

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2007:14

*Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin
viivästymistä vastaan*

Lausuntotiivistelmä

*Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin
viivästymistä vastaan*

Lausuntotiivistelmä

ISSN 1458-7149
ISBN 978-952-466-575-9 (nid.)
ISBN 978-952-466-576-6 (PDF)
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
26.9.2007

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Lausuntotiivistelmä	
Kirsi Pulkkinen		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 20.3.2006	
Julkaisun nimi Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan Lausuntotiivistelmä			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä			
<p>Julkaisu sisältää tiivistelmän oikeussuojakeinotyöryhmän mietinnöstä (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:21) annetuista lausunnoista. Oikeusministeriö pyysi mietinnöstä lausunnon 52 viranomaiselta ja muulta taholta, joista 45 antoi lausunnon.</p> <p>Työryhmän ehdottaman viivästyskantelun osalta saatu lausuntopalaute on ristiriitaista. Ehdotusta kannattavia ja siihen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvia lausunnonantajia on lähes yhtä paljon. Selvä enemmistö lausunnonantajista kannatti työryhmän ehdotusta siitä, että asianosaisella olisi oikeus saada valtion varoista hyvitys oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta. Osa lausunnonantajista suhtautuu kuitenkin kielteisesti tai varauksellisesti ehdotukseen siitä, että hyvityshakemusten käsittelyä varten perustettaisiin erillinen lautakunta.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) oikeudenkäynti, ihmisoikeudet, kantelut			
Muut tiedot tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 22/41/2005, OM059:00/2005			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:14		ISSN 1458-7149	ISBN 978-952-466- 575-9 (nid.) 978-952-466-576-6 (PDF)
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
26.9.2007

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Sammandrag av utlåtandena	
		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 20.3.2006	
Publikation (även den finska titeln) Rättsmedel mot dröjsmål vid rättegång Sammandrag av utlåtandena			
Publikationens delar			
Referat			
<p>Publikationen innehåller ett sammandrag av yttrandena om betänkandet av arbetsgruppen för rättsmedel mot dröjsmål vid rättegång (Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2006:21). Justitieministeriet begärde utlåtande om betänkandet av 52 myndigheter och övriga parter och fick svar av 45 av dem.</p> <p>Beträffande arbetsgruppens förslag om dröjsmålsklagan är remissvaren motstridiga. De remissinstanser som stöder förslaget är nästan lika många som de remissinstanser som motsätter sig eller förhåller sig reserverat till det. En klar majoritet av remissinstanserna stödde arbetsgruppens förslag om att en part skulle ha rätt att av statens medel få gottgörelse för dröjsmål vid rättegång. En del av remissinstanserna förhöll sig dock negativt eller reserverat till förslaget om att en separat nämnd skulle tillsättas för behandlingen av ansökningar om gottgörelse.</p>			
Nyckelord rättegång, dröjsmål, Europakonventionen, klagan			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) OM 22/41/2005, OM059:00/2005			
Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2007:14		ISSN 1458-7149	ISBN 978-952-466-575-9 (häft.) 978-952-466-576-6 (PDF)
Sidoantal	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	2
2	YHTEENVETO LAUSUNNOISTA	2
3	YLEISET KANNANOTOT	4
	3.1 Tuomioistuinten toimintaedellytysten turvaaminen	4
	3.2 Muita keinoja oikeudenkäyntien viivästymisten estämiseksi	9
	3.3 Ehdotettujen oikeussuojakeinojen laajuus	10
	3.4 Ehdotettujen oikeussuojakeinojen soveltamisala	11
	3.5 Muuta	12
4	TYÖRYHMÄN KESKEISET EHDOTUKSET	13
	4.1 Viivästyskantelu	13
	4.1.1 Ehdotusta puoltavat kannanotot	13
	4.1.2 Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot	15
	4.1.3 Tuomioistuimen ja tuomarin riippumattomuus	18
	4.1.4 Erityistuomioistuinten rajaaminen viivästyskantelun ulkopuolelle	21
	4.1.5 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan	22
	4.1.6 Muuta	24
	4.2 Hyvitys oikeudenkäynnin viivästymisestä	25
	4.2.1 Viivästyksen jälkikäteiseen hyvittämiseen myönteisesti suhtautuvien kannanotot	25
	4.2.2 Viivästyksen jälkikäteiseen hyvittämiseen varauksellisesti suhtautuvien kannanotot	27
	4.2.3 Ehdotetusta toteuttamistavasta esitetyt kannanotot	28
	4.2.4 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan	32
	4.2.5 Muuta	34
	4.3 Hallinnollisen sanktion lievennys	35
5	YKSITYISKOHTAISET KANNANOTOT	35
	5.1 Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä	35
	5.2 Laki oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta	47
	5.3 Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta	50
	5.4 Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain muuttamisesta	52
	5.5 Laki oikeusapulain 17 §:n muuttamisesta	52
	5.6 Laki tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain 3 §:n muuttamisesta	53
	5.7 Laki ulosottokaaren 4 luvun 19 §:n muuttamisesta	53
	5.8 Laki tuloverolain muuttamisesta	53
	LIITE Lausunnonantajat	54

1 JOHDANTO

Oikeusministeriö asetti 20.3.2006 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus tehokasta oikeussuojakeinoa oikeudenkäynnin viipymistä vastaan koskevaksi lainsäädännöksi. Työryhmän tuli arvioida ja tarvittaessa ehdottaa sellaisten oikeussuojakeinojen käyttöönottoa, jotka täyttävät Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset. Työryhmän tuli arvioida sekä oikeudenkäynnin viipymistä estäviä keinoja että mahdollista viipymistä jälkikäteen korvaavia keinoja. Arvioinnin tuli koskea sekä yleisissä että hallinto- ja erityistuomioistuimissa käsiteltäviä asioita. Työryhmän tuli valmistella ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmä otti nimekseen oikeussuojakeinotyöryhmä. Työryhmän mietintö valmistui 24.11.2006 (oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:21).

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusista oikeussuojakeinoista, joita asianosainen voisi käyttää oikeudenkäynnin viivästymisen estämiseksi tai hyvittämiseksi.

Mietinnössä ehdotetaan, että oikeudenkäymiskaareen otettaisiin uudet säännökset viivästyskantelusta. Asianosainen voisi kannella vireillä olevan asian viivästymisestä käräjäoikeudessa hovioikeuteen ja asian viivästymisestä hovioikeudessa korkeimpaan oikeuteen. Hallintolainkäyttölakiin otettavien säännösten mukaan asianosainen voisi vastaavasti kannella hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian käsittelyn viivästymisestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Uuden oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annettavan lain mukaan asianosaisella olisi oikeus saada valtion varoista kohtuullinen hyvitys oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta. Oikeudenkäynnin kestoa ja viivästymistä sekä hyvityksen määrää arvioitaisiin vastaavasti kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Hyvityshakemuksia käsittelemään perustettaisiin oikeusministeriön hallinnonalalle riippumaton hyvityslautakunta.

Oikeusministeriö pyysi lausuntopyynnöillään 31.1.2007 ja 5.2.2007 mietinnöstä lausuntoa 52 taholta, joista 45 antoi lausunnon. Lausunnon toimittaneet ja toimittamatta jättäneet tahot ilmenevät lausuntotiivistelmän liitteestä.

2 YHTEENVETO LAUSUNNOISTA

Työryhmä ehdottaa oikeussuojakeinoiksi oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan ennalta ehkäisevänä keinona *viivästyskantelua* ja jälkikäteisenä keinona valtion varoista oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta maksettavaa *hyvitystä*.

Työryhmän ehdottaman *viivästyskantelun* osalta lausuntopalaute on ristiriitaista. Lausuntopalaute jakautuu siten, että ehdotusta kannattavia ja siihen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvia lausunnonantajia on lähes yhtä paljon.

Viivästyskantelun käyttöön ottamiseen suhtautuvat *myönteisesti* seuraavat lausunnonantajat: *sisäasiainministeriö, ulkoasiainministeriö, eduskunnan*

apulaisoikeusasiamies, apulaisoikeuskansleri, Itä-Suomen hovioikeus, Vaasan hovioikeus, Kouvolan hallinto-oikeus, Espoon käräjäoikeus, Joensuun käräjäoikeus, Porin käräjäoikeus, Vantaan käräjäoikeus, markkinaoikeus, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Oulun kihlakunnan syyttäjänvirasto, Helsingin oikeusaputoimisto, Tampereen oikeusaputoimisto, Suomen Asianajajaliitto, professorit Heikki Kulla, Juha Lappalainen, Olli Mäenpää ja Jyrki Virolainen sekä dosentti Jukka Viljanen.

Työryhmän ehdotukseen viivästyskantelusta suhtautuvat *kielteisesti tai varauksellisesti valtiovarainministeriö, korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hovioikeus, Kouvolan hovioikeus, Rovaniemen hovioikeus, Turun hovioikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Rovaniemen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Helsingin käräjäoikeus, Jyväskylän käräjäoikeus, Lahden käräjäoikeus, Oulun käräjäoikeus, Suomen Lakimiesliitto ry ja Suomen tuomariliitto ry.*

Selvä enemmistö lausunnonantajista suhtautuu *myönteisesti* siihen, että asianosaisella olisi oikeus saada valtion varoista kohtuullinen *hyvitys* oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta (*ulkoasiainministeriö, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, apulaisoikeuskansleri, korkein oikeus, Helsingin hovioikeus, Itä-Suomen hovioikeus, Kouvolan hovioikeus, Rovaniemen hovioikeus, Turun hovioikeus, Vaasan hovioikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Kouvolan hallinto-oikeus, Rovaniemen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Espoon käräjäoikeus, Helsingin käräjäoikeus, Joensuun käräjäoikeus, Jyväskylän käräjäoikeus, Lahden käräjäoikeus, Oulun käräjäoikeus, Porin käräjäoikeus, Vantaan käräjäoikeus, markkinaoikeus, työtuomioistuain, vakuutus-oikeus, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Oulun kihlakunnan syyttäjänvirasto, Helsingin oikeusaputoimisto, Tampereen oikeusaputoimisto, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Lakimiesliitto ry, Suomen tuomariliitto ry, professorit Kulla, Lappalainen, Mäenpää ja Virolainen sekä dosentti Jukka Viljanen*).

Oikeudenkäynnin viivästymisen jälkikäteiseen hyvittämiseen suhtautuvat *varauksellisesti valtiovarainministeriö, Helsingin hallinto-oikeus ja Oulun hallinto-oikeus.*

Sen sijaan työryhmän ehdottamasta oikeudenkäynnin viivästymisen jälkikäteisen hyvittämisen *toteuttamistavasta* saatu lausuntopalaute on ristiriitaista. Työryhmä ehdottaa, että uudella lailla oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä perustettaisiin korvausjärjestelmä, josta maksettaisiin hyvityksiä oikeudenkäyntien viivästymisen johdosta ja hyvityshakemuksia käsittelemään perustettaisiin erillinen lautakunta. Myös osa oikeudenkäynnin viivästymisen jälkikäteiseen hyvittämiseen sinänsä myönteisesti suhtautuvista lausunnonantajista suhtautuu kielteisesti tai varauksellisesti tähän työryhmän ehdottamaan toteuttamistapaan.

Erillisen *lautakunnan perustamiseen* hyvityshakemusten käsittelyä varten suhtautuvat *kielteisesti* tai *varauksellisesti* seuraavat lausunnonantajat: *ulkoasiainministeriö, valtiovarainministeriö, korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hovioikeus, Turun hovioikeus, Turun hallinto-oikeus, Helsingin käräjäoikeus, Vantaan käräjäoikeus, Suomen Lakimiesliitto ry, professori Lappalainen ja dosentti Jukka Viljanen.*

Joidenkin lausunnonantajien mielestä hyvitysasioiden käsittelyn tulisi tapahtua nykyisen *tuomioistuinlaitoksen piirissä (korkein hallinto-oikeus, Turun hovioikeus ja dosentti Jukka Viljanen)*. Viljasen mielestä hyvityksen määräämisen tulisi tapahtua viivästyskantelun yhteydessä yksinkertaisessa menettelyssä nykyisen tuomioistuinjärjestelmän puitteissa.

Lausunnonantajista *Helsingin hovioikeus, Turun hallinto-oikeus, Helsingin käräjäoikeus* ja *Vantaan käräjäoikeus* esittävät, että hyvityshakemusten käsittely annettaisiin *valtiokonttorin* tehtäväksi.

Helsingin hovioikeus, Turun hovioikeus ja *Helsingin käräjäoikeus* katsovat, että oikeudenkäynnin viivästyminen aiheutuvan aineettoman vahingon korvaaminen voidaan toteuttaa *olemassa olevan lainsäädännön puitteissa*. Turun hovioikeus esittää, että oikeudenkäynnin viivästyminen johtuvan aineettoman vahingon korvaamista koskevat säännökset tulisi sisällyttää vahingonkorvauslakiin. Helsingin käräjäoikeus katsoo, että hyvityksen sääntely voitaisiin luontevasti kirjata syyttömän vapauden menetyksen korvaamista sääntelevään lakiin (422/1974).

3 YLEISET KANNANOTOT

3.1 Tuomioistuinten toimintaedellytysten turvaaminen

Useat lausunnonantajat korostavat sitä, että ehdotetuilla uusilla oikeussuojakeinoilla ei kyetä poistamaan tuomioistuinten riittämättömistä resursseista johtuvia ongelmia. Lausunnoissa todetaan, että ensisijainen keino oikeudenkäyntien viivästyminen estämiseksi on se, että tuomioistuimille taataan asianmukaiset ja riittävät toimintaedellytykset (*korkein oikeus, Helsingin hovioikeus, Kouvolan hovioikeus, Turun hovioikeus, Vaasan hovioikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Kouvolan hallinto-oikeus, Oulun hallinto-oikeus, Rovaniemen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Espoon käräjäoikeus, Helsingin käräjäoikeus, Jyväskylän käräjäoikeus, Lahden käräjäoikeus, Oulun käräjäoikeus, Vantaan käräjäoikeus, markkinaoikeus, vakuutus-oikeus, Oulun kihlakunnan syyttäjänvirasto, Turun kihlakunnan syyttäjänvirasto, Suomen Lakimiesliitto ry, Suomen Asianajajaliitto ja Suomen tuomariliitto ry*).

Korkein oikeus korostaa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla sopimusvaltion ensisijaisena velvollisuutena on huolehtia siitä, että lainkäyttöjärjestelmällä on edellytykset täyttää 6 artiklasta johtuvat vaatimukset. Pääpaino on pantava sille, että 6 artiklan mukaiset velvollisuudet kyetään täyttämään, eikä niiden rikkomisen varalta tarvittaviin oikeussuojakeinoihin. Tuon ensisijaisen velvollisuuden täyttämiseksi olisi tunnustettava aivan erityinen painoarvo maassa, jossa ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei pelkästään ole voimassa sellaisenaan, vaan jossa kansalliseen perustuslakiin on otettu sitä hyvin pitkälti vastaavaksi tarkoitettu perusoikeussäännös (perustuslain 21 §).

Korkein oikeus toteaa, että tärkeintä ja kiireellisintä on se, että parannetaan oikeuslaitoksen edellytyksiä päästä kohtuullisiin käsittelyaikoihin. Perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden tarkoituksena on taata oikeusturvan toteutuminen eikä vain oikeussuojakeinoja oikeusturvan puutteita vastaan. Valtion ensisijaisen

perusveloitteen laiminlyöntiä ei voida korjata tai korvata oikeudenkäyntien viipymiseen reagoivilla oikeussuojakeinoilla.

Korkein oikeus toteaa, että esimerkiksi ajanjaksolla 2002-2006 yleisten tuomioistuinten henkilöstöä on pääosin rahoitusvajeen vuoksi vähennetty 82 henkilötyövuodella. Niin sanotun tuottavuusohjelman mukaan henkilöstön pitäisi lähivuosina supistua vielä enemmän, vaikka henkilöstötarvetta vähentävät toimenpiteet ovat vasta suunnitteluvaiheessa. Rikosasioden osalta esitutkintavaihetta ja syyttäjälaitosta koskevat vastaavat ongelmat ovat osa samaa kokonaisuutta. Myöskään toimintarakenteita, menettelyjä ja koulutusta ei ole vielä uudistettu siten, että voitaisiin kattavasti turvata asioiden sujuva ja osaava käsittely sekä järjellinen työnjako eri instanssien kesken.

Korkein oikeus viittaa hovioikeuden presidentti Lauri Melanderin johdolla toimineen toisen työryhmän mietintöön (oikeudenkäynnin kokonaiskeston lyhentäminen, työryhmämietintö OM 2007:2). Työryhmän työtä varten koottu aineisto osoittaa selvästi, että oikeudenkäyntien pitkittymistä koskeva ongelma on Suomessa maantieteellisesti keskittynyt erityisesti pääkaupunkiseudulle. Ongelman taustalla ovat vallitsevaan jutturakenteeseen sekä asianomaisten viranomaisten ja tuomioistuinten toimintaedellytyksiin liittyvät syyt. On ilmeistä, että pääosa meillä esiintyvistä ongelmista ei johdu yksittäisten juttujen käsittelyyn liittyvistä seikoista tai satunnaisista häiriöistä järjestelmän toiminnassa. Näin ollen olennaisinta on panostaa järjestelmän toimintakyvyn turvaamiseen ja parantamiseen.

Kouvolan hovioikeus toteaa, että perusongelmaa oikeudenkäyntien viipymisestä ei kyetä poistamaan muutoin kuin takaamalla tuomioistuimille asianmukaiset ja riittävät toimintaedellytykset. Seurauksena siitä, että tuomioistuinten resurssit ovat osittain alimitoitettut ja että niukkoja resursseja aiotaan lähivuosina vielä merkittävästi vähentää, on käsittelyaikojen pidentyminen erityisesti niissä tuomioistuimissa, jotka eivät nykyisinkään kykene käsittelemään kaikkia asioita kohtuullisessa ajassa. Näin ollen on välttämätöntä poistaa perusongelma ja luoda hyvitysjärjestelmä käytettäväksi vain poikkeuksellisissa tilanteissa, ei pysyvien epäkohtien hyvittämiseksi. Välttämätöntä on myös, etteivät työryhmän ehdottamat lainsäädäntömuutokset lisää tuomioistuinten työtä. Hovioikeuden mukaan riittäviä keinoja oikeudenkäynnin viivästymiseen puuttumiseksi ovat nykyiset laillisuusvalvonnan keinot, oikea resurssien mitoittaminen, tarkoituksenmukainen oikeudenkäynti, hyvä johtaminen, oikea työnjako sekä tarkoituksenmukaiset työmenetelmät ja -tavat.

Helsingin hallinto-oikeus kiinnittää huomiota erityisesti siihen ristiriitaan, mikä ehdotettujen uuden elimen perustamisen (hyvityslautakunta) ja uudenlaisen asiakokonaisuuden luomisen (viivästyskantelu) ja toisaalta hallintotuomioistuinten hyvin rajallisten resurssien välillä vallitsee. Oikeudenkäyntien viivästymistä vastaan on ensisijaisesti toimittava turvaamalla hallintotuomioistuimille riittävä henkilöstö ja toimintaedellytykset sekä huolehtimalla muutoksenhaun prosessuaalisesta tarkoituksenmukaisuudesta, esimerkiksi yhdenmukaistamalla verotuksen muutoksenhakuprosessia.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoo, että tuomioistuinten riittävien resurssien lisäksi tarvitaan rakenteellisia muutoksia tuomioistuimissa, tuomioistuinten oman toiminnan jatkuvaa sisäistä kehittämistä, lainsäädännön selkeyttämistä, henkilöstön koulutusta ja

johtamisen kehittämistä. Riittävät resurssit tarkoittavat hallinto-oikeuden käsityksen mukaan lisää resursseja. Tuomioistuinlaitoksessamme ei tällä hetkellä ole sellaista ”löysää” tai muutoin kuin lisäresursseilla parannettavaa, että pelkästään toimintaa tehostamalla ja kehittämällä tulevaisuudessa välttyttäisiin viivästymisiltä. Missään tapauksessa tuomioistuinten resurssit ei saa vähentää. Työryhmän esittämiä keinoja ei saa hallinto-oikeuden mielestä nähdä vähäisessä määrässä perusteluiksi ns. tuottavuusohjelmaan sisällyville tuomioistuinten henkilöstön vähentämissuunnitelmille.

Oulun hallinto-oikeus toteaa, että tuomioistuinprosessin keston hallintolainkäytössä vaikuttaa eniten uusi materiaallinen lainsäädäntö. Säännökset ovat yhä enemmän tulkinnanvaraisia. Yksityiskohdat jäävät tai ne jätetään ratkaisematta lainsäädännössä. Lainsäädännön laatu vaikuttaa merkittävästi suoraan tuomioistuinmenettelyn keston. Hallintotuomioistuimiin ohjataan jatkuvasti uusia asiaryhmiä hallinnon päätöksenteosta ilman, että samalla vakavasti pohditaan tuomioistuinten mahdollisuuksia selviytyä entisiin voimavaroin uusista tehtävistä. Toisaalta oikeussuojan antamisen menettelylliset toimet kuten moninkertaiset todistajien kuulemiset ovat yleistyneet jopa muutoksenhakuvaiheessa. Hallinto-oikeus arvioi, etteivät työryhmän ehdotukset kuitenkaan ole tehostomia oikeudenkäyntien nopeuttamisen kannalta.

Rovaniemen hallinto-oikeuden mukaan asioiden käsittelyn viivästyminen johtuu lähes yksinomaan resurssien niukkuudesta, joten paras keino viivästymisen estämiseen olisi riittävien resurssien turvaaminen.

Turun hallinto-oikeus toteaa, että olennaista on riittävien voimavarojen turvaaminen tuomioistuimille, voimavarojen oikea kohdentaminen ja niiden tarkoituksenmukaisesta ja tehokkaasta käytöstä huolehtiminen mm. turvaamalla tuomioistuinten tavoitteelliselle johtamiselle riittävät edellytykset.

Espoon käräjäoikeus toteaa, että viivästyskantelun säätämällä ei voida korjata rakenteellisia ongelmia. Jos juttujen viivästymisiä halutaan ennakkollisesti ja ilman kanteluita estää tehokkaammin, olisi tärkeää huolehtia riittävästä ratkaisukapasiteetista.

Helsingin käräjäoikeus katsoo, että käräjäoikeuksien sisäisillä kehitystoimilla, kuten esimerkiksi laajojen asioiden käsittelyn tehostetulla valmistelulla ja pääkäsitteilyn entistä paremmalla ennakoinnilla voidaan edelleenkin rajoitetusti lyhentää oikeudenkäyntien kestoajoja.

Jyväskylän käräjäoikeus toteaa, että mikäli tuomioistuimen resurssit ovat riittävät, sen johto tehtäviensä edellyttämällä tasolla sekä henkilökunta motivoitunut ja riittävästi koulutettu, asiat saadaan tuomioistuimessa käsiteltyä ilman aiheetonta viivästystä.

Lahden käräjäoikeus toteaa, että resurssien oikein mitoittamisessa on tärkeää ottaa huomioon käynnissä olevat tuomioistuinlaitosta ja oikeudenkäyntimenettelyä koskevat hankkeet, niiden toteuttamisen aikataulu ja vaikutukset. Mikäli rakenteellisia ongelmia ei poisteta, valtiovalta hyväksyy ehdotetulla lainsäädännöllä vallitsevan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä lainvastaiseksi todetun tilan. Käräjäoikeuden mukaan viivästyskantelua tehokkaampia keinoja ovat tuomioistuinten

resurssien oikea mitoittaminen, tarkoituksenmukainen oikeudenkäynti sekä tarkoituksenmukaiset työmenetelmät ja –tavat.

Vakuutusoiikeus korostaa, että työryhmän ehdotuksen mahdollisesta toteuttamisesta huolimatta tulisi huolehtia vakuutusoiikeuden toimintaedellytysten turvaamisesta. Ensisijaisena tavoitteena tulee olla se, että vakuutusoiikeus kykenee käsittelemään kaikki sille kuuluvat asiat niin joutuisasti, ettei asianosaisilla ole tarvetta turvautua mietinnössä ehdotettuihin toissijaisiin oikeussuojakeinoihin.

Oulun kihlakunnan syyttäjänvirasto toteaa, että ellei viranomaisten (tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen) resursseja korjata asiämäärien edellyttämällä tavalla, uusilla säännöksillä ei voitane juurikaan vaikuttaa varsinaiseen ongelmaan eli oikeudenkäyntien viivästymiseen.

