

9.3.2007

Dnro 398/5/07

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen**

## **LAUSUNTO OIKEUSSUOJAKEINOTYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ OIKEUSSUOJAKEINOT OIKEUDENKÄYNNIN VIIVÄSTYMISTÄ VASTAAN**

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa oikeussuojakeinotyöryhmän mietinnöstä Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan (OMTRM 2006:21).

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

1

Yleisiä huomioita

Pidän esitettyjä uusia oikeussuojakeinoja (viivästyskantelu, hallinnollisten taloudellisten sanktioiden lieventäminen ja hyvityslautakunta) perusteltuina ja tarkoituksenmukaisina keinoina oikeudenkäyntien viivästymisiä vastaan. Viittaan tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä (KM 2003:3) 8.4.2004 antamaani lausuntoon (dnro 537/5/ 04), jossa pidin tarpeellisena harkita tarkkaan kaikkia mahdollisia menettelymuotoja, jotka edesauttavat asioiden joutuisaa käsittelyä kuitenkin tinkimättä prosessin muista laatuvaatimuksista. Pidän aiheellisena selvittää jatkovalmistelussa tarkemmin oikeussuojakeinoja asioiden viipymistä vastaan.

Nykyään Suomessa on riittävät oikeussuojakeinot viivästymisen hyvittämiseksi langettavaan tuomioon ja rangaistuksen tuomitsemiseen johtavissa rikosasioissa. Sitä vastoin muissa rikosasioissa samoin kuin muiden prosessilajien viipymistilanteissa olemassa olevia oikeussuojakeinoja ei voida pitää riittävinä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen (jäljempänä EIS) 13 artiklan vaatimusten kannalta (s. 36).

On selvää, että nimenomaan kansallisella tasolla tulee olla kattavat ja tehokkaat oikeussuojakeinot (myös) prosessin viivästymistä vastaan (ks. Euroopan Neuvoston ministerineuvostolle 15.11.2006 annetun ns. viisasten raportin (CM(2006)203) kohdat 87–93 ja 108).(1) Mietinnössä esitetyt perustelut ehdotuksille ovat nähdäkseni kautta linjan asiantuntevat ja perusteelliset. Linjaukset oikeussuojakeinoista ja niiden keskinäisistä etusijasuhteista noudattavat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä EIT) suuren jaoston 29.3.2006 Italiaa koskeneissa yhdeksässä ratkaisussa vahvistettua (s. 20–23).

Hallintolainkäytön joutuisuuden takaamiseksi on myönteistä, että ehdotetut kansalliset oikeussuojakeinot on tarkoitettu ulottumaan perustuslain 21 §:ään

perustuviin oikeuksiin eikä vain tätä suppeamman EIS 6 artiklan soveltamisalaan kuuluviin tilanteisiin (s. 38). Jättäytyminen EIS 6 artiklan soveltamisalan piiriin voisi johtaa epäselvyyksiin ehdotettujen uusien lakien soveltamisalan suhteen, koska EIT:n Pellegrin v. Ranska -tuomioon (1999) perustuvaa niin sanottua funktionaalista kriteeriä sovellettaessa voi olla varsin tulkinnanvaraista, milloin henkilön katsotaan käyttävän julkista valtaa, mikä puolestaan määrää sen, voidaanko kyseisen henkilön toimiin soveltaa EIS 6 artiklaa (ks. Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus, 2005 s. 346–348). Kansallisen oikeussuojakeinon soveltamisalan tulisi olla määriteltä tätä selkeämmin, kuten nyt mietinnössä onkin tehty.

Esitän jäljempänä yksityiskohtaisempia huomioitani eräistä mietintöön sisältyvistä kysymyksiä herättävistä kohdista sekä niiltä osin kuin näen ehdotetuilla muutoksilla suoranaista vaikutusta eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan ylimpänä laillisuusvalvojana.

Omasta puolestani yhdyin mietinnössä (luovutuskirjeen lopussa ja s. 37) esitettyyn näkemykseen siitä, että työryhmän ehdottamalla keinoilla ei ole mahdollista korjata oikeudenkäyntimenettelyihin liittyviä rakenteellisia tai resurssien riittämättömyydestä johtuvia ongelmia. Juttumäärät ja asioiden käsittelyajat erityisesti pääkaupunkiseudun yleisissä tuomioistuimissa, Helsingin hallinto-oikeudessa, vakuutus-oikeudessa ja markkinaoikeudessa ovat siinä määrin huomattavia, että näiden osalta on tarvetta mainituntyyppisille perustavampaa laatua oleville toimille (ks. OMTRM 2007:2).

2

Viivästyskantelun soveltamisalan rajauksista

Erityistuomioistuimet on esitetty jätettäväksi viivästyskantelun soveltamisalan ulkopuolelle. Mietinnössä todetaan, että *vakuutus-oikeuden* alaisissa lautakunnissa samoin kuin vakuutus-oikeudessa käsiteltävät asiämäärät ovat huomattavan suuret ja käsiteltävät asiaryhmät ovat lähes kokonaisuudessaan sellaisia, että niihin kohdistuu EIT:n oikeuskäytännön perusteella erityisiä joutisuusvaatimuksia. Tästä syystä viivästyskantelun soveltaminen voisi entisestään heikentää vakuutus-oikeuden toimintamahdollisuuksia. *Markkinaoikeuden* osalta viitataan oikeusministeriössä vireillä olevaan kyseisen tuomioistuimen asemaa selvittävään hankkeeseen sekä siihen, että markkinaoikeuden asiämäärän kehitys on sidoksissa julkisia hankintoja koskevaan uuteen lainsäädäntöön. Näiden tuomioistuinten osalta viivästymisten todetaan olevan laajamittainen rakenteellinen ongelma, jota viivästyskantelun käyttöön ottaminen saattaisi jopa entisestään pahentaa (s. 41–42).

