

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Maria Reiman

**OIKEUDENKÄYNNIN VIIVÄSTYMISEN
HYVITTÄMINEN HALLINTOLAINKÄYTÖSSÄ**

Pro Gradu -tutkielma
Julkisoikeus
Tampere 2015

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

REIMAN, MARIA: Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen hallintolainkäytössä

Pro Gradu –tutkielma, IX + 99 sivua

Julkisoikeus

Huhtikuu 2015

Tutkimuksessa tarkastellaan oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä hallintolainkäytössä asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta. Huomiota kiinnitetään erityisesti hallintolainkäyttöprosessin asianosaisen oikeusturvaa korostavaan luonteeseen sekä oikeudenkäyntien viivästymistä koskevaan ongelmaan. Tutkimuksessa pohditaan lisäksi hyvitysjärjestelmän mahdollisia vaikutuksia asianosaisen oikeusturvaan. Asianosaisen oikeusturvalla sekä joutuisalla tuomioistuinkäsittelyllä voidaan todeta olevan selvä yhteys toisiinsa. Joutuisa tuomioistuinkäsittely on turvattu sekä perustuslaissa että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Joutuisaa tuomioistuinkäsittelyä koskevien vaatimusten käsittely luo tutkimukselle selkeän perus- ja ihmisoikeuslottuvuuden.

Kansallisen hyvitysjärjestelmän säätämisen taustalta voidaan paikantaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön asettamat vaatimukset. Suomi on kärsinyt oikeudenkäyntien viivästymistä koskevasta ongelmasta jo pitkään. Hallintolainkäytössä oikeudenkäyntien viivästymiseen puututtiin säätämällä oikeudenkäyntien viivästymisen jälkikäteisestä hyvittämisestä. Oikeudenkäyntien viivästymistä koskevalla jälkikäteisellä hyvityksellä on kuitenkin mahdollista olla myös ennalta ehkäiseviä vaikutuksia. Ennalta ehkäisevät vaikutukset kohdistuvat käsittelyn joutuisuuteen ja ovat riippuvaisia monen eri tekijän suhtautumisesta hyvityslainsäädäntöön. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vaikuttanut myös siihen, että hallintomenettelyn merkitys oikeudenkäynnin keston näkökulmasta on korostunut. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön johdosta oikeudenkäynti voidaan katsoa alkaneeksi myös hallintomenettelyssä.

Tutkimus on suoritettu pääosin oikeusdogmaattista metodologiaa hyväksikäyttäen. Oikeusdogmatiikan avulla on selvitetty muun muassa hallintoprosessin oikeusturvaa korostavia piirteitä sekä oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevan lain (362/2009) sisältöä. Tutkimus sisältää myös oikeuspoliittisen osuuden. Oikeuspolitiikan avulla on otettu kantaa hyvitysjärjestelmää koskevan lainsäädännön tarpeellisuuteen sekä hyvityslainsäädännön johdosta syntyviin mahdollisiin asianosaisen oikeusturvaa koskeviin vaikutuksiin.

SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET	IV
1 JOHDANTO	1
1.1 Johdatus aiheeseen.....	1
1.2 Tutkimustehtävä ja aiheen rajausta	5
1.3 Tutkimusmetodi ja tutkimuksen aineisto.....	8
1.4 Tutkimuksen rakenne	11
2 OIKEUSTURVA HALLINTOLAINKÄYTÖSSÄ.....	14
2.1 Hallintolainkäyttö oikeusturvan takeena	14
2.1.1 Hallinnosta hallintolainkäyttöön	14
2.1.2 Oikeusturvan takaaminen hallintotuomioistuimen tehtävänä	17
2.1.3 Oikeusturvan kansainvälinen ulottuvuus	19
2.1.4 Perustuslaki ja oikeusturva.....	22
2.1.5 Hallintoprosessi ja viivytyksettömyys	24
2.2 Hallintolainkäytön oikeusturvaa korostavat piirteet.....	28
2.2.1 Asian selvittäminen	28
2.2.2 Kuuleminen	31
2.2.3 Suullinen käsittely	33
2.2.4 Päätösten perustelut.....	35
3 JOUTUISUUS JA VIIVÄSTYS OIKEUDENKÄYNNISSÄ.....	38
3.1 Käsittelyn joutuisuus	38
3.1.1 Joutuisuus hallintomenettelyssä	38
3.1.2 Oikeusturvaa korostavien piirteiden suhde joutuisuuteen.....	42
3.1.3 Oikeudenkäyntien viivästyminen johtavia syitä	44
3.1.4 Kansalliset oikeussuojakeinot viivästytilanteessa	46
3.1.5 Yksilövalitus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen.....	50
3.2 Oikeudenkäynnin viivästyminen kansallinen hyvittäminen	53
3.2.1 Hyvityksen lähtökohtia	53
3.2.2 Hyvitysmaksun takaisinperintä	57
3.2.3 Käsittelyaika-arvio	59
3.2.4 Hallinnolliset taloudelliset seuraamusmaksut	61
3.2.5 Oikeudenkäynnin viivästyminen hallintomenettelyssä.....	66
4 HYVITYS JA OIKEUSTURVAN TOTEUTUMINEN	71
4.1 Asianosaisen oikeusturvan parantaminen.....	71
4.1.1 Hyvityslain tavoitteet	71
4.1.2 Oikeusturvan toteutumisen haasteellisuus	75
4.1.3 Korvauksen suuruus suhteessa loukkaukseen	78
4.2 Hallintolainkäytön kehittäminen	82
4.2.1 Resurssipula	82
4.2.2 Käytännön toimet joutuisuuden turvaamiseksi	85
4.2.3 Hyvityssääntelyn tarpeellisuus	89
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	94

LÄHTEET

Kirjallisuus:

Aer, Janne: Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä. Teoksessa Mika Hemmo (toim.): Oikeustiede–Jurisprudentia XXXVI:2003, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Helsinki 2003, s. 5–62.

Aer, Janne: Tuomioistuinten selvittämismääräykset ja suullinen käsittely hallintoprosessissa. Defensor Legis 5/2009, s. 761–774.

Ervo, Laura: Oikeudenkäynnin kohtuuttoman keston huomioon ottaminen asiaa ratkaistessa: Erityisesti pitkäkestoisuuden vaikutuksesta seuraamusharkinnassa. Teoksessa Nuutila, Ari-Matti – Pirjatanniemi, Elina (toim.): Rikos, rangaistus ja prosessi. Juhla-julkaisu Eero Backman 1945 – 14/5 – 2005. Turku 2005, s. 1–18.

Ervo, Laura: Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimus -käsikirja lainkäyttäjille. Helsinki 2008.

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Valta ja vahinko – Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Helsinki 2008.

Halila, Heikki: Onko meillä varaa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin? Defensor Legis 4/2006, s. 644–649.

Halila, Leena: Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 224. Helsinki 2000.

Halila, Leena: Hallinnollisen rikosprosessin piirteistä. Esimerkkinä hallinnolliset seuraamusmaksut – erityisesti öljynpäästömaksu. Teoksessa Tuominen, Tia (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhla-kirja. 1. p. Helsinki 2010, s. 197–215.

Hallberg, Pekka: Oikeusturva (PL 21 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2., uud. p. Helsinki 2011, s. 783–808. (Hallberg 2011a)

- Hallberg, Pekka*: Perusoikeudet tuomioistuimessa. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2., uud. p. Helsinki 2011, s. 851–873. (Hallberg 2011b)
- Hirvelä, Päivi*: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Teoksessa Koivurova, Timo – Pirjantanniemi, Elina (toim.): Ihmisoikeuksien käsikirja. Helsinki 2013, s. 350–384.
- Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo*: Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki 2010.
- Häyhä, Juha*: Minun metodini. Helsinki 1997.
- Kanninen, Heikki*: ”Juger I’ administration, sést encore administer” – maksiimi nykyajan hallintolainkäytön valossa. Teoksessa Tuominen, Tia (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja. 1. p. Helsinki 2010, s. 217–231.
- Kulla, Heikki*: Sanktioluonteiset hallinto-asiat: Tunnusmerkkejä ja rajausperusteita. Teoksessa Miettinen, Tarmo – Muukkonen, Matti (toim.): JuhlaKirja Pentti Arajärvi 1948 – 2/6 – 2008. Joensuu 2008, s. 325–335.
- Kulla, Heikki*: Hallintomenettelyn perusteet 8. uud. p. Helsinki 2012.
- Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo*: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.
- Merikoski, Veli*: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä 2., uud. p. Vammala 1968.
- Miettinen, Tarmo*: Laki yhdenvertaisuuden takeena. Teoksessa Miettinen, Tarmo – Muukkonen, Matti (toim.): JuhlaKirja Pentti Arajärvi 1948 – 2/6 – 2008. Joensuu 2008, s. 351–374.
- Mäenpää, Olli*: Hallintoprosessin funktiot. Teoksessa Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele. (toim.): JuhlaKirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 –2004. Jyväskylä 2004, s. 217–237.
- Mäenpää, Olli*: Hallintoprosessin uudet haasteet. Lakimies 2/2006, s. 143–165.
- Mäenpää, Olli*: Hallintoprosessioikeus. 2., uud. p. Helsinki 2007.

- Mäenpää, Olli*: Moderni hallintoprosessi. Teoksessa Anttila, Erno – Koillinen Mikael (toim.): Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 - 28/8 – 2010. Turku 2010, s. 213–231.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. 1. p. Helsinki 2013.
- Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti*: Hallintolainkäyttö. Helsinki 2015.
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5. uud. p. Helsinki 2012.
- Pohjolainen, Teuvo*: Hallintolainkäyttöjärjestelmän kehittäminen. Teoksessa Anttila, Erno – Koillinen Mikael (toim.): Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 - 28/8 – 2010. Turku 2010, s. 233–246.
- Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo*: Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö. Tampere 1990.
- Pölönen, Pasi*: Tuomioistuinten valvonnan kehityksestä ja nykytilasta. Lakimies 7–8/2005, s. 1103–1119.
- Pölönen, Pasi*: Ylimmät laillisuusvalvojat. Teoksessa Koivurova, Timo – Pirjatanniemi, Elina (toim.): Ihmisoikeuksien käsikirja. Helsinki 2013, s. 435–462.
- Renvall, Hannu*: Tuomioistuin hallintopäätösten tekijänä. Teoksessa Anttila, Erno – Koillinen, Mikael (toim.): Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 - 28/8 – 2010. Turku 2010, s. 247–260.
- Räbinä, Timo*: Verotusta koskevan oikeudenkäynnin viivästyminen ja sen hyvittäminen. Teoksessa Mieho, Altti (toim.): Vero ja finanssi. Juhlakirja Matti Myrsky 60 vuotta. Helsinki 2013, s. 258– 284.
- Saukko Petri*: Suullinen käsittely hallintolainkäyttöasiassa – ilmeisen tarpeeton, tarpeeton vai sittenkin tarpeellinen. Teoksessa Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tolvanen, Matti (toim.): IURA NOVIT CURIA. Juhlakirja Veijo Tarukannel 60 vuotta. Helsinki 2013, s. 169–190.

Siitari-Vanne Eija: Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön oikeusturvan kehittämisestä. Lakimies 7-8/2000, s. 1212–1236.

Siitari-Vanne, Eija: Hallintoasioiden elinkaaren hallinta hallintolainkäytön haasteena. Teoksessa Anttila, Erno – Koillinen Mikael (toim.): Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 - 28/8 – 2010. Turku 2010, s. 285–296.

Tarukannel, Veijo: Kuopion hallinto-oikeus määrätietoisella johtamisella ja yhdessä tekemisellä laadukkaaksi ja tehokkaaksi. Teoksessa Tuominen, Tia (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja. 1. p. Helsinki 2010, s. 285–301.

Tarukannel, Veijo – Jukarainen, Heikki: Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Tampere 1999.

Tarukannel, Veijo – Reiman, Aarne: Pohdiskelua verojutun prosessin perusrakenteen ympärillä, Verotus 5/2003, s. 503–512.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki 2000.

Virolainen, Jyrki: Prosessin pitkittymisen syistä seurauksista ja ehkäisykeinoista. Defensor Legis 4/2006, s. 567–687.

Virtanen, Pertti: Oikeudenkäynnin keston merkitys – esimerkkinä markkinaoikeus. Teoksessa Aarto, Markus – Vartiainen, Markku (toim.): Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlaKirja. Helsinki 2008, s. 365–386.

Väätänen, Ulla: Oikein ja joutuisasti. Helsinki 2011.

Virallislähteet

HE 85/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 131/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2015.

HE 245/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 247/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2015 talousarvioesityksen (HE 131/2014 vp) täydentämisestä.

LaVM 3/2009 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 233/2008 vp.) laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavilla osoitteesta: <http://www.eduskunta.fi/>. (Katsottu: 3.2.2015)

LaVM 13/2012 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 85/2012 vp.) laeiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Saatavilla osoitteesta: <http://www.eduskunta.fi/>. (Katsottu: 2.2.2015)

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010. Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken. Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 2010.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011. Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 2011.

Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2005:12. Kontrollista kollektiivisuuteen. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa toteutettu laatu- ja työmenetelmäkokeilu. Oikeusministeriö. Helsinki 2005.

PeVL 2/2009 Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 233/2008 vp.) laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavilla osoitteesta: <http://www.eduskunta.fi/>. (Katsottu: 2.2.2015)

Oikeustapaukset

EIT Engel and others v. Netherlands, 8.6.1987. 5100/71; 501/71; 5102/71; 5354/72;
5370/72

EIT Kangasluoma v. Finland, 20.1.2004. 48339/99

EIT Kudla v. Poland 26.10.2000. 30210/96

EIT Matti Eurén and others v. Finland 19.1.2010. 26654/08

EIT Raita v. Finland 16.2.2010. 16207/05

Hämeenlinnan HaO 26.2.2015. T15/0130/4

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus aiheeseen

Suomessa tuomioistuinlaitos jakautuu kahteen osaan. Yleiset tuomioistuimet käsittelevät riita- ja rikosasioita hallintotuomioistuinten huolehtiessa hallintolainkäyttöasioiden ratkaisemisesta. Hallintolainkäytössä tutkitaan jo kertaalleen hallinnon tasolla ratkaistuja asioita. Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön välillä voidaankin todeta olevan yhteys. Hallintotuomioistuinten tehtäviin kuuluu muun muassa oikeusturvan tarjoaminen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta. Näitä kaikkia tehtäviä hallintotuomioistuimet toteuttavat yksittäisten tapausten kautta. Hallintolainkäytössä oikeusturvakysymykset ovat nousseet merkittävään asemaan. Perus- ja ihmisoikeuksilla sekä EY-oikeudella on ollut vaikutusta näiden piirteiden korostumisessa.¹ Hallintoprosessin voidaankin todeta saaneen vaikutuksia Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (SopS 85–86/1998) ja sen ratkaisukäytännöstä².