Turun kihlakunnan syyttäjänviraston mukaan oikeudenkäyntien viivästymistä tulisi ensisijaisesti pyrkiä torjumaan muilla kuin nyt esitetyillä keinoilla. Lainkäyttöviranomaisten parempi resurssointi sekä virkamiesten kouluttaminen samoin kuin nykyistä paremmat mahdollisuudet erikoistumiseen vaikuttaisivat viraston mielestä oikeudenkäyntejä tehostavasti eikä tähän tarvittaisi lainsäädännöllisiä toimia. Edellä sanotun lisäksi virastolla ei ole periaatteellista huomauttamista mietinnön johdosta. Mietintöön sisältyvät lakiehdotukset vaikuttavat toteuttamiskelpoisilta.

Suomen Lakimiesliitto ry:n mukaan valtionhallinnon tuottavuusohjelman johdosta kaavailtujen merkittävien resurssivähennysten takia vakavana vaarana on, että ennestään ruuhkautuneet tuomioistuimet ruuhkautuvat entisestään ja että muissakin tuomioistuimissa ruuhkautetaan ja keskimääräiset käsittelyajat kasvavat. Lakimiesliitto vaatii, että pääkaupunkiseudun ja eräiden muiden ruuhkautuneiden tuomioistuinten resurssipula hoidetaan kuntoon, jotta oikeudenkäynnit voidaan hoitaa ilman aiheetonta viivästystä.

Suomen Asianajajaliitto toteaa asianosaisten oikeusturvan edellyttävän, että ensisijaisesti oikeudenkäyntien viipyminen olisi kyettävä estämään, mistä syystä tuomioistuimille, syyttäjälaitokselle ja muille viranomaisille tulee turvata riittävät resurssit asioiden käsittelemiseksi. Oikeudenkäyntien viivästymisen estämiseksi on myös keskeistä, että kaikissa prosessilajeissa asianosaisten saatavilla on asiantuntevaa ja osaavaa oikeusapua ja että myös asianosaisten oikeusavustajille turvataan riittävät resurssit. Jatkossa olisi hyvä myös selvittää, onko prosessimenettelyissä sellaisia rakenteellisia seikkoja, jotka itsessään aiheuttavat oikeudenkäyntien viivästymistä.

Suomen tuomariliitto ry:n mukaan oikeat keinot oikeudenkäyntien viivästymistä vastaan ovat riittävät resurssit ja niiden oikea kohdentaminen, tarvittavat rakenteelliset muutokset, tarkoituksenmukainen oikeudenkäynti, hyvä johtaminen, oikea työnjako sekä tarkoituksenmukaiset työmenetelmät ja –tavat. Tämän lisäksi asianosaisilla on käytettävissään nykyiset laillisuusvalvonnan keinot. Kaikilla näillä on saavutettavissa paremmat ja kestävämmät tulokset kuin kurinpitoa muistuttavilla viivästyskantelun toimenpiteillä.

Tuomariliitto toteaa, että valtion tuottavuusohjelman mukaiset vähennykset toteutuessaan entisestään pahentavat ruuhkautumista sellaisissa tuomioistuimissa,

joissa käsittelyaika jo nykyisellään toistuvasti ylittää kohtuullisena pidettävän ajan. Vaarana on myös, että nyt ongelmitta toimivat tuomioistuimet ruuhkautuvat ja keskimääräiset käsittelyajat pitenevät. Tuomariliiton mukaan hyvitysjärjestelmän ja viivästyskantelun säätämällä ongelmaa oikeudenkäyntien viipymisestä ei kyetä poistamaan eikä edes vähentämään. On virheellinen lähtökohta puuttua oikeudenkäyntien viivästymisen epäkohtaan siten, että ei puututa pysyväksi osoittautuneen ongelman perussyhyyn, vaan säädetään valtion vastuulle jäävien toistuvien oikeudenloukkausten varalle hyvitysjärjestelmä ja viivästyskantelu. Näin toimittaessa valtio hyväksyy oikeudenkäyntien viipymisestä johtuvan oman perustuslakinsa ja Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten vastaisen tilan.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan työryhmän ehdottamien oikeussuojakeinojen käyttöönotosta ja tätä koskevan hallituksen esityksen antamisesta tulee pidättyä. Sen sijaan kansallisten ja eurooppalaisten oikeusturvavelvoitteiden täyttämiseksi tuomioistuinlaitoksessa on toteutettava riipeästi merkittäviä rakenteellisia uudistuksia sekä asioiden käsittelyyn liittyviä uudistuksia, kuten käräjäoikeusverkoston supistaminen, kirjaamisasioiden ja summaaristen velkomisasioiden käsittelyä koskevat uudistukset sekä hallintolainkäytön menettelysäännösten uudistaminen. Ilman tällaisia uudistuksia työryhmän esittämät keinot voivat johtaa jopa niiden tavoitteiden kannalta päinvastaiseen kehitykseen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies yhtyy mietinnössä esitettyyn näkemykseen siitä, että työryhmän ehdottamalla keinoilla ei ole mahdollista korjata oikeudenkäyntimenettelyihin liittyviä rakenteellisia tai resurssien riittämättömyydestä johtuvia ongelmia.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että mahdolliset uudet oikeussuojakeinot olisi sovitettava todelliseen tarpeeseen. Siltä osin kuin viivästykset johtuvat rakenteellisista tekijöistä tai resurssien riittämättömyydestä, esimerkiksi viivästyskantelu ei voi olla oikea keino ongelman ratkaisemiseen. Vaarana on, että sitä kuitenkin käytännössä tultaisiin käyttämään juuri tällaisissa tilanteissa, joissa ongelman syyt ovat muualla kuin epäonnistumisessa yksittäisen asian joutuisassa käsittelyssä. Kun kanteella ei tällöin voitaisi saavuttaa sille asetettuja päämääriä, ehdotettu järjestelmä ei olisi omiaan herättämään luottamusta. Sekä ehdotettu viivästyskantelu että osin myös hyvitysjärjestelmä tulisi lisäämään tuomioistuinten työmäärää ja mutkistamaan varsinaisten lainkäyttöasioiden käsittelyä. Tältä kannalta ehdotukset väistämättä vaikuttavat oman viimekätisen tavoitteensa vastaisesti.

Kuopion hallinto-oikeus toteaa, että oikeusturvan on toteuduttava kaikissa asiaryhmissä reaalisesti ja rakenteet on suunniteltava tämän mukaisesti. Tuottavuusohjelma ei saa uhata näitä perusteita.

Joensuun käräjäoikeus arvioi, että ehdotetut oikeussuojakeinot tullevat suhteellisen harvoin käytettäviksi, mikäli tuomioistuimille varataan asianmukaiset voimavarat asioiden käsittelyä ja ratkaisua varten.

Porin käräjäoikeus pitää ehdotettuja oikeussuojakeinoja perusteltuina asianosaisten oikeusturvan takaamiseksi viivästymisiä vastaan, koska tulevaisuudessa on olemassa vaara, että asioiden käsittely viivästyy aikaisempaa enemmän myös yleisissä tuomioistuimissa. Jos tuottavuusohjelma toteutetaan suunnitellussa muodossa, yleisten

tuomioistuinten henkilöstöresurssit tulevat vähenemään nykyiseen verrattuna suhteessa asioiden määrään, mikä tarkoittaa käytännössä asioiden käsittelyn viivästyistä.

Professori Mäenpää katsoo, että hyvitysjärjestelmän toteuttaminen on paikallaan, mutta sen tulisi muodostaa vasta viimekätinen keino viivästytyttömyyden toteutumiseen. Ensisijaisesti tulisi käyttää muita keinoja, kuten mm. oikeudenkäyntiä edeltävien oikeusturvakeinojen (esimerkiksi sovittelu, oikaisumenettelyt) laajentamista ja vahvistamista, henkilöstöresurssien ja muiden resurssien tehokasta kohdentamista sekä prosessinjohton kehittämistä. Mäenpää viittaa perustuslakivaliokunnan mietintöön PeVM 14/2006, jossa perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä myös sitä, että tuomioistuinten riittävät henkilöresurssit turvataan.

3.2 Muita keinoja oikeudenkäyntien viivästytmisten estämiseksi

Korkein oikeus katsoo, että vasta sitten, kun oikeudenkäyntien pitkittymiseen johtavat rakenteelliset ongelmat on poistettu, voisi olla perusteltua ottaa käyttöön sopiva ehkäisevä oikeussuojakeino asianosaisen aseman parantamiseksi sellaisissa tapauksissa, joissa asian viipyminen aiheutuu tapauskohtaisista, tuomioistuimen vastuulla tai sen hallinnassa olevista seikoista. Ehdotetun kaltaisen viivästyskantelun sijasta voisi silloin tulla kysymykseen esimerkiksi järjestely, jossa asianosaisen kantelu siihen tuomioistuimeen, jossa asia on vireillä, olisi aiheelliseksi osoittautuessaan peruste asian julistamiseksi kiireellisesti käsiteltäväksi.

Rovaniemen hovioikeuden mukaan viivästyskantelua tehokkaampia keinoja ovat johtamisen välineet ja käytäntöjen muuttaminen. Vuosittaisissa tulosneuvotteluissa määritellään resurssit ja käsittelyaikatavoitteet erityyppisille asioille. Tuomioistuinten sisäisillä johtamistoimenpiteillä on mahdollista saavuttaa nämä tavoitteet. Käsittelyaikojen tiivis seuranta ja välitön puuttuminen viivästyksiin lyhentävät oikeudenkäyntien kestoa. Jos vielä tilastotuotannolla on mahdollista seurata asioiden kokonaiskäsittelyaikoja, viivästytmistä voidaan valvoa tehokkaasti. Käsittelyaikoja voidaan lyhentää myös laatuhankkeilla.

Rovaniemen hovioikeus ehdottaa viivästyskantelun sijasta vaihtoehtoisesti harkittavaksi lisää käsittelymääräaikoja oikeudenkäymiskaareen. Oikeussuojakeinoina ne ennaltaehkäisisivät kantelua paremmin oikeudenkäyntien pitkittymistä ja takaisivat kansalaisille nykyistä yhdenvertaisemman oikeuden saada asiansa käsiteltyä ilman aiheetonta viivästytmistä.

Turun hovioikeus katsoo, että oikeudenkäynnin viivästytmisen estäminen on ennen kaikkea tuomioistuimen hallintoon liittyvä asia eikä lainkäyttöasia. Ongelma kulminoituu viime kädessä työnjohdollisiin seikkoihin. Tuomioistuimen päällikkö on tässä suhteessa avainasemassa. Hovioikeus suhtautuu epäillen siihen, että hovioikeuden lainkäyttöratkaisukokoonpano olisi oikea elin käyttämään ehdotuksessa esitettyjä oikeussuojakeinoja.

Helsingin hallinto-oikeus katsoo, että viivästyskantelujärjestelmän sijasta ennalta ehkäiseviä oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästytmistä vastaan voitaisiin

kehittää sääntelemällä ehdotetun hallintolainkäyttölain 30 a §:n mukaista käsittelyaika-arviomenettelyä tuomioistuinta velvoittavampaan suuntaan.

Kuopion hallinto-oikeus toteaa, että hallinto-oikeuden ylituomarilla on oltava keinot toteuttaa johtamista. Näin ei nyt ole esimerkiksi henkilöresurssien tai muiden resurssien osalta. Hallinto-oikeuden mukaan esimerkiksi henkilötyövuosien ja henkilöstörakenteen muutokset voisivat olla ainakin osaksi hallinto-oikeuden itsensä päätettävissä.

Jyväskylän kärjäoikeus toteaa, että jo tällä hetkellä hovioikeudet voivat valvoa kärjäoikeuksien toimintaa. Valvontaa voidaan tehostaa, mutta sen toteuttamiseksi viivästyskantelua ei tule ottaa käyttöön.

Oulun kärjäoikeus ehdottaa, että kantelu tehtäisiin ylemmän tuomioistuimen asemesta asiaa käsittelevän tuomioistuimen päällikölle. Laamannilla voisi olla käytettävissään ehdotetun oikeudenkäymiskaaren 28 luvun 5 §:n 2 momentin 1-3 kohdissa kaavailut keinot. Nykyisin kärjäoikeusasetuksen 4 §:ään sisältyvä säännös laamannin oikeudesta perustellusta ja painavasta syystä siirtää lainoppineelle jäsenelle jaetun asian toisen lainoppineen jäsenen käsiteltäväksi voitaisiin ottaa kärjäoikeuslakiin. Jos nämä keinot eivät riittäisi, laamanni voisi pyytää hovioikeutta ryhtymään mainitun momentin 4 ja 5 kohtien mukaisiin toimenpiteisiin.

Oulun kärjäoikeus perustelee edellä olevaa ehdotustaan sillä, että päällikkötuomarille tehty kantelu olisi joustava ja nopea tapa saada asia eteenpäin ilman, että ylempää tuomioistuinta kuormitetaan. Lisäksi laamanni tuntee parhaiten yksikkönsä tuomarit ja sen olosuhteet ja voi sen vuoksi parhaiten arvioida, millaisin keinoin viivästyskanteluun tulisi reagoida. Oulun kärjäoikeus katsoo, että ellei tätä kärjäoikeuden ehdottamaa oikeussuojakeinoa pidettäisi riittävän tehokkaana, ainakin se tulisi lailla säätää mahdolliseksi samanaikaisesti työryhmän ehdottamien oikeussuojakeinojen säätämisen kanssa.

Suomen Asianajajaliitto ja *professori Virolainen* esittävät, että asian käsittelyn viivästyminen voitaisiin ottaa uudeksi syyttämättäjättämisperusteeksi. Suomen Asianajajaliiton mukaan vastaavasti tulisi harkita, pitäisikö syyttäjälle säätää mahdollisuus syytteestä luopumiseen, jos oikeudenkäynnin kuluessa havaitaan, että oikeudenkäyntiä ei kyetä käymään kohtuullisessa käsittelyajassa.

3.3 Ehdotettujen oikeussuojakeinojen laajuus

Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää tärkeänä sitä, että mietinnössä esitetään sekä preventiivisiä että reparatiivisia oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästyminen vastaan. Ennalta estäviä keinoja voidaan pitää ensisijaisina, koska tavoitteena tulee olla, ettei oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa loukata. Ilmeistä kuitenkin on, että osassa tapauksia nämä keinot tulevat jäämään riittämättömiksi, jolloin joudutaan turvautumaan oikeudenloukkauksen korvaamiseen. Valtakunnansyyttäjänvirasto korostaa kahden keinon tarpeellisuutta myös sen vuoksi, että reparatiivinen vaihtoehto ei ole lainkaan syyttäjän käytettävissä. Pisimpään viivästyneissä rikosasioissa on havaittu, että erityisiin ongelmiin joudutaan silloin, kun vastaajalta puuttuu halu asian saattamiseen päätökseen ja puheenjohtajalta riittävä määrätietoisuus prosessin johtamisessa. Tällaisissa tilanteissa tulee rikosvastuun

toteutumisesta huolehtivalla syyttäjäviranomaisella ehdottomasti olla käytettävissään mahdollisuus reagoida käsittelyn viivästymiseen.

Professori Lappalaisen mielestä ehdotettua järjestelmää, joka sisältää sekä jälkikäteisen kompensaation että viivästystä ehkäisevän keinon, voidaan pitää asianosaisen oikeusturvan kannalta perusteltuna.

Suomen Asianajajaliitto ja *professori Virolainen* pitävät ehdotettuja oikeussuojakeinoja riittämättöminä.

Suomen Asianajajaliitto toteaa, että työryhmä ei ole käsitellyt ihmisoikeussopimukseen perustuvaa velvoitetta estää jo todetun oikeudenloukkauksen jatkamista tai oikeussuojakeinoja, joilla tämä velvoite saatettaisiin Suomessa voimaan. Asianajajaliitto katsoo, että tältä osin työryhmän esittämät uudet oikeussuojakeinot eivät ole riittävät. Näiden velvoitteiden kartoittaminen ja niitä koskevien oikeussuojakeinojen arvioiminen edellyttää jatkoselvittelyä.

Professori Virolainen pitää ehdotettuja oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästymisen estämiseksi ja hyvittämiseksi tarpeellisina ja kannatettavina, mutta osin riittämättöminä. Puutteena on pidettävä sitä, että ehdotettu viivästyskantelu koskisi vain tuomioistuimessa tapahtuvan oikeudenkäynnin viivästymistä, mutta rikosten esitutkintaa ja syyteharkintaa vastaan ei olisi käytettävissä samanlaista viivästyskantelua.

Helsingin hallinto-oikeus vastustaa ehdotuksen toteuttamista työryhmän ehdottamassa laajuudessa. Sen mukaan jatkovalmistelussa on harkittava, voitaisiinko ihmisoikeussopimuksen mukaiset tehokkaat kansalliset oikeussuojakeinot toteuttaa laajuudeltaan ja soveltamisalaltaan yksinkertaisemmin keinoin.

Oulun hallinto-oikeus katsoo, että lainsäädäntöä laadittaessa on punnittava vakavasti, onko Suomessa oikeudenkäynnin ongelma kansainvälisessä vertailussa sen viivästymisessä. Jos Suomi joutuu tässä vertailussa aidosti ongelmavaltioksi, niin uudistuksia on toteutettava. Oikeussuojan antamisen kannalta olisi kuitenkin ensisijassa tärkeä keskittyä aineellisen oikeussuojan antamiseen eikä luoda ainakaan kansallisella tasolla varjoprosesseja tuomioistuinten menettelyistä pelkästään varmuuden vuoksi ellei tämä ole kansainvälisen imagon kannalta ihan välttämätöntä. Hallinto-oikeuden tietämys tämän arvioimiseksi ei kuitenkaan ole riittävää, jotta se voisi ottaa selkeän kannan tähän peruskysymykseen.

3.4 Ehdotettujen oikeussuojakeinojen soveltamisala

Ulkoasiainministeriö pitää tärkeänä sitä, että ehdotus kattaa myös ihmisoikeussopimuksen sijasta perustuslain 21 §:ään perustuvan vaatimuksen viivytyksettömään käsittelyyn.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitää hallintolainkäytön joutuisuuden takaamiseksi myönteisenä sitä, että ehdotetut kansalliset oikeussuojakeinot on tarkoitettu ulottumaan perustuslain 21 §:ään perustuviin oikeuksiin eikä vain tätä suppeamman ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan kuuluviin tilanteisiin.

Myös *Suomen Asianajajaliitto* pitää työryhmän esitystä oikeussuojakeinojen soveltamisalasta oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden kannalta positiivisena. *Suomen Lakimiesliitto ry* ja *Suomen tuomariliitto ry* yhtyvät työryhmän käsitykseen, että perustuslaista johtuvista syistä hyvitysjärjestelmä on ulotettava myös sellaisiin lainkäyttöasioihin, jotka eivät kuulu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan.

Helsingin hallinto-oikeus ei pidä kaikkien julkisoikeudellisten asioiden ottamista ehdotettujen kaltaisten oikeussuojakeinojen soveltamisalaan perusteltuna eikä välttämättömänä. Hallinto-oikeus toteaa, että erilaisten julkisoikeudellisten asiaryhmien välisen kiireellisyyden arvioiminen on varsin ongelmallista. Toisaalta asiaryhmien sisällä olisi vaikea erottaa, mitkä asiat olisivat ihmisoikeussopimuksen soveltamisalaan kuuluvia asioita ja mitkä eivät. Hallinto-oikeus huomauttaa myös, että tuomioistuin saattaa ruuhkautua pahoin kuten esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus viime aikoina autoverovalituksista. Tällaisessa tapauksessa ehdotetut viivästyskantelut ja hyvityshakemukset tukkisivat paitsi ehdotetun lautakunnan myös jo valmiiksi ruuhkaisen tuomioistuimen.

Professori Mäenpää toteaa, että ehdotetun lain lähtökohtana ovat – etenkin perustelujen mukaan – nimenomaan ihmisoikeussopimuksen 6(1) ja 13 artiklan vaatimukset, mikä on epäilemättä aiheellista. Mäenpään mielestä luonnollisena lähtökohtana tulisi kuitenkin voida pitää myös Suomen perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivästystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Mäenpää toteaa, että perustuslain 21 § on soveltamisaltaan ainakin jossain määrin laajempi kuin ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan. Viivytyksettömyys koskee perustuslain 21 §:n mukaan myös mm. oikeudenkäyntejä, joissa käsitellään virkamiesoikeudellisia oikeusriitoja ja muutoksenhakua hallinnollisista seuraamuksista riippumatta seuraamuksen sisällöstä. Esimerkiksi hallinnollisten seuraamusten osalta tätä eroa ei Mäenpään mielestä ole riittävästi otettu huomioon.

3.5 Muuta

Ulkoasiainministeriö toteaa, että ehdotettujen oikeussuojakeinojen akuutti säätämistarve suhteessa oikeudenkäynnin viivästymiseen johtuu siitä, että ihmisoikeustuomioistuin on *Kangasluoma v. Suomi* –tuomiossaan katsonut Suomen loukanneen ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa juuri tästä syystä. Ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan 2 kappaleessa tuomion täytäntöönpanon valvonta annetaan Euroopan neuvoston ministerikomitean tehtäväksi. Ministerikomitea pitää kunkin tapauksen 46 artiklan soveltamista koskevalla asialistallaan niin kauan, kunnes tuomio on täydellisesti täytäntöön pantu, mukaan lukien tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Siten tapaus, jota koskevassa tuomiossa Suomen on katsottu rikkoneen 13 artiklaa tehokkaan oikeussuojakeinoon puuttuessa oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan, tullaan ministerikomiteassa sulkemaan vasta sen jälkeen, kun Suomi on kehittänyt järjestelmänsä tältä osin.

Ulkoasiainministeriö huomauttaa, että uusien vastaavien tapausten ilmaantumisen ei ole lisämerkitystä, vaikka onkin itsestään selvää, että tarkoituksena on parantaa kansallista järjestelmää niin nopeasti ihmisoikeussopimuksen mukaiseksi, ettei tällaisia tuomioita enää tulisi olemaan. Suomea sitova kansainvälisoikeudellinen

velvoite järjestää tämä oikeussuojakeino (pikaisesti) on siis täysin riippumaton siitä, mitä tulevaisuudessa tapaussaralla tulee tosiasiasa tapahtumaan. Tässä suhteessa kansallista harkintavaltaa ei ole. Nykyään Euroopan neuvostossa erityisesti korostetaan, että tuomiot tulee panna täytäntöön paitsi täydellisesti myös nopeasti. Kysymys ei siten ole kansallisen oikeusjärjestelmän yleisestä omaehtoisesta ennakkollisesta kehittämisestä, jota voitaisiin ajan kanssa harkita, vaan ja ennen kaikkea ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan rikkomuksen todenneen tuomion pikaisesta täytäntöönpanosta.

Kouvolan hovioikeus, Helsingin kärjäoikeus, Lahden kärjäoikeus ja professori Virolainen kiinnittävät huomiota siihen, että useissa tapauksissa rikosasioiden viipyminen ei ole johtunut tuomioistuinkäsittelyn, vaan esitutinnan tai/ja syyteharkinnan viipymisestä.

Oulun kihlakunnan syyttäjänvirasto toteaa, että myös syyttäjälaitoksen resurssien niukentuminen tulee huomioida oikeudenkäyntien viivästymiseen vaikuttavana tekijänä. Syyttäjälaitos on ainoa viranomainen, jonka toimintavastuu kattaa rikosoikeudenkäynnin kaikki vaiheet esitutunnasta lainvoimaiseen tuomioon saakka.

Suomen Lakimiesliitto ry kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi hallintoasioissa saattaa tulla tilanteita, jolloin suuri ryhmä valittajia tekee samanlaisia valituksia ja EY-tuomioistuimelle tehdyn ennakkoratkaisupyynnön vuoksi valitukset viipyvät, minkä jälkeen tämä ryhmä tekee viivästyskantelun ja hakee hyvitystä. Mahdollista on, että tällainen lamauttaa koko suunnitellun järjestelmän, mikä on otettava huomioon ehdotettujen oikeussuojakeinojen tehokkuutta arvioitaessa.