Mietinnössä esitetyt perusteet mitä ilmeisimmin johtavatkin siihen työryhmän omaksumaan johtopäätökseen, että viivästyskantelumahdollisuus tulee rajata pois vakuutus- ja markkinaoikeuden alaisista asioista. Positiivista on, että ehdotettu hyvityslautakunta olisi toimivaltainen myös erityistuomioistuinten käsittelemissä hallintolainkäyttöasioissa. Tätäkin kautta lienee saavutettavissa EIS 13 artiklan edellytykset täyttävä tehokas oikeussuojakeino. Kun erityistuomioistuinten käsittelemissä asioissa oikeudenkäynnin viivästyksetön

toimittaminen on kuitenkin usein vielä yleisiä tuomioistuimia korostuneempaa, pidän ensiarvoisen tärkeänä, että ryhdyttäisiin valmistelemaan myös vakuutus oikeuden ja markkinaoikeuden käsittelyiden viivästyksiä ennaltaehkäiseviä oikeussuojakeinoja ja/tai vastaavasti vaikuttavia rakenteellisia tai resursoivia toimenpiteitä.

Viivästyskantelun käyttöönotolle *työtuomioistuimessa* ei mietinnössä nähty asiallista tarvetta (s. 41–42). Työtuomioistuimen käsittelyajat ovatkin nykyään varsin kohtuullisia. Tulee kuitenkin pitää mielessä, että yksin tämä peruste viivästyskantelumahdollisuuden poissulkemiseen ei riitä siinä tilanteessa, jos työtuomioistuimen käsittelyajat pidentyvät tulevaisuudessa olennaisesti.

Työryhmän toimeksianto ei kuulunut valmistella hallintomenettelyvaiheen viivästyminen estävää tai hyvittävää lainsäädäntöä. Tältä osin viitattiin OM:n julkaisussa 2006:4 ehdotettuun niin sanottuun toimintavaatimusmenettelyyn, hallintokantelun tekemiseen, kantelumahdollisuuteen ylimmille laillisuusvalvojille ja hallintoriitamenettelyyn (s. 42–43).

### 3

#### Viivästyskantelu

Oikeudenkäymiskaaren 28 lukuun ja hallintolainkäyttölakiin otettavat säännökset viivästyskantelun tekemisestä on tarkoitettu ensisijaiseksi, preventiiviseksi, keinoksi oikeudenkäyntien viivästyminen vastaan. Esiitetty keino lisäisi molemmilla lainkäyttölinjoilla ylempien tuomioistuimien valvontatehtäviä ja -vastuita. Pidän tätä lähtökohtaa perusteltuna oikeudenkäyntien viivästysten kohdalla.

Jotta viivästyskantelu olisi käytännössä tehokas, on sen käytöstä perusteltua tehdä nopeaa, joustavaa, menettelyllisesti "kevyttä" ja käyttöalaltaan laajaa. Näiltä osin pidän ehdotettuja perusratkaisuja asianmukaisina.

Hallintotuomioistuinten osalta pidän selvänä, että viivästyskantelua tulisi käsitellä lainkäyttöasiana eikä hallintoasiana (s. 45).

Kuten mietinnössäkin (s. 44) on tuotu esille, ilman valituslupaedellytystä korkeimpaan oikeuteen tehtävä viivästyskantelu olisi tehtävänä uusi ja muista sen tehtävistä varsin poikkeava. Kun niin sanottujen ylivuotisten asioiden määrä hovioikeuksissa on kuitenkin niinkin suuri kuin noin 22 prosenttia (s. 26–27), pidän tarpeellisena mahdollistaa viivästyskantelu myös hovioikeuksien menettelyistä ylemmälle tuomioistuimelle eli korkeimmalle oikeudelle.

Etukäteen ei ole arvioitavissa, kuinka paljon viivästyskanteluita tulisi tekemään. Asioiden, joissa viivästyskanteluita todennäköisesti tehtäisiin eniten, voitaneen olettaa olevan yleensä keskimääräistä laajempia ja vaativampia. Viivästyskanteluiden käsittely ei silti saisi aiheuttaa niin paljon lisätyötä, että oikeussuojakeino kääntyisi yleisellä tasolla tarkoitukselleen vastaiseksi.

Ehdotuksen mukaan viivästyskantelun voisi tehdä kuka tahansa asianosainen. Jatkovalmistelussa voisi selvittää, olisiko myös niin sanotulla väliintulijalla

(OK 18:8) oikeus viivästyskantelun tekemiseen – ilmeisesti mainittu oikeus seuraisi OK 18:10:n johdosta.