Euroopan ihmisoikeussopimus astui Suomessa valtiosisäisesti voimaan 23.5.1990³. Ihmisoikeussopimukseen liittyneen valtion tulee taata ihmisoikeussopimuksen sisältämät oikeudet ja vapaudet jokaiselle sen lainkäyttövallan alaisuuteen kuuluvalla taholle⁴. Tuomioistuinten tulee myös huomioida Euroopan ihmisoikeussopimus ratkaisukäytännössään⁵. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö on merkittävässä asemassa silloin, kun arvioidaan, onko Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä noudatettu. Yksittäisessä hallintoprosessissa tuleekin kiinnittää huomiota ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin. Ihmisoikeussopimus on rakennettu yleisluontoiseksi ja ihmisoikeustuomioistuimella onkin valta täsmentää ja vaikuttaa ihmisoikeussopimuksen tulkintaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on oikeus harjoittaa niin kutsuttua sopimuksen dynaamista tulkintaa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että sopimusta koskevat tulkintakannanotot voivat muuttua.⁶

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla pitää sisällään oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan vaatimuksen, joka on saanut sisältönsä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuksista. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti pitää sisällään prosessin tasapuolisuuden ja vastavuoroi-

¹ Laakso ym. 2006, s. 450–451, 453.

² Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 37.

³ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 63.

⁴ Hirvelä 2013, s. 350.

⁵ Pellonpää ym. 2012, s. 63.

⁶ Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 37.

suuden vaatimukset, päätösten perustelemisen vaatimuksen sekä vaatimuksen siitä, että oikeudenkäynti tapahtuu kohtuullisessa ajassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksella on selvä yhteys hallintoprosessin laatuvaatimuksiin. Sopimuksen 6 artiklan voidaan todeta täsmentävän näitä vaatimuksia, koska se pitää sisällään oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat säännökset. Ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö edellyttävät hallintoprosessilta ensinnäkin oikeusturvan saatavuutta ja pääsyä tuomioistuimeen. Toiseksi prosessilta edellytetään oikeudenmukaisuutta ja julkisuutta. Kolmantena edellytyksenä pidetään tuomioistuimen ja oikeudenkäynnin riippumattomuutta ja puolueettomuutta.⁷

Perustuslain (731/1999) säännökset sisältävät myös hallintoprosessia koskevia vaatimuksia. Perustuslain 22 §:ssä veloitetaan tuomioistuinta huolehtimaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Tähän vaatimukseen voidaan katsoa sisältyväksi edellytys oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisesta, koska niistä on säädetty perustuslain tasoisesti⁸. Oikeusturvaa koskevan säännöksen sijoittaminen perustuslain tasolle tarkoittaa sitä, että oikeusturva nauttii perustuslain 22 §:n tarjoamaa suojaa. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että tuomioistuinten asianmukaisista toimintaedellytyksistä huolehditaan. Huolehtimalla asianmukaisista toimintaedellytyksistä voidaan vaikuttaa käsittelyn viivyttyksettömyyteen ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen.⁹

Perustuslain 21 § käsittelee oikeusturvaa ja se pitää sisällään myös vaatimuksen asian viivyttyksettömästä käsittelystä. Perustuslain 21 §:n mukaan: *”jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.*

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Perustuslain mukainen oikeusturva koostuu kolmesta peruselementistä. Ensinnäkin oikeusturvassa on kyse oikeusturvan saatavuudesta ja pääsystä tuomioistuimeen. Toisena oikeusturvan

⁷ Mäenpää 2007, s. 57–58.

⁸ Mäenpää 2007, s. 26.

⁹ Mäenpää 2007, s. 68–69.

elementtinä voidaan pitää oikeutta asianmukaiseen ja viivytyksettömään tuomioistuinkäsittelyyn. Kolmas oikeusturvan elementti muodostuu oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista.¹⁰ Viivytyksettömän tuomioistuinkäsittelyn sisällyttäminen perustuslakiin ja osaksi oikeusturvan käsitettä osoittaa kuinka merkityksellisestä asiasta on todellisuudessa kyse.

Perustuslain 21 §:ssä korostetaan jokaisen oikeutta asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn tuomioistuimessa. Asianmukainen käsittely hallintolainkäytössä viittaa sisällöllisten ja menettelyllisten erityispiirteiden tapauskohtaiseen huomioimiseen. Kohtuullista käsittelyaikaa määritettäessä tulee kiinnittää huomiota muun muassa asian erityispiirteisiin ja prosessin luonteeseen.¹¹ Kohtuullisen käsittelyajan vaatimus voi siis vaihdella tapauskohtaisesti. Hallintolainkäyttöprosessin luonteenomaisena piirteenä voidaan pitää asianosaisen oikeusturvan korostamista, minkä johdosta oikeusturvanäkökohdat tulee ottaa huomioon kohtuullista käsittelyaikaa määritettäessä. Hallintolainkäyttöprosessi onkin rakennettu siten, että se sisältää takeet, joilla oikeusturvaa voidaan toteuttaa¹².

Hallintoprosessin menettelyä koskevissa säännöksissä on myös kiinnitetty huomiota oikeusturvaan. Menettelysäännösten muotoilussa on pyritty ottamaan huomioon erityisesti oikeusturvan toteutuminen. Hallintoprosessissa keskitytäänkin tosiasioden selvittämiseen sellaisessa menettelyssä, joka täyttää oikeudenmukaisuuden vaatimukset.¹³ Hallintolainkäytössä on mahdollista havaita useita oikeusturvaa korostavia piirteitä. Oikeusturvaa korostavia piirteitä voidaan havaita muun muassa siitä, miten asian selvittäminen on järjestetty, seikoista jotka liittyvät materiaaliseen prosessinjohtoon, kuulemiseen, päätösten perustelemiseen sekä suullisen käsittelyn mahdollisuuteen.¹⁴

Hallintoprosessin viivytyksettömyyttä koskevia säännöksiä sisältyy siis sekä kansalliseen että kansainväliseen oikeuteen. Hallintoprosessin viivytyksettömyys on turvattu Suomen perustuslaissa sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksessa. Perustuslain 21 § korostaa jokaisen oikeutta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivästyä. Ihmisoikeussopimuksen 6 artikla puolestaan turvaa jokaisen oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuulli-

¹⁰ Mäenpää 2007, s. 68.

¹¹ Mäenpää 2007, s. 71.

¹² Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 32.

¹³ Mäenpää 2007, s. 16.

¹⁴ Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 32.

sessä ajassa. Edellä kuvatut säännökset eivät kuitenkaan tarjoa yksiselitteistä vastausta oikeudenkäynnin viivästyksättömyyden arviointiin.¹⁵

Suomalaisen lainkäyttöjärjestelmän voidaan todeta kärsivän oikeudenkäyntien viivästyistä koskevasta ongelmasta. Oikeudenkäyntien viivästyistä on mahdollista kuvata jo suomalaisen lainkäyttöjärjestelmän ominaispiirteeksi. Hallintolainkäytössä käsittelyn viipymiselle ei ole olemassa vain yhtä syytä. Prosessin viipymistä voidaan kuvata monisyiseksi ongelmaksi, joka on muodostunut ajan saatossa.¹⁶ Suomi ei olekaan onnistunut noudattamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimusta oikeudenkäyntien kohtuullisesta kestosta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut lukuisia kertoja Suomea koskevissa tuomioissaan, että oikeudenkäynnin kohtuullisen keston vaatimusta on loukattu.¹⁷ Oikeudenkäyntien viivästyksiin päätettiin puuttua lainsäädännöllisin keinoin. Laki oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä¹⁸ (362/2009) astui voimaan 1. tammikuuta 2010. Laki säädettiin alun perin koskemaan yleisiä tuomioistuimia, mutta pian lain säätämisen jälkeen ryhdyttiin harkitsemaan lain soveltamisalan laajentamista.¹⁹ Lain soveltamisala laajeni hallintolainkäyttöön 1.6.2013 voimaantulleella lakimuutoksella.

Oikeudenkäyntien viivästyksen johdosta kehitetty hyvitysjärjestelmä on lainsäädännön avulla luotu oikeudellinen kokonaisuus, jolla on vahva liittymäkohta Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen. Ihmisoikeussopimuksesta johtuvat velvoitteet ovat toimineet merkittävässä tekijänä hyvitysjärjestelmän luomisessa²⁰. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa painotetaan sopimusvaltioiden velvollisuutta järjestää asianosaiselle kansallisella tasolla itsenäinen oikeusturvakeino mahdollisten sopimusrikkomuksien varalle²¹. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on myös vaikuttanut 13 artiklan tulkintaan oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisen osalta. Ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännöllään osoittanut, että sopimusvaltioiden velvollisuuksiin kuuluu huolehtia tehokkaan oikeussuojakeinon järjestämisestä oikeudenkäynnin viivästyistä vastaan tai sen hyvittämisestä²².

¹⁵ Mäenpää 2007, s. 469.

¹⁶ Siitari-Vanne 2010, s. 286–287.

¹⁷ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen langettavat tuomiot ovat koskeneet myös hallintolainkäyttöä. Ihmisoikeustuomioistuin on todennut muun muassa Raita v. Finland (16.2.2010) sekä Eurén and others v. Finland (19.1.2010) tapauksissa, että ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa on loukattu.

¹⁸ Jatkossa kyseisestä lakia kutsutaan hyvityslajiksi.

¹⁹ HE 85/2012 vp, s. 3, 5.

²⁰ HE 85/2012 vp, s. 3.

²¹ Mäenpää 2007, s. 472.

²² HE 85/2012 vp, s. 16.

1.2 Tutkimustehtävä ja aiheen raja

Tutkimukseni on vahvasti hallinto-oikeudellinen, mutta siinä on havaittavissa myös valtiosääntöoikeudellisia piirteitä. Työni hallinto-oikeudellinen painotus perustuu tutkimustehtävän rajaamiseen hallintolainkäyttöön. Hallintoprosessissa on kyse lainsäädännön yksipuoleisen soveltamisen sekä julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa tapahtuvan julkisen vallankäytön tarkastelusta²³. Hallintoprosessioikeus sijoittuu oikeudenalajaottelussa hallinto-oikeuden alaan²⁴. Valtiosääntöoikeus tulee työssäni esiin erityisesti perustuslain oikeusturvaa koskevien säännösten merkityksen korostamisena. Valtiosääntöoikeus pitää sisällään muun muassa sellaiset normit, joilla säännellään yksityisen ja julkisen vallan välistä suhdetta. Valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu hallinto-oikeuden yhteydessä on perusteltua, koska niillä on useita yhtymäkohtia²⁵. Tämän lisäksi tutkimuksella on liittymäkohta kansainväliseen oikeuteen. Euroopan neuvoston laatiman ihmisoikeussopimuksen merkitys on tutkimuksen kannalta suuri. Ihmisoikeussopimuksen artiklojen vaikutus oli huomattava hyvityslain säätämisen näkökulmasta²⁶.

Tutkimustehtävänä on selvittää, miten oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen voi täydentää asianosaisen oikeusturvaa hallintoprosessissa. Tutkimustehtävään sisältyy kolme alatutkimuskysymystä, joiden avulla pyrin vastaamaan tutkimustehtävässä asetettuun pääkysymykseen. Tutkimuksen pääkysymykseen vastaaminen edellyttää syvällistä pohdintaa oikeusturvasta hallintolainkäytössä. Tutkimukseeni sisältyvät alatutkimuskysymykset ovat seuraavat:

- 1) Missä tilanteessa hallinnon tasolla tapahtunut viivästys vaikuttaa oikeudenkäynnin viivästymiseen ja sen johdosta maksettavaan hyvitykseen?
- 2) Voidaanko hallituksen esityksessä ilmaistua näkemystä asianosaisen oikeusturvan parantumisesta pitää perusteltuna?
- 3) Minkälaisia asianosaisen oikeusturvaa korostavia piirteitä hallintolainkäytöstä voidaan havaita ennen lakimuutosta ja sen jälkeen?

²³ Mäenpää 2007, s. 27.

²⁴ Laakso ym. 2006, s. 18.

²⁵ Laakso ym. 2006, s. 19.

²⁶ HE 85/2012 vp. s. 3.

Tutkimukseni keskittyy oikeusturvakysymysten pohdintaan oikeudenkäyntien viivästymisen hyvittämisessä hallintolainkäyttöprosessissa. Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä hallintolainkäytössä ei ole laajamittaisesti tutkittu aikaisemmin. Tämä johtuu osittain siitä, että laki oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä laajennettiin koskemaan hallintolainkäyttöä vasta kesällä 2013. Hallintoprosessin oikeusturvanäkökohdat ovat puolestaan olleet esillä aikaisemmassa alan tutkimuksissa.

Leena Halila on pohtinut oikeusturvakysymyksiä hallintolainkäytössä vuonna 2000 ilmestyneessä väitöskirjassaan Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Ulla Vääänen on puolestaan tarkastellut käsittelyn joutuisuuden merkitystä hallintomenettelyssä väitöskirjassaan Oikein ja joutuisasti, joka julkaistiin vuonna 2011. Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä on pohdittu aikaisemmin julkaistuissa Pro gradu -tutkielmissa. Kirsi Mattila on tutkinut vuonna 2013 ilmestyneessä tutkielmassaan oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä rikosprosessissa. Hän on myös sivunnut työssään lyhyesti oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä hallintolainkäytössä. Jarmo Sarin on puolestaan tehnyt tutkielman vuonna 2012 oikeudenkäynnin viivästymisestä oikeussuojakeinojen näkökulmasta. Hän on tutkinut viivästyshyvitystä ja oikeudenkäynnin kiireelliseksi julistamista uusina oikeudenkäynnin oikeussuojakeinoina. Mattilan sekä Sarinin tekemien tutkimusten tekoaikana hyvityslain soveltamisala koski ainoastaan yleisiä tuomioistuimia ja hyvityslain soveltamisalan laajentaminen hallintolainkäyttöön oli vasta suunnitteilla.