4 TYÖRYHMÄN KESKEISET EHDOTUKSET

4.1 Viivästyskantelu

4.1.1 Ehdotusta puoltavat kannanotot

Työryhmä ehdottaa ennalta ehkäiseväksi oikeussuojakeinoksi oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan viivästyskantelua. Viivästyskantelun käyttöön ottamiseen suhtautuvat *myönteisesti* seuraavat lausunnonantajat: *sisäasiainministeriö, ulkoasiainministeriö, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, apulaisoikeuskansleri, Itä-Suomen hovioikeus, Vaasan hovioikeus, Kouvolan hallinto-oikeus, Espoon kärjäoikeus, Joensuun kärjäoikeus, Porin kärjäoikeus, Vantaan kärjäoikeus, markkinaoikeus, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Oulun kihlakunnan syyttäjänvirasto, Helsingin oikeusaputoimisto, Tampereen oikeusaputoimisto, Suomen Asianajajaliitto, professorit Kulla, Lappalainen, Mäenpää ja Virolainen sekä dosentti Jukka Viljanen.*

Ulkoasiainministeriö katsoo, että ennalta estävän oikeussuojakeinon tehokkuus edellyttää erityisesti, että sitä koskeva käsittely tapahtuu nopeasti ja yksinkertaisesti. Samalla voidaan vähentää sitä lisätyötä, jota mahdollinen suuri, erityisesti perusteettomien viivästyskanteluiden määrä saattaa aiheuttaa tuomioistuinten muulle toiminnalle, ja tätä kautta sen negatiivista vaikutusta muiden juttujen käsittelyn keston.

Ulkoasiainministeriö toteaa, että selvästi perusteettomia viivästyskanteluja olisi tietenkin mahdollista rajoittaa asettamalla lainsäädännöllisesti jonkinlainen aikarajoitus kantelun tekemiselle asian vireilletulosta lukien. Tällaisen rajoituksen tulisi kuitenkin ottaa huomioon erilaiset asiaryhmät eli eri kiireellisyysasteet, mikä taas vastaavasti merkitsisi monimutkaisempaa säätelyä ja käytännön menettelyä.

Kouvolan hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, tulisiko kantelu-oikeutta säännöstekstissä jollain tapaa rajoittaa vain selvästi viivästyneisiin tapauksiin. Hallinto-oikeuden mukaan on pelättävissä, että pelkästään asioiden tavanomainen viipyminen voi aiheuttaa lukuisia viivästyskanteluita, jotka edelleen hidastavat muidenkin asioiden käsittelyä.

Espoon käräjäoikeus katsoo, että todennäköisesti kantelun mahdollisuus olisi omiaan ennakoita estämään viivästymisiä ainakin joissakin tapauksissa, ja sen vuoksi sitä voidaan pitää tarpeellisena. Viivästyskantelun säätämällä ei kuitenkaan voida korjata rakenteellisia ongelmia.

Suomen Asianajajaliitto pitää esitettyä viivästyskantelua hyvänä nykyiseen tilanteeseen verrattuna, mutta kiinnittää huomiota siihen, että esitykseen ei sisälly mitään tehostavaa seuraamusta siitä, jos tuomioistuin ei kykene noudattamaan viivästyskantelun johdosta määrättyä toimenpidettä tai asian käsittely määrätystä toimenpiteestä huolimatta edelleen viivästyy. Vaarana on, että oikeuskäytännössä syntyy epätietoisuutta siitä, miten tällaisessa tilanteessa tulee menetellä.

Professori Lappalainen pitää ehdotettua kantelujärjestelyä oikeastaan ainoana kysymykseen tulevana vaihtoehtona (vapaamuotoisen kiirehtimiskehotuksen lisäksi) mietittäessä oikeussuojakeinoja, jotka asianosaisella tulisi olla jo prosessin aikana käytössään viivästymistä vastaan. Lappalainen pitää ehdotusta kuitenkin lakisystemaattisesti melko suurelliselta, kun viivästyskantelu saa suuremman huomion kuin varsinainen tuomiovirhekantelu OK 31 luvussa. Kantelumahdollisuudesta pitäisi säätää niiden perussäännösten yhteydessä, joissa säädetään tuomioistuimen velvollisuudeksi huolehtia oikeudenkäynnin asianmukaisesta joutuisuudesta.

Professori Virolainen pitää ehdotettua viivästyskantelua tarpeellisena, mutta pitää selkeänä puutteena esitutinnan ja syyteharkinnan rajaamista viivästyskanteluinstituutin ulkopuolelle. Tätä ei voida perustella sillä, että esitutinnan ja syyteharkinnan viipymisestä voidaan jo nykyisin kannella ylemmälle viranomaiselle. Tällainen ns. hallintokantelu voidaan nykyään tehdä myös tuomioistuinmenettelyn osalta. Uudessa viivästyskantelussa ei kuitenkaan ole kyse hallintokantelusta, vaan lainkäyttöä koskevasta kantelusta. On myös huomattava, että nykyisin esitutinnan ja syyteharkinnan viipymisestä kannellaan ylemmälle viranomaiselle useimmiten vasta sen jälkeen, kun esitutkinta tai syyteharkinta on jo suoritettu. Tarvetta kantelun tekemiseen olisi useimmissa tapauksissa jo esitutinnan tai syyteharkinnan aikana, mutta tällöin kantelua ei osata tehdä, kun laista puuttuvat nimenomaiset säännökset mahdollisuudesta ja oikeudesta tehdä sanottu kantelu.

Virolaisen mukaan työryhmän ehdotuksessa aika ennen oikeudenkäynnin vireilletuloa on jäänyt kokonaan vaille huomiota, vaikka ihmisoikeustuomioistuin korostaa ratkaisuisaan aina rikosprosessin kokonaisaikaa eli aikaa, joka alkaa siitä, kun

henkilöä epäillään esitutkinnassa rikoksesta. Virolainen huomauttaa myös, että esitutinnan ja syyteharkinnan viivästymiset ovat paljon yleisempiä kuin tuomioistuimenmenettelyn viivästymiset. Lakiin olisi siten ehdottomasti otettava säännökset myös sekä esitutinnan että syyteharkinnan yhteydessä tehtävästä viivästyskantelusta.

Kuopion hallinto-oikeus toteaa, että ehdotettu lainsäädäntö ei saa vaikeuttaa hallinto-oikeuden perustehtävän suorittamista. Rakenteiden on siis oltava kunnossa. Näillä edellytyksillä ehdotettu lainsäädäntö tuottaa lisäarvoa yhteiskunnassa.

Oulun hallinto-oikeus katsoo, että ideologisesti tällaisen oikeussuojakeinon luominen on kannatettavaa. On kuitenkin epäiltävissä, onko korkeimmalla hallinto-oikeudella käytettävissä riittäviä resursseja ja tietoja hallinto-oikeuksien tilasta toteuttaa tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti ehdotuksessa tarkoitetut toimenpiteet. Hallinto-oikeus ei vastusta sitä, että korkeimmalle hallinto-oikeudelle annettaisiin mahdollisuus määrätä ehdotettuja toimenpiteitä. Niistä voisi olla apu käsittelyaikojen lyhentämiseen. Käytännön toteuttamisen, tietäen korkeimman hallinto-oikeuden työmäärän, voidaan epäillä olevan vaikeaa. Ilman lisäresurssien ohjaamista ei ehdotuksen toteuttaminen liene mahdollista.

Tampereen käräjäoikeus ilmoittaa hieman epäroiden puoltavansa mietinnössä esitettyjen oikeussuojakeinojen käyttöönottoa. Käräjäoikeudella ei ole periaatteellista huomauttamista niiden suhteen. Käräjäoikeus pitää kuitenkin selvänä, että kantelujärjestelmän käyttöönotto synnyttää ainakin aluksi aiheettomia ja toistuvia viivästyskanteluita ja näin ollen aiheuttaa käräjäoikeuksissa todellista lisätyötä. Ehdotuksen mukaiset hovioikeuden antamat määräykset viivästyneen asian käsittelyn jouduttamiseksi on mahdollista toteuttaa helpommin suuressa käräjäoikeudessa kuin pienessä käräjäoikeudessa, jonka voimavarat ovat varsin rajalliset.

4.1.2 Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot

Työryhmän ehdotukseen viivästyskantelusta suhtautuvat *kielteisesti tai varauksellisesti valtiovarainministeriö, korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hovioikeus, Kouvolan hovioikeus, Rovaniemen hovioikeus, Turun hovioikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Rovaniemen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Helsingin käräjäoikeus, Jyväskylän käräjäoikeus, Lahden käräjäoikeus, Oulun käräjäoikeus, Suomen Lakimiesliitto ry ja Suomen tuomariliitto ry.*

Valtiovarainministeriö toteaa, että viivästyskanteluiden tutkiminen olisi omiaan lisäämään ylempien tuomioistuinten työmäärää ja samalla velvollisuus jonkin asian käsittelyn priorisointiin lisäisi riskiä muiden asioiden käsittelyn viivästymisestä. Tässä tilanteessa ehdotus ei siten parantaisi kestäväällä tavalla oikeusturvan saatavuutta eikä laatua.

Korkein oikeus ei pidä ehdotetunlaisen viivästyskantelujärjestelmän toteuttamista vallitsevassa tilanteessa oikeana toimenpiteenä, koska alueellisesti keskittyneiden viivästysongelmien taustalla on rakenteellisia ja oikeuslaitoksen toimintaedellytysten puutteellisuudesta johtuvia syitä. Ratkaisukapasiteetin ollessa juttumäärien ja jutturakenteen kannalta riittämätön yksittäisten asioiden kiirehtiminen tapahtuu

muiden niin ikään viipymisuhan alla olevien asioiden kustannuksella, joten tällaisissa oloissa viivästyskantelun kaltaisen oikeussuojakeinon mielekkyys on sangen kyseenalainen.

Korkein oikeus toteaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisuisaan korostanut, että puheena olevissa olosuhteissa yksittäisten juttujen käsittelyyn tai kiireellisyysjärjestykseen puuttumista ei voida pitää riittävänä toimenpiteenä eikä sopimusvaltio saa lykätä ongelmien rakenteellisiin syihin puuttumista. Viivästyskantelun kaltainen oikeussuojakeino ei siis ole tarkoituksenmukainen eikä myöskään ihmisoikeussopimuksesta johtuvien velvollisuuksien kannalta asianmukainen ratkaisu niin kauan kuin oikeudenkäyntien pitkittymiseen johtavia rakenteellisia ongelmia ei ole poistettu. Vasta tämän toteuduttua voisi olla perusteltua ottaa käyttöön sopiva ehkäisevä oikeussuojakeino asianosaisen aseman parantamiseksi sellaisissa tapauksissa, joissa asian viipyminen todella aiheutuu tapauskohtaisista, tuomioistuimen vastuulla tai sen hallinnassa olevista seikoista.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että viivästyskantelun käyttöönottoa olisi vielä perusteellisesti harkittava ja ehdotettua mallia joka tapauksessa merkittävästi kehitettävä. Jos viivästyskantelujärjestelmä toteutettaisiin, olisi sen käyttöalaa vähintäänkin voimakkaasti rajattava. Esimerkiksi kantelu olisi voitava saattaa vireille vasta tietyn kiinteän vähimmäisajan kuluttua vireilletulosta. Aika voisi hallinto-oikeuksien osalta olla esimerkiksi kahdeksan tai kymmenen kuukautta, kuitenkin siten, että eräissä asiaryhmissä kuten mielenterveyslain mukaisissa pakkohoitoasioissa se saattaisi olla lyhyempikin.

Korkein hallinto-oikeus pitää todennäköisenä, että vain harvoin ilmenisi perusteltua aihetta ehdotetussa hallintolainkäyttölain 13 b §:ssä tarkoitettua määräyksen antamiseen. Asioiden yllättävää ruuhkautumista voi rakenteellisista tai tuomioistuimen ulkopuolisista syistä tapahtua, mutta sen korjaamiseksi ehdotetun 13 b §:n mukaisista toimenpiteistä ei olisi apua. On myös otettava huomioon, että säännökset hallinto-oikeuden erityisestä asiantuntijakokoonpanosta eräissä asiaryhmissä estäisivät noiden asioiden siirtämisen hallinto-oikeudesta toiseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan vaarana olisi, että kantelumahdollisuutta käytettäisiin myös perusteettomasti tai tarkoituksessa pitkittää oikeudenkäyntiä ja esimerkiksi oikeudenkäynnin toisen osapuolen luvanvaraisen hankkeen toteuttamista. Toisaalta hallintolainkäytössä, missä kansalaiset voivat yleensä itsekin hoitaa omia asioitaan, asianosainen ei välttämättä aina ymmärrä, että asia ei ole ratkaisukypsä heti sen saavuttua tuomioistuimeen. Myöskään selvittämis- ja kuulemisvaiheiden oikeudellista välttämättömyyttä ei aina ymmärretä.

Helsingin hovioikeus toteaa, että ehdotettu viivästyskantelumenettely merkitsee sellaisen järjestelmän luomista, joka lisää viivästymisen vaaraa sen sijaan, että riittävillä resursseilla estettäisiin asioiden viipyminen. Ehdotettuun viivästyskanteluun liittyy sekä periaatteellisia että käytännöllisiä ongelmia, joita työryhmä ei joko ole selvittänyt tai selvitys on ollut puutteellista. Hovioikeus pitäisi perusteltuna sitä, että oikeudenkäyntien viivästymisen syistä tehtäisiin erillinen tutkimus, ennen kuin laajempiin lainsäädäntöhankkeisiin ehdotetun viivästyskantelun osalta ryhdytään. Hovioikeuden mielestä työryhmän mietintö ei sellaisenaan kelpaa pohjaksi asian jatkovalmistelulle.

Helsingin hovioikeus toteaa myös, että vaikka ehdotus on laadittu yleiseen muotoon, tosiasiallisesti ja varsinaisesti se koskee lähinnä Helsingin hovioikeutta kahdessa eri rooliasemassa, toisaalta pääkaupunkiseudun suurista alioikeuksista tehtävien viivästyskantelujen ratkaisijana ja toisaalta viivästyskantelujen kohteena. Helsingin hovioikeus ei pidä tällaista lainsäädäntötekniikkaa valtiosääntöoikeudellisestikaan asianmukaisena ja perusteltuna. Asiamääriltään ja myös asioiden laadun osalta Helsingin hovioikeus poikkeaa olennaisesti muista hovioikeuksista. Eräiltä osin sillä on myös yksinomainen toimivalta asioissa. Tämä Helsingin hovioikeuden erityisasema tulisi - sen sijaan että säädettäisiin monelta osin ongelmallinen viivästyskantelu oikeussuojakeinona – ottaa tuomioistuimen toimintaedellytyksiä jatkossa harkittaessa paremmin huomioon. Sama koskee myös pääkaupunkiseudun ruuhkautuneita alioikeuksia, kun otetaan huomioon myös väestökehityksen suunta.

Rovaniemen hovioikeus pitää arveluttavana viivästyskantelun perusteiden arvioimista ehdotetun oikeudenkäymiskaaren 28 luvun 3 §:n mukaisen kevyeksi tarkoitettun menettelyn perusteella. Mainitussa säännöksessä toimimisvelvollisuus on kantelun kohteena olevalla tuomioistuimella. Kantelut voivat aiheuttaa monia ennalta arvaamattomia toimivaltaristiriitoja ja epäselvyyksiä ylemmälle tuomioistuimelle laadittavasta selvityksestä. Nämä seikat voivat vaikuttaa siihen, että kantelun ratkaiseminen ja kaikki ne vaihtoehdot, joita mainitun 28 luvun 5 §:n 2 momentissa ehdotetaan, voivat perustua riittämättömiin selvityksiin. Hovioikeus pitää viivästyskantelun hyväksymisestä seuraavia määräyksiä mainitun momentin 2 ja 3 kohdissa monessa mielessä ongelmallisina ja kansainvälisen vertailunkin perusteella ilmeisen ylimitoitettuina. On myös vaara, että kantelua käytetään kiirehtimiskeinona perusteettomasti.

Helsingin hallinto-oikeus katsoo, että ehdotettu viivästyskantelumenettely saattaa johtaa siihen, että vähemmän aktiivisten henkilöiden oikeudenkäynnit viivästyvät vielä nykyistä enemmän. Kantelut myös kuluttavat tuomioistuinten voimavaroja ja asioiden asettaminen tärkeys- ja kiireellisyysjärjestykseen voi vaikeutua entisestään. Samoin *Turun hallinto-oikeus* toteaa, että ehdotus merkitsisi korkeimman hallinto-oikeuden voimavarojen merkittävää suuntaamista sellaiseen toimintaan, joka hallintolainkäytön kokonaisuutta arvioiden pikemminkin hidastaa kuin jouduttaa asioiden käsittelyä. Ylemmän tuomioistuimen määräämät toimenpiteet eivät paranna hallinto-oikeuden yleisiä edellytyksiä asioiden joutuisampaan käsittelyyn. Käytettävissä olevat voimavarat ovat tälläkin hetkellä kaikki käytössä, niitä voidaan vain siirtää asiasta toiseen.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan viivästyskantelua ei Suomessa tarvita, jos tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä pidetään huolta ja sen lisäksi luodaan hyvitysjärjestelmä.

Turun hallinto-oikeuden mukaan jälkikäteen määrättävä hyvitys on riittävä ja tarkoituksenmukainen keino hallintolainkäyttöasioissa tapahtuvaa viivästymistä vastaan. Työryhmä on katsonut, että viivästyskantelu ei sovellu vakuutus- ja markkinaoikeudessa käsiteltäviin asioihin asioiden määrän ja niihin kohdistuvien erityisten kiireellisyysvaatimusten takia. Vastaavat perusteet sopivat myös yleisissä hallintotuomioistuimissa käsiteltäviin asioihin. Merkittävä osa yleisten hallintotuomioistuinten käsittelemistä asioista on jo nyt säädetty käsiteltäväksi

kiireellisinä. Hallinto-oikeus huomauttaa myös, että asia viivästyy ihmisoikeusloukkauksen tasolle usein vasta sen ollessa viimeisessä käsittelyvaiheessaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tähän viivästyskantelu ei ulotu. Hallintolainkäytössä viivästyskantelulla ei voida saavuttaa toivottua tulosta eli asioiden joutuisampaa käsittelyä, vaan pikemminkin esitetty uusi oikeussuojakeino tulisi kuluttamaan muutenkin rajallisia voimavaroja itse pääasioiden käsittelystä.

Helsingin käräjäoikeus ei pidä ehdotettua viivästyskantelujärjestelmää hyvänä ratkaisuna etenkin pääkaupunkiseudun tilannetta silmällä pitäen. Viivästyskantelu lisäisi entisestään tuomioistuinten työtä. Viivästyskantelu voisi olla ratkaisu satunnaisiin juttujen käsittelyn pitkittymisiin, mutta ei vastaus rakenteellisiin ongelmiin. Jos se katsotaan välttämättömäksi, sääntely on toteutettava ehdotettua yksinkertaisempana ja rajoitetumpana.

Jyväskylän käräjäoikeus suhtautuu varsin epäillen siihen, että hovioikeus hyvin pelkistetyssä käsittelyssä pystyy ratkaisemaan sen, milloin kyseinen oikeudenkäynti on viivästynyt siinä määrin, että hovioikeus voisi antaa asian käsittelyn jatkumisesta ehdotuksen 28 luvun 5 §:ssä tarkoitettuja määräyksiä. Toisaalta mikäli kantelijan hakemukseen suhtaudutaan liian löysästi, se samalla vaarantaa tuomioistuimen riippumattomuutta.

Oulun käräjäoikeus pitää ehdotetuista ylemmän tuomioistuimen käytettävissä olevista keinoista hyväksyttävänä sitä, että hovioikeus määrää asian käsiteltäväksi käräjäoikeudessa kiireellisenä tai asettaa määräajan asian käsiteltäväksi ottamiselle. Muita mietinnössä ehdotettuja keinoja käräjäoikeus pitää ongelmallisina tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta.

Suomen Lakimiesliitto ry katsoo, että asianosaisella tulisi olla käytettävissään tehokas oikeussuojakeino viivästymistä vastaan myös ennakolta. Lakimiesliitto ei sinänsä vastusta viivästyskantelun käyttöön ottamista, mutta pitää osin ylemmälle tuomioistuimelle annettuja keinoja määrätä oikeudenkäyntiä jouduttavasta toimenpiteestä arveluttavina. Lakimiesliitto suhtautuu ehdotukseen varauksellisesti siltä osin kuin se koskettaa tuomioistuinten alueellista ja asiallista toimivaltaa ja tuomareiden riippumattomuutta.

4.1.3 Tuomioistuimen ja tuomarin riippumattomuus

Viivästyskantelua ehdotetussa muodossaan pidetään ongelmallisena tuomioistuimen ja tuomarin riippumattomuuden kannalta (*korkein oikeus, Helsingin hovioikeus, Kouvolan hovioikeus, Rovaniemen hovioikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Rovaniemen hallinto-oikeus, Helsingin käräjäoikeus, Jyväskylän käräjäoikeus, Lahden käräjäoikeus, Oulun käräjäoikeus, Suomen Lakimiesliitto ry ja Suomen tuomariliitto ry*). Lausunnoissa todetaan, että yksittäisen tuomioistuimen tulee olla riippumaton myös tuomioistuinlaitoksen sisällä suhteessa ylem্পään tuomioistuimeen eikä ylempi tuomioistuin saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa. Useissa lausunnoissa viitataan myös perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 55/2006 vp) esittämään kantaan hallituksen esityksestä valitusasioiden siirtämisestä hovioikeudesta toiseen.

Ehdotetun oikeudenkäymiskaaren 28 luvun 5 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla ylempi oikeus voisi asettaa määräajan tuomioistuimen tietyille toimille asian käsittelyssä, 3 kohdan nojalla antaa alemman tuomioistuimen kokoonpanoa koskevan määräyksen, 4 kohdan nojalla määrätä toisen tuomarin käsittelemään asiaa tai 5 kohdan nojalla siirtää asian toiseen tuomioistuimeen.

Korkein oikeus pitää kyseenalaisena, onko perustuslain kannalta sallittua, että asia, joka on jo tullut vireille lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa ja jonka käsittely on siellä aloitettu, siirrettäisiin toiseen tuomioistuimeen (5 kohta). Korkein oikeus toteaa, että perustuslakivaliokunta katsoi hallituksen esityksestä asioiden siirtämisestä hovioikeudesta toiseen (HE 202/2006 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 55/2006 vp), ettei tuolloin ehdotettu menettely ollut hyvin sopuoinnussa perustuslain 3 §:n 3 momentin, 21 §:n 1 momentin ja 98 §:n 4 momentin edellyttämien tuomioistuimen lakiin perustuvan alueellisen ja asiallisen toimivallan kanssa. Mahdollisuus asian siirtämiseen viivästyskantelun perusteella ei olisi sidottu edes sen kaltaisiin rajoittaviin edellytyksiin kuin edellä tarkoitetun siirtomenettelyn soveltaminen (korkeimman oikeuden ennalta antama siirtolupa ja yksittäisen, luvan piiriin kuuluvan asian siirtäminen heti asian saavuttua siirtävään tuomioistuimeen). Korkein oikeus pitää myös toimivaltaisen tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon puuttuvia määräyksiä (3 ja 4 kohta) valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmallisina. Vireillä olevan asian siirtämisellä toimivaltaisesta tuomioistuimesta toiseen tuomioistuimeen ja ratkaisukokoonpanon vaihtamisella vireillä olevassa asiassa ei ole tässä suhteessa olennaista asiallista eroa keskenään.

Helsingin hovioikeus katsoo, että edellä mainitut 2-5 kohtien keinot merkitsevät erittäin pitkälle menevää ja järeää toimenpidettä puuttua alemman tuomioistuimen oikeusasteelliseen riippumattomuuteen ja lainkäyttöön. Hovioikeus toteaa, että perustuslakivaliokunnan kanta lausunnossa PeVL 55/2006 vp oli torjuva toisiin hovioikeuksiin tapahtuvien asioiden siirron osalta yleiselläkin tasolla. Hovioikeus ei siten pidä mahdollisena ehdotettua tuomioistuinten riippumattomuuden kaventamista.

Kouvolan hovioikeus ja *Lahden käräjäoikeus* katsovat, että edellä mainittujen 3 ja 4 kohtien mukaisilla toimenpiteillä puututaan mahdollisesti epäasiallisella tavalla tuomioistuimen riippumattomuuteen, koska yksittäisen tuomioistuimen tulee olla riippumaton myös tuomioistuinlaitoksen sisällä suhteessa ylempään tuomioistuimeen. Myös kohta 5 on ongelmallinen, koska se mahdollistaa yksittäistapauksessa poikkeamisen lain mukaan määräytyvästä tuomioistuimen alueellisesta toimivallasta. Joka tapauksessa edellä mainittujen kohtien perustuslainmukaisuus tulee selvittää.

Rovaniemen hovioikeuden mukaan kantelu ehdotetussa muodossaan saattaa vaarantaa tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta.

Myös *Helsingin käräjäoikeus* katsoo, että ehdotetut 3-5 kohdat ovat ristiriidassa tuomioistuimen oikeusasteellisen riippumattomuuden kanssa. Tuomioistuimen riippumattomuutta loukkaa myös ulkopuolisen mahdollisuus puuttua yksittäisen asian osalta tuomioistuimen kokoonpanoon. Se voisi samalla merkitä puuttumista ratkaisun lopputulokseenkin. Jos pääkäsittelyvaiheessa olevassa asiassa ilman pakottavaa syytä puututaan jonkun tuomarin käsiteltävänä olevaan asiaan tai ilman tuomarin suostumusta pyritään vaihtamaan tuomaria, loukataan yksittäisen tuomarin riippumattomuutta.

