenhakijalla on oikeuskäytännön perustuen ollut oikeus saada korvausta pitkittyneestä hallintoprosessista, kun pitkittyminen johtuu vähintään lievistä tuottamuksista (faute simple), joka on oikeuskäytännössä lievin tuottamuksen muoto kolmiporraisella asteikolla. Toimivaltainen tuomioistuin päätettäessä korvauksista hallintotuomioistuimissa viivästyneen oikeudenkäynnin johdosta on Ranskan ylin hallintotuomioistuin Conseil d'État. Sen oikeuskäytännön mukaan viivästyneen oikeudenkäynnin voidaan olettaa aiheuttavan aineetonta vahinkoa.

Vuodesta 2005 lähtien Ranskassa on lisäksi ollut käytössä ennalta estävä keino hallintoprosessin viivästyminen vastaan. Conseil

d'État'n osana toimii hallintolainkäytön tarkastuksen pysyvä valtuuskunta (la Mission Permanente d'Inspection des Juridictions Administratives), johon osapuoli voi ottaa yhteyttä katsoessaan oikeudenkäynnin viivästyneen. Valtuuskunnan päällikkö kiinnittää tarvittaessa tuomioistuimen huomion asiaan sekä antaa neuvoja ja suosituksia oikeudenkäynnin nopeuttamiseksi ja tilanteen korjaamiseksi.

2.5 Nykytilan arviointi

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

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

Yleisiä tuomioistuinta koskeva laki oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä on tullut voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010. Asianosaisilla on siten tehokas kansallinen oikeussuojakeino yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävissä riita-, hakemus- ja rikosasioissa. Sitä vastoin 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 koskee vain suhteellisen

pientä osaa 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 merkittävistä asioista.

Hallintoprosessi muodostaa oman prosessilajinsa riita- ja rikosprosessin rinnalla. Tehokkaiden uusien oikeussuojakeinojen ulottaminen myös hallintoprosessiin on tarpeellista ihmisoikeussopimuksessa asetettujen vaatimusten vuoksi. Ihmisoikeustuomioistuin on antanut joitakin tuomioita, joiden mukaan oikeudenkäynti suomalaisissa hallintotuomioistuimissa ei ole tapahtunut kohtuullisessa ajassa. Euroopan neuvoston ministerikomitean valvonnassa oli keväällä 2012 yli 10 sellaista Suomea vastaan annettua ratkaisun täytäntöönpanoa, joissa on ollut kyse hallintolainkäyttömenettelyn pituudesta. Näiden asianmukainen täytäntöönpano edellyttää sellaisia rakenteellisia muutoksia, joilla puututaan oikeudenkäyntien viivästyminen.

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 tuomioistuinvaihetta edeltävä oikeusvaatimus- tai muutoksenhakulautakuntavaihe, jos tällainen vaihe on edellytyksenä sille, että asiasta voi valittaa tuomioistuimeen.

Yksittäisten oikeudenkäyntien viipymiselle lienee useita syitä ja ne vaihtelevat eri asia-

ryhmissä. Voidaan olettaa, että ainakin osassa asioista viivästyminen johtuu ainakin osittain valtion vastuulla olevista seikoista. Asianosaisen käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen tarpeellisuudesta huolimatta ne eivät ole vastaus mahdollisiin rakenteellisiin viipymisongelmiin.

Hallintotuomioistuinten kohtuullisen käsittelyajan turvaaminen edellyttää muun ohessa sellaisia 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 korkeinta hallinto-oikeutta, Helsingin hallinto-oikeutta ja vakuutus-oikeutta lukuun ottamatta ole käytössä sellaista asianhallintajärjestelmää, josta saataisiin oikeudenkäyntien kokonaiskestoja koskevia tietoja.

Oikeusministeriön asettama mittaristotyöryhmä on suunnitellut korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja Helsingin hallinto-oikeuteen käsittelyn viivästyminen varoittavan seuranta-järjestelmän, joka mahdollistaa käsittelyaikojen seurannan asian koko elinkaaren ajan. Järjestelmä on jo käytössä näissä tuomioistuimissa. Lisäksi järjestelmää on kehitetty yhteistyössä muiden hallinto-oikeuksien kanssa ja sen käyttöönottoa on myös valmistellaan. Tavoitteena on ottaa järjestelmä käyttöön kaikissa hallinto-oikeuksissa vuoden 2012 loppuun mennessä. Lisäksi työryhmä on laatinut asioiden työmäärää kuvaavan mittariston sekä arvioinut sähköisten lainkäyttömenettelyjen hyödyntämistä hallintotuomioistuimissa. Joulukuussa 2011 luovuttamassaan mietinnössä (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 55/2011) työryhmä suosittaa, että asioiden käsittelyajan seurannan mahdollistava ja käsittelyn viivästyminen varoittava järjestelmä otetaan käyttöön kaikissa hallintotuomioistuimissa, että asioiden työmäärää kuvaava mittaristo otetaan käyttöön ja integroidaan osaksi hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmiä sekä että sähköisten lainkäyttömenettelyjen käyttöön ottamisen edellyttämiä toimenpiteitä aletaan välittömästi suunnitella

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 viivästysyhvitysjärjestelmä osaltaan edistää sitä tavoitetta, että oikeudenkäynnit tapahtuvat kohtuullisessa ajassa.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että oikeudenkäynnin viivästyminen hyvittämistä koskevat säännökset ulotetaan hallintolainkäyttöön. Uudistus merkitsisi sitä, että oikeudenkäynnin viivästyminen voidaan hyvittää asianosaiselle valtion varoista maksettavalla korvauksella kaikissa tuomioistuimissa eikä asiaa olisi tarpeen viedä ihmisoikeustuomioistuimeen viivästyksen hyvittämiseksi myöskään hallintolainkäyttöasioissa. Hyvitysjärjestelmän soveltaminen laajenisi siten nykyisestä yleisiin hallintotuomioistuihin, erityistuomioistuihin 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 kesto ja viivästyminen arvioitaisiin vastaavien perusteiden mukaisesti kuin ihmisoikeustuomioistuimissa. Ihmisoikeustuomioistuinten käytännön mukaan oikeudenkäynnin keston lasketaan myös oikaisuvaatimuksen 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 tarvitsisi viedä asiaa ihmisoikeustuomioistuimeen. Ihmisoikeustuomioistuin ei myöskään tutkisi oikeudenkäynnin kestoja 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 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. Asianosaisella olisi ratkaisusta tavanomainen muutoksenhakumahdollisuus ylempään tuomioistuimeen.

Lainvoimaisesti määrätyn hyvityksen maksaisi Valtiokonttori kuukauden kuluessa hyvitystä koskevan ratkaisun lainvoimaiseksi tulosta. Asianosaisen oikeusturvan kannalta on tärkeää, että hänelle maksetaan hyvitys mahdollisimman pian sen jälkeen kun tuomioistuin on todennut asian viivästyneen hyvityslaisissa tarkoitettulla tavalla. Yksinkertaisinta olisi, että hyvityksen maksamisesta asianosaiselle vastaisi aina sama taho. Olisi luontevaa, että tämä taho olisi valtiovarainhoidosta vastaava Valtiokonttori.

Lähtökohtana olisi, että Valtiokonttori ei perisi maksamaansa hyvitystä valtion toimielimeltä, jossa viivästys on tapahtunut. Jos ministeriön osuus hyvityksestä olisi vähintään 3 000 euroa, määrä kuitenkin perittäisiin siltä ministeriöltä, jonka toimialaan kuuluvassa tuomioistuimessa tai viranomaisessa asian käsittely on viivästynyt. Perintämah-

dollisuuden tarkoituksena olisi kannustaa ministeriöitä huolehtimaan toimialaansa kuuluvien tuomioistuinten ja viranomaisten riittävästä resursoinnista siten, ettei viivästyksiä aiheutuisi.

Hyvitys maksettaisiin valtion varoista. Asia on kuitenkin saattanut viivästyä myös muualla kuin valtion toimielimessä. Ei olisi asianmukaista, että maksettu hyvitys jäisi tällaisessa tapauksessa valtion vahingoksi. Tämän vuoksi säädettäisiin, että Valtiokonttori perisi Ahvenanmaan maakunnalta, kunnalta, itsenäiseltä julkisoikeudelliselta laitokselta tai muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta näiden osuuden hyvityksestä silloin, kun viivästysasian ratkaissut tuomioistuin on todennut asian käsittelyn viivästyneen niiden toiminnassa. Sama koskisi sellaisia valituksia käsitteleviä lautakuntia, jotka eivät kuulu minkään ministeriön toimialaan vaan ovat taloudellisesti itsenäisiä.

Perinnän mahdollistamiseksi hyvitysasian ratkaisevan tuomioistuimen tulisi ottaa kantaa siihen, missä tuomioistuimissa tai viranomaisissa asian käsittely on viivästynyt. Riittävää olisi, että tuomioistuin toteaisi vain olennaiset viivästymiset. Vähäisistä viivästyksistä ei siten seuraisi perintää, vaikka viivästys olisi tapahtunut muussa kuin valtion viranomaisessa.

Käytännössä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toteamat viivästykset hallintoasioita koskevissa oikeudenkäynneissä ovat useimmiten tapahtuneet hallintotuomioistuimissa tai muutoksenhakulautakunnissa. Muutamissa tapauksissa viivästys on tapahtunut ainakin pääosin hallintoviranomaisessa esimerkiksi oikaisupyynnön käsittelyssä tai hallintotuomioistuimen päätöksen täytäntöpanossa. Ihmisoikeustuomioistuimen tuomion mukaisen hyvityksen maksuvelvollisuudesta on tarvittaessa sovittu ulkoasiainministeriön johdolla neuvotteluteitse niiden ministeriöiden kesken, joiden hallinnonaloilla viivästys on tapahtunut.