Tutkimukseni erityisyys perustuu hallintolainkäytön korostamiseen ja oikeusturvakysymysten syvälliseen pohdintaan hyvitysmenettelyn yhteydessä. Hallintoprosessin nostaminen erilliseksi tutkimuskohteeksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisessä on perusteltavissa hallintoprosessin erityispiirteillä. Hallintoprosessissa ja yleisessä tuomioistuimessa käytävässä oikeudenkäynnissä on havaittavissa tiettyjä eroavaisuuksia. Eroavaisuuksia on mahdollista löytää muun muassa toiminnan tarkoituksesta, oikeussuojakeinoista, rakenteesta sekä toiminnan sääntelystä.²⁷ Hallintoprosessissa käsitellään julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa tapahtunutta julkisen vallan käyttöä sekä yksipuolista lain soveltamista²⁸. Hallintoprosessi eroaa myös menettelyllisesti yleisissä tuomioistuimissa käydyistä oikeudenkäynneistä. Hallintolain-

²⁷ Laakso ym. 2006, s. 449.

²⁸ Mäenpää 2007, s. 27.

käytön ominaispiirteisiin vaikuttavat muun muassa prosessin kohde, osapuolet sekä oikeusturvavaatimuksen erityispiirteet²⁹.

Olen rajannut tutkimukseni koskemaan oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä hallintolainkäytössä. Hallintoprosessiin kuuluu useita erilaisia hallintolainkäyttöasioita, joita ovat muun muassa valitukset, ylimääräiset muutoksenhaut, hallintoriidat sekä alistukset³⁰. Keskityn tutkimuksessani valitusten johdosta käynnistettyihin hallintoprosesseihin, jolloin muut hallintolainkäyttöasiat jäävät tutkimukseni ulkopuolelle. Tästä poikkeuksena tulen kuitenkin käsittelemään tutkielmassani Hämeenlinnan hallinto-oikeuden hyvitysasiasia koskevaa päätöstä (T 15/0130/4), joka on annettu hallintoriitana käsiteltyyn tapaukseen 26.2.2015. Poikkeusta on mahdollista perustella sillä, että kyseessä on ensimmäisiä hyvitysasiasia koskevia päätöksiä hallintolainkäytössä ja siksi tapaus on tutkimukseni kannalta merkittävä. Tutkimuksen rajamista hallintoprosessissa käsiteltäviin valituksiin voidaan perustella lukuisilla erilaisilla seikoilla. Ensinnäkin valitukset muodostavat enemmistön hallintoprosessissa käsiteltävistä asioista. Toiseksi valitusta voidaan pitää merkittävimpana oikeussuojakeinona hallintolainkäytössä.³¹ Kolmanneksi voidaan todeta, että hallintoprosessissa on mahdollista käsitellä hyvin erilaisia valituksia. Valituksia on mahdollista jaotella hallinto- kunnallis- ja muihin valituksiin³². Valitusten johdosta käynnistetyt hallintoprosessit muodostavat siis mielekkään ja perustellun tutkimuskohteen.

Tutkimuksessa tarkastellaan oikeusturvaa koskevia kysymyksiä asianosaisen näkökulmasta. Hallintolainkäytössä asianosaisena pidetään sellaista henkilöä, jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen hallinnon tasolla tehty päätös lain mukaan vaikuttaa³³. Asianosaista voidaan pitää hallintoprosessissa hyvin merkityksellisenä tekijänä ja monet oikeusturvaa tukevat hallintoprosessin piirteet ovat luotu asianosaisen oikeusturvan takaamiseksi. Tämän lisäksi asianosaisia koskevaa rajausta voidaan perustella hyvityslain esitöillä. Hyvityslain esitöissä korostetaan hyvityslain voimaansaattamisen merkitystä asianosaiselle ja tuodaan esiin hyvityslain arvioituja vaikutuksia oikeussuojaan³⁴. Tutkimuksen kannalta on olennaista huomata viranomaisen asema hallintoprosessissa. Hallinnon tasolla päätöksen tehnyttä viranomaista voidaan nimittää

²⁹ Mäenpää 2007, s. 18.

³⁰ Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 22.

³¹ Laakso ym. 2006, s. 455–456.

³² Tarukannel – Jukarainen, 1999, s. 58.

³³ Tarukannel – Jukarainen, 1999, s. 81.

³⁴ HE 85/2012 vp, s. 21.

prosessin osapuoleksi. Hallintoprosessissa viranomainen ei nauti asianosaisen asemasta eikä viranomaista voida pitää prosessissa asianosaisen vastapuolena.³⁵

Tutkimukseni sisältää myös hallintomenettelyä koskevia osuuksia. Hallintomenettelyn sisällyttämistä tutkimukseeni on mahdollista perustella useilla eri seikoilla. Ensimmäisenä seikkana voidaan pitää sitä, että hallinnolla ja hallintolainkäytöllä on yhteistä historiaa. Alun perin hallinnollinen lainkäyttö ja hallinto katsottiin kuuluvan samaan kokonaisuuteen³⁶. Historialliset tekijöiden voidaan ajatella selventävän hallinnon ja hallintolainkäytön välistä suhdetta. Tämän lisäksi hallintolainkäytöllä on yhteys nykypäivänä hallintomenettelyyn, sillä hallinnossa hankittu tosiasia-aineisto, päätös, perustelut sekä hallinnossa noudatettu menettely vaikuttavat myös hallintolainkäyttöprosessiin³⁷. Tärkeimpänä tekijänä toimii kuitenkin se seikka, että oikeudenkäynnin voidaan todeta viivästyneen myös hallintomenettelyssä. Hyvityslain soveltamisalan laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että hallintoviranomainen voi aiheuttaa oikeudenkäynnin viivästymisen neljässä erilaisessa tilanteessa³⁸. Hallintomenettelyn ja siihen kohdistuvien vaatimusten tarkastelua voidaankin pitää edellä kuvattujen seikkojen johdosta perusteltuna.

1.3 Tutkimusmetodi ja tutkimuksen aineisto

Tutkimustehtäväni keskittyy oikeusturvakysymyksiin hallintolainkäytössä ja erityisesti asianosaisen oikeusturvaa täydentävään hyvitysjärjestelmään. Asettamani tutkimustehtävä edellyttää voimassa olevan oikeuden monipuolista tarkastelua sekä kriittisiä kannanottoja hyvityssäätelyn tarkoituksenmukaisuudesta. Toteutan tutkimukseni käyttäen pääasiassa oikeusdogmaattista sekä oikeuspoliittista metodologiaa. Metodit auttavat minua löytämään tutkimukseni kannalta merkittäviä lähteitä ja niiden avulla pystyn perustelemaan tutkimukseeni valitun aineiston³⁹. Valitsemani metodit mahdollistavat oikeusturvakysymysten painotuksen oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisessä. Tutkimuskysymyksen ja valittujen metodien välillä voidaankin todeta olevan tiivis yhteys.⁴⁰

³⁵ Mäenpää 2007, s. 248.

³⁶ Pohjolainen 2010, s. 234.

³⁷ Tarukannel – Jukarainen, 1999, s. 31.

³⁸ HE 85/2012 vp, s. 29.

³⁹ Häyhä 1997, s. 24.

⁴⁰ Husa – Mutanen – Pohjolainen, 2010, s. 27.

Oikeusdogmatiikalla tarkoitetaan lainoppia, joka muodostuu voimassa olevan oikeuden sisällön tutkimisesta. Kyseisen metodin avulla on mahdollista tutkia erilaisia säännöksiä ja sitä, mikä on säännösten sisältö. Säännösten sisältö on mahdollista selvittää säännöksen tulkinnan avulla. Oikeusdogmatiikka mahdollistaa myös voimassa olevan oikeuden jäsentämisen.⁴¹ Käytän oikeusdogmaattista metodologia selvittäessäni sitä, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö hallintoprosessissa. Hallintoprosessi sisältää merkittäviä oikeusturva koskevia piirteitä, jotka on mahdollista tuoda esille lainopillisin keinoin. Oikeusdogmatiikka esiintyy työssäni myös hyvityslain tarkastelun yhteydessä. Oikeudenkäyntien viivästymisen hyvittämisestä on säädetty tuore laki, jonka sisältöä tarkastelen tutkimuksessani. Voimassa olevan lainsäädännön sisällön tunteminen mahdollistaa erilaisten havaintojen tekemisen ja niiden jalostamisen oikeuspoliittisin keinoin.

Oikeuspoliittisen tutkimusmetodin avulla on puolestaan mahdollista selvittää lainsäädännön vaikutuksia. Oikeuspolitiikassa kiinnitetään huomiota erityisesti yhteiskunnalliseen tavoitteenasetteluun sekä suunnitteluun.⁴² Hyvityslain esitöissä arvioidaan, että lakimuutos parantaisi yksityisten asianosaisten asemaa ja oikeuksia hallintolainkäytössä. Hyvityslain tavoitteeksi on asetettu muun muassa asianosaisten oikeusturvan parantaminen. Hyvityslain esitöissä todetaan myös, että hyvitysjärjestelmän sisällyttäminen hallintolainkäyttöön takaa asianosaisten tehokkaan oikeussuojakeinon oikeudenkäynnin viivästyessä.⁴³ Hyvityslain säätämisestä aiheutuvia vaikutuksia ei ole kuitenkaan mahdollista vielä todeta, koska kyseessä on varsin tuore lakiuudistus. Hallituksen esityksessä lausuttuja näkökulmia on kuitenkin mahdollista pohtia oikeuspoliittisen tutkimusmetodin avulla. Oikeuspolitiikka tarjoaa mahdollisuuden tarkastella hyvityslakia kriittisesti, ottaen huomioon hyvityslain hyvät ja huonot puolet. Oikeuspolitiikka ilmenee tutkimuksessani siten, että arvioin asianosaisten oikeusturvassa tapahtuvia mahdollisia muutoksia kriittisesti.

Tutkimukseni sisältää myös lyhyen oikeushistoriallisen osuuden, jonka avulla tuon esille yhden osa-alueen hallinnon ja hallintolainkäytön välillä olevasta selvästä yhteydestä. Oikeushistoriallisen osuuden tarkoituksena onkin toimia tutkimuksessani taustoittavana tekijänä. Historiallisen katsauksen johdosta on mahdollista ymmärtää paremmin hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön välistä suhdetta, jota käsittelenkin tutkimuksessani oikeudenkäynnin viivästy-

⁴¹ Husa ym. 2010, s. 20.

⁴² Husa ym. 2010, s. 19.

⁴³ HE 85/2012 vp, s. 17, 21.

sen näkökulmasta. Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön välinen yhteys onkin saanut korostuneen aseman oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevan lakiuudistuksen johdosta.

Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä on kirjoitettu paikoittain väljästi, jättäen termien sisältöjä avonaisiksi. Säädetyn lain avonaisuudesta johtuen turvaudun työssäni tekstianalyysiin. Tekstianalyysiä voidaan kutsua myös juridiseksi hermeneutiikaksi. Tekstianalyysin avulla on mahdollista selvittää muun muassa epäselvän termin merkitysisältö.⁴⁴ Tekstianalyysiä käytänkin tutkimuksessani hyvityksen riittävyttä koskevan pohdinnan yhteydessä. Termin merkitysisältöä käsittelem muun muassa oikeuskirjallisuudessa esitettyjen kantojen sekä ihmisoikeustuomioistuimen esittämien näkemysten valossa.

Oikeuskirjallisuus muodostaa merkittävän osan tutkimukseni lähdeaineistosta. Oikeuskirjallisuuden avulla on mahdollista tutustua tarkemmin oikeusjärjestelmän sisältöön ja sen taustalla vaikuttaviin arvoihin ja periaatteisiin. Hallintolainkäyttöön ja oikeusturvaan vaikuttavia tekijöitä onkin tutkimuksessani selvitetty oikeuskirjallisuutta hyväksikäyttäen. Olen käyttänyt tutkimuksessani myös tieteellisiä artikkeleita. Lähdeaineistona tieteelliset artikkelit antavat ajankohtaista tietoa oikeusjärjestyksen tilasta ja niiden avulla olen syventänyt tietämystä hallintolainkäytöstä.

Erilaisilla virallislähteillä on myös tutkimukseni kannalta suuri merkitys. Lainvalmisteluaineisto onkin työni kannalta merkittävässä asemassa, sillä kyseisessä aineistossa on perehdytty monipuolisesti hyvitysjärjestelmän kannalta olennaisiin kysymyksiin. Hyvitysjärjestelmän luominen edellytti lainsäädäntöhankkeen käynnistämistä sekä läpivientä. Lainvalmisteluaineistosta erityisesti hallituksen esityksellä 85/2012 vp. on suuri merkitys työssäni. Hallituksen esityksen avulla on mahdollisuus tutustua muun muassa lainsäädäntöhankkeen taustalla olleisiin syihin ja saada tietoa lakiuudistuksen tavoitteista.

Tutkimukseni sisältää myös joitakin oikeustapauksia, joiden avulla tuon esille oikeudenkäynnin viivästymistä koskevan ongelmaa. Oikeustapaukset eivät kuitenkaan ole määrällisesti suuressa asemassa tutkimuksessani. Tutkimuskysymyksiini vastaaminen ei edellytä oikeustapausten laajamittaista läpikäyntiä ja tästä syystä tutkimukseeni ei sisälly oikeustapausten syvällistä analysointia. Tästä poikkeuksena on kuitenkin Hämeenlinnan hallinto-oikeuden hyvi-

⁴⁴ Husa ym. 2010, s. 25.

tystä koskeva päätös (T 15/0130/4), joka annettiin 26.2.2015. Kyseinen tapaus on tutkimukseni kannalta merkittävä, koska se on ensimmäisiä päätöksiä, joita hallintolainkäytössä on annettu hyvitysvaatimuksen johdosta ja siksi tapauksen syvällisempi käsittely on perusteltua. Lähtökohtaisesti tutkimukseeni sisältyvät oikeustapaukset toimivat kuitenkin esimerkkeinä oikeudenkäyntien viivästymistä koskevasta ongelmasta.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimukseni koostuu viidestä pääluvusta, joista johdanto muodostaa ensimmäisen pääluvun. Johdannossa olen selvittänyt tutkimukseni taustoja, kertonut tutkimustehtävästäni ja tehnyt tutkimustani koskevat rajaukset. Tämän lisäksi johdannosta ilmenevät tutkimuksessa käytettävät menetelmät, aineistot sekä tutkimuksen rakenne. Johdannon tarkoitus on nimensä mukaisesti johdattaa lukija käsillä olevan aiheen pariin.

