

7.9.2011

Dnro 2438/5/11

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI OIKEUDENKÄYNNIN VIIVÄSTYMISEN HYVITTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN JA HALLINTOLAINKÄYTTÖLAIN MUUTTAMISESTA

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 20.6.2011 (OM 8/41/2011)

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

Pidän luonnosteltujen ehdotusten ydinsisältöä erittäin tärkeinä, ja lainmuutokset tulisikin toteuttaa kiireellisesti. Hanke on kiitosta ansaitseva.

Minulla on ehdotusluonnoksesta eräitä kriittisiä huomioita. Ensimmäinen niistä liittyy lainmuutoksen ehdotettuun voimaantulopäivään, 1.1.2013. Lain tulisi mielestäni tulla voimaan huomattavasti tätä aikaisemmin. Ehdotusluonnoksessa ajankohtaa on perusteltu hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmien kehittämishankkeella, jonka avulla hallintotuomioistuimille tulisi mahdollisuus seurata asian kokonaiskäsitelyaika. Asianhallintajärjestelmien kehittäminen on itsessään tärkeää. En kuitenkaan pidä järjestelmän luomisen odottamista – jollaisiin voi liittyä aikataulullisia riskejä – riittävänä tai hyväksyttävänä syynä sille, että lainmuutos tulisi voimaan vasta vuoden 2013 alusta. Mielestäni hyvitysvaatimuksen tekeminen tulisi laajentaa hallintolainkäyttöön niin pian kuin mahdollista. Valtiolla on jo tänä päivänä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukainen velvollisuus oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämiseen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 2/2009 vp pitänyt erityisen tärkeänä, että hyvityslain soveltamisalaa laajennetaan ”mahdollisimman pian”. Se, että tästä lausumasta on kulunut aikaa jo lähes kaksi ja puoli vuotta, ja nyt ehdotetaan lainmuutoksen tulevan voimaan vasta yli puolentoista vuoden päästä, ei mitenkään täytä vaatimusta mahdollisimman nopeasta toiminnasta. Ehdotettuja säännöksiä on täysin mahdollista soveltaa myös niin, että hyvitysvaatimusten kohdalla asian kokonaiskesto määritellään manuaalisesti.

Se, että asian kiireelliseksi määräämistä ei ehdoteta hallintolainkäyttöasioihin, on linjassa oikeusuojakeinotyöryhmän (OMTRM 2006:21) aikaisempien – hallintotuomioistuinten kohdalla toteutumatta jääneiden – ehdotusten kanssa. Hallintotuomioistuinten toimivaltaan kuuluvien asiaryhmien lukuisuus ja erilaisuus huomioon ottaen asian kiireelliseksi määräämistä koskevalla lainmuutoksella ei ehkä olisikaan oikeudenkäyntejä yleisesti jouduttavaa vaikutusta.

Ehdotusluonnoksen mukaan tuomioistuimen tulisi hyvitysvaatimusta koskevassa ratkaisussaan todeta, missä vaiheessa oikeudenkäyntiä viivästyminen on tapahtunut. Tällainen vaatimus on sinänsä luonnollinen, jotta asiassa tulee seikkaperäisesti tutkituksi ja arvioiduksi, kuinka kauan prosessi on missäkin vaiheessa kestänyt, onko asian tutkinta edennyt ilman pitkiä

passiivisia vaiheita ja onko kesto eri vaiheissa ja kokonaisuutena tarkastellen kohtuuton tai viivästynyt. Luonnostellut oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain 9 §:n 2 momentin ja 12 §:n 1 momentin muutokset ovat säädöstekstien ja perustelujen valossa kuitenkin tulkinnanvaraisia siinä, koskisiko mainittu ”erittelyvelvollisuus” vain hallintotuomioistuimia vai myös yleisiä tuomioistuimia. Säädöstekstit viittaisivat siihen, että tällainen velvollisuus koskisi vain hallintolainkäyttöasioissa tehtyjen hyvitysvaatimusten ratkaisuja. En pidä ehdotettua sääntelyä riittävän täsmällisenä. Samaan kritiikkiin liittyy myös se, onko ylipäätään puheena olevassa yksityisen ihmisen oikeusturvatarpeita varten säädetyssä laissa tarpeen kiinnittää huomiota eri ministeriöiden taloudellisten vastuusuhteiden määrittelyyn.