Valmistelussa on ollut esillä myös vaihtoehto, jossa hyvityksen maksaisi, kuten voimassaolevan lain mukaan, oikeusministeriö. Tällöin yhden vaihtoehdon mukaan hyvityksen korvaisi oikeusministeriölle se ministeriö, jonka hallinnonalalla viivästys on tapahtunut. Tässä vaihtoehdossa ei kuitenkaan

voida ottaa huomioon sitä, että asia saattaa viivästyä muuallakin kuin jonkin ministeriön hallinnonalalla. Toisena vaihtoehtona valmistelussa on tällaisessa tilanteessa ollut, että silloin, kun viivästys on tapahtunut viranomaisessa tai muutoksenhakulautakunnassa, hyvityksen korvaksi oikeusministeriölle kyseessä olevan viranomaisen tai muutoksenhakulautakunnan toiminnasta vastaava taho. Tältä pohjalta lopullista maksuvelvollista olisi kuitenkin vaikea määrittellä riittävän selkeästi. Siksi valmistelussa on harkittu myös vaihtoehtoa, jonka mukaan, silloin kun hyvitetävä viivästys hallintolainkäytössä ei ole tapahtunut oikeusministeriön hallinnonalalla, viivästyksestä vastaava viranomainen tai muutoksenhakulautakunta itse korvaisi hyvityksen oikeusministeriölle. Viranomaisilla tai muutoksenhakulautakunnilla ei kuitenkaan yleensä ole mahdollisuutta vaikuttaa merkittävästi omiin resursseihinsa, jotka puolestaan vaikuttavat viivästyksiin. Siksi myös tämä malli olisi ongelmallinen.

Hyvityssäätelyn yhteydessä lisättiin oikeudenkäymiskaareen säännökset asian kiireelliseksi määräämisestä kärjäoikeudessa. 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, toimeentulosta tai tahdonvastaiseen hoitoon määräämisestä. 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 nykyisin, mutta laissa ei ole siihen velvoittavaa säännöstä. Asianosaiselle oikeus tapauskohtaisen käsittelyaika-arvion saamiseen on tärkeä. Se myös parantaa asianosaisten mahdol-

lisuuksia 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 aiheutuvia kustannuksia.

Ehdotetusta hyvitysjärjestelmän laajentamisesta aiheutuisi uusia tehtäviä hallintotuomioistuimille, erityistuomioistuimille ja muutoksenhakulautakunnille sekä Valtiokonttorille. Työmäärän lisäys ei kuitenkaan olisi niin suuri, että se aiheuttaisi välittömästi lisäresurssien tarvetta. Tuomioistuimissa hyvitysvaatimukset ratkaistaisiin yksinkertaisessa menettelyssä pääasian käsittelyn yhteydessä. Myös hyvityksen maksaminen ja mahdollinen takautumissaatavan perintä tapahtuisi mahdollisimman yksinkertaisessa menettelyssä.

Hyvityslain mukaan hyvityksen määrä on 1 500 euroa vuodessa kultakin vuodelta, jona oikeudenkäynti on tuomioistuimen tai viranomaisen 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 hyvitystuomioita on vuonna 2010 annettu yleisissä tuomioistuimissa 45 kappaletta ja hyvitystä on tuomittu 17 tapauksessa. Hyvityksen määrä on tapauksittain vaihdellut 1 500 eurosta 34 500 euroon. Hyvitysten määrä on ollut yhteensä 130 750 euroa sekä kulujen yhteismäärä 1 442 euroa.

Vuonna 2011 hyvitystuomioita on oikeusministeriön saamien tietojen mukaan annettu yleisissä tuomioistuimissa 48 kappaletta ja hyvitystä on tuomittu 37 tapauksessa. Hyvityksen määrä on tapauksittain vaihdellut 300 eurosta 10 000 euroon. Hyvitysten määrä yhteensä on ollut 156 300 euroa sekä kulujen yhteismäärä 6 155 euroa.

Hyvitystuomioita on vuonna 2012 oikeusministeriön huhtikuuhun mennessä saamien tietojen mukaan annettu 15 kappaletta ja hyvitystä on tuomittu 10 tapauksessa. Hyvityksen määrä on tapauksittain vaihdellut 400 eurosta 12 000 euroon. Hyvitysten määrä yhteensä on ollut 40 700 euroa sekä kulujen yhteismäärä 2 552 euroa.

Ihmisoikeustuomioistuimen asioissa oikeusministeriö maksaa hyvityksen ja muut ministeriöt osallistuvat tuomion tai sovinnon mukaisen hyvityksen maksamiseen, kun kysymys on niiden hallinnonalalla tapahtuneesta viivästyksestä. Hallintolainkäyttöä koskeissa ihmisoikeusasioissa on vuonna 2009 maksettu hyvityksiä yhteensä 19 855 euroa ja vuonna 2010 yhteensä 26 815 euroa. Vuonna 2011 ihmisoikeustuomioistuimessa ei ratkaistu hallintolainkäytön viivästyksiä koskevia tapauksia.

Kun hyvityslain soveltamisala laajennetaan hallintotuomioistuimiin, erityistuomioistuimiin 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 asiansa useimmiten itse ilman asiamiestä tai avustajaa.

Hallintolainkäyttöä koskevien hyvitysvaatimusten ja niiden johdosta maksettavaksi tulevien hyvitysten määrä riippuu olennaisesti

myös hallintotuomioistuinten, erityistuomioistuinten ja muutoksenhakulautakuntien juttutilanteesta ja käytössä olevista resursseista. Viivästys hyvityslain tarkoituksena on, että hyvityksellä kompensoidaan oikeudenkäyntien viivästymistä yksittäisissä tapauksissa ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisesti. Hyvitysmaksulla ei voida korvata tuomioistuinlaitoksen tai muutoksenhakulautakuntien riittämättömiä resursseja.

Maksettavaksi tulevien hyvitysten euro määrää on vaikea täsmällisesti arvioida. Riittämättömistä henkilöresursseista johtuva oikeudenkäyntien viivästyminen voi johtaa siihen, että hyvityksiä on maksettava runsaasti. Tärkeä merkitys on kuitenkin myös sillä, että ministeriöt ja hallintolainkäyttöviranomaiset kiinnittävät toiminnassaan riittävästi huomiota pitkien käsittelyaikojen välttämiseen.

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.

Ehdotuksen mukaan hyvityksen maksaisi Valtiokonttori, joka perisi maksettua hyvitystä vastaavan osuuden asianomaiselta toimielimeltä. Valtion virastojen ja laitosten osalta osuus perittäisiin ministeriöltä kuitenkin vain, jos osuus on vähintään 3 000 euroa. Tapauksissa, joissa viivästys on aiheutunut useassa vaiheessa niin, että lopullinen korvausvelvollisuus voi jakaantua usealle taholle, Valtiokonttori arvioisi asianomaisia tahoja kuultuaan, missä suhteessa hyvityksestä aiheutunut meno kohdentuu kullekin taholle.

Käytännössä hallintolainkäyttöä koskevia hyvityksiä voisi tulla maksettavaksi vasta 3—4 vuoden kuluttua lain voimaantulosta, sillä siirtymäsäännöksen mukaan uusien säännösten voimaantullessa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Myös yleisten tuomioistuinten ja syyttäjien osalta menettely pysyisi ennallaan kunnes maksettavaksi voisi tulla uusien säännösten voimaantulon jälkeen tuomioistuimessa vireille tulleita juttuja koskevia hyvityksiä.

Lähtökohtana olisi, että kukin ministeriö vaikuttaisi omalla hallinnonalallaan tulostehokkuudella ja muilla käytettävissä olevilla keinoilla siihen, ettei viivästyksiä tapahdu. Jos korvausmäärät nousisivat korkeiksi sen vuoksi, ettei viivästyksiä esimerkiksi juttumäärien kasvun vuoksi ole ollut mahdollista välttää, tämä on tarpeen ottaa huomioon hallinnonalan määrärahoissa ja resursseja hallinnonalalla kohdennettaessa.

Valtiontaloudessa uusien säännösten vaikutukset kohdistuisivat käytännössä hallinnonalojen toimintamenoihin. Tapauksissa, joissa ministeriön hallinnonalan osuus maksetusta hyvityksestä olisi vähintään 3 000 euroa, Valtiokonttori perisi kustannukset asianomaiselta ministeriöltä. Valtiokonttorin ministeriöiltä ja muilta korvausvelvollisilta perimät korvaukset tuloutettaisiin valtion talousarvion tulomomentille.

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. Pyyntö 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 asianosaisen 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 laajemmin yhteiskunnassa. Se vähentää lainvoimaisen 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 viivästyttä tuomioistuimessa sekä antaisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa edellytetyn tehokkaan kansallinen oikeussuojakeinon silloin, kun oikeudenkäynti on viivästynyt.

4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Hallintoprosessissa oikeudenkäynnin kokonaisekseen kuuluu usein myös muita kuin tuomioistuinvaiheita. Hallinnossa hyvitysjärjestelmän laajentaminen korostaisi oikeusvaatimusten ja niihin rinnastettavien vaatimusten viivästyttömän käsittelyn merkitystä. Näiden vaatimusten käsittelyyn kulunut aika laskettaisiin ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaisesti oikeudenkäynnin kokonaisekseen, 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 kiireellisyysloukuksesta sekä viivästyksestä ilmoittavan hälytysjärjestelmän. Myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja Helsingin hallinto-oikeudessa tällainen järjestelmä on otettu käyttöön marraskuussa 2011. Tarkoituksena on ottaa järjestelmä käyttöön myös muissa hallinto-oikeuksissa vuoden 2012 loppuun mennessä.

5 Asian valmistelu

Oikeuskeinoja oikeudenkäynnin viivästytilanteissa on selvitetty oikeusministeriön asettamassa oikeussuojakeinotyöryhmässä (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:21), joka ehdotti muun muassa viivästyskantelua ylemmälle tuomioistuimelle sekä viivästys hyvitystä, 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 lausuntopalautteen pohjalta valmisteltiin hallituksen esitys oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 233/2008 vp). Hyvityslain soveltamisala rajattiin esityksessä yleisiin tuomioistuimiin. 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 luonnon hallituksen esitykseksi hyvityslain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Lausuntoa pyydettiin 43 viranomaiselta ja muulta taholta: kaikilta ministeriöiltä, ylimmiltä laillisuusvalvojilta, hallintotuomioistuimilta, Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta, Tampereen ja Helsingin oikeusaputoimistoilta, Kansaneläkelaitokselta, Verohallinnolta sekä neljältä järjestöltä.

Lähes kaikki lausunnonantajat suhtautuivat esitykseen nimenomaisen myönteisesti. Lausunnonantajista ainoastaan yksi (korkein hallinto-oikeus) suhtautui varauksellisesti ehdotettuun sääntelytapaan. Ehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisestikin suhtautuvat lausunnonantajat esittivät kuitenkin asiakohdittain varauksellisia näkökulmia tai esittivät täsmennyksiä. Useat lausunnonantajat korostivat erityisesti, että ensisijaista on huolehtia käsittelyn viivytyksettömyydestä. Tämän takaamiseksi painotettiin riittävien resurssien merkitystä.