Työni toinen pääluku käsittelee oikeusturvaa hallintolainkäytössä ja se ja jakautuu kahteen toisiaan täydentävään alalukuun. Hallintolainkäyttö oikeusturvan takeena muodostaa ensimmäisen alaluvun ja se alkaa hallintolainkäyttöä koskevalla historiallisella osiolla. Osion tarkoituksena on antaa taustatietoa hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön välisestä suhteesta sekä hallintolainkäytön historiasta osana hallintomenettelyä. Tämän jälkeen nostan esille tutkimuksessani hallintotuomioistuimen tehtävän huolehtia oikeusturvan toteutumisesta hallintolainkäytössä. Tämän lisäksi käsitelen monipuolisesti hallintolainkäyttöä koskevia oikeusturvaan kohdistuvia vaatimuksia. Oikeusturvan kannalta olennaisiksi tekijöiksi olen nostanut perustuslain sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämät vaatimukset, joita käsitelen omilla osioillaan. Asianosaisen oikeusturvan toteutumisen kannalta on olennaista, että lainkäyttöprosessi on viivytyksetön ja siksi olenkin käsitellyt viivytyksettömyyttä hallintoprosessissa omassa osiossaan.

Toisen pääluvun toinen alaluku käsittelee puolestaan hallintolainkäyttöä ja sen oikeusturvaa korostavia piirteitä. Tässä alaluvussa selvitän niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat asianosaisen oikeusturvan toteutumiseen hallintoprosessissa. Hallintolainkäytöstä on mahdollista löytää useita oikeusturvaa korostavia piirteitä. Tällaisina piirteinä voidaan pitää sitä, miten asian selvittäminen on järjestetty, materiaaliseen prosessinjohtoon liittyviä tekijöitä, kuulemista,

päätösten perustelemista sekä suullisen käsittelyn mahdollisuutta⁴⁵. Asianosaisen oikeusturvaa korostavien piirteiden käsittely on perusteltua asettamieni tutkimuskysymyksien perusteella. Käsittelenkin jokaista oikeusturvaa korostavaa piirrettä erikseen omissa osiossaan.

Tutkimuksen kolmas pääluke sisältää käsittelyn joutuisuutta sekä oikeudenkäynnin viivästy-
misen kansallista hyvittämistä koskevat alaluvut. Käsittelyn joutuisuutta koskeva alaluke al-
kaa joutuisaa hallintomenettelyä koskevalla osiolla. Tutkimukseni kannalta on olennaista tie-
tää, mitä hallintomenettelyltä edellytetään, koska hallinnossa tehdyillä toimilla voi olla mer-
kittäviä oikeudenkäynnin keston kohdistuvia vaikutuksia. Hallintomenettelyä koskevassa
osiossa paneudunkin tarkemmin hallinnossa sovellettavaan menettelyyn sekä erityisesti käsit-
telyn joutuisuuteen. Tämän jälkeen siirryn käsittelemään hallintoprosessin oikeusturvaa ko-
rostavien piirteiden suhdetta joutuisuuteen. Nämä piirteet voivat vaikuttaa käsittelyaikoihin,
minkä johdosta niiden suhdetta käsittelyn joutuisuuteen tulee tarkastella erikseen. Seuraavassa
osiossa tarkastelen puolestaan oikeudenkäyntien viivästyminen vaikuttavia tekijöitä, koska
on tärkeää tietää, mitkä tekijät vaikuttavat oikeudenkäyntien viivästyminen koskevaan ongel-
maan. Näiden tekijöiden tunnistaminen on olennaista, koska vasta tällöin voidaan pohtia hyvi-
tyksien mahdollisia vaikutuksia käsittelyn joutuisuuteen. Tämän jälkeen käsittelen vielä kan-
sallisia oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästyessä sekä yksilövalitusta Euroopan ih-
misoikeustuomioistuimeen. Kyseisillä oikeussuojakeinoilla on merkitystä asianosaisen oike-
usturvan kannalta ja siksi niiden käsittely on tutkimukseni kannalta välttämätöntä.

Kolmannen pääluvun toisessa alaluvussa kiinnitetään huomiota puolestaan oikeudenkäynnin
viivästyminen. Kyseisessä alaluvussa selvitetään tarkasti omissa osioissaan oikeudenkäynnin
viivästyminen johdosta maksettavan hyvityksen lähtökohtia, hyvitysmaksun takaisinperintää,
käsittelyaika-arviota sekä hallinnollisten taloudellisten seuraamusmaksujen alentamista. Tä-
män lisäksi käsittelen oikeudenkäynnin viivästyminen mahdollisuutta hallintomenettelyssä.
Hyvitysmaksun takaisinperintä sekä käsittelyaika-arvio ovat asianosaisen oikeusturvan toteu-
tuminen kannalta merkityksellisiä ja siksi niitä koskeva pohdinta onkin perusteltua. Oikeu-
denkäynnin viivästyminen hallintolainkäytössä on mahdollista hyvittää myös alentamalla tai
poistamalla hallinnollisia taloudellisia seuraamusmaksuja. Kyseisillä maksuilla voidaan todeta
olevan vaikutuksia myös oikeudenkäyntien keston laskemiseen. Kolmannen luvun loppuksi
tarkastelen oikeudenkäynnin viivästyminen hallintomenettelyssä. Edellä kuvatun kokonaisuus-

⁴⁵ Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 32.

den tarkoituksena on antaa kattava kuva oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämiseen liittyvistä tekijöistä sekä aloittaa kansallista hyvitysjärjestelmää koskeva pohdinta

Neljännessä pääluvussa käsitellään hyvitysjärjestelmän sekä asianosaisen oikeusturvan välistä suhdetta. Ensimmäisessä alaluvussa tarkastellaan asianosaisen oikeusturvan paranemista. Aluksi huomiota kiinnitetään hyvityslain tavoitteisiin, joista selviää hyvityslain yhteys asianosaisen oikeusturvaan. Tavoitteiden käsittelyn jälkeen pohdin asianosaisen oikeusturvan toteutumiseen liittyviä haasteita hyvitysjärjestelmässä sekä korvauksen suuruutta suhteessa tapahtuneeseen ihmisoikeusloukkaukseen. Kansallinen hyvitysjärjestelmä sisältää asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta aukon, jota käsittelenkin oikeusturvan toteutumisen haasteellisuutta koskevassa osiossa. Korvauksen suuruutta koskevassa osiossa tuon puolestaan esille sen seikan, ettei oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta maksettavaa hyvitystä ole tarkoitettu suoranaiseksi korvaukseksi tapahtuneesta ihmisoikeusloukkausta.

Neljännän pääluvun lopuksi tarkastelen hallintolainkäytön kehittämiseen liittyviä seikkoja. Hallintolainkäytön kehittäminen muodostaakin neljännän pääluvun viimeisen alaluvun. Kehittämistoiminnan kohteiksi olen nostanut puutteelliset resurssit sekä tuomioistuimessa suoritettavat käytännön toimet, joita käsittelen erikseen omissa osioissaan. Resurssien sekä käytännön toimien avulla on mahdollista vaikuttaa oikeudenkäyntien viivästymistä koskevaan ongelmaan. Resursseja koskevassa osiossa olen tuonut esille muun muassa sen seikan, että riittävien resurssien tarve on tunnistettu. Tämän lisäksi neljäs pääluku sisältää hyvityssääntelyn tarpeellisuutta käsittelevän osion. Kyseisessä osiossa pohditaan hyvitysjärjestelmän mahdollisuuksia toimia kehityksen kannustimena hallintolainkäytössä. Tämän lisäksi siinä tuodaan esille myös se seikka, että hyvitysjärjestelmän käyttöönotto saattaa vaikuttaa siten, että oikeudenkäyntien viivästymistä aletaan pitää hyväksyttävänä.

Viimeisen pääluvun tutkimuksessani muodostavat johtopäätökset. Tässä pääluvussa esitän tutkimukseni tulokset sekä vastaan tutkimuksen alussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Johtopäätöksissä onkin käsitelty tiiviisti tutkimukseni kannalta olennaiset tekijät.

2 OIKEUSTURVA HALLINTOLAINKÄYTÖSSÄ

2.1 Hallintolainkäyttö oikeusturvan takeena

2.1.1 Hallinnosta hallintolainkäyttöön

Aluksi tarkastelen hallintolainkäyttöä historiallisesta näkökulmasta. Tämä on tarpeen, koska tällöin on mahdollista ymmärtää paremmin hallinnon ja hallintolainkäytön välistä suhdetta. Lisäksi on mahdollista todeta, että hallintolainkäytön arvioiminen edellyttää historiallisten seikkojen tuntemista⁴⁶. Hallinnolla ja hallintolainkäytöllä voidaan havaita olevan samankaltaisia piirteitä. Hallintolainkäytön prosessuaaliset ominaispiirteet ovat muun muassa selvässä yhteydessä hallintoon⁴⁷. Samankaltaisuuteen on löydettävissä syitä historiasta, sillä hallintolainkäytön juuret johtavat hallintoon. Historiallisen katsauksen tarkoituksena on avata hallintolainkäytön kehitystä ja vakaata suhdetta hallintoon. Tämän lisäksi käsitelen hallinnon ja hallintolainkäytön eroja ja yhtäläisyyksiä lyhyesti.

Aloitan historiallisen tarkastelun lääninhallituksista, koska lääninhallituksilla on suhteellisen läheinen yhteys nykypäivään. Lääninhallitusten historia ulottuu kuitenkin jopa 1600-luvun puolivälin tienoille saakka. Lääninhallitukset toimivat aikaisemmin aluehallinnon yleisinä hallintoviranomaisina sekä yleisinä hallintolainkäyttöviranomaisina. Lääninhallitukseen oli mahdollista tehdä valitus hallintoviranomaisten tekemistä päätöksistä. Hallintolainkäyttö sai alkunsa lääninhallituksissa käsitellyistä valituksista. Alun perin hallinnollinen lainkäyttö ja hallinto katsottiin kuuluvan samaan kokonaisuuteen. Pohjolainen onkin todennut osuvasti, että ”*hallinnollinen lainkäyttö nähtiin vain hallintotoiminnan jatkeena.*”⁴⁸ Mäenpää on todennut myös, että hallintolainkäyttöä pidettiin aikaisemmin osana hallintoa, vaikka kyseessä olikin muutoksenhakumenettely⁴⁹.

Hallintoviranomaiset huolehtivat siis aikaisemmin hallintolainkäyttötehtävistä osana hallintotoimintaa. Oikeusturvakysymykset, tehokkuuskysymykset sekä virallisperiaate olivat osa tapusten käsittelyä jo tuolloin. Tuohon aikaan puhuttiinkin hallinnollisesta oikeusturvamenettelystä.⁵⁰ Korkein hallinto-oikeus perustettiin vuonna 1918 ja sen tehtäväksi määriteltiin ylimmät lainkäyttötehtävät. Vuonna 1955 perustettiin lääninoikeudet osaksi lääninhallituksia.

⁴⁶ Paso – Saukko – Tarukannel – Tolvanen 2015, s. 24.

⁴⁷ Paso ym. 2015, s. 24.

⁴⁸ Pohjolainen 2010, s. 234.

⁴⁹ Mäenpää 2010, s. 220.

⁵⁰ Mäenpää 2010, s. 218–219.

Lääninoikeudet eivät kuitenkaan saavuttaneet vielä tuolloin tuomioistuimen asemaa. Lääninoikeudet saivat itsenäisen tuomioistuimen aseman vuonna 1989. Itsenäisinä tuomioistuimina lääninoikeudet eivät kuuluneet enää hallinnollisesti lääninhallituksen alaisuuteen.⁵¹ Hallintolainkäytössä edelleen vaikuttavia tekijöitä on siis mahdollista paikantaa aikakauteen, jolloin hallintolainkäyttö katsottiin osaksi hallintoa. Mäenpään mukaan hallinnolla oli aikaisemmin merkittävä asema oikeussuojan näkökulmasta, sillä oikeussuojan toteuttaminen nähtiin osana hallinnon toimenkuvaa⁵².

Vuonna 1989 hallinto-oikeudet eriytyivät hallinnosta, jolloin niistä muodostettiin riippumattomat hallintotuomioistuimet. Hallintoprosessia voidaankin pitää joissain määrin uutena oikeudenkäyntimenettelynä. Hallintolainkäyttölain säätäminen vuonna 1996 merkitsi sitä, että hallintoprosessin menettelyllisistä perusteista säädettiin ensimmäisen kerran yhtenäisesti. Hallintolainkäyttölakia säädettäessä pyrittiinkin yhdenmukaistamaan hallintolainkäytön säännöksiä. Hallintolainkäyttölain säätämisen taustalla vaikuttivat perustuslain, ihmisoikeussopimuksen sekä EU-oikeuden vaatimukset.⁵³

Hallintolainkäytöllä on edelleen vahva yhteys hallinnon tasolle, sillä hallinnon tasolla hankittu tosiasia-aineisto, päätös, perustelut sekä hallinnossa noudatettu menettely vaikuttavat myös hallintolainkäyttöprosessiin. Hallintolainkäyttölain näkökulmasta hallintomenettely pitää sisällään ensi asteen hallinnon sekä oikaisuvaatimusmenettelyn.⁵⁴ Tarukanteleen ja Reimanin mukaan oikeussuoja saa kuitenkin jo oikaisuvaatimusvaiheessa korostuneen aseman. Heidän mukaansa hallintolainkäytössä on kyse kuitenkin tehostuneemmasta ja yksilöidymmästä oikeusturvamenettelystä kuin oikaisuvaatimusvaiheessa. He ovat myös todenneet, että ylemmässä muutoksenhakuvaiheessa prosessilla on aina suurempi merkitys. Edellistä väitettä he perustelevat sillä, että aikaisempien vaiheiden tekemiset tai tekemättä jättämiset vaikuttavat asian myöhempään käsittelyyn.⁵⁵

Suomessa hallinto-oikeuden oikeusturvajärjestelmä muodostuu ennakkollisista ja jälkikäteisistä oikeusturvakeinoista. Ennakollinen oikeusturva kohdistuu hallintopäätöksen tekemistä edeltävään aikaan ja se on sidoksissa vaatimukseen, jotka kohdistuvat hallinnossa noudatettavaan

⁵¹ Pohjolainen 2010, s. 235 – 236.

⁵² Mäenpää 2010, s. 218.

⁵³ Mäenpää 2010, s. 213– 214, 222.

⁵⁴ Tarukannel – Jukarainen, 1999, s. 31.

⁵⁵ Tarukannel – Reiman 2003, s. 508, 512.

menettelyyn.⁵⁶ Muutoksenhakuoikeutta voidaan puolestaan kutsua jälkikäteiseksi oikeusturvakeinoksi⁵⁷. Vääätänen on puolestaan todennut, että jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käyttämahdollisuutta pidetään oikeusturvan tosiasiallisena toteutumisenä⁵⁸. Muutoksenhakuoikeus mahdollistaa oikeusturvan toteutumisen, mutta käytännössä oikeusturvan toteutumiseen vaikuttavat lukuisat erilaiset tekijät, joita tulen tämän tutkimuksen aikana käsittelemään.