Oulun käräjäoikeus korostaa sitä, että oikeusjärjestyksen tulee sisältää perustuslaissa ja laissa säädetyt rakenteelliset takeet siitä, ettei tuomioistuimen riippumattomuuteen sen ratkaistessa yksittäistä asiaa voida missään tilanteessa kajota. Käräjäoikeuden mukaan tuomioistuinten oikeusasteellista riippumattomuutta ei loukkaisi se, että hovioikeus määräisi pääasian käsiteltäväksi käräjäoikeudessa kiireellisenä tai asettaisi määräajan asian käsiteltäväksi ottamiselle. Sen sijaan jo määräajan asettaminen tuomioistuimen tietylle toimelle asian käsittelyssä voidaan nähdä puuttumisena tuomioistuimen riippumattomuuteen, ellei toimi tarkoita vain käsittelyn aloittamistoimenpidettä. Ehdotetut 3-5 kohtien määräykset voidaan vielä selvemmin nähdä puuttumisena tuomioistuinten oikeusasteelliseen riippumattomuuteen. Mainituilla toimilla voidaan ainakin välillisesti vaikuttaa myös yksittäisen asian sisällölliseen ratkaisuun.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa, että hallinto-oikeuden ns. sisäiseen riippumattomuuteen kuuluu, ettei ylempi tuomioistuin, korkein hallinto-oikeus, saa puuttua hallinto-oikeudessa vireillä olevaan oikeudenkäyntiin. Asian käsittelyn vaatima aika on luonteeltaan lainkäyttöä koskeva kysymys ja sen asianmukaisuudesta vastaavat jaoston puheenjohtaja sekä asian esittelijä ja tarkastava jäsen. Tällä tasolla on myös vastuu ihmisoikeussopimuksesta johtuvien käsittelyjen joutuisuusvaatimusten huomioon ottamisesta yksittäisiä asioita koskevassa ratkaisutoiminnassa. Hallinto-oikeuden mukaan ehdotettu viivästyskantelujärjestelmä on vähintään ongelmallinen tuomioistuimen sisäisen riippumattomuuden näkökulmasta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että Suomen uutta perustuslakia säädettäessä lähdettiin siitä, että korkeimmille tuomioistuimille kuuluvan valvontavelvollisuuden sanamuotoa muutettaessa ei tarkoitettu samalla muuttaa millään tavoin valvontavelvollisuuden sisältöä. Ehdotetun kaltainen viivästyskanteluun kuuluva puuttuminen alemman tuomioistuimen toimintaan ei ole sisältynyt korkeimman hallinto-oikeuden valvontavelvollisuuteen. Hallinto-oikeuden mukaan ehdotetun järjestelmän perustuslainmukaisuutta on tarkasteltava myös tästä näkökulmasta.

Rovaniemen hallinto-oikeus pitää viivästyskantelua koskevia säännöksiä ongelmallisina tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Ehdotetut hallintolainkäyttölain 13 b §:n 2 momentin 3-5 kohtien säännökset, joiden yhteys käsittelyn jouduttamiseen ei kaikilta osin ole selvä, antavat ylemmälle tuomioistuimelle mahdollisuuden puuttua merkittävälläkin tavalla tuomioistuimen sisäisiin työmenetelmiin ja työnjakoon, joihin puuttuminen edellyttäisi tuomioistuimen kokonaistyötilanteen hallintaa. Sikäli kuin viivästyskantelumenettely ylipäätään on tarpeen, asian kiireelliseksi määrääminen ja määräajan asettaminen hallinto-oikeuden tietyille toimenpiteille olisivat riittäviä toimenpiteitä asian käsittelyn jouduttamiseksi.

Suomen Lakimiesliitto ry suhtautuu ehdotukseen varauksellisesti siltä osin kuin se koskettaa tuomioistuinten alueellista ja asiallista toimivaltaa ja tuomareiden riippumattomuutta. Lakimiesliitto pitää ylemmän tuomioistuimen käytettävissä olevista keinoista arveluttavina muun muassa sitä, että ylempi tuomioistuin voisi vaihtaa asiaa käsittelevän tuomarin tai siirtää asian toisen tuomiopiiriinsä kuuluvan

tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus liittyy ennen muuta oikeudelliseen ratkaisutoimintaan, mutta myöskään taloudellisilla voimavaroilla ja fyysisillä toimintaedellytyksillä ei saa olla vaikutusta tuomioistuinten oikeudelliseen ratkaisuharkintaan.

Suomen tuomariliitto ry katsoo, että ehdotukseen sisältyy merkittäviä tuomarin ja tuomioistuimen riippumattomuuteen kohdistuvia toimia, joiden käyttöä ei ole tarkoin rajattu. Työryhmän esitys saattaa johtaa siihen, että asiaa käsittelevää tuomaria vaihdetaan kesken käsittelyn tai että asia siirretään jopa toisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kyseiset toimet tulisivat mitä suurimmassa määrin merkitsemään puuttumista tuomarin ja tuomioistuimen riippumattomuuteen.

Tuomariliitto toteaa myös asian käsittelyn siirtämisestä toiselle paikkakunnalle, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 55/2006 vp todennut, että välimatkojen pidentymisellä voi olla merkitystä perustuslain 21 §:ään sisältyvän oikeuden saatavuuden kannalta. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi edelleen, että hallituksen esitys hovioikeuksien valitusasioiden siirtämisestä oli huonosti sopusoinnussa perustuslain kanssa, koska se monilta osin kosketti asianosaisten oikeusturvaa ja tuomioistuinten toimivaltaa. Nämä kannanotot tulee jatkovalmistelussa ottaa huomioon.

Myös *eduskunnan apulaisoikeusasiamies* katsoo, että viivästyskantelun johdosta ylemmän oikeuden käytettävissä olevat keinot ovat osin varsin pitkälle meneviä tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Apulaisoikeusasiamies kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 55/2006 perustuslain 98 §:n 4 momentin mukaisesta satunnaisten tuomioistuinten asettamisen kiellosta lausuttuun. Nyt ehdotetulla lailla mahdollistettaisiin (tosin viimesijaisena keinona) tapauskohtainen tuomioistuimen vaihtaminen, millä on liittymäkohtia perustuslain 98 § 4 momenttiin. Käsittelevän tuomioistuimen vaihtaminen voi aiheuttaa jutun asianosaisille ylimääräisiä rasituksia ja kustannuksia (jos kohta menettely voi myös nopeuttaa asian käsittelyä) – joka tapauksessa seikka on relevantti asioiden ja eri juttujen asianosaisten yhdenmukaisen kohtelun näkökulmasta. Tämän vuoksi apulaisoikeusasiamiehen mielestä on välttämätöntä, että ehdotetuista laeista pyydetään perustuslakivaliokunnalta lausuntoa.

Toisaalta *Vantaan käräjäoikeus* pitää hyvänä sitä, että ehdotetun oikeudenkäymiskaaren 28 luvun 5 §:n luettelo on kirjoitettu tyhjentäväksi. Jos hovioikeudelle annettaisiin vielä pidemmälle meneviä valtuuksia päättää puheenjohtajan toimista, eivät muutokset olisi hyväksyttäviä, kun niitä tarkastellaan tuomarin riippumattomuutta tai oikeusastejärjestystä vastaan.

4.1.4 Erityistuomioistuinten rajaaminen viivästyskantelun ulkopuolelle

Työryhmä ei ehdota viivästyskantelun ottamista käyttöön erityistuomioistuimissa.

Ulkoasiainministeriö pitää tarkoituksenmukaisena – ainakin tässä vaiheessa – erityistuomioistuinten rajaamista viivästyskantelun ulkopuolelle.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitää ensiarvoisen tärkeänä, että ryhdyttäisiin valmistelemaan myös vakuutus- ja markkinaoikeuden käsittelyiden

viivästyksiä ennaltaehkäiseviä oikeussuojakeinoja ja/tai vastaavasti vaikuttavia rakenteellisia tai resursoivia toimenpiteitä.

Työtuomioistuin pitää oikeana mietinnössä esitettyä arviota siitä, että työtuomioistuimessa ei vaikuta olevan tällaiselle oikeussuojakeinolle tarvetta. Työtuomioistuin toteaa myös, että viivästyskantelu sopisi huonosti työtuomioistuimessa käsiteltäviin asioihin, koska työtuomioistuin on niissä ylin tuomioistuin.

Vakuutus oikeus yhtyy työryhmän kantaan, jonka mukaan asioiden viipyminen vakuutus oikeudessa on laajamittainen rakenteellinen ongelma, eikä viivästyskantelu ilmeisesti olisi oikea keino ongelmien ratkaisemiseksi, vaan saattaisi päinvastoin aiheuttaa uusia ongelmia.

Suomen tuomariliitto ry yhtyy työryhmän kantaan siitä, että viivästyskantelua ei ole syytä ulottaa koskemaan erityistuomioistuimia. Tuomariliitto toteaa, että toisaalta yhdenvertaisuuden kannalta voidaan pitää periaatteellisesti ongelmallisena, että osa lainkäytöstä jätetään viivästyskantelua koskevan sääntelyn ulkopuolelle.

4.1.5 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Useat lausunnonantajat suhtautuvat kriittisesti työryhmän esittämään arvioon siitä, että ehdotettu viivästyskantelujärjestelmä ei aiheuttaisi suurta työmäärän lisäystä ylemmille tuomioistuimille eikä ehdotus siten aiheuttaisi lisäresurssien tarvetta (*valtiovarainministeriö, korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hovioikeus, Kouvolan hovioikeus, Turun hovioikeus, Vaasan hovioikeus, Rovaniemen hallinto-oikeus, Helsingin kärjäoikeus, Jyväskylän kärjäoikeus, Lahden kärjäoikeus, Tampereen kärjäoikeus, Suomen Lakimiesliitto ry ja Suomen tuomariliitto ry*).

Lausunnoissa todetaan myös, että viivästyskantelun käyttöönotto tuo lisätöitä sekä kantelun kohteena olevalle tuomioistuimelle että kantelua käsittelevälle tuomioistuimelle.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan työryhmän arvio viivästyskanteluiden vuotuisesta lukumäärästä on liian maltillinen, kun otetaan huomioon, että kantelun tekemisen edellytykset on jätetty säännöksissä erittäin avoimiksi.

Korkein oikeus toteaa, että viivästyskanteluiden käsittely söisi samaa kapasiteettia, jota tarvitaan varsinaisten juttujen käsittelyyn. Tämä koskee sekä kanteluasian ratkaisevaa tuomioistuinta että kantelun kohteena olevaa tuomioistuinta, jonka olisi annettava asiasta oma selvityksensä. Sen tutkiminen, onko kantelu aiheellinen, edellyttäisi usein työlästäkin asian vaiheisiin perehtymistä. Rakenteellisesti kuormittuneiden tuomioistuinten osalta järjestelmä toimisi siten omaa tarkoitustaan vastaan. Korkein oikeus ei myöskään pidä realistisena työryhmän arviota siitä, ettei viivästyskanteluiden käsittely aiheuttaisi merkittävää lisätöitä eikä vaatisi lisäresursseja. Viivästyskanteluiden määrä ja niiden käsittelystä aiheutuva lisätöitä sekä siinä oikeusasteessa, jota kantelu koskee, että siinä ylemmässä oikeusasteessa, jossa asia ratkaistaan, olisi todennäköisesti paljon suurempi kuin työryhmä on arvellut.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että ehdotettu viivästyskantelu tulisi lisäämään tuomioistuinten työmäärää ja mutkistamaan varsinaisten lainkäyttöasioiden käsittelyä. Jos tämälantapaista järjestelmää pidetään välttämättömänä, on samalla varattava resurssit sen vaatimaan uudenlaiseen työtehtävään. Hallintolainkäytössä tämä koskisi erityisesti korkeinta hallinto-oikeutta.

Helsingin hovioikeus pitää selvänä, että viivästyskantelu tulisi aiheuttamaan tuomioistuimissa merkittävää lisätyötä. Helsingin hovioikeudessa on noin 400 asiaa, jotka ovat olleet vireillä yli puolitoista vuotta. Voitaneen perustellusti olettaa, että tämä määrä kanteluja Helsingin hovioikeuden osalta tulitaisiin korkeimpaan oikeuteen ainakin todennäköisesti tekemään. Alioikeuksissa pitkään vireillä olleita asioita on enemmän kuin hovioikeuksissa. Helsingin hovioikeuden mukaan on selvää, että kanteluja yksin Helsingin hovioikeuspiirin alioikeuksien osalta tehtäisiin satoja. Hovioikeus toteaa myös, että selvityksen antamisesta aiheutuu kantelun kohteena olevalle tuomioistuimelle kiireellisesti tehtävää lisätyötä. Hovioikeus katsoo, että nykyisten asiamäärien vallitessa uutena asiaryhmänä satojen viivästyskantelujen käsittely Helsingin hovioikeudessa ilman lisäresursseja viivästyttäisi varsinaisten valitusasioiden käsittelyä entisestään.

Kouvolan hovioikeus pitää mahdollisena, että viivästyskantelut ainakin välittömästi lain voimaantulon jälkeen lisäävät kohtuuttomasti hovioikeuksien ja korkeimman oikeuden työmäärää. Asiat, joissa viivästyskanteluja tehdään, ovat todennäköisesti laajoja ja/tai vaikeita.

Kouvolan hovioikeus ja *Suomen tuomariliitto ry* katsovat, että erityisesti niissä tuomioistuimissa, joissa voimavarat ovat nykyisin alimitoitettut ja käsittelyajat pitkät, viivästyskantelut tulisivat olemaan toistuvia ja perusteettomasti rasittaisivat henkilökuntaa sekä vaikeuttaisivat entisestään tuomioistuinten työtä. Tuottavuus ja tehokkuus alenisivat. Tilanne olisi omiaan vain pahentumaan lainsäädäntöhankkeen hyvästä tarkoituksesta huolimatta.

Turun hovioikeuden arvio on, että viivästyskanteluita tulitaisiin tekemään varsin paljon. Kun viivästyskantelut olisi käsiteltävä kiireellisinä, ne hidastaisivat merkittäväällä tavalla hovioikeuksien ja myös korkeimman oikeuden normaalia ratkaisutoimintaa.

Vaasan hovioikeus kiinnittää huomiota siihen, että viivästyskanteluiden erityisestä kiireellisyydestä seuraa joka tapauksessa täksi ajaksi muiden vireillä olevien asioiden käsittelyn keskeytyminen. On perusteltua olettaa viivästyskanteluita tehtävän paljon ja lähitulevaisuudessa todennäköisesti yhä enemmän, mikäli suunnitellut henkilöstövähennykset toteutuvat. Hovioikeus ei pidä merkityksettömänä sitä pirstaloivaa vaikutusta, joka viivästyskanteluiden käsittelemisellä on muulle hovioikeustyölle ja tästä voi muodostua myös resurssikysymys.

Rovaniemen hallinto-oikeuden mukaan viivästyskanteluun kuten muihinkin ennalta estäviin keinoihin liittyy vaara niiden liiallisesta käytöstä. *Turun hallinto-oikeus* toteaa, että koska hallintotuomioistuimissa jokainen voi pääsääntöisesti hoitaa asiansa itse turvautumatta lainopilliseen avustajaan, työryhmän ehdottama julkisen oikeusavun rajoittaminen ei vaikuta kantelujen määrää vähentävästi hallintotuomioistuimissa. Yksityisten asianosaisten käsitys siitä, milloin asian

käsittely on viivästynyt, saattaa poiketa huomattavasti ihmisoikeusnormiston soveltamistasosta ja aiheuttaa huomattavan määrän turhia viivästyskanteluja.

Espoon käräjäoikeus toteaa, että viivästyskantelun aiheuttama lisätyömäärä on pyrittävä arvioimaan realistisesti ja ottamaan huomioon tuomioistuinten resurssitarvetta arvioitaessa. Vaikka kantelun käsittely ehdotetaan mahdollisimman kevyeksi ja nopeaksi, se vaatii tietyn määrän henkilötyövuosia, jotka ovat pois muusta ratkaisutoiminnasta. Espoon käräjäoikeudessa riita-asioiden keskimääräinen käsittelyaika on tällä hetkellä pitkä, minkä vuoksi viivästyskanteluita on odotettavissa ehkä runsaastikin. Tässä tilanteessa esimerkiksi asian määrääminen kiireelliseksi saattaa johtaa käräjäoikeuden tuomareiden kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen, jos tällaisia määräyksiä tulee kymmenissä jutuissa samoihin aikoihin. Käräjäoikeus pitäisi toivottavana, että viivästyskantelua koskevat säännökset voisivat tulla voimaan paremmassa juttutilanteessa.

Tampereen käräjäoikeuden mukaan on selvää, että järjestelmän käyttöönotto aiheuttaa käräjäoikeuksissa todellista lisätyötä. *Helsingin käräjäoikeus* toteaa, että viivästyskantelu lisäisi entisestään tuomioistuinten työtä ja lisääntyvä työ kohdistuisi jo ennestään ruuhkaisiin, laajoja ja vaikeita asioita käsitteleviin, suuriin tuomioistuimiin. *Oulun käräjäoikeus* toteaa, että vaikka vakuutettaisiin, että ylemmässä tuomioistuimessa asian käsittely ehdotetulla tavalla olisi ”kevyttä”, tosiasia on, että käsittely olisi raskasta ja hidasta.

Lahden käräjäoikeuden mukaan ehdotettua kantelumahdollisuutta tultaisiin mahdollisesti käyttämään niin paljon, että kantelut lisäisivät kohtuuttomasti työtä sekä kanteluja käsittelevissä että kantelun kohteena olevissa tuomioistuimissa. Käräjäoikeus pitää todennäköisenä, että viivästyskanteluja aiheuttavat asiat ovat laajoja ja vaikeita. Tällaisissa asioissa viivästymisen syyn selvittäminen ja mahdollisesti sopivan toimenpiteen määrääminen eivät ole helppoja ja rutiininomaisia töitä.

Markkinaoikeus toteaa, että koska viivästyskanteluiden käsittely aiheuttaa työmäärän lisäystä ylemmille tuomioistuimille, tarvittaessa tulisi lisäresurssein varmistaa, ettei viivästyskanteluiden käsittely hidasta ylempien tuomioistuinten ratkaisutoimintaa.

Suomen Lakimiesliitto ry pitää varsin todennäköisenä, että mietinnössä on aliarvioitu viivästyskanteluiden määrä. Oletettavaa on, että ennen kuin oikeuskäytäntö vakiintuu, tulee paljon turhia kanteluita. Juttumäärät eivät saa ruuhkauttaa tuomioistuimia. Tuomioistuimille on turvattava riittävät toimintaedellytykset ja henkilöstö.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan asioiden, joissa viivästyskanteluita todennäköisesti tehtäisiin eniten, voidaan olettaa olevan yleensä keskimääräistä laajempia ja vaativampia. Viivästyskanteluiden käsittely ei silti saisi aiheuttaa niin paljon lisätyötä, että oikeussuojakeino kääntyisi yleisellä tasolla tarkoitukselleen vastaiseksi.

4.1.6 Muuta

Korkein oikeus toteaa, että työryhmä ei näytä kiinnittäneen huomiota viivästyskantelun käsittelystä aiheutuviin esteellisyysongelmiin siinä vaiheessa, kun

asia tulee käsiteltäväksi varsinaisena muutoksenhakuasiana. *Vantaan käräjäoikeus* viittaa tilanteisiin, joissa asianosaiset ovat jutun käsittelytahdista erimielisiä. Jos hovioikeus on esimerkiksi määrännyt asiaa käsittelemään toisen tuomarin ja asettanut hänelle määräajan, on hovioikeus saattanut samalla vähentää toisen osapuolen mielestä hänen mahdollisuuksiaan asiansa hoitamisessa. Myös ennakkokäsityksen muodostuminen on näissä tilanteissa mahdollista. Kaikenlaiset prosessinjohtolliset kysymykset saattavat tulla arvioitaviksi viivästyskanteluina. Siksi on mahdollista, että viivästyskanteluratkaisun tehnyt hovioikeuden kokoonpano voi olla esteellinen käsittelemään aikanaan pääasiaa.

Kouvolan hallinto-oikeus esittää, että lakiehdotusten käsittelyn yhteydessä voitaisiin yleisemminkin pohtia vapaaehtoisuuteen pohjautuvaa järjestelmää oikeudenkäyntien viivästyminen vastaan. Tuomioistuimet voisivat vapaaehtoisuuteen perustuen ennakolta raportoida oikeusministeriölle odotettavissa olevista viivästyksistä. Esimerkiksi ehdotetun hallintolainkäyttölain 13 b §:n 2 momentin 4 ja 5 kohdassa mainittuja keinoja voitaisiin käyttää myös ennakolta estämään oikeudenkäyntien viivästyminen.

Joensuun käräjäoikeus huomauttaa, että mietinnössä ei ole pohdittu kysymystä siitä, milloin kantelun kohteena oleva tuomari tulee viivytyksen johdosta mahdollisesti esteelliseksi. Hänenhän voidaan väittää menettäneen puolueettomuutensa, jos kyseessä on perusteeton asian käsittelyn viivyttäminen. Myös *Jyväskylän käräjäoikeus* pitää varsin todennäköisenä, että kantelija lähtökohtaisesti vaatii käsittelevän tuomarin vaihtamista. Mikäli näin ei käy, niin väitteet tuomarin puolueellisuudesta tai jopa kyvyttömyydestä ratkaista asia joutuisasti todennäköisesti lisääntyvät ja se puolestaan heikentää suuren yleisön luottamusta oikeuslaitokseen yleensä.

Vakuutus-oikeus katsoo, että koska viivästyskantelua ei ole tarkoitus ulottaa vakuutus-oikeudessa käsiteltäviin asioihin ja sitä koskevat pykälätkin on tarkoitus sijoittaa muualle kuin hallintolainkäyttölain 11 lukuun, tulisi esimerkiksi vakuutus-oikeuslaissa säätää, ettei hallintolainkäyttölain viivästyskantelua koskevia säännöksiä eli 13 a §:ää, 13 b §:ää eikä 75 §:n 3 momenttia sovelleta vakuutus-oikeudessa käsiteltäviin asioihin. Vastaavat rajoitukset olisi kirjattava myös vakuutus-oikeuden alaisia muutoksenhakulautakuntia koskevaan lainsäädäntöön, jossa on vastaavanlaisia viittauksia hallintolainkäyttölakiin kuin vakuutus-oikeuslaissa.

Suomen Asianajajaliitto ja *professori Virolainen* katsovat, että säännöksistä tulisi käydä ilmi se, että viivästyskantelun käyttäminen ei ole oikeudenkäynnin viivästyttämisestä määrättävän hyvityksen edellytys.

4.2 Hyvitys oikeudenkäynnin viivästyttämisestä

4.2.1 Viivästyksen jälkikäteiseen hyvittämiseen myönteisesti suhtautuvien kannanotot

Selvä enemmistö lausunnonantajista suhtautuu *myönteisesti* siihen, että asianosaisella olisi oikeus saada valtion varoista kohtuullinen *hyvitys* oikeudenkäynnin viivästyttämisen johdosta (*ulkoasiainministeriö, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, apulaisoikeuskansleri, korkein oikeus, Helsingin hovioikeus, Itä-Suomen hovioikeus, Kouvolan hovioikeus, Rovaniemen hovioikeus, Turun hovioikeus, Vaasan hovioikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Kouvolan hallinto-oikeus, Rovaniemen hallinto-oikeus,*

Turun hallinto-oikeus, Espoon kärjäoikeus, Helsingin kärjäoikeus, Joensuun kärjäoikeus, Jyväskylän kärjäoikeus, Lahden kärjäoikeus, Oulun kärjäoikeus, Porin kärjäoikeus, Vantaan kärjäoikeus, markkinaoikeus, työtuomioistuin, vakuutusosasto, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Oulun kihlakunnan syyttäjänvirasto, Helsingin oikeusaputoimisto, Tampereen oikeusaputoimisto, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Lakimiesliitto ry, Suomen tuomariliitto ry, professorit Kulla, Lappalainen, Mäenpää ja Virolainen sekä dosentti Jukka Viljanen).