Myös ehdotuksen aiheuttaman lisätyön johdosta lainkäyttöelimille toivottiin lisäresursseja, vaikka lausunnonantajien arviot aiheutuvan lisätyön määrästä vaihtelivatkin jonkin verran.

Sikäli kuin lain soveltamisalasta lausuttiin, soveltamisalan laajentamista muutoksenhakulautakuntiin pidettiin pääasiassa hyvänä, mutta tältä osin toivottiin myös täsmennystä. Usea lausunnonantaja piti tarpeellisena täs-

mentää myös oikeudenkäynnin alkamisajan kohtaa koskevaa säännöstä.

Useat lausunnonantajat esittivät kritiikkiä muun ministeriön kuin oikeusministeriön hallinnonalalla tapahtuvia viivästyksiä koskevien säännösehdotusten osalta. Monet lausunnonantajista pitivät tarpeettomana selvittämistä, missä vaiheessa oikeudenkäyntiä viivästys on tapahtunut. Lisäksi lausunnonantajat huomauttivat, että joissakin tapauksissa, esimerkiksi viivästyksen tapahtuessa kunnan viranomaisessa, on epäselvää, minkä ministeriön hallinnonalalla viivästys on tapahtunut. Useissa lausunnoissa toivottiin myös säännöstä tuomioistuimen velvollisuudesta ilmoittaa hyvitysratkaisustaan viivästyksestä vastaavalle taholle.

Pari lausunnonantajaa esitti täsmennystä tai muutosta muutoksenhakutietä koskevaan säännökseen. Muutama lausunnonantaja katsoi, että lain pitäisi tulla voimaan esitettyä aikaisemmin. Mielenpitoet lain soveltamisesta sen voimaan tullessa vireillä oleviin asioihin jakautuivat.

Osa lausunnonantajista kertoi, että nykyisinkin ne antavat käsittelyaika-arvioita ja katsoivat, ettei tätä koskeva muutosehdotus aiheuttaisi muutosta nykykäytäntöön. Muutama lausunnonantaja epäili käsittelyaika-arvion edellyttävän tarkempaa perehtymistä tapaukseen ja aiheuttavan lisätyötä. Muutama lausunnonantaja esitti käsittelyaika-arviopyyntöjen rajaamista yhteen kertaan.

Saadun lausuntopalautteen perusteella lakiesitystä muutettiin erityisesti hyvityksestä vastaavan tahon osalta. Suomen Kuntaliitolta pyydettiin lisäksi lausunto kunnan velvollisuudesta osaltaan vastata viivästyksen korvaamisesta. Kuntaliitto ei periaatteessa vastustanut viivästysvastuun kohdistamista kuntaan, jos viivästys on johtunut oikaisuvaatimuskäsittelystä, mutta epäili lain soveltamisen tältä osin jäävän vähäiseksi ja olevan prosessiekonomisesti kyseenalainen. Lisäksi muutoksen tulisi liiton mukaan koskea kaikkia oikaisuvaatimuksia käsitteleviä valtion hallinnon ulkopuolisia tahoja.

Oikeusministeriö pyysi lisäksi muilta ministeriöiltä lausuntoa muutetusta esityksestä siltä osin kuin siinä ehdotettiin asianomaiselle viranomaiselle tai muutoksenhakulautakunnalle velvollisuutta korvata viivästysshy-

vitys oikeusministeriölle silloin kun viivästys on tapahtunut asianomaisen viranomaisen tai muutoksenhakulautakunnan toiminnassa. Osa ministeriöistä kannatti esitettyä uutta vastuunjakoa, mutta osa oli alkuperäisessä esityksessä ehdotetun ministeriöiden välisen vastuunjaon kannalla.

Esitys on valmisteltu toukokuussa 2011 valmistuneen esitysluonnoksen, maaliskuussa 2012 valmistuneen muutetun esitysluonnoksen sekä niistä saatujen lausuntojen pohjalta. Saadun lausuntopalautteen perusteella esitystä on muutettu siten, että viivästyshyvityksen maksaa Valtiokonttori, joka perii Ahvenanmaan maakunnalta, kunnalta, itsenäiseltä julkisoikeudelliselta laitokselta tai muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta sekä valituksen käsitelleeltä taloudellisesti itsenäiseltä lautakunnalta tämän osuuden hyvityksestä. Ministeriön osuus hyvityksestä pe-

ritään siltä ministeriöltä, jonka toimialaan kuuluvassa tuomioistuimessa tai viranomaisessa asian käsittely on viivästynyt, jos ministeriön osuus hyvityksestä on vähintään 3 000 euroa. Koska Valtiokonttori on esityksen mukaan hyvityksen maksaja, käyttää se esityksen mukaan valtion puhevaltaa muussa kuin syyttäjän ajamassa rikosasiassa. Muutoksenhakuoikeutta valtiolla ei hyvitysratkaisusta olisi. Lausuntopalautteen perusteella esitysluonnokseen on lisäksi tehty pienempiä muutoksia ja tarkennuksia.

6 Riippuvuus muista esityksistä

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

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 hallintotuomioistuimia ja erityistuomioistuimia sekä hallintolainkäyttölaissa tarkoitettuja valituksia käsitteleviä muutoksenhakulautakuntia. Lakia sovellettaisiin siten yleisten tuomioistuinten lisäksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa, hallinto-oikeuksissa, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa, vakuutus-oikeudessa, markkinaoikeudessa ja työtuomioistuimessa. Lisäksi lakia sovellettaisiin eri hallinnonaloilla toimivissa hallintolainkäyttöasioita käsittelevissä muutoksenhakulautakunnissa, sillä niihin sovellettaisiin tämän lain tuomioistuinta koskevia säännöksiä.

Eräisiin vakuutus-oikeudessa käsiteltäviin tapaturmavakuutuslain mukaisiin asioihin saa valitusluvalla hakea valittamalla muutosta korkeimmasta oikeudesta. Korkeimmassa oikeudessa, toisin kuin vakuutus-oikeudessa ja tapaturma-asioiden ensimmäisessä valitusasteassa tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa, asiat käsitellään riita-asiaina eli yleisen lainkäytön järjestyksessä, ei hallintolainkäyttöasioina. Tapaturma-asioissa on voinut nykyisen lain soveltamisalasäännöksen nojalla vaatia hyvitystä ainoastaan korkeimmassa oikeudessa tapahtuneen viivästymisen osalta. Soveltamisalan laajennuksen myötä tapaturma-asioiden käsittelyssä tapahtuneesta viivästyksestä voisi vaatia hyvitystä myös, kun asian käsittely on viivästynyt muutoksenhakulautakunnassa tai vakuutus-oikeudessa. Tällöin, mikäli hyvityksensä ratkaistaan korkeimmassa oikeudessa, viivästymistä voitaisiin arvioida sekä hallinto- että riitaprosessin osalta. Hyvityksensä ratkaisemisen kannalta ei sinänsä olisi merkitystä, kummassa prosessissa asian käsittely on viivästynyt vai onko se viivästynyt kummassakin prosessissa.

Pelkkään oikaisuvaatimuksen käsittelyyn tapauksissa, joissa oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä ei tehdä valitusta, lakia ei sovellettaisi. Oikaisuvaatimuksessa kysymys on hallinnollisesta päätöksenteosta eikä hallintolainkäytöstä. Lakia ei sovellettaisi myöskään pelkkään valituksen tekemiseen hallintoviranomaiselle, ellei tästä päätöksestä valiteta 2 §:ssä tarkoitettuun tuomioistuimeen tai valituslautakuntaan.

Lain soveltamisalan piiriin kuuluvia muutoksenhakulautakuntia olisivat lähinnä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, työttömyysturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, opintotuen muutoksenhakulautakunta, maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta, kutsunta-asiain keskuslautakunta, kuvaohjelmalautakunta, valtion tilintarkastuslautakunta sekä opiskelijoiden oikeusturvalautakunta.

Ehdotettuja hyvityssäännöksiä sovellettaisiin kaikissa hallintolainkäyttöasioissa, myös esimerkiksi hallintoriita-asioissa ja ylimääräisessä muutoksenhaussa. Ylimääräisessä muutoksenhaussa oikeudenkäynnin kesto ei kuitenkaan laskettaisi mukaan lainvoimaiseen ratkaisuun päättäneeseen oikeudenkäyntiin vaan sen kesto arvioitaisiin itsenäisesti. 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 taloudellisen seuraamuksen lieventämisestä oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella

säädetään hallintolainkäyttölaissa. Hallintolainkäyttölain 53 a §:n mukaan hallintotuo-
mioistuin tai muu lainkäyttöelin voi viiväs-
tyksen hyvittämiseksi alentaa hallinnollisen
taloudellisen seuraamuksen määrää tai pois-
taa sen kokonaan silloin, kun hallinnollista
taloudellista seuraamusta koskevan asian kä-
sittely on viivästynyt. Tällainen viivästys voi
koskea taloudellisen seuraamuksen määrää-
mistä koskevan asian käsittelyä hallintovi-
ranomaisessa tai muutoksenhakua hallintovi-
ranomaisen päätökseen, jolla tällainen seu-
raamus on määrätty.

2 a §. Määritelmät. Lakiin lisättäisiin uusi
pykälä, jossa määriteltäisiin käsitteet viran-
omainen ja hallinnollinen seuraamus.

Pykäläehdotuksen *1 kohdan* mukaan viran-
omaisella tarkoitettaisiin valtion virastoa ja
laitosta, Ahvenanmaan maakunnan viran-
omaista, kunnallista viranomaista, itsenäistä
julkisoikeudellista laitosta sekä muuta julkis-
ta hallintotehtävää hoitavaa. Määritelmä olisi
kattava. Se liittyisi ensinnäkin 5 §:ssä säädetyyn
oikeudenkäynnin alkamisajankohtaan
sekä 6, 9, 11 ja 12 §:ssä siihen, missä vai-
heessa oikeudenkäyntiä asian käsittely on
viivästynyt, sekä tähän liittyvään muutok-
senhaku- ja takautumisoikeuteen. Viranomai-
sen käsitteen määrittelyn perustana olisi jul-
kisen hallintotehtävän hoitaminen. Julkisen
hallintotehtävän käsite saisi sisältönsä perus-
tusten 124 §:stä. Se viittaa tehtäviin, joihin
liittyy yleisen edun toteuttamista ja jotka pe-
rustuvat lailla tai lain nojalla annettuun toi-
meksiantoon. Määritelmässä tarkoitettut muut
julkista hallintotehtävää hoitavat voivat olla
esimerkiksi valtion liikelaitoksia, kirkollisia
viranomaisia, julkisoikeudellisia yhdistyksiä
tai yksityisiä yhteisöjä. Muita julkista hallin-
totehtävää hoitavia olisivat myös muut kuin
pykälässä erikseen mainitut viranomaiset kun-
ten esimerkiksi maakunnan yhteistyöryhmät
ja merimiespalvelutoimisto.