Tuorin mukaan hallinnon ja hallintolainkäytön tehtävissä on eroavaisuuksia. Hän on todennut, että hallinnolle kuuluu lainsäädännön täytäntöönpanotehtävä ja tuomioistuimille oikeusnormien soveltamista koskeva tehtävä. Hän on esittänyt, että tehtävien eroavaisuus on havaittavissa tehtävien tavoitteissa. Tuorin mukaan hallintoa ja hallintolainkäyttöä erottaakin aikaperspektiivi. Hallinnon täytäntöönpanotehtävässä pidetään silmällä tulevaisuutta siinä missä lainkäytössä keskitytään puolestaan menneeseen. Tuorin mukaan oikeusnormien soveltaminen tulee esiin sellaisessa tilanteessa, jotka koskevat oikeusnormien tulkintaa tai sitten kyseessä on tilanne, jossa oikeusnormeja on rikottu.⁵⁹ Hallintoprosessilla voidaankin todeta olevan suojaamistarkoitus. Prosessilla suojataan yksityistä viranomaisen päätöksiltä ja toimilta, jotka kohdistuvat yksityisen oikeuksiin ja etuihin⁶⁰. Tuorin esittämä näkemys tavoitteiden aikaperspektiivistä onkin selvästi yhteydessä oikeussuojajärjestelmän jakautumiseen ennakkolisiin ja jälkikäteisiin oikeussuojakeinoihin.

Hakalehto-Wainio on puolestaan todennut, että hallinnolla ja hallintolainkäytöllä voidaan havaita olevan yhteistä arvoperustaa. Hänen mukaansa ”*modernin hallinto-oikeuden arvopohja on yhdistelmä heikomman suojaamista, tehokasta oikeusturvaa, asiakaslähtöisyyttä, suhteellisuutta, perusteltujen odotusten suojaaja ja toiminnan taloudellista kannattavuutta.*” Hakalehto-Wainio on myös tuonut esiin sen, että kyseisten arvojen välinen suhde on osittain jännitteinen.⁶¹ Tulen tässä tutkimuksessa tarkastelemaan syvällisemmin oikeusturvaa ja sen kanssa jännitteessä olevia tekijöitä. Tarkastelu tulee keskittymään oikeusturvan ja joutuisuuden välille, mutta tässä yhteydessä tulevat esille myös taloudelliset näkökohdat. Seuraavassa luvussa käsittelemkin oikeusturvaa hallintolainkäytössä.

⁵⁶ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 26.

⁵⁷ Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 15.

⁵⁸ Vääätänen 2011, s. 223.

⁵⁹ Tuori 2000, s. 155–157.

⁶⁰ Mäenpää 2004, s. 228.

⁶¹ Hakalehto-Wainio 2008, s. 139, 143.

2.1.2 Oikeusturvan takaaminen hallintotuomioistuimen tehtävänä

Mäenpää on todennut, että hallintoprosessin tehtävänä on oikeusturvan toteuttaminen. Hänen mukaansa hallintoprosessin avulla voidaan suojata niin aineellisia kuin menettelyllisiäkin oikeuksia. Aineellisista oikeuksista puhuttaessa tarkoitetaan niitä oikeuksia ja etuja, joihin viranomaisten päätökset kohdistuvat. Menettelylliset oikeudet kohdistuvat puolestaan itse prosessiin. Prosessin edellytetäänkin olevan sekä asianmukainen että viivytyksetön.⁶² Oikeusturvan antaminen toimii hallintoprosessin päämääränä ja muutoksenhaku keinona saavuttaa tuo päämäärä⁶³. Oikeusturva saa sisältönsä oikeuksien turvaamisesta. Julkisessa päätöksenteossa ja julkisessa vallankäytössä erilaisilla oikeusturvakeinoilla voidaan mahdollistaa oikeusturvan toteutuminen.⁶⁴

Mäenpää on määritellyt oikeusturvan Hallintoprosessioikeus -kirjassaan seuraavasti: *”Oikeusturvaan sisältyvät julkisen päätöksenteon lainmukaisuuden ja laadun menettelylliset takeet sekä oikeudelliset keinot, joilla yksityinen –yksilö tai yhteisö– voi yhtäältä toteuttaa oikeuksiaan ja toisaalta suojata oikeusasemaansa suhteessa päätöksentekijään.”*⁶⁵ Hallintolainkäytön menettely onkin rakennettu siten, että oikeussuoja voitaisiin toteuttaa mahdollisimman hyvin. Hallintolainkäyttöprosessiin on sisällytetty erilaisia keinoja toteuttaa oikeusturvaa. Tällaisia keinoja ovat muun muassa asian selvittäminen sekä asianosaisten kuuleminen. Voidaankin todeta, että hallintolainkäyttöprosessi on rakennettu siten, että se sisältää takeet, jolla oikeusturvaa voidaan toteuttaa.⁶⁶ Käsitellen syvällisemmin hallintolainkäytön oikeusturvaa korostavia piirteitä luvussa 2.2. Hallintolainkäytön oikeussuojajärjestelmään kuuluvaksi voidaan lukea kaikki seikat, joiden voidaan katsoa edistävän lainmukaiseen ratkaisuun päätymistä. Oikeussuojajärjestelmään voidaankin näin ollen lukea erilaisia periaatteita, sääntöjä ja järjestyttä.⁶⁷

Hallinnossa asioivan henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin voidaan puuttua julkioikeudellisten säännösten nojalla. Tällaisessa tilanteessa henkilölle on turvattava tehokkaat oikeussuojakeinot. Henkilöllä on oikeus saattaa hallinnossa tehdyt päätökset tuomioistuimen tutkittavak-

⁶² Mäenpää 2007, s. 33.

⁶³ Mäenpää 2006, s. 148.

⁶⁴ Mäenpää 2007, s. 5.

⁶⁵ Mäenpää 2007, s. 1.

⁶⁶ Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 32.

⁶⁷ Merikoski 1968, s. 33.

si.⁶⁸ Hallinnon oikeusturvajärjestelmän yksi merkittävimmistä osista koostuu nimenomaisesti muutoksenhakuoikeudesta. Muutoksenhakuoikeutta voidaan kutsua jälkikäteiseksi oikeus-suojakeinoksi.⁶⁹ Hallintoprosessissa korostuvat hallinnon lainmukaisuuden valvonta ja oikeusturvan toteutuminen. Näitä voidaan kuvata hallintoprosessin funktioiksi.⁷⁰

Oikeusturvan avulla on mahdollista toteuttaa oikeusvarmuutta. Oikeusvarmuus muodostuu julkisen päätöksenteon lainmukaisuudesta, ennakoitavuudesta ja valvottavuudesta. Oikeusturvalla on myös yhteys lainvoimaisten päätösten pysyvyyteen. Oikeusturva on mahdollista jaotella subjektiiviseen oikeusturvaan ja objektiiviseen oikeusturvaan. Subjektiivisen oikeusturvan avulla yksilö voi suojata sekä toteuttaa oikeuksiaan. Oikaisumenettely ja muutoksenhaku-oikeus toimivat hyvinä esimerkkinä subjektiivisen oikeusturvan mahdollistajista. Lainmukaisuuden valvonnalla toteutetaan objektiivista oikeusturvaa. Lainvastaisia päätöksiä voidaan pyrkiä kumoamaan tai korjaamaan hallintolainkäytössä.⁷¹

Hallintoprosessissa oikeusturvan tehokkuutta pidetäänkin oikeudenkäynnin laadullisena perusvaatimuksena. Julkisen vallan tehtäviin kuuluu huolehtia siitä, ettei oikeusturva jää vain nimelliseksi. Julkisen vallan tehtävänä on myös pitää tuomioistuimet toimintakykyisinä. Prosessin joutuisuus ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti mahdollistuvat, kun tuomioistuimet ovat toimintakykyisiä. Toimintakykyisellä tuomioistuimella tarkoitetaan sellaista tuomioistuinta, jolla on asianmukaiset toimintaedellytykset.⁷² Puutteellisten resurssien voidaan ajatella vaikuttavan muun muassa tuomioistuinten toimintaedellytyksiin. Tulenkin käsittelemään tarkemmin oikeudenkäyntien viivästymisiin johtavia syitä tutkimukseni luvussa 3.1.3.

⁶⁸ Merikoski 1968, s. 335.

⁶⁹ Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 15.

⁷⁰ Mäenpää 2007, s. 15.

⁷¹ Mäenpää 2007, s. 1 ja 5–6.

⁷² Mäenpää 2007, s. 20 ja 68–69.

2.1.3 Oikeusturvan kansainvälinen ulottuvuus

Suomi liittyi Euroopan neuvoston jäseneksi vuonna 1989. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus ratifioitiin Suomessa 10.5.1990, mutta se astui kuitenkin valtiosisäisesti voimaan vasta 23.5.1990. Ihmisoikeussopimus saatettiin voimaan blankettilla, joka säädettiin supistetussa peruslainsäätämisyjärjestyksessä. Oikeuslähdehierarkian näkökulmasta Euroopan ihmisoikeussopimus lisäpöytäkirjoineen sijoittuu eduskuntalain tasolle, mutta vain siltä osin kuin se kuuluu lain alaan.⁷³ Sopimusvaltion tulee taata Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämät oikeudet ja vapaudet jokaiselle sen lainkäyttövallan alaisuuteen kuuluvalla taholla. Viranomaisille syntyykin aktiivinen velvoite varmistaa ihmisoikeuksien toteutuminen.⁷⁴ Tuomioistuimien tulee muun muassa huomioida Euroopan ihmisoikeussopimus ratkaisukäytännössään⁷⁵.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kannanottojen merkitys ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa on korostunut. Kansallisten tuomioistuinten tulee noudattaa ihmisoikeustuomioistuimen soveltamaa artiklojen tulkintalinjaa.⁷⁶ Ihmisoikeussopimukseen liittyy autonomisen tulkinnan periaate. Autonomisen tulkinnan periaate tarkoittaa sitä, että ihmisoikeussopimuksen käsitteillä on oma itsenäinen merkitys. Kansalliset käsitteet eivät välttämättä vastaa merkitykseltään ihmisoikeussopimuksen käsitteitä. Esimerkiksi ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyvän ”rikossyytteen” käsite on yksi autonomisen tulkinnan kohteena olevista ihmisoikeussopimuksen käsitteistä. Ihmisoikeustuomioistuin on tulkinnut oikeuskäytännössään rikossyytettä suomalaista rikossyytteen määritelmää laajemmin. Ihmisoikeussopimuksen tulkintaan liittyy myös dynaamisuus ja evolutiivisuus. Tällä tarkoitetaan sitä, että ihmisoikeussopimuksen tulkinta voi muuttua ja kehittyä.⁷⁷ Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisulla on merkitystä ihmisoikeussopimuksen sisällön näkökulmasta, sillä ratkaisussa voidaan ottaa kantaa myös sopimuksen sisältöön. Ihmisoikeustuomioistuimen harjoittamalla sopimuksen tulkinnalla voidaankin kehittää ihmisoikeussopimuksen sisältöä.⁷⁸

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla pitää sisällään oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan vaatimuksen, joka on saanut sisältönsä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta.

⁷³ Pellonpää ym. 2012, s. 60, 62–63.

⁷⁴ Hirvelä 2013, s. 350.

⁷⁵ Pellonpää ym. 2012, s. 63.

⁷⁶ Aer 2003, s. 48.

⁷⁷ Hirvelä 2013, s. 378–379.

⁷⁸ Mäenpää 2007, s. 83.

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti sisältää prosessin tasapuolisuuden ja vastavuoroisuuden, päätösten perustelemisen sekä vaatimuksen siitä, että oikeudenkäynti tapahtuu kohtuullisessa ajassa.⁷⁹ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa todetaankin, että *”jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä.”* Kyseisen artiklan voidaan todeta pitävän sisällään menettelyllisiä oikeuksia. Kansallisissa säännöksissä on kuitenkin mahdollista säännellä oikeusturvasta tarkemmin kuin ihmisoikeussopimuksessa. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa säädetäänkin niin sanotusta oikeusturvan vähimmäistasosta.⁸⁰

Oikeusturvan toteutuminen edellyttää pääsyä tuomioistuimeen, oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta ja tehokasta oikeussuojakeinoa oikeudenloukkauksen korjaamiseksi tai korvaamiseksi. Tehokasta oikeussuojakeinoa koskeva vaatimus on paikannettavissa ihmisoikeussopimuksen 13 artiklasta.⁸¹ Tarkastelenkin seuraavaksi syvällisemmin ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa, koska kyseinen artikla on tutkimukseni kannalta erittäin olennainen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan *”jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.”*

Ihmisoikeussopimuksen 13 artikla edellyttää, että on oltava tehokas oikeussuojakeino käytettävissä, mikäli jotakin sopimuksessa tarkoitettua ihmisoikeutta on loukattu⁸². Kyse on kansallisesta oikeussuojakeinosta, jota jokaisella on oikeus käyttää, mikäli sopimuksessa turvattuja oikeuksia tai vapauksia on loukattu. Oikeussuojakeinon tulee olla käytettävissä myös sellaisessa tilanteessa, jossa loukkaukseen on syyllistynyt virantoimituksessa oleva henkilö.⁸³ Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan edellyttämän oikeussuojakeinon tulee olla käytettävissä silloin, kun voidaan esittää ”perusteltavissa oleva väite” ihmisoikeusloukkauksesta. Perustelematon väite ei oikeuta oikeussuojakeinon käyttöön.⁸⁴

⁷⁹ Mäenpää 2007, s. 58.

⁸⁰ Aer 2003, s. 57–58.

⁸¹ Mäenpää 2007, s. 60.

⁸² Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 39.

⁸³ Mäenpää 2007 s. 60.

⁸⁴ Pellonpää ym. 2012, s. 787.

Ervo on todennut, että Ihmisoikeussopimuksen 6 artikla on yleensä nauttinut erityissäännöksen asemasta, kun vertailuja on suoritettu sopimuksen 13 artiklaan. Tästä johtuen 13 artiklan loukkaamista koskeva tutkinta on sivuutettu 6 artiklan soveltuessa tapaukseen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin muuttanut tulkintaansa oikeudenkäynnin kestoa koskevien asioiden osalta. Tulkinnessa tapahtunut muutos syntyi Kudla v. Puola (26.10.2000) tapauksen yhteydessä.⁸⁵ Kudla –tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin käsitteli oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon⁸⁶. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan 13 artiklan mukainen tehokas kansallinen oikeussuojakeino tulee olla käytettävissä 6 artiklan soveltumisen lisäksi⁸⁷. Oikeudenkäynnin kestoa koskeva ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukainen oikeussuojakeino voi olla kiirehtimismenettely tai korvausmenettely. Pellonpään ym. muiden mukaan ennaltaehkäisevien oikeussuojakeinojen puuttuminen mahdollistaa jälkikäteisen hyvittämismenettelyn.⁸⁸ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 sekä 13 artiklat ovat tutkimukseni kannalta erittäin merkittävät, sillä kyseiset artiklat ovat vaikuttaneet merkittävästi myöhemmin tutkimuksessani käsiteltävän hyvityslain säätämiseen.