Ulkoasiainministeriö arvioi, että viivästyskantelun ja hyvityslautakuntamenettelyn yhdistelmä tulisi luomaan varsin laaja-alaisen ja periaatteessa melko kattavan oikeussuojakeino–kokonaisuuden oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan. Ulkoasiainministeriö toteaa kuitenkin, että ihmisoikeustuomioistuimelle tehtävät valitukset voivat sisältää myös vaatimuksen aineellisesta hyvityksestä, jota hyvityslautakunta ei voisi ehdotuksen mukaan lainkaan myöntää. Tätä koskeva vaatimus olisi ehdotuksen mukaan toteutettava normaalissa oikeudenkäyntimenettelyssä vahingonkorvauslain mukaan. Mainittu laki kuitenkin sisältää eräitä rajoituksia sen suhteen, milloin valtiolta on mahdollista saada korvausta (vastuu ei ole objektiivinen eikä aineetonta vahinkoa korvata), eikä ihmisoikeustuomioistuin olekaan katsonut tämän menettelyn täyttävän 13 artiklan edellyttämiä vaatimuksia. Näin ollen aineellisen hyvityksen eli taloudellisen vahingon osalta näyttäisi jäävän paikattavaa, jos asiaa tarkastellaan nyt ehdotettujen oikeussuojakeinojen kaikenkattavuuden kannalta. Joka tapauksessa ja vaikka vahingonkorvauslakia kehitettäisiinkin, yhtä tapausta koskevien eri hyvitysten hakemisen hajoaminen eri prosessuaalisiin järjestelmiin olisi hakijan kannalta jossakin määrin raskasta. Vaikka ihmisoikeustuomioistuin on tuomioissaan vain poikkeuksellisesti myöntänyt tällaista hyvitystä oikeudenkäynnin viivästymisen yhteydessä, ei ole poissuljettavissa, etteikö tulevaisuudessa näitä tapauksia saattaisi ilmetä laajemminkin.

Korkein oikeus pitää kansallisen hyvitysjärjestelmän aikaansaamista perusteltuna ja tarpeellisena, koska Suomen lainsäädäntö ei kansallisten oikeussuojakeinojen osalta vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvia vaatimuksia ja koska viipymistilanteet eivät ole kokonaan vältettävissä siinäkin tapauksessa, että niihin johtavia rakenteellisia ongelmia ei enää olisi. Tällöinkin on kuitenkin korostettava, ettei viipymisistä suoritettava jälkikäteinen korvaus oikeudellisesti vaikuta eikä saa käytännössäkään vaikuttaa heikentävästi valtiovallan ponnisteluihin oikeusturvan toteuttamista koskevien ensisijaisten velvollisuuksiensa täyttämiseksi.

Työtuomioistuimella ei ole lain tavoitteiden tai niiden toteuttamiseksi ehdotettujen toimenpiteiden osalta huomauttamista.

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että tehokasta keinoa hyvittää oikeudenloukkaus ei ole silloin, kun syyte hylätään kokonaan tai niin olennaisilta osin, ettei edes rangaistukseen tuomitsematta jättäminen muodosta riittävää hyvitystä. Sama on tilanne asioissa, jotka päättyvät syyttämättä jättämiseen. Lisäksi hyvitysjärjestelmän etuna saattaa olla, että sen olemassaolo osaltaan vähentää riskiä yhdenvertaisuuden kannalta kenties ongelmallisesta rangaistusten mittaamiskäytännöstä. Ei nimittäin ole ongelmattonta arvioida, milloin esimerkiksi tietyssä ruuhkautuneessa tuomioistuimessa tuomittavan vastaajan vankeusrangaistus tulisi lieventää ehdolliseksi, kun naapurituomioistuimessa vastaavassa jutussa tuomitaan ehdoton vankeusrangaistus.

Suomen Asianajajaliitto ja *professori Virolainen* huomauttavat, että rahallisen hyvityksen tarkoituksena ei saa olla, että hyvitys ikään kuin jälkikäteen legitimoisi oikeudenkäynnin viivästymisen. Suomen Asianajajaliitto pitää tärkeänä, että lainsäätäjän taholta lausuttaisiin selkeästi ja nimenomaisesti, että se ei ole tämän oikeussuojakeinon tavoite ja tarkoitus.

Suomen Lakimiesliitto ry pitää esityksen tavoitteita kannatettavina ja on samaa mieltä kuin työryhmä, että esityksessä ehdotetuista keinoista hyvitysjärjestelmä täyttää varmimmin ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset. Lakimiesliitto kuitenkin korostaa, että ennalta estävät keinot ovat ensisijaisia ja ne jäävät tässä hyvitysjärjestelmässä toissijaiseen asemaan. Pelkkä jälkikäteinen muodollinen rahallinen korvaus ei välttämättä tosiasiansa korvaa viivästymisen aiheuttamaa huolta, epävarmuutta ja muuta niihin rinnastettavaa haittaa. Oikeus kohtuullisen ajan kuluessa toteutuvaan oikeudenkäyntiin ei hyvitysjärjestelmässä toteudu. Ehdotetuilla uusilla oikeussuojakeinoilla ei riittämättömistä voimavaroista johtuvia ongelmia poisteta, vaan on samanaikaisesti huolehdittava siitä, että tuomioistuimille ja muille viranomaisille turvataan riittävät resurssit asioiden käsittelemiseksi.

Tampereen kärjäoikeus ilmoittaa hieman epäröiden puoltavansa mietinnössä esitettyjen oikeussuojakeinojen käyttöönottoa. Kärjäoikeudella ei ole periaatteellista huomauttamista niiden suhteen. Kärjäoikeus kuitenkin pitää ilmeisenä, että hyvityslautakunnalla tulee olemaan työtä huomattava määrä.

4.2.2 Viivästyksen jälkikäteiseen hyvittämiseen varauksellisesti suhtautuvien kannanotot

Oikeudenkäynnin viivästymisen jälkikäteiseen hyvittämiseen suhtautuvat varauksellisesti valtiovarainministeriö, *Helsingin hallinto-oikeus* ja *Oulun hallinto-oikeus*.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ei ole asianmukaista, että perustettaisiin ehdotettu hyvitysjärjestelmä tilanteessa, jossa kansallisten ja eurooppalaisten oikeusturvavaroitteiden valossa sekä asianosaisen että valtion kannalta selkeästi parempi lopputulos saavutetaan toteuttamalla tuomioistuinlaitoksessa rakenteelliset ja asioiden käsittelyyn liittyvät uudistukset. Joka tapauksessa hyvityksen määräämisen perusteisiin ja hyvityksen mitoitukseen liittyviä säännöksiä on täsmennettävä siten, että aiheutuvat menot olisivat ennakoitavissa ja kohdistuisivat todellista oikeusturvatarvetta vastaavasti.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan on kyseenalaista, vaikuttaako asianosaiselle jälkikäteen maksettava rahasuoritus oikeudenkäyntien viivästymistä vastaan tehokkaasti tai viivästymiseen vaikuttavia syitä korjaavalla tavalla. Ehdotuksen mukainen viivästyslautakunta- ja korvausjärjestelmä on suomalaisessa oikeuskulttuurissa erikoinen. Myös esitetty korvattavan haitan käsite on pitkälle menevä verrattuna suomalaisessa rikosprosessissa sekä vahingonkorvausoikeudessa vakiintuneisiin korvattavan haitan käsitteisiin.

Oulun hallinto-oikeus ei pidä hyvänä sitä, että mietinnössä ehdotetaan taloudellisia ja henkisiä voimavaroja suunnattavaksi käsittelemään viivästyksen hyvittämistä sen

sijaan, että niitä käytettäisiin itse oikeudenkäynteihin. Kansallisen lautakunnan määräämä hyvitys voidaan kokea tuomarin tai ainakin tuomioistuimen päällikön tuomitsemisena kyvyttömäksi, vaikka viivästyksen syynä olisi oikeusministeriön tai koko valtiovallan välinpitämättömyys riittävien resurssien osoittamisessa kyseiselle tuomioistuimelle. Tämä hanke ei lisää luottamusta tuomioistuihin.

Oulun hallinto-oikeus pitää esteellisyysnäkökohdasta lähtien oikeana sitä, että hyvityslautakunta tulisi kokoonpanoltaan olemaan tuomioistuinten ulkopuolisista koostuva asiantuntijaryhmä. Pelkona kuitenkin on, tuomioistuintyöskentelyä tuntematon ryhmä voi helposti harhautua arvioimaan tuomioistuintyön väärin. Tuomioistuimen päätöksentekoon sisältyy usein paljon näkymätöntä työtä: sellaisten oikeuslähteiden tutkimista, jotka vasta ajan päästä osoittautuvat hedelmättömiksi, mutta joiden läpikäyminen on oikean lopputuloksen varmistamiseksi tarpeellista. Viivytyksen arvioiminen on varmasti vaikeaa. Hallinto-oikeus toteaa myös, että hallintolainkäytössä on valtava määrä eri laeissa säännöksiä, jotka velvoittavat hallinto-oikeuksia käsittelemään tietyn asiaryhmän asiat kiireellisinä. Mikäli hallinto-oikeudet joutuvat ratkaisutoiminnassaan ottamaan huomioon, paitsi lain mukaisen kiireellisyysvaatimuksen, myös hyvityksen uhkan, ollaan tuomioistuimissa vaikean voimavarojen suuntaamisongelman edessä.

4.2.3 Ehdotetusta toteuttamistavasta esitetyt kannanotot

Oikeudenkäynnin viivästymisen jälkikäteisen hyvittämisen *toteuttamistavasta* saatu lausuntopalaute on ristiriitaista. Työryhmä ehdottaa, että uudella lailla oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä perustettaisiin korvausjärjestelmä, josta maksettaisiin hyvityksiä oikeudenkäyntien viivästymisen johdosta ja hyvityshakemuksia käsittelemään perustettaisiin erillinen hyvityslautakunta. Myös osa oikeudenkäynnin viivästymisen jälkikäteiseen hyvittämiseen sinänsä myönteisesti suhtautuvista lausunnonantajista suhtautuu kielteisesti tai varauksellisesti tähän työryhmän ehdottamaan toteuttamistapaan.

Ehdotetun *hyvityslautakunnan perustamiseen* hyvityshakemusten käsittelyä varten ilmoittavat suhtautuvansa *myönteisesti Kouvolan hovioikeus, Vaasan hovioikeus, Jyväskylän kärjäoikeus, Lahden kärjäoikeus ja Suomen tuomariliitto ry.*

Kouvolan hovioikeus ja *Suomen tuomariliitto ry* edellyttävät, että hyvityslautakunnan toimintaedellytykset turvataan vähentämättä tuomioistuimille varattuja toimintamenoja. Suomen tuomariliitto ry:n käsityksen mukaan erillinen lautakunta ei tarpeettomasti kuluttaisi tuomioistuinlaitoksen voimavaroja. Koska lautakunta olisi tuomioistuinlaitoksen ulkopuolinen elin, tämä voisi lisätä hyvitystä hakevien järjestelmää kohtaan tuntemaa luottamusta. Koska on arvioitu, että lautakunnan työmäärä voi muodostua varsin suureksi, tuomariliitto pitää tarpeellisena edelleen selvittää, tulisiko lautakunnalla olla päätoiminen puheenjohtaja. Lisäksi lautakunnassa tulisi olla riittävä määrä päätoimisia valmistelijoita.

Erillisen *lautakunnan perustamiseen* hyvityshakemusten käsittelyä varten suhtautuvat *kielteisesti* tai *varauksellisesti* seuraavat lausunnonantajat: *ulkoasiainministeriö, valtiovarainministeriö, korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hovioikeus, Turun hovioikeus, Turun hallinto-oikeus, Helsingin kärjäoikeus, Vantaan kärjäoikeus, Suomen Lakimiesliitto ry, professori Lappalainen ja dosentti Jukka*

Viljanen. Useissa lausunnoissa katsotaan, että erillisen lautakunnan perustaminen hyvityshakemusten käsittelyä varten on tarpeetonta ja siitä aiheutuisi liikaa kustannuksia.

Ulkoasiainministeriö pitää hyvitysjärjestelmää lautakuntineen yhtenä mahdollisena vaihtoehtona, mutta toteaa sen aiheuttavan melkoisia kustannuksia. Niitä luonnollisesti syntyy myös muista vaihtoehtoisista järjestelyistä, joista yksi voisi olla työryhmänkin pohtima mahdollisuus, että hyvitystä olisi haettava viranomaiselta, esimerkiksi oikeusministeriöltä tai valtiokonttorilta. Ensiksi mainittu sopisikin hyvin tähän tehtävään tuomioistuinlaitosasioita hoitavana hallintoviranomaisena, jolloin myös tuomioistuinlaitoksen kaksilinjaisuus olisi tässä suhteessa vähiten ongelmallinen. Mutta jo tällä hetkellä ministeriöt voivat oman toimialansa osalta tehdä päätöksen maksettavasta korvauksesta, josta hallintopäätöksestä sitten voidaan valittaa hallinto-oikeuteen ja viime kädessä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näin ollen oikeudellinen menettely on jo olemassa, joskin se koskee kaikkia ministeriöitä eikä siis anna oikeusministeriölle yksinomaista toimivaltaa näissä asioissa.

Ulkoasiainministeriön mukaan toinen harkinnan arvoinen mahdollisuus voisi olla pohtia, olisiko hyvitysmenettely kuitenkin mahdollista järjestää tuomioistuinlaitoksen sisällä yksinkertaistettuna tai normaalina lainkäyttötoimintana siten, että tuomioistuimet voisivat tapausta ratkaistessaan suoraan tuomita valtion maksamaan sekä aineetonta että aineellista vahingonkorvausta ja myös relevantteja oikeudenkäyntikuluja oikeudenkäynnin viivästyksen vuoksi. Tämä luonnollisesti edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia, mm. vahingonkorvauslakiin.

Valtiovarainministeriö katsoo, että mahdollisten hyvityshakemusten käsittelyn organisointi on tarpeen arvioida uudelleen. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan työryhmän työssä on jäänyt selvittämättä, minkä vuoksi mahdollista hyvityshakemusten käsittelytehtävää ei voitaisi uskoa jollekin jo toimivalle hallintoviranomaiselle, mikä olisi samalla todennäköisesti taloudellisempi ja tuottavuuden näkökulmasta arvioiden parempi tapa järjestää mahdollisten hyvityshakemusten ensi asteen käsittely.

Korkein oikeus pitää perusteltuna hyvitysjärjestelmän toteuttamista siten, että se koskisi yhtenäisesti sekä yleistä lainkäyttöä että hallintolainkäyttöä ja että hyvityksien käsittely tapahtuisi keskitetysti tuomioistuinjärjestelmän ulkopuolella. Uuden, lautakuntatyypin elimen perustaminen tätä varten ei kuitenkaan ole suotavaa.

Helsingin hovioikeus katsoo, että hyvitysten suorittaminen voidaan järjestää olemassa olevan viranomaisorganisaation ja lainsäädännön puitteissa tekemällä niihin tarvittavat lainsäädännölliset muutokset. Järjestelmä hyvityksen suorittamiseksi tulisi luoda menettelyltään kevyeksi. Hovioikeus toteaa myös, että mikään ei estä valtiota jo nykyisen oikeusjärjestelmän puitteissa menettelyllisesti yksinkertaisemmalla tavalla suoriutumasta tästä hyvitysvastuustaan. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi sovintoteitse.

Suomen Lakimiesliitto ry:n mukaan lähtökohtaisesti uusien elinten perustamista tulisi välttää, ellei se ole aivan välttämätöntä. Jatkovalmistelussa olisi siten syytä vielä tarkemmin selvittää olemassa olevia vaihtoehtoja. Esimerkiksi Italiassa korvausta on

haettava siltä tuomioistuimelta, joka on toimivaltainen käsittelemään asianomaisen tuomioistuimen jäsentä koskevan syytteen.

Myös *professori Lappalaisen* mielestä voidaan miettiä, onko erillisen lautakuntaproseduurin luominen tarpeen. Toinen mahdollisuus olisi, että hakemus tehtäisiin yleiselle alioikeudelle, jonka toimivaltaan kuuluvat mm. oikeudenkäynnin viivästymisestä johtuvat vahingonkorvausvaatimukset – silloinkin, kun viivästys on syntynyt hallintolainkäytön sektorilla. Kiistää ei kuitenkaan voida sitä, että hyvityshakemuksen käsittelyyn yleisessä tuomioistuimessa liittyy mietinnössä mainittuja ongelmia. Lappalaisen mielestä mahdottomalta ei tuntuisi myöskään sellainen järjestely, että hyvitystä haettaisiin valtion hallintoviranomaiselta, ja jos hakija ei tyytyisi viranomaisen ratkaisuun, hän voisi viedä asian tuomioistuimeen. Tämä olisi tietystä mielessä selväpiirteisempi ja hakijan oikeusturvan paremmin huomioon ottava systeemi kuin työryhmän ehdotus.

Lappalainen kiinnittää huomiota siihen, että työryhmä luokittelee lautakunnan erityiseksi lainkäyttöelimeksi, ts. lautakunnan ratkaisu on lainkäyttöratkaisu, mutta että asian käsittelyyn lautakunnassa sovellettaisiin kuitenkin soveltuvin osin hallintolakia, siis erityistuomioistuimeen rinnastettava lautakunta antaisi lainkäyttöratkaisun hallinnollisessa järjestyksessä. Lappalaisen mielestä tämä tuntuu käsitteellisesti ristiriitaiselta ja herää kysymys, täyttääkö itse hyvitysproseduuri ihmisoikeussopimuksen access to court –vaatimuksen, kun ”hallintomenettelystä” ei ole pääsyä tuomioistuimeen.

Joidenkin lausunnonantajien mielestä hyvityksiasioiden käsittelyn tulisi tapahtua nykyisen *tuomioistuinlaitoksen piirissä (korkein hallinto-oikeus, Turun hovioikeus ja dosentti Jukka Viljanen)*.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että työryhmän ehdotus ei ole hyvitysmenettelyn osalta toteutettavissa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan on vielä valmisteltava sellainen päätöksentekomalli, jossa oikeudenkäynnin keston sääntelyn perusteet korjataan hallintolainkäytön osalta samalla kun hyvityksiasiat osoitetaan ratkaistaviksi ehdotettua viivästyskantelua pääpiirteittäin vastaavassa lainkäyttöjärjestyksessä tuomioistuinlaitoksen piirissä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hyvityslautakunta olisi irrallaan tuomioistuinlaitoksesta ja sen instanssijärjestyksestä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan monet ihmisoikeustuomioistuimessa ratkaistut asiat, joissa prosessi on katsottu ylipitkäksi, edustavat menneiden vuosien prosessilainsäädäntöä tai vanhentuneita käytäntöjä. Joka tapauksessa ihmisoikeussopimuksen vastaisella tavalla viivästynyt oikeudenkäynti tulisi jatkossakin olemaan ilmeisen poikkeuksellinen ilmiö. Kokonaan uuden viranomaisjärjestelmän luominen kustannuksineen ei tältäkin kannalta ole perusteltua.

Korkein hallinto-oikeus epäilee myös hyvityslautakunnan mahdollisuutta arvioida asiantuntevasti hallintolainkäyttöasian vaikeutta tai osapuolten asiassa tekemiä toimia ja niiden vaikutusta oikeudenkäynnin keston, kun hallintolainkäytön asiantuntemusta hyvityslautakunnan kokoonpanossa edustaisi todennäköisesti vain pieni vähemmistö. Vaarana on, että lautakunta ryhtyy kannanotoillaan ulkoa käsin ohjaamaan itse prosesseja. Korkeimman hallinto-oikeuden asema ylimpänä hallintotuomioistuimena

ja hallintolainkäytön ohjaajana edellyttää mahdollisuutta toisiinsa liittyvien asioiden johdonmukaiseen haltuunottoon ja ryhmittelyyn, esimerkiksi siten, että joukko eri aikoina vireille tulleita samankaltaisia asioita ratkaistaan yhdessä. Tuolloin yksittäisen asian asianmukaista käsittelyaikaa ei lähtökohtaisesti ole mitenkään mahdollista erikseen ulkoa käsin arvioida.

Turun hovioikeuden näkemyksen mukaan hyvitys rinnastuu perusteettomasti pidätetyille tai vangitulle määrättävään korvaukseen. Hovioikeus ehdottaa, että myös hyvitysasiat käsittelee yleinen tuomioistuin. Tällöin laillista oikeuspaikkaa koskevat säännökset olisi muutettava sellaisiksi, että se kärjäoikeus tai hovioikeus, jossa viivästyminen on tapahtunut, ei hyvitysvaatimusta tutki. Hovioikeus esittää, että korvauksen tuomitsisi yleinen tuomioistuin myös hallinto-oikeudellisten lainkäyttöelinten käsittelyn viivästympausissa.

Dosentti Jukka Viljasen mielestä hyvitys tulisi voida määrittellä viivästyskantelun yhteydessä yksinkertaisessa menettelyssä nykyisen tuomioistuinjärjestelmän puitteissa. Viljanen pitää ongelmallisena aineettoman vahingon korvaamisen määräämisen siirtämistä erillisen lainkäyttöelimen tehtäväksi. Viljasen mielestä on tärkeää olla erottamatta kansallisen tuomioistuimen/lainkäyttöelimen antamaa kantaa liian pitkän oikeudenkäynnin aiheuttamasta ihmisoikeussopimuksen loukkauksesta ja tästä loukkauksesta maksettavaa hyvitystä.

Viljanen toteaa, että ihmisoikeustuomioistuimessa asia ratkaistaan yhtenä kokonaisuutena eli ihmisoikeustuomioistuin toteaa pääsääntöisesti samalla kertaa tapahtuneen loukkauksen ja määrää siitä seuraavan aineettoman hyvityksen ja mahdollisen aineellisesta vahingosta aiheutuvan korvauksen. Viljasen mielestä ihmisoikeustuomioistuimen oma toimintamalli edustaa ihmisoikeussopimuksen henkeä ja muodostaa selkeän lähtökohdan vastaavien kansallisten mallien rakentamiselle. Viljanen katsoo, että koska hyvityslautakunta tarjoaa vain taloudellisen korvauksen, sen toiminta ei tule estämään uusia loukkauksia. Toisin kuin ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu hyvityslautakunnan määräämä korvaus ihmisoikeusloukkauksen perusteella jättää pääkysymyksen ratkaisematta. Varsin oikeutettuna pelkona Viljasen mielestä on, ettei kotimaisilla viranomaisilla ole tarvetta korjata tilannetta ihmisoikeussopimuksen velvoitteita vastaavaksi. Pahimmillaan ehdotetusta uudistuksesta seuraisi tilanne, jossa hyvityslautakunta -malli vähentää kotimaisille tuomioistuimille kuuluvaa vastuuta noudattaen ihmisoikeussopimuksen määräyksiä viivytyksettömästi oikeudenkäynnistä.

Viljasen mukaan myöskään oikeusvertailu ei puolla mietinnössä ehdotettua mallia. Useissa Euroopan maissa on mahdollisuus viedä asia perustuslakituomioistuimeen tai kassaatioistuimeen. Suomessa vertailukelpoinen malli puoltaisi korkeimman hallinto-oikeuden, korkeimman oikeuden tai hovioikeuksien tuomitsemaa hyvitystä.

Lausunnonantajista *Helsingin hovioikeus*, *Turun hallinto-oikeus*, *Helsingin kärjäoikeus* ja *Vantaan kärjäoikeus* esittävät, että hyvityshakemusten käsittely annettaisiin *valtiokonttorin* tehtäväksi.

Helsingin hovioikeus katsoo, että korvausjärjestelmä tulisi luoda nykyisen oikeus- ja viranomaisjärjestelmän puitteissa mahdollisimman kevyellä organisaatiolla. Tällöin myös järjestelmän kustannukset saataisiin pidettyä alhaisina. Hovioikeuden

näkemyksen mukaan työryhmän perustelut valtiokonttorin sivuuttamiseksi hyvityksiä käsittelevänä elimenä eivät ole vakuuttavat. Voimassa olevan oikeuden mukaan valtiokonttori käsittelee jo nykyisellään oikeudenhoitoon liittyviä korvauskysymyksiä. Hovioikeuden mukaan voidaan pitää hyvinkin luontevana, että valtiokonttorin käsiteltäviin asioihin sisällytettäisiin myös hyvitykset oikeudenkäyntien viivästymisistä.