Pykäläehdotuksen *2 kohdan* mukaan hal-
linnollisella seuraamuksella tarkoitettaisiin
kurinpitörangaistusta, rikkomus- ja valvon-
tamaksua, veronkorotusta ja muuta hallinto-
tai hallintolainkäyttöasiassa määrättyä ran-
gaistuksen luonteista seuraamusta. Hallinnol-
lisen seuraamuksen määritelmä liittyy ensin-
näkin 5 §:ssä säädettyyn oikeudenkäynnin
alkamisajankohtaan sekä 6 §:ssä säädettyyn

hyvityksen määrään. Lisäksi 2 §:ssä on vii-
taus hallintolainkäyttölain mukaiseen hallin-
nolliseen taloudelliseen seuraamukseen. Hal-
linnollisella seuraamuksella tarkoitetaan sel-
laista seuraamusta, joka Euroopan ihmiso-
ikeussopimusta sovellettaessa rinnastetaan ri-
kosoikeudelliseen seuraamukseen. Näin ollen
muut hallinnolliset seuraamukset, kuten esi-
merkiksi elinkeinoluvan peruuttaminen, jää-
vät määritelmän ulkopuolelle.

Hallinnollisen seuraamuksen rinnastumista
rikosasioihin on Euroopan ihmisoikeustuo-
mioistuimen käytännössä arvioitu kokonais-
harkinnalla. Tällöin on kiinnitetty huomiota
erityisesti kolmeen seikkaan: teon oikeudelli-
seen luonnehdintaan kansallisen oikeuden
mukaan, teon todelliseen luonteeseen sekä
määrättävissä olevan seuraamuksen ankaruu-
teen. Seuraamusta, jota kansallisessa oikeu-
dessa ei ole pidetty rikosoikeudellisena, on
pidetty ihmisoikeussopimusta sovellettaessa
rikosseuraamuksiin rinnastettavana, jos teko
on luonteeltaan rikos tai jos teosta voidaan
määrätä seuraamus, joka luonteeltaan tai an-
karuudeltaan kuuluu yleensä rikosseuraamus-
ten piiriin.

Hallinnollisia seuraamuksia, jotka määrä-
tään lainvastaisen toiminnan tai laiminlyön-
nin seurauksena, pidetään yleisesti tässä lais-
sa tarkoitettuina seuraamuksina. Tällaisia
seuraamuksia ovat ensinnäkin verotusmenet-
telystä annettussa laissa (1558/1995), perintö-
ja lahjaverolaissa (378/1940), ajoneuvovero-
laissa (1281/2003), tullilaissa (1466/1994),
valmisteverotuslaissa (1469/1994), arvon-
lisäverolaissa (1501/1993), varainsiirtovero-
laissa (931/1996) ja arpajaisverolaissa
(552/1992) tarkoitettut veronkorotukset sekä
verotililaissa (604/2009) tarkoitettu myöhäs-
tymismaksu ja verotusmenettelystä annettussa
laissa (1558/1995), arvonlisäverolaissa
(1501/1993) ja koiraverosta annettussa laissa
(590/1979) tarkoitettu laiminlyöntimaksu.
Sen sijaan näiden lakien mukaisia arvio- tai
jälkiverotuksia ei pidettäisi hallinnollisina
seuraamuksina. Hallinnollisena seuraamuk-
sena ei pidettäisi myöskään verolakien mu-
kaisissa verotuksissa määrättyjen verojen
korkoseuraamuksia.

Muita tässä laissa tarkoitettuja hallinnolli-
sia seuraamuksia ovat esimerkiksi Finanssi-
valvonnasta annettussa laissa (878/2008) tar-

koitettu seuraamusmaksu, viestintämarkkina-laissa (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. Myös kilpailulaissa (948/2011) tarkoitettu seuraamusmaksu, jonka määrää markkinaoikeus, olisi tässä laissa tarkoitettu hallinnollinen seuraamus.

Hallinnollinen seuraamus voisi olla myös muu kuin taloudellinen seuraamus. Esimerkiksi kurinpitorangeistus olisi tässä laissa tarkoitettu hallinnollinen seuraamus.

3 §. *Oikeus hyvitykseen.* Pykälän 2 momentiksi lisättäisiin oikeutta hyvitykseen hallintolainkäytössä koskeva täsmennys.

Hallintoasiassa asianosainen on hallintolain (434/2003) 11 §:n mukaan se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Hallintolainkäytössä ei nykyisin ole yleistä asianosaisen legaalimääritelmää. Valitusasiassa asianosaisella tarkoitetaan käytännössä kaikkia niitä, joilla olisi valitusoikeus hallintopäätöksestä hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin tai kuntalain (365/1995) 92 §:n 1 momentin alkuosan perusteella. Niiden mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Hallintolainkäytössä käsitellään kuitenkin myös esimerkiksi hallintoriita-asioita ja muita hakemusasioita, joihin hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momenttia ei sellaisenaan sovelleta, koska asiassa ei tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä. Lisäksi kuntalaissa ja muussa lainsäädännössä on säännöksiä, joilla valituksen tekemiseen oikeutettujen piiriä on laajennettu niin, että valituksen voi tehdä myös muu kuin varsinainen asianosainen, esimerkiksi kunnan jäsen tai sellainen paikallinen rekisteröity yhdistys, jonka toimialaa asia koskee.

Ehdotuksessa oikeus viivästyshyvitykseen olisi hallintolainkäytössä rajattu vain sellaisiin yksityisiin asianosaisiin, joiden oikeutta, etua tai velvollisuutta asia välittömästi koskee. Hyvitykseen ei siten olisi oikeutta esimerkiksi sillä, jonka valitusoikeus asiassa perustuu pelkästään kunnan jäsenyyteen. Hyvi-

tystä voisi saada sellainen ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu yksityinen asianosainen, joka on valittanut hallintopäätöksestä, pannut hallintolainkäyttöasian muulla tavoin vireille tai muutoin osallistunut oikeudenkäyntiin asianosaisen asemassa. Hyvitystä voisi saada myös se, joka ei ole valittanut hallintopäätöksestä, jos muutoksenhakuasia on tullut vireille muun osapuolen valituksen johdosta. Hyvitykseen on hallintolainkäytössä oikeutettu joka tapauksessa vain se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia välittömästi koskee. Yksityinen asianosainen voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö.

Vesi- ja ympäristönsuojelulainsäädännössä asianosaiskäsite on laajempi kuin muissa hallintoasioissa. Näissä asioissa asianosaisia ovat ne, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa asianosaiset on esimerkiksi tiedoksiantotilanteissa jaoteltu toisaalta luvanhakijoihin ja niihin, joita asia erityisesti koskee, sekä toisaalta muihin asianosaisiin. Kumpaakin asianosaisryhmää koskevat eri säännökset. Vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa asianosaiskäsite on siten laajempi kuin nyt ehdotetussa laissa, joten kaikki vesi- ja ympäristönsuojelulainsäädännön määritelmän mukaan asianosaiset eivät olisi nyt ehdotetussa laissa tarkoitettuja asianosaisia. Ehdotetun välittömyysedellytyksen täyttäisivät yleensä ne, joita asia vesi- ja ympäristönsuojelulainsäädännön mukaisesti erityisesti koskee. Sen sijaan vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden muut asianosaiset eivät olisi tässä laissa tarkoitettuja asianosaisia, joten heillä ei olisi oikeutta viivästyshyvitykseen.

Viranomaisen saattaa joissakin tapauksissa olla hallintolainkäyttöasiassa asianosaisen asemassa. Viranomaisella ei kuitenkaan olisi oikeutta hyvityksen vaatimiseen, koska oikeus hyvitykseen olisi vain yksityisellä asianosaisella.

5 §. *Oikeudenkäynnin alkamisajankohta.* Pykälään lisättäisiin hallintolainkäyttöasian alkamisajankohtaa koskeva 2 momentti. Sen mukaan oikeudenkäynnin keston huomioon otettava aika alkaa, kun vireillepanoasiakirja on toimitettu asianomaiselle tuomioistuimelle tai viranomaiselle. Viranomaisen määriteltäisiin 2 a §:ssä. Vireillepanoasiakirja on tavallisesti valitus, mutta se voi olla myös esi-

merkiksi hallintoriita-asiaa koskeva hakemus tai muu hallintolainkäyttöasiaa koskeva viireillepanoasiakirja. Tuomioistuinta koskevaa sääntelyä sovellettaisiin 2 §:n 1 momentin mukaisesti myös valitusasioita käsitteleviin lautakuntiin, joissa sovelletaan hallintolainkäyttölakia.

Hallintolainkäyttölaissa on lähtökohtana, että valitus tai muu viireillepanoasiakirja 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 viireille, 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 viireille vasta valituksen saapuessa oikealle hallintotuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle. Jos valitus on puuttuneen tai virheellisen valitusosoituksen vuoksi toimitettu väärälle viranomaiselle, asia tulee tällöin viireille 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 uudelleenkäsitelyä koskevan vaatimuksen tekeminen hallintoviranomaiselle. Vaikka oikaisuvaatimuksen käsittelyaika lasketaan mukaan oikeudenkäynnin kokonaiskestoan ja oikeudenkäynnin viivästyminen saattaa tapahtua myös oikaisuvaatimusta käsiteltäessä, hyvitystä voisi 7 §:n mukaisesti vaatia vasta, jos oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen haetaan muutosta, koska vasta tässä vaiheessa on kysymys hallintolainkäytöstä.

Oikaisuvaatimukseen rinnastettaisiin myös muu vastaava oikaisuvaatimus viranomaiselle silloin, kun tällaisen pyynnön tekeminen on edellytyksenä sille, että asia voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Ratkaisussa Vilho *Eskelinen* ym. v. Suomi, EIT 2007, tarkasteltava aika alkoi siitä, kun valittajat

olivat tehneet palkanlisää koskevan pyynnön ylemmälle hallintoviranomaiselle.