Pellonpään ym. muiden mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklasta käy ilmi myös subsidiariteettiperiaate.⁸⁹ Ervo on muun muassa korostanut subsidiariteettiperiaatteen merkitystä ihmisoikeuksia koskevassa ongelmanratkaisussa. Hän on todennut, että ”*kansallinen ongelma tulisi todeta, ratkaista ja pyrkiä hyvittämään kansallisella tasolla. Tarkoituksena ei ole ollut, että kansalliset ihmisoikeusongelmat sysätään EIT:n ratkaistavaksi.*”⁹⁰ Tehokkaat oikeussuojakeinot eivät ole olleet aikaisemmin esillä hallintolainkäytössä yhtä vahvasti kuin ne ovat nyt. Seuraavaksi käsittelen lyhyesti, miksi hallintolainkäytössä tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin on kiinnitetty huomiota vasta hallintolainkäyttölain säätämisen jälkeen.

Hallintolainkäyttölaki säädettiin sellaisena aikana, jolloin Suomi oli jo liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Euroopan ihmisoikeussopimus onkin vaikuttanut hallintolainkäyttölain sisältöön oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäyntiä koskevien kysymysten osalta.⁹¹ Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan sekä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön

⁸⁵ Ervo 2005, s. 13.

⁸⁶ Mäenpää 2006 s. 154–155.

⁸⁷ Ervo 2005, s. 13.

⁸⁸ Pellonpää ym. 2012, s. 790.

⁸⁹ Pellonpää ym. 2012, s. 785–786.

⁹⁰ Ervo 2005, s. 13.

⁹¹ Mäenpää 2006, s. 150.

voidaan todeta toimineen vaikuttavina tekijöinä hallintolainkäyttölain säätämässä⁹². Ihmisoikeustuomioistuin on osoittanut oikeuskäytännöllään, että sopimuksen 6 artikla tulee sovellettavaksi myös hallinto-oikeuden alalla riita- ja rikosasioiden lisäksi⁹³.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla ei kuitenkaan saanut suurta huomiota hallintolainkäyttölakia säädettäessä. Tähän on löydettävissä syy ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä. Kyseinen artikla saavutti vasta 2000-luvulla suurempaa näkyvyyttä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa. On mahdollista puhua kyseisen artiklan korostamisesta ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä.⁹⁴ Tuomioistuimissa on alettu kiinnittää huomiota kansallisiin tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön johdosta. Hallintolainkäyttölakia säädettäessä ihmisoikeustuomioistuin ei siis ollut vielä linjannut tarkemmin tehokkaan oikeussuojakeinoa koskevan vaatimuksen sisältöä, joten kansalliset lainsäätäjät eivät ottaneet myöskään vaatimusta tarkemmin huomioon.

2.1.4 Perustuslaki ja oikeusturva

Perustuslain 21 § sisältää oikeusturvaa koskevat säännökset. Kyseistä pykälää säädettäessä huomiota kiinnitettiin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan voidaankin todeta toimineen perustuslain oikeusturvaa koskevan pykälän esikuvana. Perustuslain 21 § päädyttiin kuitenkin säätämään ihmisoikeussopimuksesta poikkeavalla tavalla.⁹⁵ Kyseisen pykälän mukaan *”jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.*

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sisältyy perustuslain 21 §:ssä määriteltyyn oikeusturvan käsitteeseen. Perustuslain 21 §:n toinen momentti sisältääkin luettelon oikeuden-

⁹² Saukko 2013, s. 178.

⁹³ Kanninen 2010, s. 227.

⁹⁴ Mäenpää 2006, s. 151.

⁹⁵ Aer 2003, s. 21.

mukaisen oikeudenkäynnin takeista. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti koostuu kuitenkin muistakin asioista kuin kyseisessä momentissa luetelluista. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti pitää sisällään muun muassa käsittelyn viivytyksettömyyden sekä asianmukaisen käsittelyn. Asianmukainen käsittely hallintolainkäytössä viittaa Mäenpään mukaan sisällöllisten ja menettelyllisten erityispiirteiden tapauskohtaiseen huomioimiseen. Osapuolten prosessuaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien huomioiminen ja prosessin sujuvuus luetaan myös kuuluvaksi asianmukaiseen tuomioistuinkäsittelyyn.⁹⁶

Hallintolainkäytössä tulee yleisesti noudattaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. Hallintolainkäyttölain soveltamisala ei rajoitu ainoastaan tuomioistuimiin, sillä hallintolainkäyttölakia sovelletaan myös eräissä muutoksenhakulautakunnissa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus ulottuuikin tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle. Muutoksenhakulautakuntien tulee huomioida kyseiset vaatimukset toiminnassaan silloin, kun lautakunnat soveltavat hallintolainkäyttölakia. Oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin voidaan pitää menettelyllisenä laadun takeena.⁹⁷

Perustuslain 22 § sisältää perusoikeuksien turvaamista koskevan velvollisuuden, jonka mukaan *”julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.”* Hallintotuomioistuimen yhtenä tehtävänä voidaankin pitää perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista. Oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisesta huolehtiminen kuuluvat yllä kuvatun tehtävän alaan. Materiaaliset perus- ja ihmisoikeudet tulee myös turvata osana yllä kuvattua tehtävää.⁹⁸ Perustuslaki sisältää hallintolainkäyttäjää koskevan velvollisuuden huomioida prosessin sisällölle asetetut perustuslain tasoiset vaatimukset sekä yleisen velvollisuuden noudattaa perus- ja ihmisoikeuksia osana hallintolainkäyttöä.

Oikeusturvaa koskevan pykälän asemoiminen perustuslain tasolle tarkoittaa sitä, että pykälää sovellettaessa tulee ottaa huomioon perustuslain asema oikeusjärjestelmässä. Oikeusturvan perustuslaintasoisuus tarkoittaa sitä, että käytännön soveltamistilanteessa tulee kiinnittää huomiota perustuslain 106 ja 107 §:iin sekä huomioida perusoikeusmyönteinen laintulkinta käytännössä⁹⁹. Oikeusturvan perustuslaintasoisuus johtaa myös siihen, että välittömät oikeusvaikutukset voivat tulla kyseeseen. Välittömät oikeusvaikutukset voivat ilmetä siten, että kä-

⁹⁶ Mäenpää 2007, s. 68, 71–72.

⁹⁷ Mäenpää 2007, s. 35, 72.

⁹⁸ Mäenpää 2007, s. 26.

⁹⁹ Mäenpää 2007, s. 69.

sittelyn joutuisuutta ja asianmukaisuutta voidaan edellyttää automaattisesti käsittelyn yhteydessä.¹⁰⁰

Perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetään, että ”ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.” Yhdenvertaisuuden periaatetta pidetään sekä oikeusturvan että oikeudenmukaisuuden takeena¹⁰¹. Tällä periaatteella voidaan todeta olevan selvä yhteys oikeudenmukaisen oikeudenkäyntiin¹⁰². Hallintolainkäytössä tulee noudattaa yhdenvertaisuusperiaatetta. Tätä periaatetta voidaan pitää samanlaisen kohtelun vaatimuksen ilmentymänä.¹⁰³ Yhdenvertaisuuden nimissä jokaisella tulisi olla yhtäläiset oikeudet perustuslain sisältämään oikeusturvaan. Perustuslain sisältämä vaatimus ihmisten yhdenvertaisuudesta koskee myös oikeutta viivytyksettömään tuomioistuinkäsittelyyn. Käsittelenkin tarkemmin viivytyksetöntä hallintoprosessia tutkimukseni seuraavassa luvussa.

2.1.5 Hallintoprosessi ja viivytyksettömyys

Aikaisemmassa luvussa olen tuonut esiin perustuslain sisältämän vaatimuksen käsittelyn viivytyksettömyydestä. Tämän lisäksi olen esittänyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämän edellytyksen käsittelyn kohtuullisesta kestosta. Tässä luvussa on tarkoitus paneutua syvällisemmin siihen, mitä käsittelyn kestolta voidaan edellyttää ottaen huomioon edellä kuvatut säännökset. Prosessin kestoon ja sen arvioimiseen vaikuttavat lukuisat erilaiset tekijät, joita tuon tässä luvussa esille. Tämän lisäksi luvussa käsitellään viivytyksettömyyden ja oikeusturvan välistä suhdetta, koska tapausten käsittelyajoilla on selvä sidos asianosaisen oikeusturvan toteutumisen kanssa¹⁰⁴.

Oikeudenkäynnin kestoa koskevat perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen säännökset ovat luonteeltaan joustavia. Kohtuullista käsittelyaikaa on kuitenkin mahdollista tarkastella ihmisoikeustuomioistuimen asettamien arviointikriteerien perusteella. Nämä arviointikriteerit ovat tapauksen ongelmallisuus, monimutkaisuus, asian luonne ja tärkeys sekä prosessin osapuolten aktiivisuus prosessissa. Kohtuullisen käsittelyajan arviointi on siis sidottu tapauskohtaisu-

¹⁰⁰ Mäenpää 2007, s. 70.

¹⁰¹ Hallberg 2011a, s. 785.

¹⁰² Hallberg 2011b, s. 853.

¹⁰³ Merikoski 1968, s. 69–70.

¹⁰⁴ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010. s. 70.

teen.¹⁰⁵ Oikeudenkäyntien kohtuullisen keston arviointiin vaikuttavat lisäksi tapauksen laajuus ja merkitys asianosaiselle. Perheoikeudelliset tapaukset voidaan nostaa esimerkiksi asianosaiselle merkityksellisestä asiasta.¹⁰⁶

Oikeudenkäyntien viivytyksettömyys on yhteydessä mahdollisimman joutuisaan menettelyyn. Viivytyksettömälle käsittelylle ei ole kuitenkaan mahdollista määrittellä tarkkaa aikarajaa. Prosessiin kulkuun vaikuttavat lukuisat erilaiset tekijät tapauksen selvittämisestä lähtien.¹⁰⁷ Hallintoprosessin ominaispiirteiden voidaan todeta vaikuttavan siihen, ettei sallittujen käsittelyaikaisten yleinen määrittely ole mahdollista. Kohtuullista käsittelyaikaa määritettäessä tulee kiinnittää huomiota asian erityispiirteisiin ja prosessin luonteeseen¹⁰⁸. Oikeudenkäyntien kestoja tarkasteltaessa tulee huomioida myös menettelyllisiä seikkoja, koska menettelylliset seikat vaikuttavat oikeudenkäynnin keston kohtuuttomuusarviointiin. Tapauksen menettelyllisinä piirteinä voidaan mainita muun muassa suullinen käsittely ja mahdolliset erilaiset muutoksenhakuvaiheet. Asian käsittely oikaisumenettelyssä voi olla joskus pakollinen vaihe ennen kuin asia voidaan ottaa käsiteltäväksi tuomioistuimessa. Oikaisumenettelyssä käytetty aika on mahdollista lukea kuuluvaksi oikeudenkäynnissä kulutettuun aikaan.¹⁰⁹

Oikeudenkäynnin mahdollista viivästymistä selvittäessä kiinnitetään huomiota kahteen keskeiseen asiaan. Ensinnäkin tulee selvittää, kauanko oikeudenkäynti on kestänyt. Toisessa vaiheessa selvitetään, voidaanko oikeudenkäynnin kesto pitää kohtuullisena. Kohtuullisuusarvio tulee suorittaa nimenomaisen yksittäistapauksen näkökulmasta. Räbinä on muun muassa nostanut esiin oikeudenkäynnin keston kohtuullisuusarviointiin vaikuttavia tekijöitä. Ensinnäkin huomiota tulee hänen mukaansa kiinnittää asian laatuun ja laajuuteen. Toiseksi tulee tarkastella asianosaisten, viranomaisten ja tuomioistuinten toimintaa oikeudenkäynnin kuluessa. Kolmanneksi oikeudenkäynnin keston kohtuullisuusarviointiin vaikuttaa asian merkitys asianosaiselle. Oikeudenkäynnin viivästymistä koskevassa kokonaisarvioinnissa tulee kiinnittää huomiota ylläkuvatut seikat.¹¹⁰ Kyseiset arviointikriteerit sisältyvät oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä annetun lain 4 §:än, jossa käsitellään oikeudenkäynnin viivästymisen arvioimista. Hyvityslain 4 §:n mukaan arvioinnissa otetaan lisäksi huomioon ”--*Euroopan neuvoston ih-*

¹⁰⁵ Mäenpää 2007, s. 469–470.

¹⁰⁶ Ervo 2008, s. 110.

¹⁰⁷ Virtanen 2008, s. 369.

¹⁰⁸ Mäenpää 2007, s. 71, 471.

¹⁰⁹ Ervo 2008, s. 119, 124.

¹¹⁰ Räbinä 2013, s. 265.

misoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990) 6 artiklan 1 kappaleen soveltamista.”