Turun hallinto-oikeus katsoo, että ensi asteessa hyvityshakemukset tulee käsitellä hallintomenettelyssä valtiokonttorissa. Valtiokonttorin päätökseen tulee olla mahdollisuus hakea muutosta tuomioistuimelta. Muutoksenhakuun ei tule luoda uusia orgaaneja, vaan käyttää hyväksi olemassa olevaa hallintotuomioistuinjärjestelmää. Muutoksenhaku hyvityshakemusta koskevaan päätökseen on selkeästi hallintolainkäyttöä, joka perustuslain mukaisesti tulee käsitellä yleisissä hallintotuomioistuimissa. Hallinto-oikeuden mukaan ihmisoikeussopimus ei muodosta erityisen vaativaa tai vaikeaa normistoa suhteessa esimerkiksi hallintotuomioistuimissa muutoin sovellettavaan lainsäädäntöön. Näin ollen ja ottaen huomioon myös ratkaistavana olevan intressin suhteellinen vähäisyys, ei ole perusteita arvioida, että hyvityshakemusten ratkaisijoilta tulisi edellyttää niin erityisiä kvalifikaatioita lainkäytöstä ja ihmisoikeussopimuksen soveltamisesta kuin työryhmä on esittänyt.

Vantaan käräjäoikeus toteaa, että oikeudellisesti saattaa esitetty menettely ja hyvityslautakunta olla hyvä, joskin taloudellisesti ajatellen turha ja kallis ratkaisu. Oikeusturvaa vaaliva tuomioistuinlaitos näkisi mieluummin, että samat varat käytettäisiin ennalta ehkäiseviin toimiin. Keskusteluissa esiintunut vaihtoehto, valtiokonttori maksajana, on esityksessä suljettu pois. Kun hyvitys on jälkikäteistä toimintaa, niin sen ei tarvinne edellyttää ratkaisijalta riippumattomuutta. Valitustien hallinto-oikeuteen (muu kuin Helsinki) luulisi normeeraavan melko lyhyessä ajassa sen, kuinka paljon hyvitystä minkäkinlaisesta viivästyksestä maksetaan ihmisoikeustuomioistuimen määrittelemällä tavalla.

Helsingin hovioikeus, Turun hovioikeus ja Helsingin käräjäoikeus katsovat, että oikeudenkäynnin viivästymisestä aiheutuvan aineettoman vahingon korvaaminen voidaan toteuttaa *olemassa olevan lainsäädännön puitteissa*.

Turun hovioikeus esittää, että oikeudenkäynnin viivästymisestä johtuvan aineettoman vahingonkin korvaamista koskevat säännökset tulisi sisällyttää vahingonkorvauslakiin.

Helsingin käräjäoikeus katsoo, että hyvityksen sääntely voitaisiin luontevasti kirjata syyttömän vapauden menetyksen korvaamista sääntelevään lakiin (422/1974).

4.2.4 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Sisäasiainministeriö toteaa, että koska mietinnön mukaan hyvityksistä aiheutuvia kustannuksia tulisi kohdentaa oikeusministeriön lisäksi myös muille ministeriöille siltä osin kuin viivästys on tapahtunut niiden hallinnonalaan kuuluvassa viranomaisessa, tämä olisi otettava huomioon myös sisäasiainministeriölle budjetoitavissa varoissa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että käytännössä oikeudenloukkauksen aiheuttaman hyvityksen euromäärän arviointi yksittäistapauksissa on erittäin vaikeata ja sisältää paljon arvionvaraisia elementtejä. Ehdotetussa säännöksessä hyvityksen edellytykset ja hyvityksen määräämistä koskevat perusteet on jätetty erityisen avoimiksi. Lisäksi ehdotus ei esimerkiksi sisällä ehdotonta ylärajaa hyvitykselle. Esityksen perusteella jää myös jossain määrin epäselväksi se, millä tavalla asianosaisen menettely vaikuttaisi hänelle tuomittavan hyvityksen määrään tai mahdollisen vastapuolen saaman hyvityksen määrään. Mahdollinen uudistus on valmisteltava ja toteutettava siten, että se kyetään toteuttamaan asianomaisissa valtionalouden kehyksissä ja talousarvioissa päätetyn mukaisesti.

Rovaniemen hallinto-oikeus katsoo, että hyvitysjärjestelmästä aiheutuvien lisäkustannusten määrä (mietinnön mukaan arviolta 350 000 – 430 000 euroa vuodessa) tulee lisätä oikeusministeriön hallinnonalan budjettiin, jotta hyvitysjärjestelmä ei vähennä hallinnonalan jo ennestään niukkoja määrärahoja.

Helsingin käräjäoikeus toteaa, että jos hyvityksiä arvioidaan ihmisoikeustuomioistuimen tähänastisen ratkaisukäytännön perusteella, hyvitys tulisi koskemaan vain muutamia asioita vuodessa. Työryhmän arvioimalle asiamäärälle 50 - 70 asiaa vuodessa ei käräjäoikeuden mukaan ole esitetty todellisia perusteita.

Tampereen käräjäoikeus pitää ilmeisenä, että hyvityslautakunnalla tulee olemaan työtä huomattava määrä. *Oulun käräjäoikeus* kiinnittää huomiota siihen, että oikeudenkäynnin käsite on ehdotuksessa määritelty hyvin laajaksi. Tästä johtuen vaarana voi olla asioiden ruuhkautuminen hyvityslautakunnassa, koska merkittävässä määrässä soveltamisalaan kuuluvia asioita käsittelyajat ovat tällä hetkellä pitkiä.

Markkinaoikeus painottaa, että on tärkeää varmistua siitä, etteivät hyvityslautakunnan perustamisesta ja toiminnasta sekä maksettavista hyvityksistä aiheutuvat menonlisäykset vähennä tuomioistuinlaitoksen ylläpitoon ja kehittämiseen varattuja resursseja ja siten aiheuta edelleen oikeudenkäyntien viivästymisen lisääntymistä.

Markkinaoikeus toteaa, että tuomioistuimet joutuvat toimittamaan valtioneuvoston asiamiehelle selvityksiä hyvityslautakunnassa käsiteltäviin hakemuksiin liittyen ja lautakunnalle asiakirjaselvityksiä. Varsinkin pienissä yksiköissä, kuten markkinaoikeudessa, tällä lisätyöllä saattaa olla vaikutusta tuomioistuimen muuhun toimintaan.

Vakuutuslaitosten mukaan tämänhetkisen keskimääräisen käsittelyajan perusteella hyvityksiä vakuutuslaitosten käsittelyssä käsiteltävissä asioissa jouduttaisiin maksamaan paljon. Valtaosa vakuutuslaitosten käsittelemistä asioista kuuluu erityisen joutuisuusvaatimuksen piiriin.

Suomen Lakimiesliitto ry pitää varsin todennäköisenä, että mietinnössä on aliarvioitu hyvitysvaatimusten määrä. Oletettavaa on, että ennen kuin oikeuskäytäntö vakiintuu, tulee paljon turhia hakemuksia. Lautakunnalle on turvattava riittävät toimintaedellytykset ja henkilöstö.

Suomen tuomariliitto ry korostaa, että valtio ei ole ryhtynyt tarvittaviin toimiin eräissä tuomioistuimissa jo vuosien ajan olleiden ruuhkien purkamiseksi ja käsittelyaikojen

lyhentämiseksi. Tuomariliiton mukaan on selvää, että hyvitystä joudutaan toistuvasti maksamaan oikeudenkäyntien viivästymisen vuoksi.

4.2.5 Muuta

Sisäasiainministeriö toteaa, että hyvin tärkeäksi hyvityslautakunnan työssä tulee selkeästi tiedottaa päätöksistään ja niiden perusteista. Hyvityslautakunnan toiminnassa tulee haasteelliseksi kansalaisten yhdenvertaisuuden toteuttaminen lain edessä korvauspäätöksiä tehtäessä, mihin seikkaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitäisi perusteltuna, että laissa tai sen perusteluissa pyrittäisiin täsmentämään lähtökohta siitä, vaikuttaako (ja jos kyllä, miten) hyvityslautakunnalle tehtävän kantelun määräaika ja asian hyvityslautakunnassa tutkimiseen kuluva aika ihmisoikeustuomioistuimelle tehtävän valituksen määräaikaan.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että hyvityslautakunta tulisi kuulumaan oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Käytännössä laillisuusvalvontaa toteutettaisiin pitkälti niiden periaatteiden mukaisesti, joita noudatetaan tuomioistuimiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa.

Apulaisoikeusasiamies esittää, että hyvityslautakunta voisi de lege ferenda olla toimivaltainen taho käsittelemään myös muihin ihmisoikeusloukkauksiin kuin käsittelyn viivästyksen perustuvia hyvitysvaatimuksia.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan on arvioitavissa, että kynnys määrätä asianosaiselle hyvitystä alenee, jos hän on saanut asiassa aiemmin hyväksyvän päätöksen viivästyskanteluunsa, vaikka viivästyskantelun hyväksymisen edellytykset on määritelty ehdotuksessa eri tavalla ja eri tarkkuudella kuin hyvityshakemuksen hyväksymisen perusteet. Hallinto-oikeus katsoo, että ainakin lakiehdotuksen perusteluissa tulisi hyvin selkeästi todeta, että myös käytännön tasolla hyvityksen saamisen kynnyksen tulee olla selkeästi korkeammalla kuin viivästymiskantelun hyväksymisen kynnys.

Suomen Asianajajaliitto ja *professori Virolainen* haluaisivat, että lakiin kirjattaisiin periaate, jonka mukaan hyvitys ei ole ensisijainen keino viivästymisen kompensoimiseksi, vaan että niissä tapauksissa, joissa hyvitys voidaan tehdä jo oikeudenkäynnissä tai sitä edeltävässä käsittelyssä, esimerkiksi rangaistuksen lieventäminen, tämä keino olisi ensisijainen rahalliseen korvaukseen nähden.

Professori Lappalaisen mielestä aineellisoikeudellisessa suhteessa hyvityksen suhde vahingonkorvaukseen jää mietinnössä hieman epäselväksi. Hyvitys on rinnastettavissa aineettoman vahingon korvaamiseen, minkä Suomenkin vahingonkorvausjärjestelmä tuntee. Lakiehdotuksen 6.2 §:n mukaan hyvitys on korvausta muusta kuin taloudellisesta vahingosta. Mietinnössä hyvitystä pidetään kuitenkin eri asiana kuin vahingonkorvausta, jonka käsittelyyn hyvityslautakunnalla ei ole toimivaltaa ja jota koskevaa vaatimusta on ajettava tuomioistuimessa.

Professori Virolainen ehdottaa, että hyvityksen sijasta laissa otettaisiin käyttöön termi viivästymishyvitys, viivästyshyvitys tai oikeudenkäyntihyvitys, kun hyvitystä voidaan antaa muissakin tapauksissa ja asioissa.

4.3 Hallinnollisen sanktion lievennys

Ulkoasiainministeriö, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Turun hallinto-oikeus, professori Virolainen ja Suomen Asianajajaliitto pitävät esitystä hallinnollisten taloudellisten sanktioiden lieventämisestä kannatettavana.

Apulaisoikeusasiamiehen mielestä jää kuitenkin epäselväksi, miten uhkasakon lieventäminen sopisi yhteen uhkasakon käytön tavoitteisiin. Uhkasakko tuomitaan usein juuri jonkin prosessuaalisen velvollisuuden täyttämisen varmistukseksi, ja tällöin prosessin etenemistä edistävässä tarkoituksessa. Uhkasakon pienentäminen pitkän käsittelyajan johdosta tuntuu keinona jossain määrin ristiriitaiselta.

Vaasan hovioikeus pitää asianmukaisena mietinnön ehdotusta siitä, että uhkasakko on mahdollista tuomita asetettua pienempänä myös sen vuoksi, että oikeudenkäynnissä arvioidaan tapahtuneen valtion vastuulle jäävä viivästyminen.

Suomen Asianajajaliitto kiinnittää huomiota myös tarpeeseen keventää viivästyneissä asioissa mahdollista viivästysseuraamusta, mikä tarkoittaisi yleensä viivästyskoron maksuvelvollisuuden alkamisajankohdan siirtämistä myöhemmäksi.

5 YKSITYISKOHTAISET KANNANOTOT

5.1 Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä

1 luku

Yleiset säännökset

1 § *Lain tarkoitus*

Professori Mäenpään mukaan kytkentä perustuslain 21 §:ssä säädettyyn perusoikeuteen (ja samalla perustuslain 22 §:ään) voisi tulla otetuksi huomioon siten, että laissa määritellään nimenomaisesti oikeus korvaukseen oikeudenkäynnin aiheettoman viivästymisen johdosta. Mäenpää ehdottaa, että pykälän 2 momentista muodostettaisiin oma pykälä, joka kuuluisi seuraavasti:

Oikeus korvaukseen oikeudenkäynnin aiheettoman viivästymisen johdosta

Yksityisellä asianosaisella on oikeus tämän lain mukaisesti saada hyvitys siitä, että hänen asiansa käsittely oikeudenkäynnissä on aiheettomasti viivästynyt.

2 § *Lain soveltamisala*

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mielestä soveltamisalaa tulisi selventää siltä osin, ulottuisiko hyvityslautakunnan toimivalta ulosottomenettelyihin niiltä osin kuin

ulosottoon liittyy lainkäyttömenettelyä. Apulaisoikeusasiamies kysyy, voidaanko esimerkiksi ulosottolain 4 luvun 9 §:n 4 ja 5 momentin mukaisen ns. samastuskysymyksen käsittelyn katsoa tarkoittavan käsittelyä lainkäyttöä varten perustetussa elimessä, jossa väitetyt viivästykset olisivat hyvityslautakunnan tutkittavissa.

Apulaisoikeuskansleri ja Turun kihlakunnan syyttäjänvirasto pitävät pykälän 2 momentissa käytettyä ilmaisua ”rikosasioihin, joissa esitutkinta on päättynyt syytettä nostamatta” epäselvänä.

Apulaisoikeuskansleri katsoo, että tällä ilmaisulla lienee tarkoitettu rikosasioita, joiden esitutkinta on päättynyt, mutta jotka eivät ole edenneet tuomioistuimeen. Jos lain soveltamisalaan kuuluvat kaikki sellaiset rikosasiat, joiden esitutkinta on päättynyt, lisämääre ”syytettä nostamatta” lienee turha ja on vain omiaan herättämään tulkinnanvaraisuutta esimerkiksi syyteharkinnassa olevien asioiden kuulumisesta hyvitysmenettelyn piiriin. Sikäli kuin ilmaisulla on tarkoitettu jotain muuta, tulisi se perustella ja ilmaisua ehkä myös täsmentää. Ehdotettua sanamuotoa yksiselitteisempi muotoilu saattaisi olla: ”Lakia sovelletaan kuitenkin rikosasioihin, joissa ei ole nostettu syytettä, mutta joiden esitutkinta on päättynyt.”

Turun kihlakunnan syyttäjänviraston mukaan ilmaisulla ilmeisesti tarkoitetaan asioita, joiden kohdalla tutkinta on päättynyt ja joita ei ole saatettu syyteharkintaan. Koska ilmaisu kuitenkin tosiasiallisesti on sisällöltään laajempi ja kun perusteluissa rikossyytteen käsitteestä lausuttu vielä entisestään sotkee asiaa, virasto ehdottaa sen sijasta sanamuotoa ”rikosasioihin, joissa esitutkinta on lopetettu esitutkintalain säännösten nojalla”.

2 luku

Hyvityksen määrääminen

3 § Oikeudenkäynnin viivästymisen arviointiperusteet

Helsingin hovioikeus korostaa, että oikeudenkäynnin viivästymistä on arvioitava aina kuhunkin tapaukseen liittyvät erityispiirteet huomioiden. Asian käsittelyyn kulunut aika ei yksin ratkaise, onko asian käsittely viivästynyt kohtuuttomasti. Hovioikeus pitää liian ehdottomana perusteluissa esitettyä kantaa, jonka mukaan viiden vuoden kokonaiskestoa voidaan pitää viivästymisenä.

Helsingin käräjäoikeus ja *Oulun käräjäoikeus* katsovat, että viivästymisen arviointiperusteet olisi kirjattava lakitekstiin. Viittaus ihmisoikeustuomioistuimen käyttämiin arviointiperusteisiin ei ole riittävä eikä täytä lainsäädännöltä edellytettäviä yksiselitteisyysvaatimuksia. Tavallisella kansalaisella ei ole mahdollisuuksia arvioida, milloin oikeudenkäynti on lakiehdotuksessa tarkoitettu tavoin viivästynyt. Helsingin käräjäoikeuden mukaan hyvitetävän viivästymisen kestoajaksi olisi määriteltävä ainakin periaatetasolla. Oulun käräjäoikeus katsoo, että pykälässä mainittujen asian erityispiirteiden tulisi, jos ei kattavasti, niin ainakin esimerkkeinä ilmetä itse lakitekstistä.

Markkinaoikeus pitää tärkeänä, että oikeudenkäynnin viivästystä arvioitaessa otetaan ehdotetulla tavalla huomioon myös asian vaikeus ja asianosaisten asiassa tekemät toimet ja niiden vaikutus oikeudenkäynnin keston.

Suomen tuomariliitto ry toteaa, että oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskeva lainsäädäntö voi vaikeuttaa entisestään asioiden asettamista tärkeys- ja kiireellisyysjärjestykseen. Seurauksena voi olla, että taloudellisesti tai muutoin vähämerkitykselliset asiat vähemmän kiireellisinä jäävät käsiteltäviksi muiden jälkeen ja käsittelyajat niissä voivat venyä pitkiksikin. Hyvityksen tuomitseminen tällaisissa asioissa ei oikeudenkäynnin viivästymisestä huolimatta ehkä ole aina aiheellista. Tämän vuoksi tuomariliitto esittää pohdittavaksi, onko pykälän 2 momentin 3 kohdan säännös asian merkityksen asianosaisille huomioon ottamisesta riittävä, kun harkitaan viivästymisen merkitystä hyvityksen määräämisessä.

Professori Kulla katsoo, että pykälän 2 momentin luetteloon viivästystä arvioitaessa erityisesti huomioon otettavista seikoista olisi aihetta lisätä kohta ”tuomioistuimen ja viranomaisten toiminta”, koska tämä peruste on ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä täysin vakiintunut arviointiperuste.

Professori Mäenpää pitää ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitattaessa parempana 6 §:n muotoilua ”otetaan huomioon ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö” kuin tässä pykälässä käytettyä sanamuotoa ”arvioidaan samojen perusteiden mukaisesti kuin ihmisoikeustuomioistuimessa”.

4 § Oikeudenkäynnin alkamisajankohta

Korkein hallinto-oikeus pitää oikeudenkäynnin alkamisajankohdan osalta hyväksyttävänä ratkaisuna vain sitä, että hallintolainkäyttöasian keston alku lasketaan yksiselitteisesti asian vireilletulosta hallintolainkäyttöelimestä (jollei mahdollisen pakollisen oikaisuvaiheen osalta haluta säätää erikseen tarkemmin). Alkamisajankohta voisi olla tätä varhaisempi vain poikkeuksellisesti, kiinnittäen huomiota lainkäyttömenettelyä edeltäviin vaiheisiin taustaseikkana, joka muiden seikkojen ohella vaikuttaa kestosta tehtävään kokonaisarvioon.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että vaikka eräissä yksittäisissä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa onkin voitu lukea hallintolainkäytössä käsitellyn asian kokonaiskäsitelyaikaan myös sitä edeltävät asian käsittelyvaiheet hallintoviranomaisissa, on tämän ajattelun suoraviivainen omaksuminen kansallisessa laissa erittäin ongelmallista ja perusteetonta. Tällainen suoraviivainen säännös on myös vastoin sitä ihmisoikeussopimuksen selkeää sääntöä, että hallintomenettely ei kuulu oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 artiklan alaan. Edellä mainitut tilanteet ovat sopimuskäytännössäkkin olleet selvästi poikkeuksellisia, esimerkkinä toisensuuntaisesta käytännöstä on tuore ratkaisu Saarenpään Loma Ky v. Suomi, tuomio 13.2.2007. On vielä otettava huomioon, että riittävyys, jota ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä on tarkoitettu, on nimenomaan riittävyys tietyn yksityisen sekä julkisen vallan välillä. Hallintoasian ja sitä seuraavan hallintolainkäyttöasian riittävyys voi kuitenkin olla hallintoasian eri osapuolten välistä ja asia on usein muuttunut riitaiseksi jo paljon ennen valitusvaihetta. Korkein hallinto-oikeus kysyy, miten tällaisessa tilanteessa turvattaisiin asianmukainen oikeussuojan toteutuminen, jos tuomioistuimen pitäisi ottaa käsittelynsä lähtökohdaksi se, että asian

sallittu käsittelyaika on jo kulunut loppuun hallintomenettelyssä oikeudenkäynnin vasta tullessa vireille.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa lisäksi, että pykälän 1 momentin tekninen rakenne ei ole selkeä, koska hakemusasioita on myös hallintolainkäytön piirissä.

Ehdotuksen mukaan hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevassa hallintolainkäyttöasiassa oikeudenkäynnin viivästymistä arvioitaisiin rikosasioihin rinnastuvalla tavalla alkaen ajankohdasta, jolloin asianosaiselle on annettu tiedoksi viranomaisen tekemä valmisteleva toimi, josta ilmenee henkilöön kohdistettu epäily. *Helsingin hallinto-oikeus* toteaa, että tällöin oikeudenkäynnin alkamisajankohta on ehdotuksen perustelujen ja lakiesityksen mukaan tarkentumaton. Niissä asioissa, joissa valitus voidaan panna vireille alemmassa viranomaisessa, valituksesta saadaan tieto hallinto-oikeudessa vasta, kun asiakirjat on toimitettu hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus korostaa tähän arviointiin sisältyviä ongelmia. Hallinto-oikeuden mukaan jatkovalmistelussa ei voida lähteä siitä, että hallinto-oikeudessa käsiteltävässä asiassa oikeudenkäynnin katsotaan alkavan jo silloin, kun viranomainen alkaa tiedustella asiasta asianosaiselta. Oikeudenkäynnin on katsottava alkavan valituksen tai aikaisintaan oikaisuvaatimuksen vireilletulosta.

Kouvolan hallinto-oikeuden mukaan pykälän 2 momentissa tarkoitettusta ajankohdasta, esimerkiksi verotarkastuskertomuksen antamisesta tiedoksi verovelvolliselle tai oikaisuvaatimuksen vireilletulosta, voi pahimmillaan kuluja useita vuosia valitusasian saapumiseen hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus esittää harkittavaksi, voitaisiinko hallintolainkäyttöasiana vireille tulleen asian osalta hallintomenettelyn viivästymisestä kannella hallinto-oikeuteen. Muussa tapauksessa hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden osalta käsittelyaikoihin jää pitkiä ajanjaksoja, joihin hallinto-oikeus ei voi mitenkään vaikuttaa. Yleisempi puuttuminen hallintomenettelyn viivästyksiin voisi koitua hallinto-oikeuksille liian työlääksi, kuten mietinnössä todetaankin.

Turun hallinto-oikeuden mukaan hallintolainkäyttöasioissa oikeudenkäynnin viivästyminen on pääsääntöisesti katsottava alkaneeksi siitä, kun asia on pantu vireille oikaisuvaatimuksena hallintoviranomaisessa tai valituksena hallinto-oikeudessa. Pääsäännöstä voidaan säätää mahdollisuus poiketa erityisistä syistä. Poikkeuksia harkittaessa tulisivat sovellettavaksi ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä johdettavat erityistilanteet, joissa oikeusriidan voidaan katsoa alkaneen jo hallintomenettelyn aikana.

Oulun käräjäoikeuden mukaan lakitekstissä tulisi olla maininta siitä, milloin henkilöön kohdistunut epäily on vaikuttanut olennaisesti hänen asemaansa. Ehdotuksessa alkamisajankohta selviää vasta perusteluista.

Markkinaoikeus toteaa oikeudenkäynnin alkamisajankohdan määrittelystä, että julkista hankintaa koskevissa asioissa asian voidaan katsoa muuttuneen riitaiseksi aikaisintaan hankintapäätöksen teon jälkeen. Sen sijaan kilpailunrajoituksista annetun lain mukaisen seuraamusmaksun määräämistä koskevan asian osalta oikeudenkäynnin voidaan katsoa alkaneen jo siinä vaiheessa, kun kilpailuvirasto on kuullut elinkeinonharjoittajaa mahdolliseen kiellettyyn kilpailunrajoitukseen liittyvän tutkinnan yhteydessä. Tämä on perusteltua asianosaisen oikeusturvan kannalta, vaikkakin tässä tilanteessa ajallinen viive ennen asian käsittelyn alkua

markkinaoikeudessa voi olla merkittävä. Sama on tilanne markkinaoikeuden käsitellessä viestintäviraston esityksestä viestintämarkkinalain 122 §:n mukaisen seuraamusmaksun määräämistä.

Vakuutusoiikeus toteaa, että useimmissa vakuutusoiikeudessa käsiteltävissä asioissa valituskirjelmä muutoksenhakulautakunnalle tai vakuutusoiikeudelle on toimitettava ensimmäisen päätöksen antajalle, jolloin huomioon otettava aika alkaisi valituskirjelmän saapumisesta sille.