Hallintotuomioistuin saattaa päätöksensä palauttaa asian viranomaiselle ja määrätä asian uudelleen käsittelemisestä. Asian palauttaminen ei aloittaisi uutta oikeudenkäyntiä vaan oikeudenkäynnin kesto laskettaisiin ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaisesti edelleen alkuperäisestä alkamisajankohdasta lukien.

Ratkaisussa *Ekholm v. Suomi*, EIT 2007, ihmisoikeustuomioistuin piti 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.

Eräissä asiaryhmissä, esimerkiksi useissa sosiaalivakuutusasioissa, on tyypillistä, että asia voidaan lainvoimaisesta päätöksestä huolimatta saattaa uudelleen vireille uuden selvityksen perusteella. Haettaessa muutosta tällaiseen uudelleen vireille laitettuun asiaan oikeudenkäynnin alkamisajankohta määriteltäisiin uuden valituksen perusteella. Se, että asianosainen hakee etuutta yhä uudelleen ja hakee muutosta saamaansa hallintopäätökseen, ei siis johtaisi siihen, että oikeudenkäynnin katsottaisiin tämän johdosta pitkittyneen.

Useissa hallinnollisia lupia koskevissa tapauksissa ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että oikeudenkäynti on alkanut jo ajankohdasta, jolloin viranomaisen on hylännyt lupahakemuksen (esim. työ lupaa 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 lupa-

päätöksen viivyttämisestä 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.

Hallinnollisia lupia koskevissa asioissa oikeudenkäynnin alkamisajankohtana viivästyshyvityslakia sovellettaessa olisi selkeintä käyttää yleensä pääsäännön mukaisesti sitä ajankohtaa, jolloin hallintotuomioistuimelle osoitettu valitus on tullut vireille. Valitusaika on tavallisesti 30 päivää, joten se ei vaikuta merkittävästi oikeudenkäynnin kokonaiskeston.

Erityisestä syystä oikeudenkäynnin keston huomioon otettava aika alkaisi vireillepanoasiakirjan toimittamista tai oikaisuvaatimuksen tekemistä aikaisemmasta ajankohdasta. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäynnin alkamisajankohdan määrittelyssä hallintolainkäytössä on ratkaisevaa, milloin asiassa on syntynyt riita. Tarkasteltava ajanjakso saattaa ihmisoikeustuomioistuimen mukaan alkaa jo ennen asian vireilletuloa tuomioistuimessa. Erityinen syy olisi ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaisesti olemassa lähinnä silloin, jos asiassa voidaan katsoa syntyneen riita jo ennen vireillepanoasiakirjan toimittamista tai oikaisuvaatimuksen tekemistä. Erityisen syyn olemassaolo olisi ratkaistava tapauskohtaisesti.

Pykälään lisättäisiin myös uusi *3 momentti*, jossa säädettäisiin oikeudenkäynnin kesto koskevan tarkastelun alkamisajankohdasta hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevassa asiassa. Hallinnollisen seura-

muksen määritelmä olisi 2 a §:ssä. 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. Veronkorotusta koskevissa asioissa oikeudenkäynnin katsottaisiin alkaneen, kun lopullinen tarkastuskertomus on annettu tiedoksi verovelvolliselle. Säännönmukaisen verotuksen osalta hallinnollista seuraamusta koskevan oikeudenkäynnin alkamisajankohtana pidettäisiin verovelvollisen tiedonsaantia kuulemiskirjeestä, jossa seuraamus on mainittu. Veronkorotusta koskevassa asiassa oikeudenkäynnin kesto laskettaisiin säännöksestä johtuen eri ajankohdasta alkaen kuin oikeudenkäynnin kesto varsinaista veron määräämistä koskevassa asiassa.

Veroasioissa muutoksenhaku-aika saattaa olla jopa yli viisi vuotta. Oikeudenkäynti on hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevassa veroasiassa saattanut alkaa jo useaa vuotta ennen kuin päätökseen haetaan muutosta. Kuitenkaan sinänsä pitkä oikeudenkäynnin kesto ei automaattisesti oikeuta hyvitykseen, sillä 4 §:n mukaan oikeudenkäynnin viivästyttäminen otetaan huomioon muun muassa asianosaisten toiminta oikeudenkäynnissä. Arvioitaessa viivästyttämisestä on veroasioiden muutoksenhaun yhteydessä otettava huomioon pitkä valitus-aika ja se, milloin asianosainen on hakenut muutosta.

Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä oikeudenkäynnin alkamisajankohtaa on arvioitu hallinnollista seuraamusta koskevissa asioissa vastaavalla tavalla kuin rikosasioissa. Tämä johtuu siitä, että hallinnollinen seuraamus rinnastuu ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä rikosasiaan. Kuten edellä 2 a §:n perusteluissa on todettu, hallinnollisella seuraamuksella tarkoitettaisiin hyvityslaisissa sellaista seuraamusta, joka Euroopan ihmisoikeussopimusta sovellettaessa rinnastetaan rikosoikeudelliseen seuraamukseen.

6 §. Hyvityksen määrä. Pykälässä säädetään viivästyshyvityksen määrästä. Pykälän

2 momenttia muutettaisiin siten, että hyvityksen maksamisen edellytyksenä on, että viivästyminen on johtunut tuomioistuimen tai viranomaisen vastuulla olevasta syystä. Voimassa olevan lain mukaan edellytetään, että viivästys on johtunut valtion vastuulla olevasta syystä. Hallintoprosessissa viivästyminen saattaa johtua myös muusta kuin valtion viranomaisesta tai tuomioistuimesta. Hallintopäätöksen tekijänä on monissa tapauksissa esimerkiksi kunnallinen viranomainen. Hallintopäätöksen voi tehdä myös muun muassa kirkollinen viranomainen tai yksityinen taho kuten vakuutusyhtiö käyttäessään julkista valtaa. Oikeudenkäynnin viivästyminen saattaa johtua hallintoviranomaisesta, kun viivästys tapahtuu oikaisuvaatimus- tai itseoikaisuvaiheessa taikka hallintoviranomaiselle toimitettavan valituksen toimittamisessa edelleen hallintotuomioistuimelle. Viivästys johtuisi viranomaisesta niin ikään, kun viivästys tapahtuu viranomaisen käsitellessä hallintotuomioistuimen sille uudelleen käsiteltäväksi palauttamaa asiaa. Viranomainen määriteltäisiin uudessa 2 a §:ssä.

Asianosaisella saattaa olla hallintotuomioistuimessa vireillä useita oikeudenkäyntejä, jotka kuuluvat samaan asiakokonaisuuteen. Valitukset saattavat koskea esimerkiksi eri verolajeja tai verotusta ja veronkorotusta. Asioiden voidaan katsoa kuuluvan samaan asiakokonaisuuteen lähinnä silloin, kun valitusten kohteena olevat päätökset perustuvat samaan järjestelyyn. Lain 6 §:n 2 momentin 4 virkkeen mukaan hyvitystä voidaan alentaa tai korottaa 4 §:n 1 momentissa mainitun tai muun niihin rinnastuvan seikan perusteella. Asioiden kuuluminen samaan asiakokonaisuuteen olisi 4 §:n 1 momentissa mainittuun syyhyn rinnastuva syy alentaa hyvitystä, mikäli hyvitystä tulisi määrättäväksi kahdesta tai useammasta samaan asiakokonaisuuteen kuuluvasta asiasta.

Pykälän *4 momenttiin* lisättäisiin maininta siitä, ettei oikeutta hyvitykseen ole siltä osin kuin hallinnollista seuraamusta lievennetään viivästyksen perusteella. Hallinnollisen seuraamuksen lieventäminen rinnastettaisiin momentissa rangaistuksen lieventämiseen. Nyt ehdotettu säännös koskisi 2 a §:n määritelmän mukaisesti muitakin hallinnollisia seuraamuksia kuin taloudellisia seuraamuk-

sia, esimerkiksi kurinpitöraangaistusta, mikäli näitä on mahdollista lieventää viivästymisen perusteella. Tällä hetkellä voimassa olevassa lainsäädännössä on säädetty ainoastaan mahdollisuudesta lieventää hallinnollista taloudellista seuraamusta oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella. Siitä 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 ratkaista pääasiaa koskevan päätöksen yhteydessä.

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 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*. Momentissa säädetään siitä, että vaatimus voidaan tehdä kirjallisesti tai suullisesti, sekä vaatimuksen perustelemisesta. Nykyisin voimassaolevan lain esitöissä todetaan, että suullisesti tehtävä vaatimus

koskee hyvityksen vaatimista istunnossa. Vastaavasti hallintolainkäyttöasiassa vaatimus voitaisiin tehdä suullisesti ainoastaan suullisessa käsittelyssä.

8 §. Valtion puhevallan käyttäminen. Valtion puhevaltaa hyvityksiasiassa käyttäisi muussa kuin syyttäjän ajamassa rikosasiassa Valtiokonttori, joka 12 §:n 1 momentin mukaan maksaisi hyvityksen. Nykyisin puhevaltaa muissa kuin syyttäjän ajamissa rikosasioissa käyttää oikeusministeriö, joka myös maksaa hyvityksen. On luontevaa, että puhevaltaa näissä asioissa käyttää hyvityksen maksamisesta vastaava taho. Valtiokonttori voisi tarvittaessa neuvotella oikeusministeriön kanssa puhevallan käyttämisen yhteydessä. Pykälässä säädetään nykyisin, että oikeusministeriölle ei varata tilaisuutta tulla kuuluksi hyvitystä koskevasta vaatimuksesta, ellei siihen ole erityistä syytä. Valtiokonttoria kuultaisiin vastaavasti kuin nykyisen säännöksen mukaan oikeusministeriötä eli vain, jos siihen on erityistä syytä. Kuuleminen olisi tarpeellista lähinnä silloin, kun on epäselvyyttä käsittelyn kestosta tai korvausvelvollisuuden vaikuttavista viivästymisen syistä. Valtiokonttori voisi sitä kuultessa neuvotella oikeusministeriön taikka viivästynyttä asiaa käsitelleiden tuomioistuinten tai viranomaisten kanssa.