Miten oikeudenkäynnin kesto hallintolainkäytössä sitten lasketaan? Asian saattaminen vireille käynnistää prosessin kestoja koskevan ajanlaskun ja lainvoimaisen ratkaisun antaminen puolestaan päättää oikeudenkäyntiä koskevan ajan laskemisen. Valituksen vireille tuloa edeltävä aika voidaan ottaa poikkeuksellisesti huomioon oikeudenkäynnin kestoja laskettaessa. Sama sääntö koskee myös lainvoimaisen ratkaisun antamisen jälkeistä aikaa.¹¹¹ Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan *erityinen syy* mahdollistaa oikeudenkäyntiä koskevan ajanlaskun alkamisen jopa oikaisuvaatimusta aikaisemmasta ajankohdasta. Riidan syntymisajankohdalla on tällöin ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ratkaiseva merkitys. Erityisen syyn toteaminen edellyttää kuitenkin tapauskohtaisuutta.¹¹² Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut oikeuskäytännössään, että perusteeton viivästyminen hallinnon tasolla on vastoin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ja sitä voidaan pitää artiklan loukkausperusteena.¹¹³

Oikeudenkäynnin keston kannalta tärkeänä pidetään tapauksen kokonaiskäsittelyaikaa, mutta oikeudenkäynnin yksittäiset vaiheetkin voivat olla merkityksellisiä. Kohtuullisen ajan määrittely on sidottu ihmisoikeustuomioistuimessa tapauskohtaisuuteen. Hyväksyttävänä voidaan pitää sitä, että laajat ja monimutkaiset tapaukset vievät pidemmän ajan. Ervon mukaan oikeudenkäyntien kestoja koskeva kohtuullisen ajan vaatimus ei yleensä ylity, jos tapauksen käsittelyyn on käytetty alle 3 vuotta.¹¹⁴ Käsittelyn kokonaiskestoja ja viivästyksen absoluuttista kestoja pidetään olennaisina seikkoina, silloin kun tarkastellaan viivästyksen olennaisuutta. Oikeudenkäynti voidaan katsoa kokonaiskestoltaan kohtuuttomaksi, vaikka mikään yksittäinen oikeudenkäynnin vaihe ei olisikaan olennaisesti viivästynyt. Oikeudenkäynnin on mahdollista viivästyä saman tapauksen käsittelyn aikana myös monessa instanssissa.¹¹⁵

Hallinto-oikeuksissa käsiteltäviä asioita voidaan pitää kiireellisenä laista ja asian luonteesta johtuen. Tiettyt asiat on säädetty lain tasolla kiireellisinä käsiteltäviksi. Tällaisia ovat muun muassa huostaanottoasiat ja asiakirjan julkisuutta koskevat tapaukset. Toimeentuloa koskevia valituksia voidaan pitää puolestaan kiireellisinä asian luonteesta johtuen. Hallintotuomiois-

¹¹¹ Ervo 2008, s. 122.

¹¹² HE 85/2012 vp, s. 28.

¹¹³ Siitari-Vanne 2000, s. 1216.

¹¹⁴ Ervo 2008, s. 111, 113.

¹¹⁵ HE 85/2012 vp, s. 20, 31.

tuimessa käsitellään erilaisia asiaryhmiä, joiden sisältö vaikuttaa siihen, kuinka kiireellisiksi asiat luokitellaan. Tämän lisäksi käsiteltävä asiaryhmä vaikuttaa myös siihen, minkälaisia seurauksia käsittelyn viivästymisellä voidaan todeta olevan.¹¹⁶ Asian kiireelliseksi säätämisellä on pyritty vaikuttamaan asian joutuiseaan käsittelyyn. Käsittelyn säätäminen kiireelliseksi voi näyttäytyä merkityksellisenä reaalisen oikeusturvan näkökulmasta. Tapauksen käsittelyä on myös mahdollista yrittää kiirehtiä. Kiirehtiminen toteutetaan tuomioistuimelle esitettävällä kiirehtimistä koskevalla pyynnöllä.¹¹⁷

Prosessiin käytettyä aikaa on mahdollista pitää oikeutettuna, mikäli käsillä on jokin oikeuttamisperuste. Tapauksen erityispiirteet voivat muun muassa oikeuttaa kohtuullisen käsittelyajan ylityksen prosessissa. Valtiolla voidaan todeta olevan todistustaakka pätevän oikeuttamisperusteen olemassaolosta. Resurssipulaa ei voida kuitenkaan pitää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan hyväksyttävänä syynä vapautua ihmisoikeussopimuksen velvoitteista. Valtiota koskeva resurssista huolehtimisen velvoite astui voimaan valtion ratifioitua Euroopan ihmisoikeussopimuksen.¹¹⁸

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on osoittanut, ettei oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa ole ehdoton, koska kyseisestä oikeudesta on oikeus myös luopua. Ihmisoikeussopimuksen artikloja ei katsota loukatun, mikäli valtio tunnustaa oikeudenkäynnin viivästymisen ja hyvittää syntyneen vahingon.¹¹⁹ Oikeudenkäyntien viivästymistä pidetään kuitenkin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vastaisena. Ihmisoikeussopimuksen loukkaus edellyttää 13 artiklan mukaan tehokasta oikeussuojakeinoa tällaisen tilanteen varalta. Oikeusturvakeino voi olla luonteeltaan joko preventiivinen tai kompensatorinen. Viivästyneen prosessin perusteella on lisäksi mahdollista tehdä hallintokantelu.¹²⁰

¹¹⁶ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010. s. 70.

¹¹⁷ Mäenpää 2007, s. 471–472.

¹¹⁸ Ervo 2008, s. 121, 130, 137.

¹¹⁹ Ervo 2008, s. 139, 141.

¹²⁰ Mäenpää 2007, s. 472–473.

2.2 Hallintolainkäytön oikeusturvaa korostavat piirteet

2.2.1 Asian selvittäminen

Asettamaani tutkimuskysymykseen vastaaminen edellyttää erilaisten prosessitoimien tarkastelua asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta. Hallintolainkäyttöprosessi on rakennettu asianosaisen oikeusturvaa silmälläpitäen ja siksi sen olennaiset osat tuleekin tuoda esille tässä tutkimuksessa. Hyvityslain mahdollisia vaikutuksia asianosaisen oikeusturvaan on mahdotonta edes pohtia, mikäli sitä ennen ei ole selvitetty hallintolainkäytön oikeusturvaa korostavia piirteitä. Seuraavaksi käsitellenkin tutkimuksessani näitä piirteitä ja ensimmäiseksi käsitelen asian selvittämistä.

Hallintolainkäytössä sovellettavaa menettelyä on säännelty yleisesti sekä joustavasti. Menettelyä koskevien säännösten sisältöä voidaan perustella asioiden sekä prosessiasetelmien eroavaisuuksilla, asioiden luonteella sekä vaihtelevilla oikeusturvatarpeilla.¹²¹ Oikeusturvan tarve onkin yksi hallintoprosessissa sovellettavaan menettelyyn vaikuttava seikka asian laadun lisäksi.¹²² Menettelysäännösten muotoilussa on pyritty ottamaan huomioon erityisesti oikeusturvan toteutuminen. Hallintoprosessissa keskitytäänkin tosiasioden selvittämiseen sellaisessa menettelyssä, joka täyttää oikeudenmukaisuuden vaatimukset. Hallintoprosessi on ominaispiirteidensä perusteella erityisen mukautuva ja siinä on mahdollista huomioida käsiteltävän asian sekä osapuolten erityispiirteet. Hallintoprosessin erityispiirteet helpottavat asianosaisen toimimista prosessissa.¹²³ Asianosaisen oikeusturvalla on suuri merkitys asian selvittämisessä. Tätä seikkaa kuvastaa se, että jo menettelysäännöksissä on otettu oikeusturvanäkökohdat huomioon.

Asian selvittämisestä puhuttaessa tulee kiinnittää huomiota selvittämisvastuuseen ja selvittämisvelvollisuuteen. Selvittämisvastuuta tarkasteltaessa huomio kiinnittyy tuomioistuimeen, koska selvittämisvastuun katsotaan kuuluvan tuomioistuimen tehtäviin. Selvittämisvastuulla tarkoitetaan sitä, että tuomioistuimen velvollisuuksiin kuuluu huolehtia asian huolellisesta selvittämisestä. Selvittämisvelvollisuus jakautuu puolestaan tuomioistuimen ja asianosaisten kesken. Selvitysvelvollisuuteen voidaan lukea kuuluvaksi velvollisuus hankkia ja esittää sel-

¹²¹ Mäenpää 2006, s. 159.

¹²² Aer 2009, s. 774.

¹²³ Mäenpää 2007, s. 16, 75.

vitystä. Selvittämisvelvollisuus onkin sidoksissa asian tapauskohtaisiin piirteisiin. Aineellisen totuuden saavuttamista voidaan kutsua tapauksen selvittämisen päämääräksi.¹²⁴

Leena Halila on esittänyt vuonna 2000 julkaistussa väitöskirjassaan, että yhden ainoan ratkaisun oppi on murtunut. Hänen mukaansa kyseisellä opilla on yhteys päätöksentekoon vaikuttavaan oikeudenkäyntiaineistoon, joka on materiaalisesti oikea, todennettavissa sekä objektiivisesti hyväksyttävissä. Hän on myös todennut, että ”*mainitun opin murtuminen on kuitenkin johtanut vähitellen siihen, ettei tällaisen oikeudenkäyntiaineiston saavuttamista pidetä enää itsestään selvänä.*”¹²⁵ Kysymykseen voi tulla tällöin prosessin sisäinen totuus, riippumatta siitä mikä on asetettu prosessin ideaaliksi päämääräksi.

Hallintolainkäyttölain 33 §:ssä säännellään asian selvittämisestä seuraavasti: ”*Valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.*”

Hallintolainkäyttölain 33 § jakaantuu siis kolmeen osaan. Ensimmäkin pykälässä nostetaan esiin tuomioistuimen velvollisuus saattaa asia sellaiseen tilaan, että se voidaan todeta selvitettyksi. Toiseksi pykälässä kuvataan selvittämistä koskevaa vastuunjakoja tuomioistuimen ja osapuolten välillä. Kolmanneksi hallintolainkäyttölain 33 §:n voidaan todeta sääntelevän prosessin johtamista.¹²⁶ Asian selvittämistä koskeva hallintolainkäyttölain 33 § on muotoiltu väljästi, jotta kunkin tapauksen erityispiirteet voitaisiin ottaa tapauskohtaisesti paremmin huomioon. Selvittämisvastuun voidaan katsoa jakautuvan yleisesti prosessin osapuolien ja hallintotuomioistuimen kesken. Prosessin osapuolet ovat ensisijaisesti selvitysvelvollisia ja hallintotuomioistuimella on vasta toissijainen selvitysvelvollisuus asiassa. Lainkäyttöviranomaisen aktiivisuus prosessissa voi vaihdella kuitenkin tilanne- ja asiakkohtaisesti. Hallintotuomioistuimen ensisijaisena tehtävänä on ohjata osapuolia esittämään tarvittava selvitys asiassa. Hallintotuomioistuimelle syntyy aktiivinen selvittämisvelvollisuus vasta, jos osapuolten esittämä selvitys ei ole sisällöllisesti riittävää tai selvitysmenettely ei ole ollut asianmukainen.¹²⁷

¹²⁴ Aer 2009, s. 762, 765.

¹²⁵ Halila 2000, s. 254.

¹²⁶ Aer 2009, s. 762.

¹²⁷ Mäenpää 2007, s. 358, 370–373.

Oikeusturvanäkökulman painotus hallintolainkäytössä nostaa esiin virallisperiaatteen sekä tuomioistuimen aktiivisen roolin prosessissa.¹²⁸ Virallisperiaatteeseen luetaan kuuluvaksi erilaiset selvittämistoimenpiteet sekä aktiivinen prosessinjohto. Virallisperiaate pitää sisällään lisäksi viran puolesta annettavan oikeussuojan. Viran puolesta annettavalla oikeussuojalla tarkoitetaan sitä, että asianosaisen tahdolla ei ole merkitystä oikeussuojan antamisesta koskevassa päätöksenteossa. Virallisperiaatteen avulla voidaankin toteuttaa hallintoprosessin päämäärää eli oikeussuojan antamisen tavoitetta.¹²⁹ Osapuolet voivat olla kykenemättömiä tai haluttomia selvittämään hallintoprosessissa käsiteltävää asiaa. Tuomioistuimen rooli asian selvittäjänä on tällaisessa tilanteessa merkittävä. Tuomioistuimen aktiivista roolia on mahdollista kuvata oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden edellytykseksi hallintolainkäytössä.¹³⁰ Osapuolten mahdollisuuteen saada oikeusturvaa ei tulisi vaikuttaa heidän kykynsä tai taitonsa asian hoidossa¹³¹. Asianosaisen oikeusturva voi vaikuttaa tuomioistuimen selvittämisvelvollisuuteen sitä laajentavasti¹³². Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mukaan selvittämisvelvollisuus saa korostuneen aseman hallintotuomioistuimissa, koska hallinto-oikeudet toimivat ensimmäisenä oikeusasteena asiassa¹³³.

Tarukannel ja Reiman ovat pohtineet Verotuslehden artikkelissaan hallintotuomioistuimessa sovellettavaa menettelyä. He ovat tarkastelleet muun muassa sitä, miten käsiteltävänä olevien tapausten rajat muodostuvat. He ovatkin todenneet, että hallintotuomioistuimen ratkaisua rajaavat oikeusvaltakunnan päätös sekä vaatimukset, jotka on prosessina aikana esitetty hallintotuomioistuimelle. Heidän mukaansa oikeusvaltiossa ”*virallisperiaate tai aineellisen totuuden tavoittelemisen sinänsä alistuvat aina prosessin rakenteen vaatimukseen oikeusvaltiossa.*” He ovat myös todenneet, että prosessin osapuolet määrittävät oikeus- ja näyttökysymykset, jotka ovat tarkastelun kohteena.¹³⁴ Tarukanteleen ja Reimanin artikkeli käsittelee verotusta koskevia tapauksia, mutta siitä on tehtävissä yleisempiäkin johtopäätöksiä. Ensinnäkin on mahdollista todeta, että hallinnon tasolla tehdyt päätökset vaikuttavat asian selvittämiseen hallintolainkäytössä. Oikeusvaatimukseen annettu päätös rajaa asian käsittelyä hallintoprosessissa ja vaikuttaa näin ollen myös asian selvittämiseen sitä rajaavasti. Toiseksi asian selvittämistä rajaavat hallintoprosessissa esitetyt vaatimukset. Virallisperiaate ja aineellisen totuu-

¹²⁸ Mäenpää 2007, s. 42.

¹²⁹ Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 40–41.

¹³⁰ Aer 2009 s. 764–765

¹³¹ Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 40.

¹³² Saukko 2013, s. 176.

¹³³ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 72.

¹³⁴ Tarukannel – Reiman 2003, s. 504, 507–508.

den vaatimus eivät voi laajentaa asian selvittämistä kuitenkaan laajemmalle, mitä prosessin rakenne sallii. Näin ollen asian selvittämisellä voidaan kuitenkin todeta olevan rajat.

2.2.2 Kuuleminen

Asianosaisen kuuleminen on yksi tärkeimmistä oikeussuojan takeista hallintolainkäytössä. Koska hallintolainkäyttö on luonteeltaan oikeusturvaa korostavaa, tulee kuulemisvelvollisuutta noudattaa, ellei toisin säädetä.¹³⁵ Tämän lisäksi tuomioistuin voi perustaa päätöksensä ainoastaan sellaisiin seikkoihin, joista on kuultu asianosaista¹³⁶.