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. Alemmalla oikeudella ei liene edes toimita edellyttää selvitystä esimerkiksi poliisilta, viralliselta syyttäjältä tai muutenkaan hallintoviranomaiselta.

Mietinnön s. 101 todetaan, että viivästyskantelua ei voisi tehdä etukäteen eli ennen kuin käsittely on jo alkanut viivästyä. Tältä osin ei voitane puhua mistään täsmällisestä prosessinedellytyksestä tai aineellisesta kantelun hyväksymisperusteesta, koska viivästyskantelun tekevä asianosainen itse lienee kantelua tehdessään aina sitä mieltä, että käsittely on jo viivästynyt, ja ettei kyse siten ole ennenaikaisesta hakemuksesta.

Viivästyskantelun johdosta ylempien oikeuden käytettävissä olevat keinot (s. 102–105) ovat osin varsin pitkälle meneviä tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Mietinnön jaksossa 4 (s. 118–124) onkin perustellusti lähdetty siitä, että ehdotus tulee saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Todettakoon, että olen 29.9.2006 eräaseen kanteluun antamassani päätöksessä (dnro 854/4/06) kiinnittänyt huomiota siihen, että juttujen siirtäminen tuomarilta toiselle on asia, joka voi vaikuttaa tuomioistuimen tai tuomarin riippumattomuuteen, ja että asiasta tulisi säätää eduskuntalain tasolla kärjäoikeusasetuksen sijasta. Oikeusministeriö ilmoitti 22.2.2007 yhtyvänsä päätöksessäni esitettyihin kannanottoihin ja katsoi, että kärjäoikeuslakia ja -asetusta on aihetta muuttaa oikeustilan selventämiseksi.

Nyt käsiteltävänä olevaan mietintöön sisältyvä ehdotus tuomarin tai jopa tuomioistuimen vaihtamisesta on esitetty tehtäväksi lakitasolla, mikä mielestäni on kyseisessä asiassa vähimmäistaso. Kiinnitän huomiota 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 näen liittymäkohtia perustuslain 98 §:n 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. Nähdäkseni tässä esille ottamani seikkojen johdosta on välttämätöntä, että mietinnössä ehdotetuista laeista pyydetään perustuslakivaliokunnalta lausuntoa.

Tulkintalinjausten tai perusteluiden täsmentämistä kaipaa nähdäkseni se mietinnössä (s. 109–110) todettu, ettei ulkopuolisen tuomarin määräämistä hallintolainkäyttöasioissa määrääjäksi hallinto-oikeuteen tule käyttää "pidempiaikaiseen" tuomioistuimen resurssitarpeeseen. Pidempiaikaisuuden määrittely on mietinnössä jätetty täysin avoimeksi. Pidän määräaikaisuuden enimmäispituuden määrittelyä ehdotetussa laissa tarpeellisena.

Yleistä: Viivästyskantelun soveltamisalan ehdotettujen rajausten vuoksi on tärkeää, että hyvityslain soveltamisala olisi yleinen siten, että lakia sovellettaisiin niin yleisissä tuomioistuimissa, erityistuomioistuimissa kuin hallintotuomioistuimissa ja muissa hallintolainkäyttöelimissä käsiteltävissä lainkäyttöasioissa (s. 46). Laajat toimivaltuudet asettavat toisaalta erityisiä vaatimuksia hyvityslautakunnan jäseniltä edellytettävälle erityisasiantuntemukselle.

Ehdotuksen mukaan EIS 6 artikla ei itsessään soveltuisi hyvityslautakunnan menettelyyn, mutta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruseriaatteita tulisi silti noudattaa. Ehdotettu jatkomuutoksenhaun kieltäminen ei ilmeisesti olisi ristiriidassa EIS 13 artiklan mukaiselta oikeussuojakeinolta edellytetyn kanssa (s. 47, 48, 89 ja 121–123). Viimeksi mainitun seikan tarkastelussa voidaan ottaa huomioon, että kyse on EIS 13 artiklan vaatimusten johdosta luotavasta uudesta oikeudellisesta instrumentista, jonka keskeinen tarkoitus on luoda kansalliselle tasolle niin tehokas oikeussuojakeino, että se poistaa tarpeen ihmisoikeusvalituksen tekemiseen. Viime kädessä jutun asianosaisella olisi muutoksenhakuoikeus asiassa ylikansallisella tasolla eli tekemällä valitus ihmisoikeustuomioistuimelle.

Asian vireillepanon määräaika: Ehdotetun lain 12 §:n 3 momentissa ja 15 §:n 1 momentin 3 kohdassa tutkittavaksi ottamisen edellytykseksi on säädetty hakemuksen tekeminen kolmen kuukauden kuluessa oikeudenkäynnin päättymisestä (asian lainvoimaiseksi tulemisesta). 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 mietinnön perustelujen mukaan (s. 80 ja 84) ottaa huomioon kolmen kuukauden määräajan tulkinnassa (12 §:n 3 momentti ja 15 §), saattaisi määräaikaan liittyvä tutkittavaksiottamiskriteeri olla perusteltua muotoilla lakitekstissä ehdotettua joustavammin.