9 §. Hyvitysvaatimuksen ratkaiseminen. Pykälässä säädetään viivästyshyvityksen ratkaisemisesta. Pykälään lisättäisiin uusi *2 momentti*, jossa säädettäisiin tuomioistuimen velvollisuudesta ottaa hyvitysvaatimusta koskevassa ratkaisussaan kantaa myös siihen, missä tuomioistuimessa tai viranomaisessa asian käsittely on olennaisesti viivästynyt. Tämä olisi tarpeen ehdotetun 12 §:n 2 ja 3 momentin mukaisen takautumisoikeuden johdosta. Se vaikuttaisi myös ehdotetun 11 §:n 2 momentin mukaiseen muutoksenhakuoikeuteen. Viivästys on voinut tapahtua paitsi tuomioistuimessa myös esimerkiksi oikeusministeriön käsittelyssä tai viranomaisen käsitellessä tuomioistuimen sille palauttamaa asiaa. Rikosasiassa viivästys on voinut tapahtua myös asian esitutkintavaiheessa.

Tuomioistuimen ei tarvitsisi ottaa nimenomaisesti kantaa kaikkiin vähäisiin viivästyksiin asian käsittelyn eri vaiheissa, vaan riittäisi, että se toteaisi sen, missä yhdessä tai

useammassa tuomioistuimessa tai viranomaisessa asian käsittely on olennaisesti viivästynyt. Viivästyksen olennaisuutta arvioitaisiin sekä sen suhteessa käsittelyn kokonaiskeston että viivästyksen absoluuttisena kestona. Muutamien viikkojen viivästyksiä ei voitaisi pitää olennaisena. On myös mahdollista, että asian käsittely ei ole missään yksittäisessä vaiheessa viivästynyt olennaisesti, mutta käsittelyn kokonaiskesto on muodostunut kohtuuttomaksi. Tällöin riittäisi tämän seikan toteaminen. Kannan ottaminen siihen, missä – yhdessä tai useammassa - vaiheessa asia on olennaisesti viivästynyt, ei aiheuttaisi merkittävää lisätyötä tuomioistuimille. Tuomioistuimen on nykyisinkin 4 §:n mukaan joka tapauksessa viivästyksiä arvioidessaan otettava huomioon muun muassa viranomaisten ja tuomioistuinten toiminta oikeudenkäynnissä. Tämän arvion tekeminen edellyttää käytännössä sen seikan arvioimista, missä vaiheessa käsittely on viivästynyt.

Pykälän nykyinen 2 momentti siirrettäisiin muutettuna uudeksi 3 momentiksi. Nykyisen säännöksen mukaan tuomioistuimen on ilmoitettava hyvityksen määräämistä koskevasta ratkaisustaan viipymättä oikeusministeriölle. Säännöstä muutettaisiin niin, että tuomioistuimen olisi ilmoitettava ratkaisustaan oikeusministeriön sijasta Valtiokonttorille, joka ehdotetun 12 §:n mukaan vastaisi hyvityksen maksamisesta.

Valitusoikeuden toteutuminen edellyttää, että muutoksenhakuun oikeutetut saavat tiedon tuomioistuimen päätöksestä. Lain 9 §:n mukaan tuomioistuin ratkaisee hyvitysvaatimuksen samalla kun se ratkaisee pääasian. Pääasian asianosaiset saisivat tiedon hyvitysvaatimukseen annetusta päätöksestä samalla kun ne saavat pääasiassa annetusta päätöksestä tiedon oikeudenkäymiskaaren tai hallintolainkäyttölain mukaisesti.

Hallintolainkäyttöasiassa valitusoikeus hyvitysvaatimukseen annetusta päätöksestä voi olla 11 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetuissa tapauksissa myös Ahvenanmaan maakunnalla, kunnalla, itsenäisellä julkisoikeudellisella laitoksella tai muulla julkista hallintotehtävää hoitavalla sekä valituksen käsittelevällä taloudellisesti itsenäisellä lautakunnalla. Tällaisessa tapauksessa hyvitysvaatimukseen annettu päätös olisi annetta-

va sille tiedoksi hallintolainkäyttölain mukaisesti. Tästä olisi informatiivinen viittaus säännös 9 §:n 3 momentissa.

11 §. Muutoksenhaku. Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan valitusoikeus tuomioistuimen hyvitysratkaisusta olisi hyvitystä vaatineella asianosaisella. Lisäksi valitusoikeus olisi 12 §:n 2 momentissa tarkoitettulla yhteisöllä, laitoksella ja lautakunnalla, joilta Valtiokonttori perii niissä tapahtunutta viivästyksiä vastaavan osuuden maksamastaan hyvityksestä. Tässä tarkoitettuja yhteisöjä, laitoksia ja lautakuntia ovat Ahvenanmaan maakunta, kunta, itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, muu julkista hallintotehtävää hoitava sekä valituksen käsitellyt muu kuin 12 §:n 3 momentissa tarkoitettu lautakunta, jossa tuomioistuin on todennut asian käsittelyn viivästyneen. Momentissa tarkoitettuja lautakuntia ovat lähinnä työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, jotka käsittelevät hallintolainkäyttöasioita, mutta eivät sosiaali- ja terveysministeriöstä annetun asetuksen (90/2008) mukaan kuulu ministeriön toimialaan.

Valtiokonttorilla ei olisi valitusoikeutta. Valtion tulee voida luottaa tuomioistuintensa ratkaisujen oikeellisuuteen siten, että sillä ei ole tarvetta valittaa näiden antamista hyvitysratkaisuksista. Sen sijaan muilla tahoilla kuin valtiolla olisi valitusoikeus. Myös sellaisilla itsenäisillä julkisoikeudellisilla laitoksilla kuten Suomen Pankilla tai Kansaneläkelaitoksella olisi itsenäinen valitusoikeus hyvitysratkaisusta, vaikka ne ovat ehdotetun 2 a §:n määritelmän nojalla valtion viranomaisia. Tämä johtuu siitä, että Valtiokonttori ehdotetun 12 §:n mukaan perii myös näiltä niiden osuuden hyvityksestä.

Jos pääasiassa on useita asianosaisia, valittaja saisi vain asianosainen, joka on vaatinut hyvitystä. Muutoin hyvitysvaatimuksesta annettuun ratkaisuun haettaisiin muutosta kuten pääasiassa. Esimerkiksi asiassa, joka edellyttää valituslupaa muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, myös muutoksenhaku hyvitysvaatimuksesta annettuun ratkaisuun edellyttäisi valituslupaa.

12 §. Hyvityksen maksaminen. Pykälän 1 momentin mukaan hyvityksen maksaisi Valtiokonttori. Olisi yksinkertaisinta, että

hyvityksen maksamisesta vastaisi yksi viranomainen siitä riippumatta, missä tuomioistuimessa tai viranomaisessa asian käsittely on viivästynyt.

Oikeudenkäynnin viivästyminen aiheutuu useimmiten oikeusministeriön hallinnonalalla toimivasta tuomioistuimesta. Asian käsittely voi kuitenkin viivästyä myös esimerkiksi muutoksenhakulautakunnassa, valtion hallintoviranomaisessa, kunnallisessa tai kirkollisessa viranomaisessa taikka julkista hallintotehtävää hoitavassa vakuutus- tai eläkelaitoksessa. Viranomainen määriteltäisiin 2 a §:ssä. Hallintoviranomaisessa viivästyminen tapahtuu tavallisimmin oikaisuvaatimusvaiheessa tai viranomaisen käsitellessä hallintotuomioistuimen sille uudelleen käsiteltäväksi palauttamaa asiaa. Yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävien rikosasioiden käsittely saattaa viivästyä esitutkintavaiheessa poliisissa tai asian ollessa syyttäjällä.

Pykälässä säädettäisiin myös Valtiokonttorin maksamien hyvitysten takautumisvastuusta toisaalta silloin, kun asian käsittely on viivästynyt muualla kuin valtion toimielimessä, ja toisaalta myös valtion sisäisesti. Takautumisvastuu kattaisi paitsi itse hyvityksen, myös sellaiset hyvityksen vaatimisesta aiheutuneet tarpeelliset ja kohtuulliset kulut, joita ei muutoin korvata valtion varoista. Tällaiset kulut on määrätty korvattaviksi voimassa olevan lain 10 §:ssä. Takautumisvastuun jakautuminen toteutettaisiin kuitenkin mahdollisimman kevyessä ja yksinkertaisessa menettelyssä.

Pykälän uudessa 2 momentissa säädettäisiin Valtiokonttorin takautumisoikeudesta tilanteissa, joissa hyvitysratkaisussa on todettu asian käsittelyn viivästyneen Ahvenanmaan maakunnan viranomaisessa, kunnallisessa viranomaisessa, itsenäisessä julkisoikeudellisessa laitoksessa, muussa julkista hallintotehtävää hoitavassa toimielimessä tai valituksen käsitellessä muussa kuin 3 momentissa tarkoitettussa lautakunnassa. Momentissa säädettäisiin siitä, että Valtiokonttori perii niiltä niiden arvioidun osuuden maksetusta hyvityksestä sekä kuluista. Ei voida pitää asianmukaisena, että maksettu hyvitys jäisi valtion vahingoksi, jos viivästys on aiheutunut muusta kuin valtion viranomaisesta tai tuomioistuimesta.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta olisivat momentissa tarkoitettuja muita kuin 3 momentissa tarkoitettuja lautakuntia. Ne toimivat toimivaltaansa kuuluvissa asioissa ensimmäisenä valitusasteena, mutta eivät kuulu ministeriöiden toimialaan eivätkä ne ole myöskään itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Niiden toiminta rahoitetaan vakuutus- ja työeläkelaitoksilta perittävillä veronluonteisilla oikeushallintomaksuilla. Näin ollen olisi johdonmukaista, että ne ovat itsenäisesti myös takautumisvastuussa niiden toiminnassa tapahtuneeseen viivästyseen perustuvasta viivästyshyvityksestä.

Jos viivästys on tapahtunut useassa tuomioistuimessa tai viranomaisessa, edellä mainitulta taholta voitaisiin periä ainoastaan sen arvioitu osuus hyvityksestä. Arvion edellä mainitun tahon osuudesta tekisi Valtiokonttori tuomioistuimen 9 §:n nojalla antaman päätöksen perusteella. Käytännössä arvio voisi perustua Valtiokonttorin ja asianomaisten tahojen väliseen neuvotteluun vastaavasti kuin nykyisin sovitaan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion mukaisen hyvityksen maksuvelvollisuudesta eri ministeriöiden välillä. Vastaavalla tavalla sovitaan nykyisin myös hyvityslain mukaisen hyvityksen maksuvelvollisuudesta oikeus- ja sisäasiainministeriön kesken rikosasian käsittelyn viivästyttä esitutkintavaiheessa.