Pidän sinänsä kannatettavana sitä, että tuomioistuimelle asetettaisiin nimenomainen velvollisuus yksilöidä hyvitysvaatimukseen annettavassa päätöksessä se vaihe tai vaiheet, jossa viivästymistä on tapahtunut. Tällainen yksilöiminen edistää asian seikkaperäistä tutkintaa ja päätöksen perusteluiden tasoa. Ehdotusluonnoksessa muutosehdotusta ei ole kuitenkaan perusteltu tuomioistuimen päätöksenteon laatutekijänä, vaan yksinomaan eri ministeriöiden välisten vastuukysymysten kannalta. En ole vakuuttunut siitä, onko tällainen lähestymistapa perusteltu.

Jos 12 §:ään ehdotetun kaltainen eri ministeriöiden vastuiden jakoa koskeva muutos ylipäätään katsotaan tarkoituksenmukaiseksi toteuttaa, olisi siinä tapauksessa luontevaa ja perusteltua, että viivästymisen yksilöintivaatimus koskisi hallintotuomioistuinten lisäksi myös yleisiä tuomioistuimia. Viivästykset rikosoikeudenkäynneissä voivat perustua myös esitutkintavaiheen keston. Esitutkinta voi viivästyä esimerkiksi poliisin, rajavartiolaitoksen, tullin, puolustusvoimien tai terveydenhuoltoviranomaisten menettelyn seurauksena. Loogista olisi, että tällaisissa tilanteissa asianomainen ministeriö (sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö tai puolustusministeriö) olisi vastaavalla tavalla velvollinen korvaamaan viivästyshyvityksestä aiheutuvat kustannukset oikeusministeriölle. Siltä varalta, että esitysluonnoksen valmistelussa ei ole ajateltu tällaista mallia, korostan, että eri ministeriöiden vastuisiin liittyvät kysymykset eivät saa viivästyttää tai estää muutosehdotuksen keskeisen sisällön eli viivästyshyvityksen hallintolainkäyttöön laajentamisen toteutumista.

Valtion puhevaltaa oikeudenkäynnissä käyttäisi ehdotuksen mukaan oikeusministeriö. Ehdotuksen mukaan oikeusministeriötä ja muuta ministeriötä kuultaisiin erikseen lähinnä silloin, kun käsittelyn kestosta tai korvausvelvollisuuteen vaikuttavista viivästymisen syistä on epäselvyyttä. Viivästyshyvityspäätöksestä olisi tavanomainen muutoksenhakumahdollisuus ylempään tuomioistuimeen. Nyt ehdotetun 12 §:n mukaisessa järjestelmässä tilanteissa, joissa eri ministeriöt ovat erimielisiä viivästymisen tapahtumisesta tai siitä vastuullisista tahoista, voisi muutoksenhaussa tulla vastaan tilanne, jossa viivästyshyvityspäätöksestä valittaa sekä yksityinen asianosainen, oikeusministeriö että jokin muu ministeriö. Voimassa olevassa laissa lähdetään siitä, että virallisen syyttäjän tulee noudattaa normaalia tyytymättömyyden ilmoittamismenettelyä myös siltä osin kuin kyse on valittamisesta hyvittämisspäätöksestä, mutta että oikeusministeriö voi valittaa sanotusta päätöksestä tyytymättömyyttä ilmoittamatta. Vastaavasti, jos säännös ministeriöiden välisestä vastuunjaosta katsotaan tarpeelliseksi ja myös muun kuin oikeusministeriön valitusoikeus katsotaan mahdolliseksi, asianomaisen ministeriön tulisi voida valittaa hyvittämisspäätöksestä tyytymättömyyttä ilmoittamatta. Joka tapauksessa ehdotetussa järjestelmässä myös muille kuin oikeusministeriölle tulee mahdollistaa säännönmukainen muutoksenhakuoikeus vastuukysymyksestä. Jos näin ei tehdä, ei ministeriöiden regressikysymyksen ratkaisemiselle ilmeisesti olisi mitään muutakaan keinoa, kun hallintoriita lienee poissuljettu tuomioistuimen lainvoimaisesti ratkaiseman viivästyshyvitysratkaisun jälkeen.