Suhde oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden käsittelyyn ja asian siirtäminen: Hyvityslautakuntaan turvautumisesta on tarkoitettu tehdä ihmisoikeustuomioistuimeen mahdollisesti tehtävän valituksen kannalta pakollinen menettely (s. 46) siinä merkityksessä, että hyvityslautakuntaan turvautumatta jättäminen tulitaisiin tulkitsemaan EIS 35 § 1 artiklassa kotimaisiin oikeussuojakeinoihin turvautumatta jättämiseksi ("*non-exhaustion*"). Tästäkin syystä viivästyskanteluiden vireillepanoa ja käsittelyä koskevien menettelysäännösten tulisi olla selkeitä ja kattavia siten, etteivät asianosaiset kokisi oikeudenmenetyksiä viranomaismenettelyyn liittyvistä syistä.

Kolmen kuukauden määräajasta ei ehdoteta täysin ehdotonta (s. 80 ja 84). Tästä huolimatta 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 (asian siirtämistä hyvityslautakunnasta toiselle viranomaiselle käsitellään mietinnön s. 84, mutta toisin päin siirtämistä ei ole mietinnössä käsitelty).

Hyvityslautakunnan perustaminen olisi merkityksellistä eduskunnan oikeusasiamiehen samoin kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin toiminnan kannalta, koska ylimpien laillisuusvalvojen toimintaan kuuluu muun muassa oikeudenkäyntien viivästyksiin liittyvien kanteluiden ja omien aloitteiden käsittely. Ylimmille laillisuusvalvoille tehtyä kantelua ei pääsääntöisesti pidetä EIS 13 artiklassa tarkoitetussa mielessä tehokkaana oikeussuojakeinona. Ylimmillä laillisuusvalvoilla ei ole toimivaltaa määrätä viranomaisia maksamaan korvauksia viivästykseen aiheuttamasta aineettomista vahingoista. Toisaalta ylimmät laillisuusvalvojat voivat tutkia tuomioistuinten ohella myös hallintoviranomaisten menettelyitä, ja ylimpien laillisuusvalvojen käytettävissä on toimenpiteitä, joihin ehdotettu hyvityslautakunta ei olisi toimivaltainen (kuten käsitys, huomautus ja virkasyytteen nostaminen).

Oikeusasiamiehen toiminnan kannalta hyvityslautakunnan perustaminen voisi johtaa siihen, että esimerkiksi vireillä olevien prosessin tapauksissa kantelijalle ilmoitettaisiin mahdollisuudesta tehdä viivästyskantelu asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle. Päätyneitä prosesseja koskevien kanteluiden käsittely oikeusasiamiehen kansliassa tullee riippumaan kantelijan vaatimuksista ja muutenkin kantelussa esille tuodusta. Esimerkiksi virkavastuuseen liittyvät kysymykset samoin kuin yleisesti hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen liittyvät kysymykset voivat edellyttää laillisuusvalvonnallisia selvityksiä tai toimenpiteitä kantelijan mahdollisista hyvitysvaatimuksista riippumatta.

Kantelut, jotka täyttävät ehdotetun lain 12 §:n mukaiset edellytykset erityisesti siltä osin, että kirjoituksessa esitetään hyvitystä koskeva vaatimus, tulevat siirrettäväksi hyvityslautakunnalle. Usein viivästysväite tulee esille lukuisten muiden kanteluperusteiden joukossa. Jos kantelija on esittänyt hyvitysvaatimuksen, tulisi kantelu näissäkin tapauksissa siirtää hyvityslautakunnalle osittain siten, että kantelun tutkiminen jäisi muilta osin oikeusasiamiehelle. Viivästystä koskeva osa kantelusta olisi esimerkiksi mahdollista toimittaa hyvityslautakunnalle lähettämällä sille kopio kantelukirjoituksesta ja sen relevanteita liitteistä. Kantelijalle tulisi luonnollisesti samalla ilmoittaa asian (osittaisesta) siirrosta. Ehdotetun 17 §:n johdosta siirto ei aiheuttaisi kantelijalle kustannuksia.

Jotta kantelijalle ei aiheutuisi oikeudenmenetyksiä sen johdosta, että asian siirto kuitenkin syystä tai toisesta viivästyy yli ehdotetussa laissa säädetyn kolmen kuukauden määräajan, voisi ehdotetussa hyvityslainissa olla perusteltua mahdollistaa kolmen kuukauden määräajan jatkaminen myös tilanteissa, joissa kyse on toisen viranomaisen hyvityslautakunnalle siirtämisestä asiasta.

Hyvityslautakunnan toimivallasta: Ehdotetun hyvityslain 2 §:n 2 momentin mukaan lakia ei sovelleta asioihin, joiden käsittely ei ole edennyt tuomioistuimeen tai muuhun lainkäyttöelimeen. Lakia sovelletaan kuitenkin

rikosasioihin, joissa esitutkinta on päättynyt syytettä nostamatta.

Käytännöllisiä hankaluuksia on nähtävissä tilanteessa, jossa oikeusasiamiehelle kannellaan samanaikaisesti sekä hyvityslautakunnan toimivaltaan kuuluvan viranomaisen tai tuomioistuimen menettelystä, että sen toimivaltaan kuulumattoman hallintoviranomaisen hallintoasian käsittelyn viivästyttämisestä.