Valtiokonttori voisi periä arvioidun osuuden hyvityksestä edellä mainitulta taholta ainoastaan siinä tapauksessa, että asian käsittely on säännöksessä tarkoitettussa toimielimessä olennaisesti viivästynyt. Vähäisen viivästyksen johdosta osuutta ei perittäisi. Tämä johtuu siitä, että 9 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuimen tulee hyvitysratkaisussaan todeta vain olennaiset viivästykset. Kun pienempiä viivästyksiä ei erikseen todettaisi, ei näistä voisi myöskään seurata takautumissääntävän perintää, jonka edellytyksenä on tuomioistuimen toteama viivästys. Perimisestä aiheutuneet kustannukset huomioon ottaen kovin pienten määrien perintä ei myöskään olisi tarkoituksenmukaista.

Valtiokonttorin olisi ennen perimistä kuuluttava tahoa, jolta määrä peritään. Kuuleminen voisi tapahtua vapaamuotoisesti esimerkiksi puhelimitse. Tarvittaessa kuulemisen yhtey-

dessä voitaisiin myös neuvotella korvausvastuun jakautumisesta.

Pykälän uudessa 3 momentissa säädettäisiin Valtiokonttorin oikeudesta periä maksettu hyvitys sekä kulut ministeriöltä. Momentin mukaan Valtiokonttori perisi asianomaisen ministeriön osuudeksi arvioidun määrän maksetusta hyvityksestä sekä kuluista siltä ministeriöltä, jonka toimialaan kuuluvassa tuomioistuimessa tai viranomaisessa asian käsittelyn on todettu viivästyneen, jos ministeriön osuudeksi hyvityksestä arvioidaan vähintään 3 000 euroa. Ministeriön toimialaan kuuluvat viranomaiset ilmenevät ministeriöstä annetusta asetuksesta.

Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että kun hyvitys maksetaan joka tapauksessa valtion varoista, Valtiokonttorin ei yleensä ole syytä vaatia takautumissaatavaa toiselta valtion viranomaiselta. Erityisesti pienehköjen määrrien siirtäminen valtion sisäisesti ei ole tarkoituksenmukaista. Ministeriöillä on kuitenkin vastuu toimialaansa kuuluvien tuomioistuinten ja viranomaisten riittävästä resursseista huolehtimisesta ja valvonnasta, joten esityksessä ehdotetaan, että asianomainen ministeriö olisi takautumisvastuussa Valtiokonttorille silloin, kun ministeriön osuudeksi viivästyksestä arvioidaan vähintään 3 000 euroa. Määrä vastaa lähtökohtaisesti kahden vuoden viivästymistä. Ehdotetun takautumisvastuun tavoitteena on kannustaa ministeriöitä huolehtimaan toimialansa tuomioistuinten ja viranomaisten riittävästä resursoinnista, jotta viivästyksiä ei syntyisi.

Ministeriöltä voitaisiin periä ainoastaan sen arvioitu osuus hyvityksestä, jos viivästys on aiheutunut useassa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Arvion ministeriön osuudesta suoritettaisiin Valtiokonttori tuomioistuimen 9 §:n nojalla antaman päätöksen perusteella. Käytännössä arvio voisi perustua Valtiokonttorin ja asianomaisten ministeriöiden tai muiden viranomaisten väliseen neuvotteluun vastaavasti kuin nykyisin sovitaan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion mukaisen hyvityksen maksuvelvollisuudesta ministeriöiden välillä.

Ministeriön toimialaan sinänsä kuuluvia tehtäviä saattaa hoitaa myös sellainen muutoksenhakulautakunta tai muu toimielin, joka ei ministeriöstä annetun asetuksen mukaan

kuulu ministeriön toimialaan. Tällaisia ovat esimerkiksi Kansaneläkelaitos sekä vakuutus- ja työeläkelaitosten rahoittamat tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta. Jos asian käsittely on viivästynyt tällaisessa lautakunnassa tai viranomaisessa, takautumisvastuu määräytyisi 2 momentin mukaisesti eikä Valtiokonttori voisi kohdistaa takautumisvaatimusta ministeriölle.

Valtion toimielimiä, jotka eivät kuulu ministeriön toimialaan, ovat myös eduskunta ja tasavallan presidentti. Mikäli asian käsittely olisi viivästynyt näissä toimielimissä, Valtiokonttorilla ei ehdotetun sanamuodon mukaan olisi takautumisoikeutta. Käytännössä tilanteita, joissa viivästys olisi aiheutunut näissä toimielimissä, ei kuitenkaan ole esiintynyt.

Valtiokonttorin olisi ennen perimistä kuultava ministeriötä, jolta määrä peritään. Kuuleminen voisi tapahtua vapaamuotoisesti esimerkiksi puhelimitse. Tarvittaessa kuulemisen yhteydessä voitaisiin myös neuvotella korvausvastuun jakautumisesta.

Ulosmittauskieltoa ja verovapautta koskeva nykyinen 12 §:n 2 momentti siirtyisi uudeksi 4 momentiksi.

1.2 Hallintolainkäyttölaki

30 a §. *Arvio asian käsittelyajasta.* 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 hallintolainkäyttölaisissa hallintotuomioistuimia sekä muita hallintolainkäyttöasioita käsitteleviä viranomaisia. Muita hallintolainkäyttöasioita käsitteleviä viranomaisia ovat hallintolainkäyttölain 1 §:n 2 momentin mukaan muutoksenhakulautakunta tai muu tähän rinnastettava erityinen viranomainen sekä hallintoviranomainen, joka käsittelee hallintopäätöksistä tehtyjä valituksia.

Pykälässä tarkoitettaisiin arviota nimenomaan kyseessä olevan tapauksen käsittelyajasta. Arvion tarkoituksena olisi olla infor-

matiivinen. 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 asiassaan 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 ilmoi-

tuksesta tulisi käydä riittävällä tavalla selväksi, että kysymyksessä on keskimääräinen käsittelyaika eikä esimerkiksi enimmäiskäsittelyaika tai arvio nimenomaan kyseessä olevan asian käsittelyajasta.

2 Voimaantulo

Ehdotetun uudistuksen voimaantulo edellyttää riittävää tiedottamista hallintotuomioistuimissa ja erityistuomioistuimissa sekä hallinnossa. Tarkoituksena on, että ehdotetut lait tulevat voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2013. Ehdotettuja säännöksiä ei sovellettaisi lain voimaan tullessa tuomioistuimissa eikä 2 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa lautakunnissa vireillä oleviin asioihin. Yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden osalta tämä tarkoittaisi, että niissä tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat käsiteltäisiin nykyisen lain mukaisesti ja hyvityksen siis maksaisi oikeusministeriö eikä takautumissaatavia koskevia säännöksiä sovellettaisi.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain (362/2009) 2, 3, 5—
 9, 11 ja 12 §, sellaisena kuin niistä on 8 § laissa 465/2011, sekä
lisätään lakiin uusi 2 a §, seuraavasti:

2 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan tuomioistuimessa käsiteltävässä lainkäyttöasiassa. Tuomioistuinta koskevia tämän lain säännöksiä sovelletaan myös valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin, joissa sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996).

Rangaistuksen alentamisesta oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella säädetään rikoslaissa (39/1889). Hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen lieventämisestä oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella säädetään hallintolainkäyttölaissa.

Korvausta viivästyksestä aiheutuneesta vahingosta voidaan tämän lain estämättä saada siten kuin vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään.

2 a §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *viranomaisella* valtion virastoa ja laitosta, Ahvenanmaan maakunnan viranomaista, kunnallista viranomaista, itsenäistä julkisoikeudellista laitosta sekä muuta julkista hallintotehtävää hoitavaa;

2) *hallinnollisella seuraamuksella* kurinpitörangaistusta, rikkomus- ja valvontamaksua, veronkorotusta ja muuta hallinto- tai hallintolainkäyttöasiassa määrättyä rangaistuksen luonteista seuraamusta.

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.

Hallintolainkäyttöasiassa oikeus hyvitykseen 1 momentissa säädettyjen edellytysten täytyessä on vain sellaisella yksityisellä asianosaisella, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia välittömästi koskee.

5 §

Oikeudenkäynnin alkamisajankohta

Oikeudenkäynnin kestona huomioon otettava aika alkaa:

1) riita- ja hakemusasiassa asian vireilletulosta tuomioistuimessa;

2) rikosasiassa siitä, kun toimivaltainen viranomainen on ilmoittanut vastaajalle hänen

tekemäkseen epäillystä rikoksesta tai kun hänen kohdistettu rikosepäily on olennaisesti vaikuttanut hänen asemaansa;

3) asianomistajan vaatimuksen vireilletulosta tuomioistuimessa.

Hallintolainkäyttöasiassa oikeudenkäynnin keston huomioon otettava aika alkaa, kun vireillepanoasiakirja on toimitettu asianomaiselle tuomioistuimelle tai viranomaiselle. Oikeudenkäynnin keston huomioon otettava aika alkaa 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 keston huomioon otettava aika voi alkaa tätä aikaisemmasta ajankohdasta.

Hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevassa asiassa oikeudenkäynnin keston huomioon otettava aika alkaa, kun viranomainen on käynnistänyt seuraamukseen johtavan menettelyn ja antanut sen tiedoksi asianosaiselle.

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 tuomioistuimen tai viranomaisen 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 tai hallinnollista seu-

raamusta lievennetään 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 tuomioistuimelta. Vaatimus on tehtävä hyvissä ajoin ja viimeistään ennen pääasian käsittelyn päättymistä puhevallan menettämisen uhalla.

Vaatimusta ei voi tehdä vasta korkeimmassa oikeudessa eikä valituslupaa edellyttävässä asiassa korkeimmassa hallinto-oikeudessa ilman pätevää syytä.

Vaatimus voidaan tehdä kirjallisesti tai suullisesti. Vaatimus on perusteltava.

8 §

Valtion puhevallan käyttäminen

Valtion puhevaltaa hyvitystä koskevassa asiassa käyttää syyttäjän ajamassa rikosasias- sa syyttäjä ja muussa asiassa Valtiokonttori. Valtiokonttorille ei varata tilaisuutta tulla kuulluksi hyvitystä koskevasta vaatimuksesta, ellei siihen ole erityistä syytä.