5 § *Oikeudenkäynnin päättymisajankohta*

Vakuutusoiikeus toteaa, että hallintolainkäyttölain ylimääräistä muutoksenhakua vakuutusoiikeudessa käsiteltävissä asiaryhmissä ei ole, vaan useimpien sovellettujen etuuslakien mukaan päätös voidaan poistaa, jos se on perustunut virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka on ilmeisesti lain vastainen. Vakuutusoiikeuden mukaan oikeudenkäynnin kokonaisuuteen luettaisiin ilmeisesti sekä poistoasian vireilläoloaika ja päätöksen poistamisen jälkeen annetun uuden päätöksen aiheuttamaan muutoksenhakuun kuuluva aika.

6 § *Hyvityksen määrä*

Ulkoasiainministeriö kysyy, onko tarkoituksenmukaista laissa ilmaista korvausten määrien tarkat perusteet osin ala- ja osin ylärajoineen. Määrien ilmaiseminen johtaa pakosta siihen, että laki tulee melko pian ja ehkä pelkästään korvausten perustasoa koskevilta osiltaan vanhentuneeksi, ja näin ollen sen muuttaminen tarpeelliseksi.

Valtiovarainministeriön henkilöstösasto katsoo, että työtuomioistuinprosessille ominainen yhdistysasianosaisuus tai –asialegitimaatio ja käsiteltävien asioiden (pääasiassa yksittäisten sopimusmääräysten tai lain säännösten sisällön määrittämiseen liittyviä vahvistuskanteita tai kanteita liittyen laittomiin työtaisteluihin) luonne huomioon ottaen oikeudenkäynnin viivästyisestä aiheutuva haitta on vähäinen verrattuna muihin henkilön toimeentuloa tai virka- ja työsuhdetta koskeviin asioihin. Tämä tulisi ottaa huomioon hyvityksen perusmäärästä säädettäessä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitää valittua korvauserusteen määrittelytapaa pykälän 2 momentissa (*laskettuna valtion vastuulle jäävän oikeudenkäynnin viivästyksen perusteella*) täsmentymättömänä. Myöskään *professori Lappalaisen* mielestä momentissa säännelty laskentaperusteen määrittely ei ole kielellisesti kovin onnistunut. Lauseen ajatusta, joka perustelujen mukaan on se, että hyvityksen vähimmäismäärä on 1 000 euroa jokaista vuotta kohti, jonka oikeudenkäynti on valtion vastuulla olevasta syystä viivästynyt, on sitaatista vaikea lukea.

Apulaisoikeusasiamiehen mielestä voisi olla perusteltua nimenomaisesti mainita 2 momentin listassa asioina, joiden katsotaan olevan erityisen merkityksellisiä asianosaiselle, myös perhe- ja lapsioikeudelliset asiat.

Korkein oikeus pitää ehdotusta ongelmallisena korvauksen porrastuksen ja sen edellytysten osalta, sillä ne jäävät varsin epämääräisiksi ja tulkinnanvaraisiksi. Epäselvää on, mitä tarkoitetaan sillä, että oikeudenkäynnin kohteena ollut asia ”koskee” henkilön terveyttä tai toimeentuloa.

Oulun käräjäoikeus toteaa, että pykälässä viitataan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja katsoo, että perusteiden tulisi ilmetä itse laista.

Vakuutusosikeus pitää ehdotettuja määriä asianmukaisina, joskin ajan myötä niitä joudutaan todennäköisesti muuttamaan.

Suomen Lakimiesliitto ry kannattaa sitä, että laissa nimenomaisesti mainitaan, että hyvityksen määrää harkittaessa otetaan huomioon ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Sen sijaan vuosikorvauksen määrän tai hyvityksen enimmäismäärän mainitsemista lainkohdassa ei voitane pitää välttämättömänä etenkin, kun samalla säädetään mahdollisuudesta poiketa näistä määristä.

Suomen tuomariliitto ry:n mukaan vuosikorvausten vahvistamista lailla voidaan pitää perusteltuna ennakoitavuutta silmällä pitäen, mutta koska oikeudenkäynnin viivästymistä arvioidaan aina yksittäistapauksina, voi hyvitystä hakeville helposti muodostua virheellinen kuva mahdollisesta hyvityksestä ja sen määrästä.

Dosentti Jukka Viljanen pitäisi tärkeänä määrittää viivästyksestä maksettavan korvauksen minimimäärä ja enimmäismäärä tai muodostaa tietyt kategoriat, joissa korvaussumma olisi kunkin kategoriaan liittyvän tapauksen kohdalla sama. Korvaukset pitkästä oikeudenkäynnistä voitaisiin määrittellä myös kolmeen kategoriaan, joihin kuuluville tapauksille muodostettaisiin ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöä vastaavat kriteerit:

- kohtuuttoman ajan kestänyt oikeudenkäynti 3 000 euroa
- kohtuuttoman ajan kestänyt oikeudenkäynti asiassa, joka on samalla erityisen merkityksellinen asianosaiselle 6 000 euroa
- erittäin kohtuuttoman ajan kestänyt oikeudenkäynti asiassa, joka on erityisen merkityksellinen asianosaiselle 10 000 euroa

7 § Hyvityksen maksaminen

Markkinaoikeus pitää perusteltuna, että hyvitys maksetaan hakijalle pian hyvityslautakunnan annettua asiasta päätöksensä. Myös hyvityksen verovapaus ja sitä koskeva ulosmittauskielto ovat perusteltuja.

3 luku

Hyvityslautakunta

8 § Hyvityslautakunnan asettaminen ja kokoonpano

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan hyvityslautakunnan jäsenten nimittämismenettelyä tulisi selventää lain perusteluissa. Koska tuomareiden nimittämisestä annetun lain 1 §:ää ei ehdoteta muutettavaksi, hyvityslautakunnan jäsenten nimittämismenettely ilmeisesti poikkeaisi siten tuomareiden nimittämisestä, ettei tuomarinvalintalautakunta olisi mukana prosessissa. Apulaisoikeusasiamies toteaa myös, että hyvityslautakunnan jäsenten ja valmistelijoiden virkamiesoikeudellista asemaa ei ole mietinnössä täsmennetty muilta osin kuin

tuomareiden esteellisyyttä ja erottamattomuutta koskevan sääntelyn soveltumisen osalta.

9 § *Hyvityslautakunnan jäsenten kelpoisuus*

Kouvolan hovioikeus katsoo, että ainakin osa lautakunnan jäsenistä pitäisi olla tuomareita. Heidän kokemuksellaan, tietämyksellään ja asiantuntemuksellaan on huomattava merkitys arvioitaessa yksittäistapauksissa oikeudenkäynnin viivästymistä, oikeuden loukkausta ja hyvitystä.

Jyväskylän käräjäoikeus katsoo, että lautakunnan jäsenten valinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että valituilla jäsenillä on erittäin hyvä perehtyneisyys vastaavanlaisten asioiden käsittelystä ihmisoikeustuomioistuimessa ja ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännöstä.

Lahden käräjäoikeus katsoo, että laissa tulisi määritellä, että yhden lautakunnan jäsenen tulee olla käräjäoikeudessa työskentelevä tuomari ja yhden hovioikeudessa työskentelevä tuomari.

Oulun käräjäoikeuden mukaan yhtäältä hyvityslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan ja toisaalta muiden jäsenten kelpoisuus on epäselvästi ja tulkinnanvaraisesti ehdotuksessa säädetty. Epäselväksi jää, millaista on *hyvä perehtyneisyys* ja millaista taas (pelkkä) *perehtyneisyys* ja mikä aste-ero niillä on. Epäselväksi jää myös, mitä on *hyvityslautakunnan tehtävänalaaan kuuluva lainkäyttö* ja mitä taas (pelkkä) *lainkäyttö*. Kun joudutaan arvioimaan asioiden viivästymistä ja viivästymisen syitä, arvioijalta edellytetään hyvää perehtyneisyyttä lainkäyttöön nimenomaan käytännön tasolla. Käräjäoikeuden on vaikea yhtyä siihen käsitykseen, että tällainen perehtyneisyys olisi saavutettavissa toimimalla vain tutkimustehtävissä tai lainvalmistelussa ilman käytännön kokemusta lainkäyttötehtävistä.

Porin käräjäoikeus pitää tärkeänä, että lautakunnan riippumattomaan asemaan myös hallinnosta kiinnitetään erityistä huomiota. Lautakunnan kokoonpanoon tulisi aina kuulua yksi suurta käräjäoikeutta edustava laamanni tai kokenut käräjätuomari. Ehdotettu nimittämismenettely ei takaa riippumattomuutta myös hallinnosta, ellei hakumenettelyä järjestetä avoimeksi.

Markkinaoikeus katsoo, että hyvityslautakunnan kokoonpanossa on tärkeää varmistaa riittävä asiantuntemus ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännön lisäksi myös käytännön oikeudenhoidon osalta.

Helsingin oikeusaputoimiston mukaan hyvityslautakunnan jäsenet tulisi koota tarpeeksi laajalta lakimieskunnasta ja siihen pitäisi kuulua myös useampia asianajotyötä tekeviä asianajajia tai julkisia oikeusavustajia.

Suomen Lakimiesliitto ry ja *Suomen tuomariliitto ry* katsovat, että hyvityslautakunnan jäseninä tulee toimia myös tuomarin ammatissa toimivia henkilöitä. Mahdollisissa esteellisyystilanteissa on käytettävissä henkilökohtainen varajäsen.

4 luku

Menettely hyvityslautakunnassa12 § *Asian vireillepano*

Ulkoasiainministeriön mukaan olisi selvempää, että hyvityshakemus voitaisiin jättää vasta sen jälkeen, kun oikeudenkäynti tai asian käsittely on päättynyt, jolloin on myös selvillä mahdollinen seuraamuksen alentaminen, joka tulee ja voidaankin 6 §:n mukaan ottaa huomioon hyvitysoikeuden poistavasti tai sitä vähentävästi.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies kysyy, ulottuuko asianosaisen velvollisuus nimenomaisesti vaatia hyvitystä myös hyvityksen määrälliseen yksilöintiin ja perustelemiseen. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan tätä ei ole tarkoitettu.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että ehdotetun lain 5 §:n mukaan oikeudenkäynnin kokonaiskestoon voidaan tarvittaessa lukea mukaan myös täytäntöönpanon viivästykset, ylimääräiseen muutoksenhakuun käytetty aika samoin kuin useamman oikeudenkäynnin muodostama sarja. Kun mainitut seikat voidaan perustelujen mukaan ottaa huomioon kolmen kuukauden vireillepanomääräajan tulkinnessa, saattaisi määräaikaan liittyvä tutkittavaksiottamiskriteeri olla perusteltua muotoilla lakitekstissä ehdotettua joustavammin.

Apulaisoikeusasiamies katsoo, että muiden viranomaisten olisi tärkeää siirtää sille saapunut lainkäyttö- tai hallintolainkäyttöasian viivästymistä koskeva kirjoitus hyvityslautakunnalle hallintolain 21 §:n tarkoittamissa erehdystilanteissa ja tarvittaessa muissakin tilanteissa, tai ainakin viivytyksettä ohjata ja neuvoa kirjoittajaa mahdollisuudesta tehdä viivästyskantelu tai hakemus hyvityslautakunnalle. Jotta kantelijalle ei aiheutuisi oikeudenmenetyksiä sen johdosta, että asian siirto kuitenkin syystä tai toisesta viivästyy yli kolmen kuukauden määräajan, voisi olla perusteltua mahdollistaa kolmen kuukauden määräajan jatkaminen myös tilanteissa, joissa kyse on toisen viranomaisen hyvityslautakunnalle siirtämisestä asiasta.

Apulaisoikeuskansleri toteaa, että kun esitutkinta- ja syyttämättäjättämispäätökset eivät saa lainvoimaa, ei pykälän 3 momentissa tarkoitettua määräaikaa ole tilanteissa, joissa hyvityshakemus koskee 2 §:n 2 momentin 2. virkkeessä tarkoitettua rikosasiaa. Säännöksen perusteluista ei käy ilmi, miksei määräajan asettamista mainitunlaisia asioita koskevien hyvityshakemusten vireille panemiselle ole pidetty tarpeellisena, kun sellaista kuitenkin ehdotetaan muihin asioihin.

Korkein hallinto-oikeus pitää perusteettomana ja suorastaan haitallisena pykälän 3 momentin säännöstä siitä, että hakemus hyvityslautakunnalle voidaan tehdä myös oikeudenkäynnin tai asian käsittelyn yhä jatkuessa. Kun otetaan huomioon viivästyskantelusta ehdotetut säännökset, tällaiseen vireillepanomahdollisuuteen ei ole edes tarvetta. Se päinvastoin loisi mahdollisuuksia pyrkiä sekoittamaan vireillä olevia lainkäyttöasioita.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että hyvityslautakunta, jossa esimerkiksi hallintolainkäytön tuntemus ei muodostuisi laajaksi, joutuisi lähtökohtaisesti yleensä kuulemaan tuomioistuinta, jossa asia on vireillä, ja näin vain lisättäisiin tuon pääasian

kestoja ja työmääriä. On myös mahdollista, jos asia kuitenkin ratkaistaisiin lautakunnassa lainkäyttöasian vielä vireillä ollessa, että samassa asiassa tehty viivästyskantelu ratkaistaisiinkin tuomioistuimessa itse viivästyksen osalta asiallisesti toisin. Ehdotus ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tarjoa mahdollisuutta lautakunnan käytännön ja tuomioistuinikäytännön välisen lainsoveltamisristiriidan ratkaisemiseen.

Kouvolan hallinto-oikeus ehdottaa 3 momentissa tarkoitettua kolmen kuukauden määräajan pidentämistä kuuteen kuukauteen, jolloin se olisi yhtä pitkä ihmisoikeussopimuksen 35 artiklassa säädetyn määräajan kanssa.

Vakuutus-oikeus toteaa, että vakuutus-oikeuden päätöksellä sen käsittelemä asia on lainvoimaisesti ratkaistu lukuun ottamatta eräitä tapaturma-asioita. Asian ratkaisupäivä on käytännössä aina aikaisempi kuin päätöksen postituspäivä. Tämän vuoksi vakuutus-oikeus katsoo, että määräaika hakemuksen tekemiselle tulisi laskea päätöksen postittamisesta. Määräajasta hakemuksen tekemiselle tulisi säätää laissa selkeästi ja mainita sen lisäksi, että erityisen painavista syistä määräajasta voidaan poiketa.

Suomen Lakimiesliitto ry kiinnittää huomiota mietinnön perusteluissa esitettyyn kantaan, jonka mukaan pykälässä säädetyn kolmen kuukauden määräajan laiminlyönnistä huolimatta hakemusta ei muodollisilla perusteilla jätettäisi tutkimatta, jos hakemus olisi myöhästynyt esimerkiksi viikolla tai parilla päivällä. Lakimiesliitto katsoo, että kun kysymys on tutkimatta jättämisen perusteista, tällainen lainsäädäntötekniikka ei ole hyväksyttävä. Poikkeuksista on säädettävä tyhjentävästi laissa. Samoin *Suomen tuomariliitto ry* katsoo, että jo hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun vuoksi määräaika koskevista poikkeuksista tulisi säätää erikseen.

13 § Asian käsittely

Oulun käräjäoikeus pitää pykälän 2 momentin sanamuotoa epäselvänä ja muuttaisi ensimmäisen lauseen muotoon:

”Oikeusministeriö määrää valtionasiamieheksi hyvityslautakuntaan oikeusministeriön virkamiehen, jonka tehtävänä on edustaa valtiota asian käsittelyssä lautakunnassa.”

Oulun käräjäoikeus pitää pykälän 3 momenttia epäselvänä ja muuttaisi sen kuulumaan seuraavasti:

”Hyvityslautakunta voi toimittaa asiassa asianosaisen pyynnöstä tai katsoessaan sen muutoin tarpeelliseksi suullisen käsittelyn asian selvittämiseksi. Asian käsittelyyn sovelletaan muutoinkin soveltuvin osin hallintolakia (434/2003).”

Professori Mäenpää pitää perusteltuna sitä, että asian käsittelyssä sovellettaisiin lähinnä hallintolakia. Valtion edustajaa koskeva sääntely poikkeaa tosin hallintoasian käsittelyssä yleensä noudatettavasta menettelystä, mutta tälle erityispiirteelle on esitetty riittävän painavat perustelut.

15 § *Hakemuksen tutkimatta jättäminen*

Apulaisoikeuskansleri viittaa pykälän 1 momentin 1 kohdan perusteluihin, joissa todetaan, että hyvityslautakunta voisi siirtää kantelukirjelmätyyppiset asiat asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Apulaisoikeuskansleri katsoo, että tutkimatta jätettyjen hyvityshakemusten laillisuusvalvojille siirtämisen sijasta saattaisi ainakin joissakin tapauksissa olla asianmukaisempaa ilmoituksessa tutkimatta jättämisestä informoida hakijaa mahdollisuudesta saattaa viranomaistoiminnan lainmukaisuus ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen asiassa valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen tutkittavaksi.

Kuopion hallinto-oikeus toteaa, että kysymyksessä on hakemusasia. Lähtökohtaisesti tällainen asia ei saavuta oikeusvoimaa, vaan hakemuksen voi tehdä uudelleen. Hallinto-oikeus kysyy, onko syytä säätää, ettei samoilla perusteilla tehtyä uutta hyvityshakemusta oteta käsiteltäväksi.

16 § *Kustannukset*

Oulun käräjäoikeus pitää pykälän 2 momenttia epäselvänä ja ehdottaa seuraavaa sanamuotoa:

”Hakijalle, jolle on hänen viivästyneeksi katsomaansa asiaa aikaisemmin käsiteltäessä myönnetty oikeusapua tai määrätty puolustaja, voidaan samoin korvata tämän lain mukaisesta asian käsittelystä aiheutuneet kohtuulliset kulut.”

18 § *Tiedonsaantioikeus*

Ulkoasiainministeriö katsoo, että säännöstä tiedonsaantioikeudesta on syytä vielä harkita erityisesti tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden varmistamiseksi.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies kysyy, ulottuvatko pykälässä tarkoitetut tietojensaantioikeudet ja –tarpeet myös sellaisiin viranomaisen asiakirjoihin, jotka liittyvät yksin ehdotuksen 4 §:ssä tarkoitettuun oikeudenkäynnin alkamisajankohtaa edeltävään hallintomenettelyvaiheeseen. Näiltä osin ehdotettu sääntely ei ole erityisen täsmällistä.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan pykälän 1 momentti näyttää mahdollistavan tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden sivuuttamisen, mikä ei tosin ilmene selkeästi ehdotuksesta. Neuvottelusalaisuuden syrjäyttämiseen ei ole mitään perusteita, eikä se ehkä ole ollut tarkoituksenakaan. Ehdotus ei tällaisenaan ole hyväksyttävissä.

19 § *Julkisuus ja salassapito*

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies huomauttaa, että hyvityslautakunnan toiminnassa julkisuuskysymykset tullevat muodostamaan merkittävän työmäärän.

Suomen tuomariliitto ry katsoo, että mikäli hyvityslautakunnassa laaditaan asiakirjoja, joita voidaan rinnastaa tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluviksi, niiden salassapidosta tulisi säätää erikseen.

5 luku

Erinäiset säännökset*20 § Vahingonkorvausvaatimukset*

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies huomauttaa, että vaikka hyvityslautakunta voisi antaa lausuntoja erillisissä vahingonkorvausoikeudenkäynneissä siitä, onko asian käsittelyssä tapahtunut viivästystä, poissuljettua täytyy olla sen, että lausunnossa otettaisiin kantaa esimerkiksi viivästyksen ja väitettyjen aineellisten vahinkojen väliseen syy-yhteyteen.

21 § Muutoksenhakukielto ja päätöksen oikaiseminen

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa, että ehdotettu jatkomuutoksenhaun kieltäminen ei ilmeisesti olisi ristiriidassa ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaiselta oikeussuojakeinolta edellytetyn kanssa.

Korkein oikeus pitää perusteltuna sitä, ettei hyvityksestä päättävän elimen ratkaisuun voisi hakea muutosta. Tässä suhteessa perustuslain 21 §:n 1 momentti aikaansaa ongelman, johon työryhmäkin on kiinnittänyt huomiota. Oikeudenkäynnin viipymiseen perustuvan hyvitysasian käsittelyn ei kuitenkaan pidä johtaa uuteen oikeudenkäyntiin.

Turun hallinto-oikeus pitää perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden valossa vähintäänkin kyseenalaisena työryhmän esittämää kantaa, jonka mukaan organisoimalla hyvityshakemusten ensi asteen käsittely riippumattomaan, puolueettomaan lainkäyttöelimeen sen päätöksistä ei tarvitse järjestää mahdollisuutta muutoksenhakuun tuomioistuimessa. Jo ihmisoikeusloukkauksen toteuttavaan mittaan viivästyneestä oikeudenkäynnistä aiheutuneen haitan korvaaminen ei hallinto-oikeuden käsityksen mukaan voine olla sellainen yksinkertainen asia, johon ei perustuslain mukaisen muutoksenhakuoikeuden tulisi ulottua.

Suomen Lakimiesliitto ry katsoo, että muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen edellyttää vielä lisäselvittelyä. Mietinnössä esitetyt perustelut puhuvat ennemminkin muutoksenhakuoikeuden puolesta kuin sitä vastaan.

Professori Lappalainen katsoo, että kun kyseessä on valtakunnan tasolla ainoan erityistuomioistuimeen rinnastettavan elimen ratkaisu, voidaan muutoksenhakukieltoa puoltaa (vrt. myös esim. työtuomioistuin). Lakiin sisällytetyt muutoksenhakukiellot koskevat kuitenkin vakiintuneen käsityksen mukaan vain varsinaisia muutoksenhakuaineistoja, eivät sen sijaan ylimääräisiä muutoksenhakuaineistoja. Lappalainen pitää säännöstä, joka *expressis verbis* kieltää ylimääräisen muutoksenhaun lainvoimaiseen tuomioon rinnastettavaa ratkaisua vastaan, systeeminvastaisena, eikä sellaista pitäisi lakiin ottaa. Ylimääräisen muutoksenhaun luvallisuus tulisi jättää yleisten prosessioikeudellisten periaatteiden ja säännösten varaan. Lakiin olisi kyllä syytä ottaa säännös siitä, mihin instanssiin ylimääräinen muutoksenhaku olisi tehtävä. Luontevin vaihtoehto olisi Lappalaisen mielestä korkein oikeus.

Professori Mäenpään mielestä ei ole ongelmattomasti selvää, että tällaiseen perusoikeuden toteuttamista koskevaan viranomaispäätökseen, joka vielä perustuu sisällöllisesti suhteellisen väljään toimivaltanormiin, voitaisiin kohdistaa täysin kattava muutoksenhakukielto ehdotetulla tavalla.

23 § *Hyvityslautakunnan lausunto*

Helsingin hovioikeus katsoo, että viivästyshyvitykset tulisi ratkaista kevyen organisaation puitteissa. Hyvityksistä päättävälle elimelle ei tulisi siten säätää neuvoa-antavan elimen roolia. Vaarana myös olisi, että hyvityslautakunta ruuhkautuisi.

Vaasan hovioikeus pitää lausuntomenettelystä ehdotettua sinänsä hyväksyttävänä kiinnittäen kuitenkin huomiota siihen, kuinka perusteltua lausuntomenettelyn soveltaminen on varsinaisessa viivästyskanteluasiassa silmällä pitäen sitä nopeusvaatimusta, joka viivästyskantelun ratkaisemiselle on mietinnössä asetettu.

Kouvolan hallinto-oikeus esittää, että yksittäisten lausuntojen antamisvelvollisuuden lisäksi laissa voitaisiin säätää hyvityslautakunnan velvollisuudesta tiedottaa linjastaan yleisesti tuomioistuimille ja niiden asiakkaille. Esimerkiksi vuosikertomuksen julkaiseminen tai kotisivulla tapahtuva tiedottaminen saattaisi vähentää turhia tuomioistuinten lausuntopyyntöjä ja hallinnon asiakkaiden kanteluita ja hyvitysvaatimuksia.

Oulun käräjäoikeus pitää varsin perusteltuna ehdotusta siitä, että käräjäoikeus voisi pyytää hyvityslautakunnalta lausunnon viivästyisestä.

6 luku

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

27 § *Ihmisoikeustuomioistuimelle tehtyjen valitusten käsittely*

Oulun käräjäoikeus katsoo, että pelkkä viittaus ihmisoikeussopimuksen 41 artiklan tulkintakäytäntöön pykälän 3 momentissa ei täytä hyvälle lainsäädännölle asetettavia yksiselitteisyys- ja täsmällisyysvaatimuksia. Tavallisella kansalaisella ei ole mahdollisuutta saada selkoa siitä, millä perusteella oikeudenkäyntikuluvaatimus tullaan ratkaisemaan.