Mietinnön mukaan prosessin keston alkuhetkenä pidetään asian muuttumista riittäväksi, oikaisuvaatimuksen tekemistä tai esimerkiksi hetkeä, jolloin lupaviranomainen on ratkaisullaan hylännyt lupahakemuksen (s. 67–68). Vaikka mainittu määritelmä on sikäli joustava, että se mahdollistaa myös nimenomaisen oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemistä edeltävän ajan huomioon ottamisen, jättää kriteeri kuitenkin hyvityslautakunnan toimivallan ulkopuolelle asian varsinaisen hallinnollisen käsittelyn viranomaisessa. Laillisuusvalvonnassa sen erottaminen, milloin kyse on vain viimeksi mainitusta tilanteesta, missä vaiheessa asian voidaan katsoa muuttuneen riittäväksi, tai missä määrin hallintomenettelyn keston arviointi ylimpien laillisuusvalvojien toimesta voi olla mahdollista siitä huolimatta, että hyvityslautakunta käsittelee kyseisen asian hallintolainkäyttövaiheen kestoja, voi olla varsin vaikeaa nimenomaan hyvityslautakunnan toimivaltuuksia silmällä pitäen. Tällaisissa tilanteissa olisi luonnollista vaikeaa arvioida myös sitä, voiko tai tuleeko kirjoitus siirtää hyvityslautakunnan käsiteltäväksi.

Lautakunnan toimivaltuuden johdosta myös eräät verotusmenettelyssä väitetyt viivästyksiä koskevat kirjoitukset tulisi mahdollisesti siirtää tai osoittaa hyvityslautakunnan käsiteltäväksi. Viivästysväitteet voivat koskea erityisesti jälkiverotusta ja veronkorotusta ja niihin liittyviä rikosprosessuaalisen luonteen omaavia veronkorotusasioita. Ottaen huomioon EIT:n suuren jaoston antaman Jussila v. Suomi -tuomion (2006) veronkorotusasioissa saattaa jatkossa tulla ratkaistavaksi uudentyyppisiä kysymyksiä rikoksesta syytetyille kuuluvien oikeussuojatakeiden toteutumisen osalta – joiden oikeuskysymysten ratkaiseminen voi ainakin jossain vaiheessa aiheuttaa verotusmenettelyn viivästymisiä. Näiltä osin viivästys- ja muiden menettelyväitteiden laillisuusvalvonta saattaa edellyttää laajempaa toimivaltaa kuin mitä hyvityslautakunnalla on käytettävissään. Tämä ei luonnollisesti estä hyvitysvaatimuksen käsittelyä lautakunnassa.

Mietinnössä ei tarkastella sitä, ulottuisiko hyvityslautakunnan toimivalta ulosottomenettelyihin niiltä osin kuin ulosottoon liittyy lainkäyttömenettelyä (ks. Linna, Tuula – Hupli, Tuomas: Ulosotto ja konkurssi lainkäyttömenettelyinä, LM 2001 s. 596–625 ja Linna, Tuula – Leppänen, Tatu: Ulosottomenettely, 2003 s. 15 ja 376). Ehdotetun lain 2 §:n 1 momentin perusteluiden (s. 59) mukaan lain soveltamisala kattaa kaikki prosessilajit, ja lakia sovelletaan "kaikissa lainkäyttöä varten perustetuissa elimissä". Ehdotettu lakiteksti on sanamuodoltaan suppeampi. Perusteluiden valossa kuitenkin herää kysymys siitä, 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. Pitäisin perusteltuna, että lain jatkovalmistelussa soveltamisalaa selvennettäisiin mainituilta osin.

Hyvityksen määrästä: Hyvityksen määrän on mietinnön mukaan tarkoitus vastata EIT:n oikeuskäytännön mukaan määrättäviä korvauksia. Tältä osin aivan täsmällinen määrittely lienee varsin haastavaa. Olen tulkinnut EIT:n vuonna 2004 antamia Italiaa koskeneita jaosto tuomiota (esimerkiksi Cocchiarella v. Italia kohta 26) siten, että viivästyskorvaus tulee maksaa oikeudenkäynnin koko keston ajalta eli laskettuna prosessin alkuhetkestä aina prosessin päättymiseen saakka – eikä vain siltä ajanjaksolta, josta lähtien käsittelyn katsotaan viivästyneen tai käsittelyajan katsotaan muuttuneen kohtuuttomaksi.

Toisaalta EIT:n yksittäisiä tuomioita tarkastelemalla voidaan todeta, että EIT ei ole itse määrännyt hyvityksiä selvästi ja kaavamaisesti edellä mainitulla tavalla, vaan sen tuomitsemat hyvityssummat ovat tosiasiasa olleet pienempiä kuin mihin yllä mainittu laskukaava johtaisi (Suomen kohdalla hyvityssummat ovat vaihdelleet 1 500 eurosta 5 000 euroon, vaikka pisimmillään tarkasteltava oikeudenkäynti on kestänyt yli 10 vuotta).