9 §

Hyvitysvaatimuksen ratkaiseminen

Tuomioistuin ratkaisee hyvitysvaatimuksen samalla kun se ratkaisee pääasian. Hyvityksiasias- sa toimivaltainen on kokoonpano, joka on pääasiassa toimivaltainen.

Tuomioistuimen on hyvitysvaatimusta koskevassa ratkaisussaan todettava myös, missä tuomioistuimissa tai viranomaisissa asian käsittely on olennaisesti viivästynyt.

Tuomioistuimen on ilmoitettava hyvityksen määräämistä koskevasta ratkaisustaan viipymättä Valtiokonttorille. Päätöksen tiedoksiannosta hallintolainkäyttöasiassa säädetään hallintolainkäyttölaisissa.

11 §

Muutoksenhaku

Tuomioistuimen hyvitysvaatimuksesta antamaan ratkaisuun haetaan muutosta kuten pääasiassa.

Valitusoikeus on hyvitystä vaatineella asianosaisella. Lisäksi valitusoikeus on 12 §:n 2 momentissa tarkoitettulla yhteisöllä, laitoksella ja lautakunnalla, jossa tuomioistuin on todennut asian käsittelyn viivästyneen.

12 §

Hyvityksen maksaminen

Hyvitys maksetaan asianosaiselle kuukauden kuluessa siitä, kun hyvitystä koskeva ratkaisu on tullut lainvoimaiseksi. Hyvityksen maksaa Valtiokonttori.

Valtiokonttori perii Ahvenanmaan maakunnalta, kunnalta, itsenäiseltä julkisoikeudelliselta laitokselta, muulta julkista hallinto-
tehtävää hoitavalta ja valituksen käsitelleeltä

muulta kuin 3 momentissa tarkoitettulta lautakunnalta tätä kuultuaan tämän osuudeksi arvioidun määrän maksetusta hyvityksestä ja 10 §:ssä tarkoitetuista kuluista, jos asian käsittelyn on todettu viivästyneen tämän toiminnassa.

Valtiokonttori perii asianomaista ministeriötä kuultuaan tämän osuudeksi arvioidun määrän maksetusta hyvityksestä ja 10 §:ssä tarkoitetuista kuluista siltä ministeriöltä, jonka toimialaan kuuluvassa tuomioistuimessa tai viranomaisessa asian käsittelyn on todettu viivästyneen, jos ministeriön osuudeksi hyvityksestä arvioidaan vähintään 3 000 euroa.

Kiellosta ulosmitata hyvitys ja hyvityksen verovapaudesta säädetään erikseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa tuomioistuimessa tai 2 §:n 1 momentissa tarkoitettussa lautakunnassa vireillä olevassa asiassa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

2.

Laki**hallintolainkäyttölain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään hallintolainkäyttölakiin (586/1996) uusi 30 a § seuraavasti:

5 luku _____

Valituksen tekeminen

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta
20 _____ .

30 a §

Arvio asian käsittelyajasta

Valitusviranomaisen on asianosaisen
pyynnöstä ilmoitettava hänelle arvio asian
käsittelyajasta.

Helsingissä 17 päivänä syyskuuta 2012

Pääministerin sijainen, valtiovarainministeri

JUTTA URPILAINEN

Oikeusministeri *Anna-Maja Henriksson*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

Laki

oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain (362/2009) 2, 3, 5—
9, 11 ja 12 §, sellaisena kuin niistä on 8 § laissa 465/2011, sekä
lisätään lakiin uusi 2 a §, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Lain soveltamisala

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävässä riita-, hakemus- ja rikosasiassa.

Tätä lakia sovelletaan *tuomioistuimessa käsiteltävässä lainkäyttöasiassa. Tuomioistuinta koskevia tämän lain säännöksiä sovelletaan myös valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin, joissa sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996).*

Rangaistuksen alentamisesta oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella säädetään rikoslaissa (39/1889). Korvausta viivästyksestä aiheutuneesta vahingosta voidaan tämän lain estämättä saada siten kuin vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään.

Rangaistuksen alentamisesta oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella säädetään rikoslaissa (39/1889). *Hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen lieventämisestä oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella säädetään hallintolainkäyttölaissa.*

Korvausta viivästyksestä aiheutuneesta vahingosta voidaan tämän lain estämättä saada siten kuin vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään.

2 a §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) **viranomaisella** valtion virastoa ja laitosta, Ahvenanmaan maakunnan viranomaisista, kunnallista viranomaista, itsenäistä julkisoikeudellista laitosta sekä muuta julkista hallintotehtävää hoitavaa;

2) **hallinnollisella seuraamuksella** kurinpitörangaistusta, rikkomus- ja valvontamaksua, veronkorotusta ja muuta hallinto- tai hallin-

tolainkäyttöasiassa määrättyä rangaistuksen luonteista seuraamusta.

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.

5 §

Oikeudenkäynnin alkamisajankohta

Oikeudenkäynnin kestona 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.

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.

Hallintolainkäyttöasiassa oikeus hyvitykseen 1 momentissa säädettyjen edellytysten täytyessä on vain sellaisella yksityisellä asianosaisella, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia välittömästi koskee.

5 §

Oikeudenkäynnin alkamisajankohta

Oikeudenkäynnin kestona 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.

Hallintolainkäyttöasiassa oikeudenkäynnin kestona huomioon otettava aika alkaa, kun vireillepanoasiakirja on toimitettu asianomaiselle tuomioistuimelle tai viranomaiselle. Oikeudenkäynnin kestona huomioon otettava aika alkaa 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 kestona huomioon otettava aika voi alkaa tätä aikaisemmasta ajankohdasta.

Hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevassa asiassa oikeudenkäynnin kestona huomioon otettava aika alkaa, kun viranomainen on käynnistänyt seuraamukseen joh-

tavan menettelyn ja antanut sen tiedoksi asianosaiselle.

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.

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

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 tuomioistuimen tai viranomaisen 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 tai hallinnollista seuraamusta lievennetään 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 tuomioistuimelta. Vaatimus on tehtävä hyvissä ajoin ja viimeistään ennen pääasian käsittelyn päättymistä puhevallan menettämisen uhalla.

Vaatimusta ei voi tehdä vasta korkeimmassa oikeudessa eikä valituslupaa edellyttävässä asiassa korkeimmassa hallinto-oikeudessa ilman pätevää syytä.

Vaatimus voidaan tehdä kirjallisesti tai

suullisesti. Vaatimus on perusteltava.

suullisesti. Vaatimus on perusteltava.

8 §

Valtion puhevallan käyttäminen

Valtion puhevaltaa hyvitystä koskevassa asiassa käyttää syyttäjän ajamassa rikosasias-
sa syyttäjä ja muussa asiassa oikeusministe-
riö. Oikeusministeriölle ei varata tilaisuutta
tulla kuulluksi hyvitystä koskevasta vaati-
muksesta, ellei siihen ole erityistä syytä.

8 §

Valtion puhevallan käyttäminen

Valtion puhevaltaa hyvitystä koskevassa
asiassa käyttää syyttäjän ajamassa rikosasias-
sa syyttäjä ja muussa asiassa *Valtiokonttori*.
Valtiokonttorille ei varata tilaisuutta tulla
kuulluksi hyvitystä koskevasta vaatimukses-
ta, ellei siihen ole erityistä syytä.

9 §

Hyvitysvaatimuksen ratkaiseminen

Tuomioistuin ratkaisee hyvitysvaatimuksen
samalla kun se ratkaisee pääasian. Hyvi-
tysasiassa toimivaltainen on kokoonpano, jo-
ka on pääasiassa toimivaltainen.

9 §

Hyvitysvaatimuksen ratkaiseminen

Tuomioistuin ratkaisee hyvitysvaatimuksen
samalla kun se ratkaisee pääasian. Hyvi-
tysasiassa toimivaltainen on kokoonpano, jo-
ka on pääasiassa toimivaltainen.

*Tuomioistuimen on hyvitysvaatimusta kos-
kevassa ratkaisussaan todettava myös, missä
tuomioistuimissa tai viranomaisissa asian
käsittely on olennaisesti viivästynyt.*

Tuomioistuimen on ilmoitettava hyvityksen
määräämistä koskevasta ratkaisustaan viipy-
mättä oikeusministeriölle.

Tuomioistuimen on ilmoitettava hyvityksen
määräämistä koskevasta ratkaisustaan viipy-
mättä *Valtiokonttorille*. *Päätöksen tiedok-
siannosta hallintolainkäyttöasiassa sääde-
tään hallintolainkäyttölaissa.*

11 §

Muutoksenhaku

Tuomioistuimen hyvitysvaatimuksesta an-
tamaan ratkaisuun haetaan muutosta kuten
pääasiassa.

Oikeusministeriö voi hakea muutosta kärä-
jäoikeuden ratkaisuun tyytymättömyyttä il-
moittamatta.

11 §

Muutoksenhaku

Tuomioistuimen hyvitysvaatimuksesta an-
tamaan ratkaisuun haetaan muutosta kuten
pääasiassa.

*Valitusoikeus on hyvitystä vaatineella asi-
anosaisella. Lisäksi valitusoikeus on 12 §:n
2 momentissa tarkoitetulla yhteisöllä, laitok-
sella ja lautakunnalla, jossa tuomioistuin on
todennut asian käsittelyn viivästyneen.*

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 *Valtiokonttori*.

Valtiokonttori perii Ahvenanmaan maakunnalta, kunnalta, itsenäiseltä julkisoikeudelliselta laitokselta, muulta julkista hallinto-tehtävää hoitavalta ja valituksen käsitelleeltä muulta kuin 3 momentissa tarkoitettulta lautakunnalta tätä kuultuaan tämän osuudeksi arvioidun määrän maksetusta hyvityksestä ja 10 §:ssä tarkoitetuista kuluista, jos asian käsittelyn on todettu viivästyneen tämän toiminnassa.

Valtiokonttori perii asianomaista ministeriötä kuultuaan tämän osuudeksi arvioidun määrän maksetusta hyvityksestä ja 10 §:ssä tarkoitetuista kuluista siltä ministeriöltä, jonka toimialaan kuuluvassa tuomioistuimessa tai viranomaisessa asian käsittelyn on todettu viivästyneen, jos ministeriön osuudeksi hyvityksestä arvioidaan vähintään 3 000 euroa.

Kiellosta ulosmitata hyvitys ja hyvityksen verovapaudesta säädetään erikseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa tuomioistuimessa tai 2 §:n 1 momentissa tarkoitettussa lautakunnassa vireillä olevassa asiassa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.