Laillisuusvalvojan näkökulmasta totean, että ehdotetunkaltaiselle eri ministeriöiden vastuunjaon liittyvälle ”regressijärjestelylle” ei ole vahvoja perusteita. Näen ehdotukseen liittyvän oi-

keudenkäyntimenettelyitä tarpeettomasti kuormittavaa ”byrokratiaa” ja riskin sääntelyhankkeen edelleen viivästyttämisestä, jos asiasta syntyy erimielisyyttä eri hallinnonalan viranomaisten välillä.

Pitäisin perustellumpana sitä, että oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain 9 §:n 2 momenttia muutettaisiin niin, että siinä säädettäisiin tuomioistuimen velvollisuudesta todeta hyvitysvaatimukseen antamassaan päätöksessä se, missä vaiheessa oikeudenkäyntiä viivästyminen on tapahtunut. Mielestäni tällaisen yksilöintivelvollisuuden tulisi koskea myös yleisiä tuomioistuimia ja ulottua esitutkintavaiheeseen. Yksilöinti on tarpeen ennen kaikkea päätöksenteon laatutakeena. Käsitykseni mukaan jatkovalmistelussa olisi myös perusteltua harkita uudelleen sitä, onko ehdotetulle 12 §:n 2 momentin säännökselle ylipäätään tarvetta.

Ennakkoratkaisussaan KKO 2011:38 korkein oikeus on pitänyt kärsimyskorvauksen saamista esitutkinnan kohtuuttomasta kestosta mahdollisena siitä huolimatta, että lainsäädäntöömme ei sisällä asiaa koskevaa nimenomaista säännöstä. Korkein oikeus katsoi, että esitutkinnan kohtuuttomasta kestosta voi aiheutua samankaltaista aineetonta vahinkoa kuin varsinaisen oikeudenkäynnin viivästyttämisestä. Tästä syystä esitutkinnan kohtuuton kesto voi perus- ja ihmisoikeusloukkauksena oikeuttaa korvaukseen vastaavalla tavalla kuin varsinaisen oikeudenkäynnin viivästyminen. Tuomion mukaan asianosaisen oikeusturvan kannalta ei ole perusteltua, että oikeus korvaukseen esitutkinnan kohtuuttoman keston perusteella riippuisi siitä, nostetaanko asiassa lopulta syyte vai ei.

Totean, että korvauksen saaminen esitutkinnan kohtuuttomista viivästyksistä tulisi turvata lakisääntä. Sama koskee syyteharkintavaiheen kohtuuttomia viipymisiä tilanteissa, joissa syytettyä ei lopulta nosteta eikä voimassa oleva oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annettu laki tule sovellettavaksi.

Lopuksi kiinnitän huomiota siihen, että voimassa olevan oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain 6 §:n mukainen korvausmäärä, jonka varaan myös nyt käsillä oleva ehdotus pohjautuu, rakentuu vuositasolla arvioitavalle tasolle. Lähtökohtana on 1 500 euroa valtion vastuulle jäävältä viivästyneeltä vuodelta. Tämä lähtökohta ei ota huomioon erittäin nopeaa käsittelyä vaativia tilanteita, joissa asian hyväksyttävä käsittelyaika liikkuu vuosien sijasta korkeintaan muutamissa kuukausissa. Tällainen tilanne voi tulla esille esimerkiksi tahdonvastaiseen psykiatriseen hoitoon määräämistä koskevissa asioissa. Esimerkiksi 10.8.2011 antamassani päätöksessä dnro 1901/4/10 katsoin, että noin 100 päivän käsittelyaika hallinto-oikeudessa loukkasi kantelijan oikeutta viivytyksettömään vapaudenriiston tuomioistuinkontrolliin. Esitin oikeusministeriön harkittavaksi, miten kantelijalle vapaudenriistonsa tuomioistuin-kontrollin toteutumatta jäämisestä aiheutunut kärsimys voitaisiin hyvittää hänelle.

Korvaustaso jäisi voimassa olevan lain ja myös nyt ehdotettujen muutosten valossa liian matalaksi, jos tämän tyyppisissä tilanteissa korvauksen määrä laskettaisiin murto-osina 1 500 eurosta. Käsitykseni mukaan lakia tulisi muuttaa niin, että se ottaisi paremmin huomioon esimerkiksi tarkoitettujen kaltaiset hyvin nopeaa käsittelyä edellyttävät asiat.