Työryhmän mietinnön (s. 74 ja ehdotetun hyvityslain 6 §:n 2 momentin) mukaan "arviointiperusteena pidetään vuosikorvausta, jonka suuruus on vähintään 1 000 euroa *laskettuna valtion vastuulle jäävän oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella*" (korostus tässä). Minulla ei ole huomauttamista hyvityksen perus/vuosimäärän suhteen. On sinänsä perusteltua jättää korvausperusteen määrittely siinä määrin joustavaksi, että se voi ottaa huomioon mahdolliset tulevat EIT:n oikeuskäytännön uudet linjaukset. Pidän silti nyt valittua määrittelytapaa jossain määrin ongelmallisen täsmentymättömänä.

Ehdotetun lain 6 §:n 2 momentissa on listattu asioita, joiden katsotaan olevan erityisen merkityksellisiä asianosaisille. Vaikka lista on esimerkinomainen ja avoin, voisi olla perusteltua nimenomaisesti mainita tällaisina asioina myös perhe- ja lapsioikeudelliset asiat.

Menettelystä hyvityslautakunnassa: Hyvityslautakunnassa noudatettavat menettelysäännökset perustuisivat pitkälti hallintolain mukaisiin käsittelysäännöksiin (s. 79 ja 84) siitä huolimatta, että itse käsiteltävä asia on luonteeltaan lainkäyttöasia ja hyvityslautakunta itse olisi lainkäyttöelin (s. 48 ja 77). Ehdotettu ratkaisu poikkeaa vakiintuneesta systematiikasta. Tätä voidaan sinänsä pitää ymmärrettävänä, koska myös lautakunnan toimivaltuudet ylittävät vakiintuneet prosessijaottelut ja menettely on tarkoitettu yksinkertaiseksi ja joustavaksi.

Voidaan kysyä (s. 80), ulottuuko asianosaisen velvollisuus nimenomaisesti vaatia hyvitystä myös hyvityksen määrälliseen yksilöintiin ja perustelemiseen. Ymmärtääkseni tällaista yksilöintivaatimusta ei ole tarkoitettu asettaa hyvityslautakunnalle hakemuksen tekeväälle.

Kuten todettu, hyvityslautakunnan perustamisen keskeisenä tarkoituksena on se, että asianosaiselle ei enää jäisi tarvetta tehdä ihmisoikeustuomioistuimelle valitusta sen jälkeen, kun asia on käsitelty hyvityslautakunnassa. Kuitenkin yksilövalitusoikeuden ja EIT:n subsidiaarisen valvontavallan johdosta



asianosaisen oikeuden tehdä tarvittaessa ihmisoikeusvalitus tulee olla turvattu. Tässä suhteessa on merkityksellistä, otetaanko ja miten asian hyvityslautakunnassa käsittelemiselle varattu aika huomioon EIS 35 § 1 artiklan mukaista kuuden kuukauden sääntöä tulkittaessa. Lasketaanko aika siitä, kun pääasiaa koskeva kansallinen prosessi on päättynyt, vai alkaako aika (viivästys- ja/tai oikeussuojakeinoväitteen osalta) kulua vasta siitä, kun hyvityslautakunta on antanut asiassa oman ratkaisunsa? Seikka epäilemättä saa täsmennyksen EIT:n oikeuskäytännössä, joka ylipäätään tulee jatkossa arvioimaan ehdotettujen oikeussuojakeinojen tehokkuutta. Epäselvyyksien välttämiseksi pitäisin silti perusteltuna, että laissa tai sen perusteluissa pyrittäisiin täsmentämään lähtökohta siitä, vaikuttaako (ja jos kyllä, miten) hyvityslautakunnalle tehtävän kantelun määräaika ja asian hyvityslautakunnassa tutkimiseen kuuluva aika ihmisoikeustuomioistuimelle tehtävän valituksen määräaikaan.

Ehdotuksen 13 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenen tehtävänä on ottaa huomioon valtion edun ohella myös yksityisen asianosaisen etu. Ehdotetun 18 §:n mukaan hyvityslautakunnalla ja valtioneuvostolla olisi oikeus saada pyynnöstään toiminnassa välttämättömiä tietoja salassapitosäännösten estämättä tuomioistuimilta, muilta lainkäyttöelimiltä ja viranomaisilta. Voidaan kysyä, ulottuisivatko 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.

Hyvityslautakunnan toiminnassa julkisuuskysymykset tullevat muodostamaan merkittävän työmäärän. Lautakunnan on muun muassa otettava huomioon se, onko tuomioistuin antanut sen käsittelemässä asiassa salassapitoa koskevan määräyksen (s. 88). Hyvityslautakunnan saattaa usein olla perusteltua siirtää asiakirjan pyytämistä koskeva asia sen viranomaisen tai tuomioistuimen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan tai jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu (julkisuuslain 15 §:n 1 momentti).

Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (HE 13/2006) mukaan tuomioistuin, jolta hyvityslautakunta pyytää asiakirjoja, voinee hyvityslautakunnalta tulleen asiakirjapyyntöä käsittelevän yhteydessä tehdä vielä salassapitopäätöksen viran puolesta.