28 § *Ennen lain voimaantuloa päättyneet oikeudenkäynnit*

Apulaisoikeuskansleri katsoo, että syyttäjän syyttämättä jättämien asioiden osalta esitutinnan päättymishetkeen perustuva säännös johtaa lain soveltamisalaan kuuluviin muihin asioihin nähden epäjohdonmukaiseen tilanteeseen. Hyvitysmenettelyn ulkopuolelle rajautuvat rikosasiat, joissa syyttäjä on tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen enintään kuusi kuukautta ennen lain voimaantuloa, mutta joissa esitutkinta on valmistunut yli kuusi kuukautta ennen lain voimaantuloa.

5.2 Laki oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta

2 luku

Päätösvaltaisuudesta

11 §

Ulkoasiainministeriön mukaan olisi syytä harkita vaihtoehtoa, jossa viivästyskantelut aina ratkaistaisiin vähimmäiskokoonpanossa yhden tuomarin toimesta. *Kouvolan hovioikeus* pitää kannatettavana ehdotettua säännöstä, jonka mukaan viivästyskantelu voidaan käsitellä säännönmukaista kevyemmässä kokoonpanossa. *Professori Virolainen* sen sijaan ei kannata ehdotusta, vaan päinvastoin pitää yhdenmukaisen käytännön luomiseksi perusteltuna, että viivästyskantelu ratkaistaisiin kokoonpanossa, johon kuuluu kolme vakinaista tuomaria.

28 luku

Kantelu oikeudenkäynnin viivästymisestä

1 §

Turun hovioikeus katsoo, että korkeimman oikeuden asema prejudikaattituomioistuimena ei tue sen tekemistä mietinnössä ehdotetuksi kantelutuomioistuimeksi.

Valtakunnansyyttäjänvirasto ja *professori Virolainen* pitävät tärkeänä sitä, että viivästyskantelu on käytettävissä myös hovioikeudessa vireillä olevissa asioissa, koska huomattava osa viivästymisistä aiheutuu nimenomaan hovioikeusvaiheessa. Myös *eduskunnan apulaisoikeusasiamies* pitää tarpeellisena mahdollisuutta tehdä viivästyskantelu myös hovioikeuksien menettelyistä.

Professori Kulla pitää puutteena sitä, että viivästyskantelua ei voi tehdä korkeimpien oikeuksien toiminnasta. Asioiden käsittelyn viivästyminen korkeimmissa oikeuksissa ei ole harvinaista. Korkeimman oikeuden toiminnasta kantelu voitaisiin tehdä korkeimpaan oikeuteen ja korkeimman hallinto-oikeuden toiminnasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies esittää, että jatkovalmistelussa voisi selventää, olisiko myös ns. väliintulijalla oikeus viivästyskantelun tekemiseen.

2 §

Kouvolan hovioikeus pitää ehdotettuja 2-4 §:n säännöksiä viivästyskantelun käsittelemisestä mahdollisimman yksinkertaisessa menettelyssä kannatettavina.

Espoon käräjäoikeus, *Joensuun käräjäoikeus* ja *Vantaan käräjäoikeus* katsovat, että viivästyskantelun tutkimisen edellytykseksi tulisi asettaa se, että kantelija olisi ennen kantelun tekemistä tehnyt asiaa käsittelevään tuomioistuimeen kiirehtimispyynnön.

3 §

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies huomauttaa, että alempi oikeus ei voine liittää viivästyskantelua käsittelevälle tuomioistuimelle antamaansa selvitykseen aineistoa oikeudenkäyntiä edeltävän hallintomenettelyn kestosta. Viivästyskantelun tutkimisessa tarvittavien selvitysten lienee tarkoitettu perustuvan yksin asian tuomioistuinkäsittelyyn.

Helsingin hovioikeus toteaa, että pykälän perusteluissa mainitusta tuomarin tai vastaavan lausumasta ei säädetä itse lakitekstissä. Tämä on selvä puute, sillä ehdotetussa 5 §:ssä säädetään varsin ankarista toimenpiteistä tuomaria tai alempaa tuomioistuinta kohtaan. Koska perustelujen mukaan ylempi tuomioistuin ei olisi sidottu asianosaisen vaatimuksiin tai perusteisiin, alemman tuomarin tulisi ”varmuuden vuoksi” lausua kaikista eri seuraamusvaihtoehdoista tai joka tapauksessa alemmalle tuomarille tulisi yleensä varata tilaisuus lausua niistä. Kantelijalle puolestaan tulisi yleensä varata tilaisuus lausua tuomarin lausuman johdosta. Hovioikeuden mukaan työryhmä on harkinnut puutteellisesti tämän kontradiktorseen periaatteeseen kuuluvan kuulemisvelvollisuuden.

Vantaan käräjäoikeus ehdottaa, että pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että käräjäoikeuden selvitykseen olisi liitettävä asiaa koskeva oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 18 §:n 3 momentissa edellytetty aikataulusuunnitelma / prosessisuunnitelma. Tällöin hovioikeus voisi päätellä siitä, miten jo ennen kantelun tekemistä asiassa oli ajateltu menetellä.

4 §

Kouvolan hovioikeus pitää kannatettavana säännöstä viivästyskantelun käsittelemisestä kiireellisesti. *Turun hovioikeus* katsoo, että käsittelyn määräajan tulisi olla kolme kuukautta. Ehdotettu yhden kuukauden määräaika on ainakin hovioikeuden osalta aivan liian lyhyt. Perusteena käsitykselleen hovioikeus viittaa asioiden käsittelyn ruuhkautumiseen ja siihen, että kantelun johdosta annettavat määräykset edellyttävät eri tahojen kanssa käytäviä neuvotteluja. *Vaasan hovioikeudella* ei ole huomautettavaa ehdotettuun määräaikaan. *Professori Virolainen* lyhentäisi ehdotetun yhden kuukauden enimmäisajan kolmeen viikkoon.

Itä-Suomen hovioikeuden mukaan on tarpeetonta säätää, että hovioikeudessa asia voidaan ratkaista ilman esittelyä. Säännöksen tarpeettomuus johtuu siitä, että hovioikeuslain 6 §:n 3 momentin 1. virkkeen mukaan myös hovioikeuden jäsen voi toimia asian esittelijänä.

5 §

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies esittää harkittavaksi, tulisiko pykälän mukaisen määräyksen saaneella tuomioistuimella itsellään olla mahdollisuus esittää muutettavaksi niitä keinoja, jotka ylempi tuomioistuin on aikaisemmin vallinneiden mutta muuttuneiden olosuhteiden perusteella määrännyt noudatettavaksi, jos esimerkiksi asianosaiset ovat passiivisia eivätkä tee uutta hakemusta.

Apulaisoikeuskansleri katsoo, että pykälän 2 momentin 3 kohdan perusteluissa mainittu mahdollisuus määrätä, ettei tuomarille jaeta tiettyinä aikoina uusia asioita, olisi ehdotetun säännöksen sanamuotoon nähden yllättävä. Momentin 4 kohdan perusteluista ilmenevä vaatimus, että käräjäoikeudessa vireillä olevaa asiaa käsittelemään määrättävän henkilön olisi oltava vakinaisessa asessorin tai viskaalin virassa, ei käy ilmi ehdotetusta säännöksestä. Perusteluteksti jättää lisäksi avoimeksi sen, vaaditaanko asiaa käsittelemään määrättävältä jäseneltä vakinaista virkaa siinä tapauksessa, että hän ei olisikaan hovioikeuden esittelijä.

Itä-Suomen hovioikeus katsoo, että ylemmän tuomioistuimen käytettävissä olevasta keinovalikoimasta tulisi poistaa pykälän 2 momentin 3 kohdan perusteluissa esitetty mahdollisuus määrätä, ettei asiaa käsittelevälle tuomarille jaeta tiettyinä aikoina uusia asioita tai että kyseinen asia jaetaan toiselle tuomarille. Vaarana on, että viivästyskantelua pyritään perusteettomasti käyttämään mieleisen henkilövaihdoksen aikaansaamiseksi.

Kouvolan hovioikeus katsoo, että on vaikea ennakoida sellaista tilannetta, jossa kohtien 1-4 mukaiset keinot eivät olisi riittäviä, vaan tarvittaisiin 5 kohdassa ehdotettua asian siirtoa toiseen tuomioistuimeen.

Turun hovioikeuden mukaan on kyseenalaista, estävätkö ehdotetut kantelutuomioistuimen käytettävissä olevat keinot todella oikeudenkäynnin viivästymistä. Eräät näistä keinoista ovat sellaisia, että niihin turvautuminen edellyttää ehdottomasti eri tahojen kanssa käytäviä neuvotteluja. Tällaisia ovat pykälän 2 momentin 3-5 kohdissa tarkoitettut keinot. Ainakin näiden käyttöön ottaminen soveltuu huonosti, jos ollenkaan, lainkäyttöasian ratkaisukokoonpanon määrättäväksi.

Vaasan hovioikeudella ei ole huomautettavaa pykälässä ehdotettuihin ylemmän tuomioistuimen käytettävissä oleviin keinoihin.

Jyväskylän käräjäoikeus katsoo, että pykälän 2 momentin 3-5 kohtien määräyksiä ei voida käytännössä antaa tai että niiden toteuttaminen olisi erittäin vaikeaa. Kohdan 3 tuomioistuimen kokoonpanoa koskevaa määräystä on vaikea toteuttaa, koska istuntopäivät on sovittu pitkäksi ajaksi eteenpäin ja lisäjäsenen ottaminen aiheuttaa hankaluuksia ko. tuomarin muissa virkatehtävissä. Kohtien 4 ja 5 määräykset puolestaan vaikeuttaisivat ko. vieraiden tuomioistuinten päivittäistä rutiinia niin paljon, että ko. määräyksiä ei ainakaan välittömästi voitaisi toteuttaa. Kohdan 2 määräystä voi olla vaikea käytännössä toteuttaa. Ongelmana on, miten ylempi tuomioistuin tietää, milloin jokin prosessitoimi on järkevintä toteuttaa juuri ko. asian kohdalla. Tästä voivat jutun asianosaisetkin olla eri mieltä.

Professori Lappalainen katsoo, että kantelun hyväksymiskynnyksen tulee olla alempana kuin hyvityksen hyväksymiskynnyksen. Kantelu ei toimi, jos asianosaisen on odotettava kovin pitkää ja merkittävää viivästystä ennen reagointiaan. Olennaista on, että kantelutilanteessa on kyse niin kauas tulevaisuuteen jatkuvasta viivästyksestä, että kanteluinstanssin mahdollisesti määräämät toimenpiteet voivat vielä vaikuttaa prosessia nopeuttavasti.

6 §

Kouvolan hovioikeus pitää pykälää tarpeettomien kanteluiden ehkäisemiseksi kannatettavana.

Valtakunnansyyttäjänvirasto pitää perusteluissa esitettyjä lausumia viivästyskantelun vaikutuksista asianmukaisina ja keskeisenä sitä, ettei ylemmän tuomioistuimen antaman määräyksen mahdollisella noudattamatta jättämisellä ole vaikutusta itse pääasiaan.

Professori Lappalainen ei kannata ehdotettua valituskieltoa. Normaalisti hovioikeuden ratkaisuun sinne kanteluteitse tullessa asiassa voidaan hakea muutosta valitusteitse korkeimmalta oikeudelta (valituslupaa pyytäen). Näin on asian laita oikeudenkäymiskaaren 31 luvun kantelutilanteiden lisäksi esim. ns. vangitsemiskantelua tai kirjoitusvirheen oikaisukantelua koskevassa asiassa. Asianosaisen mahdollisuus tehdä uusi kantelu ei poista intressiä hakea hovioikeuden ratkaisuun muutosta, koska muutoksenhaussa voidaan kontrolloida hovioikeuden ratkaisun oikeellisuus. Toisin kuin mietinnön perusteluissa katsotaan, Lappalaisen mielestä hovioikeuden kantelun johdosta antama päätös on ylimääräisen muutoksenhaun kohteeksi kelpaava oikeudellinen ratkaisu.

5.3 Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta

13 a § Viivästyskantelu

Helsingin hallinto-oikeus lisäisi pykälän lakiviittaukseen ”soveltuvin osin”. Hallinto-oikeus huomauttaa asianosaikäsitteen olevan hallintolainkäyttölain muutosesityksessä ja sen perusteluissa osin epäselvä. Ehdotetun 30 a §:n perustelujen mukaan käsittelyaika-arvio tulee pyynnöstä antaa myös viranomaiselle, vaikka pykälän sanamuodon mukaan pyynnön voi tehdä asianosainen. Mikäli lakiesityksessä tarkoitetaan kuitenkin viivästyskantelun osalta vain yksityistä asianosaista, on 13 a §:n alkuun syytä lisätä: ”Yksityinen asianosainen voi kannella...”

Kouvolan hallinto-oikeus ehdottaa, että pykälässä säädettäisiin viivästyskantelun tekemisen edellytykseksi se, että muutoksenhakijan olisi ennen kantelun tekemistä varattava hallinto-oikeudelle kirjallisella ilmoituksella kahden kuukauden määräaika ratkaista asia. Hallinto-oikeus voisi tarvittaessa lähettää muutoksenhakijalle selvityksen viivästyksen syistä, mikä voisi vähentää kanteluhaluutta.

Kuopion hallinto-oikeus kysyy, voiko viivästyskantelun tehdä vain muodollinen asianosainen vai myös materiaallinen asianosainen.

13 b § Toimenpiteet

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ei pidä riittävänä sitä, että mietinnön perusteluissa on todettu, ettei ulkopuolisen tuomarimääräämistä hallintolainkäyttöasioissa määrääjäksi hallinto-oikeuteen tule käyttää ”pidempiaikaiseen” tuomioistuimen resurssitarpeeseen. Apulaisoikeusasiamies pitää määrääkaisuuden enimmäispituuden määrittelyä ehdotetussa laissa tarpeellisenä.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan pykälän luettavuutta voitaisiin parantaa muotoilemalla lainkohta kuulumaan seuraavasti:

”...määrätä palveluksessaan olevan esittelijän tai *toisesta hallinto-oikeudesta tuomarin* suostumuksellaan käsittelemään asiaa tai vastaavia asioita”

Kuopion hallinto-oikeus katsoo, että pykälän 2 momentin 3 kohta liittyy kiinteästi hallinto-oikeuden johtamiseen. Tätä kohtaa on syytä harkita ylituomarin ja jaoston puheenjohtajan johtamisvastuun näkökulmasta. Hallinto-oikeus toteaa lisäksi, että lähtökohtaisesti resurssien tasaaminen antamalla lisätyövoimaa tai siirtämällä asia muualle on hyvä asia, mutta voi viestiä toista oikeuslaitoksesta ja resurssien oikeasta jaosta, joka kuuluu perusrakenteiden ylläpitoon.

30 a § *Käsittelyaika-arvio*

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ehdotettu yleissäännös käsittelyaika-arviosta näyttää erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden osalta liian kategoriselta. Aivan äskettäin on maankäyttö- ja rakennuslakia vastaavalta osin täydennetty (188 §, 1441/2006), mutta kohdennetummalla erityissäännöksellä, jonka mukaan velvollisuus käsittelyaika-arvion antamiseen koskee vain kiireellisenä käsiteltäviä kaava-asioita, ja niitäkin vain kunnan, ei muiden asianosaisten pyynnöstä. Korkeimman hallinto-oikeuden kohdalla ehdotetun kaltainen yleissäännös saattaisi käytännössä tarkoittaa vain karkeiden tilastollisten arvioiden antamista, mikä ei välttämättä palvelisi kenenkään etua, mutta aiheuttaisi kyllä lisätyötä ja ehkä vääriä odotuksia.

Kouvolan hallinto-oikeus katsoo, että mietinnössä ehdotetussa muodossa asianosaiselle voi tulla käsittelyaika-arviosta sellainen käsitys, että päätös on luvattu antaa tiettyinä ajankohtana, mistä ei kuitenkaan ole kysymys. Säännös on ehdotetussa muodossa tarpeeton. Tämän vuoksi pykälä voitaisiin kirjoittaa esimerkiksi seuraavasti:

”Oikeusministeriön on sopivalla tavalla julkaistava tietoja hallintotuomioistuinten keskimääräisistä käsittelyajoista tuomioistuimittain. Kiireelliseksi säädetyssä asiassa tai sellaisessa asiassa, jossa käsittelyaika on ylittänyt keskimääräisen käsittelyajan, hallintolainkäyttöelimen on annettava pyynnöstä asianosaiselle yksittäisen asian käsittelyaikaa koskeva arvio.”

Oulun hallinto-oikeus katsoo, että käsittelyarvio voi antaa tuomioistuimelle työskentelyrauhaa, mutta toisaalta asettaa paineita suoriutua päätöksen antamisesta arviossa ilmoitettuna aikana. Hallinto-oikeuden mukaan ei ole mitenkään epäkorrektia, että asian ratkaisemiseksi arvioitu aika ilmoitetaan asianosaisille heidän pyytäessään etukäteen. Käsittelyaika-arvio antaa ryhtiä työn suunnitteluun, vaikkakaan se ei ole sitova.

Turun hallinto-oikeus kannattaa työryhmän ehdotusta käsittelyaika-arvion antamisesta.

Vakuutus-oikeus ei pidä käsittelyaika-arvion antamista vakuutus-oikeuteen soveltuvana. Useat vakuutus-oikeudessa käsiteltävät asiat ”elävät” koko ajan, koska muutoksenhakijalla on mahdollisuus toimittaa uutta selvitystä niin kauan kuin asia on vakuutus-oikeudessa vireillä ja käytännössä näin usein tehdäänkin. Kun lisäselvitystä saattaa joissakin tapauksissa tulla kuukausittain eikä sen vaikutus asian käsittelyaikaan

välttämättä riipu vakuutusosoikeudesta, saatettaisiin samassa asiassa joutua antamaan useita aika summittaisia arvioita käsittelyajasta. Vaarana on, että käsittelyaikaa koskevan arvion antaminen kääntyisi tarkoitustaan vastaan. Joka tapauksessa olisi selkeämpää, jos myös uuden arvion antamisvelvollisuudesta säädettäisiin itse laissa ja siinä tämän velvollisuuden ulkopuolelle rajattaisiin ainakin tapaukset, joissa käsittelyaika pitenee muutoksenhakijan toimittaman lisäselvityksen vuoksi.

53 a § *Hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen käsittelyn viivästyminen*

Professori Mäenpää toteaa, että ihmisoikeussopimuksen mukaista oikeuskäytäntöä korostava lähtökohta vaikuttanee siihen, että viivästymisen vaikutukset rajoittuisivat uuden säännöksen mukaan vain *taloudellisuonteisiin* hallinnollisiin sanktioihin. Perustuslain 21 §:n viivytyksettömyys –vaatimus ei sen sijaan rajoitu vain tällaisten hallinnollisten sanktioiden käsittelyyn, vaan koskee kaikkia hallinnollisia seuraamuksia. Ehdotettu rajoitus ei ilmeisesti ota riittävästi huomioon perustuslain 21 ja 22 §:stä johtuvia vaatimuksia. Siten myös muiden hallinnollisten sanktioiden (esimerkiksi kurinpito) käsittelyn yhteydessä viivästymisellä tulisi olla merkitystä.

5.4 Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain muuttamisesta

6 a §

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan jokainen viivästyskantelu olisi esiteltävä korkeimman hallinto-oikeuden istunnossa. Tämä koskee jopa ehdotetun pykälän 2 momentin säännöstä, jonka mukaan aikaisemmin jo hylätty kantelu voitaisiin tietyin edellytyksin käsitellä yhden tuomarin istuntokokoonpanossa.

5.5 Laki oikeusapulain 17 §:n muuttamisesta

Helsingin hovioikeus ei pidä aiheellisena avustajan palkkion kytkemistä kantelun menestymiseen työryhmän ehdottamalla tavalla. Hovioikeus pitää riittävinä oikeusapulain 17 §:ssä säädettyä avustajan oikeutta kohtuulliseen palkkioon vain tarpeellisista toimenpiteistä ja oikeusavun palkkioperusteista annetun asetuksen 9 §:ssä säädettyä mahdollisuutta alentaa avustajalle maksettavaa palkkiota.

Kouvolan hovioikeus, Vaasan hovioikeus, Helsingin oikeusaputoimisto ja Tampereen oikeusaputoimisto pitävät aiheettomien kanteluiden ehkäisemiseksi kannatettavana ehdotettua säännöstä, jolla rajoitetaan avustajan oikeutta palkkioon ja kulukorvaukseen viivästyskantelun tekemisestä.

Suomen Asianajajaliitto ja *professori Virolainen* sen sijaan pitävät ehdotettua säännöstä aiheettomien ja toistuvien kanteluiden torjumiseksi liioiteltuna ja katsovat, että pääsääntönä tulisi olla avustajan oikeus palkkioon. Suomen Asianajajaliitto ehdottaa, että palkkiota ja kuluja ei korvattaisi, jos viivästyskantelun tekemiseen ei ole ollut perusteltua syytä. Virolainen esittää, että palkkion epääminen tulisi kysymykseen vain, jos viivästyskantelun tekeminen on ollut ilmeisen perusteetonta.

5.6 Laki tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Itä-Suomen hovioikeus katsoo, että oikeudenkäyntimaksun perusteettomasta kantelusta ainakin silloin, kun se tehdään toistamiseen, tulisi olla korkeampi kuin esitetty 50 euroa. On toiveajattelua, että viivästyskanteluun turvautuisivat vain ne, joiden kantelu sittemmin menestyy tai joilla kantelun tekemiseen on muutoin ollut perusteltu syy.

Aiheettomien viivästyskanteluiden ehkäisemiseksi *Vaasan hovioikeus* kannattaa ehdotusta siitä, että viivästyskantelun käsittelystä peritään 50 euron maksu ja että maksua ei peritä, jos kantelu hyväksytään.

5.7 Laki ulosottokaaren 4 luvun 19 §:n muuttamisesta

Ulkoasiainministeriö pitää tärkeänä ehdotettua ulosmittauskieltoa.

5.8 Laki tuloverolain muuttamisesta

Ulkoasiainministeriö kannattaa ehdotettua 78 a §:n säännöstä hyvitysten ja korvausten verovapaudesta.

Lausunnonantajat

Oikeussuojakeinotyöryhmän mietinnöstä (2006:21) pyydettiin lausunto 52 taholta, joista 45 antoi lausunnon.

Lausunnon antoivat seuraavat:

Sisäasiainministeriö
Ulkoasiainministeriö
Valtiovarainministeriö (lausunnon liitteenä valtiovarainministeriön henkilöstöosaston lausunto 27.2.2007)

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
Apulaisoikeuskansleri

Korkein oikeus

Korkein hallinto-oikeus
(toimittanut hallintoneuvos Pekka Vihervuoren asiasta laatiman muistion, jota on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 6.3.2007)

Helsingin hovioikeus
Itä-Suomen hovioikeus
Kouvolan hovioikeus
Rovaniemen hovioikeus
Turun hovioikeus
Vaasan hovioikeus

Helsingin hallinto-oikeus
Hämeenlinnan hallinto-oikeus
Kouvolan hallinto-oikeus
Kuopion hallinto-oikeus
Oulun hallinto-oikeus
Rovaniemen hallinto-oikeus
Turun hallinto-oikeus

Espoon kärjäoikeus
Helsingin kärjäoikeus
Joensuun kärjäoikeus
Jyväskylän kärjäoikeus
Lahden kärjäoikeus
Oulun kärjäoikeus
Porin kärjäoikeus
Tampereen kärjäoikeus
Vantaan kärjäoikeus

Markkinaoikeus
Työtuomioistuim
Vakuutusosikeus

Valtakunnansyyttäjänvirasto
Oulun kihlakunnan syyttäjänvirasto
Turun kihlakunnan syyttäjänvirasto

Helsingin oikeusaputoimisto
Tampereen oikeusaputoimisto

Suomen Asianajajaliitto
Suomen Lakimiesliitto ry
Suomen tuomariliitto ry

Professori Heikki Kulla
Professori Juha Lappalainen
Professori Olli Mäenpää
Professori Jyrki Virolainen
Dosentti Jukka Viljanen

Lausuntoa eivät antaneet seuraavat:

Vaasan hallinto-osikeus
Turun kärjäosikeus (ilmoittanut, että se ei anna lausuntoa)
Espoon kihlakunnanviraston syyttäjäosasto
Julkiset oikeusavustajat ry
Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry
Professori Mika Hemmo
Professori Veli-Pekka Viljanen