#### Hyvityslautakunnan kuulumisesta oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin:

Hyvityslautakunta tulisi kuulumaan oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Käytännössä laillisuusvalvontaa toteutettaisiin pitkälti niiden periaatteiden mukaisesti, joita noudatetaan tuomioistuimiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa. Esimerkiksi prosessuaaliset ja hallinnolliset kysymykset lautakunnan toiminnassa tulisivat laillisuusvalvonnan piiriin. Sitä vastoin lautakunnan – tuomarin vastuulla toimivien jäsenten – asiallisen harkintavallan käyttö tulisi nähdäkseni mieltää sellaisena perustuslaissa turvattuna riippumattomana lainkäyttönä, jonka osalta ylimpien laillisuusvalvojen puuttumismahdollisuudet ovat olennaisesti rajatummalla (ks. lähemmin tuomioistuinten laillisuusvalvonnasta puheenvuoroni EOA 2002 s. 19–21).

Näin ollen hyvityslautakunnan ratkaisut esimerkiksi siitä, kuinka kauan prosessin katsotaan kestäneen, määrätäänkö hyvitystä ja kuinka paljon

hyvitystä määrätään, ilmeisesti rinnastuisivat tuomioistuimen näyttö- ja oikeuskysymyksiin kohdistuvaan lainkäyttövaltaan. Ylimpien laillisuusvalvojen mahdollisuus puuttua tämäntyyppisten kysymysten riippumattomaan ratkaisutoimintaan rajoittuvat lähtökohtaisesti siihen, onko viranomaisen toiminut harkintavaltansa puitteissa. Muilta osin ylimmillä laillisuusvalvojilla on näissä asioissa puuttumismahdollisuus periaatteessa vain ns. ilmeisissä virhetilanteissa.

Nähdäkseni ehdotetun hyvityslautakunnan ja viivästyskantelun toteutuminen johtaisivat monissa tapauksissa siihen, että ylimpien laillisuusvalvojen ei enää olisi tarvetta ottaa kanteluita oikeudenkäynnin tai muun lainkäyttöasian käsittelyn viivästyksestä ainakaan heti tutkittavaksi – asianosaista joko ohjataan tekemään viivästyskantelu ylemmälle tuomioistuimelle tai kirjallinen hakemus hyvityslautakunnalle, tai kantelu siirretään hyvityslautakunnalle.

## 5

### Hallinnollisten taloudellisten seuraamusten lievennys

Mietinnössä on omaksuttu kattava hallinnollisten taloudellisten sanktioiden määritelmä (s. 69–71), ja siten mahdollisuudet hyvittää hallinnollisen menettelyn viivästykset olisivat varsin laajat seuraamusta lieventämällä. Kun taloudelliset sanktiot voidaan monin osin rinnastaa rikossyytteen, vastaa esitetty keino rikoslain säännöksiä prosessin keston huomioon ottamisessa tuomittavassa rangaistuksessa.

Mietinnön valossa jää tosin epäselväksi, miten uhkasakon lieventäminen sopisi yhteen uhkasakon käytön tavoitteisiin (s. 50 ja 113). 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.

## 6

### Yksityiskohtia

Mietinnön s. 8 todetaan, että *taloudellisesti merkittävät* hallinnolliset sanktiot (kuten veronkorotus) rinnastuvat EIT:n oikeuskäytännössä syyteasiaan. Tämä pitää paikkansa. Taloudellisen merkittävyyden korostaminen ei ole kuitenkaan nähdäkseni aivan täsmällistä, kun EIT:n suuren jaoston 2006 antamassa Jussila-tuomiossa todettiin, ettei sanktion suuruudella tai merkittävyydellä ole sinänsä merkitystä EIS 6 artiklan rikoshaaran soveltumiselle (tämänsuuntaisesti myöhemmin mietinnössä s. 71).

Mietinnön s. 78 lopussa todetaan, että hyvityslautakunnan sihteerien kelpoisuusvaatimus vastaa muutoksenhakutuomioistuimen esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksia. Mietinnössä on toisaalta tuotu esiin, että tuomarin ammatissa toimivan henkilön jäsenyys hyvityslautakunnassa voisi osoittautua esteellisyyssyistä ongelmalliseksi. Periaatteessa vastaavat esteellisyyssperusteet soveltunevat myös hovi- ja hallinto-oikeuksien esittelijöihin. Hyvityslautakunnan sihteerin kelpoisuusvaatimuksista lausuttu ilmeisesti tarkoittaneekin vain niin sanottua muodollista pätevyyttä.

Mietinnön s. 77 todetaan, että hyvityslautakunnan jäsenet esiteltäisiin valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille oikeusministeriön esittelystä. Mietinnön mukaan jäsenten nimittäminen tapahtuisi *vastaavasti kuin tuomareiden nimittäminen*. Ottaen huomioon tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 1 §:n soveltamisala ja sen, ettei siihen ehdoteta muutoksia, hyvityslautakunnan jäsenten nimittämismenettely ilmeisesti kuitenkin poikkeaisi siten (olennaisesti) tuomareiden nimittämisestä, ettei tuomarivalintalautakunta olisi mukana prosessissa. Tulkintaa perustelee myös edellä mainitut tuomareiden mahdolliset esteellisyyksymykset. Hyvityslautakunnan jäsenten nimittämismenettelyä tulisi selventää lain perusteluissa.

Hyvityslautakunnan jäseniin ja valmistelijoihin on esitetty sovellettavan "tuomareita koskevia säännöksiä" (s. 77). Selvästi on tuotu esiin, että tämä tarkoittaa tuomareiden esteellisyyttä ja erottamattomuutta koskevan sääntelyn soveltumista (8 §:n 3 momentti). Sihteereihin on todettu soveltuvan tuomareiden esteellisyyttä koskevat säännökset (10 §:n 3 momentti). Muilta osin lautakunnan jäsenten ja valmistelijoiden virkamiesoikeudellista asemaa ei ole mietinnössä täsmennetty. Vastausta vaille jäävät esimerkiksi kysymykset siitä, voitaisiinko tuomareiden neuvottelusalaisuutta koskevia säännöksiä soveltaa lautakunnassa, miten hyvityslautakunnan toimijoita koskeva syyteoikeus on tarkoitettu järjestettävän, voidaanko heille antaa kirjallista varoitusta ja soveltaisiko heihin valtion virkamieslain 18 §:n 1 momentin toisen virkkeen säännös tuomareiden sivutoimista.

Mietinnössä (s. 86 ja 114) lähdetään siitä, että pääasiassa myönnetty oikeusapu ulottuu oikeusapulain 13 §:n 1 momentin perusteella myös asiassa tehtyyn viivästyskanteluun. Oikeuskäytännössä on pidetty mahdollisena, että yksittäistapauksen olosuhteista riippuen oikeusapua voidaan hakea ja myöntää myös ylimääräistä muutoksenhakua varten (KKO 2003:22). Pidänkin mietinnössä oikeusavun ulottumisesta lausuttua hyväksyttävänä.

Hyvityslautakunnan asiantuntemusta on esitetty (s. 89–90) käytettäväksi myös siten, että se voisi antaa *lausuntoja* erillisissä vireille tulevissa vahingonkorvausoikeudenkäynneissä. Pidän menettelyä ylipäätään tarkoituksenmukaisena. Asian luonteesta johtuen lienee sinänsä selvää, että hyvityslautakunnan lausunnossa tulisi pitäytyä lausumaan yksin tapauksen tosiseikoista ja niiden valossa siitä, onko ja millä tavoin asian käsittelyssä lautakunnan näkemyksen mukaan tapahtunut aiheetonta viivästystä. Sen sijaan poissuljettua täytyy olla sen, että lausunnossa otettaisiin kantaa esimerkiksi viivästyksen ja väitettyjen aineellisten vahinkojen väliseen syy-yhteyteen.

Viivästyskantelun johdosta ylemmän tuomioistuimen antamien määräysten noudattamisen todetaan (s. 106 ja ehdotettu OK 28 luvun 6 §:n 2 momentti) olevan pääasiaa käsittelevän tuomarin virkavelvollisuus. Tarkoitus on ymmärtääkseni johonkin rajaan asti sallia esimerkiksi olosuhteiden muuttumisesta ja muista pakottavista syistä tapahtuvat ylemmän oikeuden antaman määräyksen noudattamatta jättämiset. Ylemmällä tuomioistuimella ei itsellään ole käytössään varsinaisesti kurinpidolliseksi luokiteltavia keinoja sen

antamien määräysten noudattamatta jättämisen varalta (ellei tällaiseksi katsota asteittain järeämpiin keinoihin kuten tuomarin vaihtamiseen siirtymistä). Toisaalta pidän pohdinnan arvoisena myös sitä, tulisiko ylemmältä tuomioistuimelta ehdotetun OK 28 luvun 5 §:n mukaisen määräyksen saaneella tuomioistuimella olla itsellään 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.

Kuten mietinnössä (s. 117) todetaan, *aineettoman vahingon korvaaminen* ihmisoikeustuomioistuimen toteamista oikeudenloukkauksista ei rajoitu vain EIS 6 artiklan loukkauksiin. Aineettoman vahingon korvausvelvollisuus voi tulla esille myös muissa ihmisoikeussopimuksen artikloissa turvattujen oikeuksien loukkauksien yhteydessä. Nykytilassa pidän ongelmallisena sitä, että paitsi oikeudenkäynnin viivästymisen aiheuttamasta kärsimyksestä tai muusta aineettomasta vahingosta, myöskään muista ihmisoikeusloukkauksista aiheutuvista aineettomista vahingoista, ei ole mahdollista saada korvausta vahingonkorvauslain säännösten mukaan. Vahingonkorvauslain mukaan valtion vastuu ei ole objektiivista, kun kärsimyskorvauksen saamisen pääsääntöisenä edellytyksenä on se, että loukkauksen aiheuttanut teko on säädetty rangaistavaksi, ja ettei toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ole noudatettu (ks. mietinnön s. 33 ja 36 ja Routamo – Ståhlberg – Karhu: Suomen vahingonkorvausoikeus, 2006 s. 229–235).

Mietinnön s. 52 todetaan, että myöhemmin saatujen kokemusten myötä olisi mahdollista harkita uusia tehtäviä lautakunnalle. Perustettavaksi ehdotettu hyvityslautakunnan voisi de lege ferenda ajatella olevan toimivaltainen taho käsittelemään edellisessä kappaleessa tarkoitettuja, myös muihin ihmisoikeusloukkauksiin kuin käsittelyn viivästyksen, perustuvia hyvitysvaatimuksia.

(1) <http://iilj.org/research/documents/Session3-AdditionalReadings.pdf>