Hallintolainkäyttölain 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta seuraavasti: *”Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Rajoituksista asianosaisen oikeuteen saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka ei ole julkinen, säädetään erikseen.”*

Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta katsottuna kuulemisvelvollisuutta on noudatettu silloin, kun asianosainen saa oikeudenkäyntiasiakirjan tiedoksi ja hänellä on mahdollisuus arvioida, haluaako hän esittää näkökantansa asiassa. Asianosaisella on oikeus tulla kuuluksi kaikesta kirjallisesta aineistosta, jota tuomioistuimelle esitetään. Mikäli asia ratkaistaan henkilön vahingoksi lainkaan tätä kuulematta, toimitaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisesti.¹³⁷

Oikeusturvan toteutuminen edellyttää, että prosessissa huomioidaan osapuolten tasapuolisuus ja vastavuoroisuus. Vastavuoroisuuden periaatteeseen sisältyy oleellisena osana asianosaisen kuuleminen. Kyseiset periaatteet ovat syntyneet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ja niiden voidaan todeta olevan yhteydessä myös oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.¹³⁸ Tasapuolisuuden ja vastavuoroisuuden vaatimukset ovat osa oikeudenmukaista hallintoprosessia. Tuomioistuimen tulee ottaa huomioon kyseiset vaatimukset toimiessaan

¹³⁵ Merikoski 1968, s. 37, 114.

¹³⁶ Paso ym. 2015, s. 155.

¹³⁷ Pellonpää ym. 2012, s. 526, 528, 530.

¹³⁸ Mäenpää 2007, s. 91, 360.

virallisperiaatteen mukaisesti.¹³⁹ Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien tarjoaminen vaikuttaa siihen, että päätöksessä on mahdollista huomioida oikeat tosiseikat. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien huomioiminen on oleellista ajateltaessa oikeussuojanäkökulmaa.¹⁴⁰

Tasapuolisen kohtelun vaatimus edellyttää, että samanlaisessa asemassa olevia henkilöitä kohdellaan yhdenmukaisesti. Tasapuolisen kohtelun vaatimuksen kannalta on oleellista pohdittava, milloin henkilöt ovat samanlaisessa asemassa, jotta vaatimusta tulisi noudattaa. Tasapuolisen kohtelun vaatimuksen johdosta tuleekin kiinnittää huomiota erityisesti prosessissa sovellettaviin menettelytapoihin.¹⁴¹ Prosessin johdolla on suuri merkitys tasapuolisen kohtelun vaatimuksen toteuttamisessa. Prosessin johdon tehtävänä onkin huolehtia siitä, että tasapuolisuuden vaatimus toteutuu. Tasapuolisen kohtelun vaatimus muodostuu erilaisista kriteereistä, joista ensimmäinen kriteeri nostaa esiin osapuolten yhdenvertaisuuden. Toinen kriteeri puolestaan painottaa sitä, että osapuolet ovat yhdenvertaisessa tiedollisessa asemassa. Kolmas kriteeri koostuu osapuolten riittävästä kuulemisesta.¹⁴²

Vastavuoroisuuden periaate koostuu myös erilaisista elementeistä. Ensimmäinen elementti muodostuu oikeudesta esittää vaatimuksiinsa liittyvä selvitys. Toisena vastavuoroisuuden elementtinä toimii oikeus tietää esitetystä selvityksestä. Vastavuoroisuuden kolmantena elementtinä nousee esiin puolestaan oikeus ottaa kantaa esitettyyn selvitykseen ja neljäntenä oikeus tehdä vaatimuksia esitetyn selvityksen myötä. Vastavuoroisuuden periaatteella nostetaan esiin yksityisen henkilön tiedolliset ja prosessuaaliset oikeudet. Vastavuoroisuuden periaate ei vaikuta osapuolten tasapuolisuuteen, koska viranomaisella ei katsota olevan omia etuja tai oikeuksia asiassa. Vastavuoroisuuden periaatteeseen voidaan kytkeä myös *audi alteram partem* -oppi, joka korostaa kuulemisvelvollisuutta. *Audi alteram partem* -oppi velvoittaa kuulemaan myös toista osapuolta asiassa.¹⁴³

¹³⁹ Mäenpää 2006, s. 146.

¹⁴⁰ Pohjolainen – Tarukannel 1990, s. 220.

¹⁴¹ Miettinen 2008, s. 353.

¹⁴² Mäenpää 2007, s. 363–364.

¹⁴³ Mäenpää 2007, s. 361.

2.2.3 Suullinen käsittely

Hallintolainkäytössä suullinen käsittely täydentää kirjallista menettelyä, joka on prosessin pääasiallinen menettelymuoto. Suullinen käsittely laajentaa selvityksen antamisen mahdollisuuksia. Prosessin kannalta saattaa olla merkitystä myös sellaisella selvityksellä, jota ei voida antaa kirjallisesti. Suullisuus mahdollistaa tällaisen selvityksen huomioimisen osaksi prosessia. Sitä voidaan pitää myös keinona tutkia selvityksen luotettavuutta.¹⁴⁴ Tämän lisäksi asian selvittämisedellytyksiä on mahdollisuus parantaa suullisen käsittelyn avulla¹⁴⁵. Hallintolainkäyttölain 37 §:n 1 momentin mukaan ”asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Siinä voidaan kuulla asianosaisia, 36 §:ssä tarkoitettua viranomaista, todistajia ja asiantuntijoita sekä vastaanottaa muuta selvitystä.”

Suullista käsittelyä ei voida nimittää ehdottomaksi oikeudeksi ja sen järjestämisestä voidaan myös kieltäytyä. Sen järjestämisen eräänlaisena edellytyksenä voidaan pitää edes osittain aitoa ja todellista riitaa sekä asianosaisen oikeusturvan tarvetta. Suullista käsittelyä tulee pitää myös järkevänä ja mielekkäänä.¹⁴⁶ Suullisen käsittelyn ei myöskään tarvitse koskea tapausta kokonaisuudessaan, vaan siinä on mahdollista käsitellä vain joitakin tiettyjä tapauksen osaluueita¹⁴⁷. Tapaukset, joilla on olennaisia vaikutuksia asianosaisen perhesuhteisiin, asumiseen tai työntekoon voivat olla asianosaisen oikeusturvan kannalta niin merkittäviä, että syntyy peruste suullisen käsittelyn järjestämiseen¹⁴⁸.

Oikeutta suulliseen käsittelyyn voidaan pitää sekä perus- että ihmisoikeutena. Tämän lisäksi kyseisellä oikeudella on myös merkitystä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta, koska sen voidaan ajatella turvaavan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.¹⁴⁹ Suullisesta käsittelystä säätäminen tarkoittikin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteerien toteuttamista lainsäädännössä¹⁵⁰.

Suullinen käsittely on mahdollista toimittaa sekä tuomioistuimen aloitteesta että asianosaisen pyynnöstä. Se pitää sisällään asianosaisen näkökulmasta kaksi seikkaa. Ensinnäkin kyse on selvityksen antamisesta ja toiseksi kuulluksi tulemisesta. Hallintolainkäyttölain suullista käsit-

¹⁴⁴ Aer 2003, s. 40.

¹⁴⁵ Siitari-Vanne 2000, s. 1231.

¹⁴⁶ Saukko 2013, s. 182.

¹⁴⁷ Siitari-Vanne 2000, s. 1230.

¹⁴⁸ Saukko 2013, s. 184.

¹⁴⁹ Saukko 2013, s. 171.

¹⁵⁰ Mäenpää 2006, s. 151.

telyä koskeva säännös antaa asianosaiselle mahdollisuuden vaikuttaa prosessissa. Kyseessä on myös asianosaisen määräämisvaltaan vaikuttava pykälä, koska sen voidaan todeta tarjoavan asianosaiselle määräämisvaltaa.¹⁵¹ Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien tarjoaminen vaikuttaa siihen, että päätöksessä on mahdollista huomioida oikeat tosiseikat. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien huomioiminen on oleellista myös oikeussuojanäkökulmasta.¹⁵²

Hallintolainkäyttölain 38 § pitää sisällään asianosaisen pyynnöstä tapahtuvaa suullista käsittelyä koskevat säännökset. Kyseisen pykälän ensimmäisessä momentissa säädetään seuraavaa: *”Hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Sama koskee korkeinta hallinto-oikeutta sen käsitellessä valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton.”*

Suullisen käsittelyä tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon kysymys suullisuuden tarpeellisuudesta. Tarpeellisuuden arviointiin vaikuttaa lukuisia seikkoja. Tällöin tulee kiinnittää huomiota tosiasiaselvitysten hankaluuteen sekä selvitysten uskottavuuteen ja ristiriitaisuuteen. Tehokkuus ja prosessiekonomiset kysymykset tulee huomioida myös osana tarpeellisuusharkintaa. Suullisesta käsittelystä päätettäessä tuomioistuimella voidaan kuitenkin todeta olevan harkintavaltaa.¹⁵³

Tuomioistuimella on siis mahdollisuus vastaanottaa oikeudenkäyntimateriaalia suullisesti suullisessa käsittelyssä. Tällöin etuna on myös välittömyys. Välittömyys näyttäytyy siten, että vastaanottavana tahona toimivat asiasta päättävät henkilöt. Hallintoprosessissa suullisen käsittelyn välittömyyttä voidaan nimittää prosessiperiaatteeksi, joka katsotaan kuuluvaksi osaksi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Suullista käsittelyä asianosaisen näkökulmasta voivat puoltaa myös ymmärrettävyys ja eräänlainen ilmaisun helppous. Asianosaisen voi olla mahdollista sisäistää prosessissa käsiteltävää asiaa paremmin, mikäli asiassa järjestetään suullinen käsittely. Asianosainen voi myös kokea, että hän kykenee helpommin ilmaisemaan itseään suullisesti.¹⁵⁴

¹⁵¹ Aer 2009, s. 761 ja 771.

¹⁵² Pohjolainen – Tarukannel 1990, s. 220.

¹⁵³ Saukko 2013, s. 171, 186.

¹⁵⁴ Saukko 2013, s. 174, 181.

Hallintoprosessissa sovellettava kirjallinen menettely on ihmisoikeustuomioistuimen sallima tapauksen pääasiallinen käsittelymuoto. Ihmisoikeustuomioistuin edellyttää kuitenkin, että suullinen käsittely järjestetään asianosaisen esittämän vaatimuksen perusteella.¹⁵⁵ Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin Suomea koskevassa oikeuskäytännössään todennut, ettei oikeus suulliseen käsittelyyn ole ehdoton¹⁵⁶. Sen automatisoiminen osaksi hallintolainkäyttöä on mielenkiintoinen ajatus prosessin keston näkökulmasta. Saukon mukaan systemaattisen suullisen kuulemisen sisällyttäminen osaksi prosessia voisi aiheuttaa oikeudenkäyntiaikojen pidentymistä. Tämä voisi puolestaan osoittautua ongelmalliseksi ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan näkökulmasta, sillä vaatimus kohtuullisista käsittelyajoista ei välttämättä toteutuisi.¹⁵⁷

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että suullisuusvaatimusta ei ole välttämätöntä noudattaa kaikissa tapauksissa. Tuomioistuimen mukaan poikkeaminen on sallittua sellaisessa tilanteessa, joissa *”kirjallinen menettely on perustellumpi vaihtoehto asian selvittämiseksi ja käsittelyn oikeudenmukaisuuden toteuttamiseksi,--”*. Tietyt asiaryhmät voivat olla luonteeltaan sellaisia, että niiden käsittely voidaankin hyväksyä helpommin kirjalliseksi. Sosiaalietuudet on mahdollista nostaa esille esimerkkinä tällaiseksi asiaryhmästä.¹⁵⁸

2.2.4 Päätösten perustelut

Oikeus saada perusteltu päätös sisältyy perustuslain mukaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin¹⁵⁹ ja sitä voidaan pitää myös prosessuaalisena perusoikeutena¹⁶⁰. Tämän lisäksi päätösten perustelemista pidetään oikeusturvan takeena hallintolainkäytössä¹⁶¹. Hallintolainkäytölain 53 § sisältää vaatimuksen päätösten perusteluvollisuudesta. Kyseisen pykälän mukaan: *”Päätös on perusteltava. Perusteluista on ilmentävä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty.”*

Päätösten perustelua koskeva säännös on mahdollista jakaa kahteen osaan. Vaatimus yleisestä perusteluvollisuudesta muodostaa pykälän ensimmäisen osan. Toinen osa koostuu peruste-

¹⁵⁵ Laakso ym. 2006, s. 495.

¹⁵⁶ Mäenpää 2007, s. 429.

¹⁵⁷ Saukko 2013, s. 186.

¹⁵⁸ Mäenpää 2007, s. 194.

¹⁵⁹ Aer 2003, s. 45.

¹⁶⁰ Mäenpää 2007, s. 560.

¹⁶¹ Ervo 2008, s. 452.

lujen jaosta tosiasiaperusteluihin ja oikeudellisiin perusteluihin.¹⁶² Hallintolainkäyttölaki ei kuitenkaan sisällä päätösten perustelujen laatua ja laajuutta koskevaa säännöstä, mutta perusteluilta voidaan kuitenkin odottaa selkeyttä ja avoimuutta¹⁶³.

Päätösten perustelevuus kuuluu siis oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijöihin. Minikäiset perustelut tahansa eivät kuitenkaan kelpaa, sillä niille on asetettu laatuvaatimuksia. Päätösten perustelujen tulee olla adekvaattiset. Adekvaattisuusvaatimus sisältyy jo kansallisen hallintolainkäyttölain 53 §:ään. Adekvaatit päätöksen perustelut ilmentävät hallintotuomioistuimen päättelyprosessin kulkua. Tilanteessa, jossa perustelut eivät ole adekvaatit, päätöksen oikeellisuus jää epäselväksi.¹⁶⁴ Päätöksen perusteluista käykin ilmi asian selvittämisen taso¹⁶⁵. Halila onkin todennut, että ”tuomioiden perusteluihin kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota, ja perustelujen tason on yleisesti arvioitu kohentuneen.”¹⁶⁶

Päätösten perustelut näyttävät merkityksellisinä asianosaisen oikeusturvan että aineellisen oikeusturvan näkökulmasta. Janne Aer on todennut oikeusturvaa käsittelevässä artikkelissaan, että ”oikeusturvan merkitys hallintolainkäytössä painottuu aineelliseen oikeusturvaan ja siihen, että lakia on oikein sovellettu.”¹⁶⁷ Päätöksen perusteluja onkin mahdollista tarkastella yksilöllisen oikeusturvan näkökulmasta. Päätöksen perustelut tarjoavat mahdollisuuden tarkastella läpikäytyä prosessia sekä mahdollistavat kanavan arvioida prosessia aikana tapahtuneita asioita. Arvio voi kohdistua päätösvallan asianmukaisuuteen, selvityksen huomioimiseen liittyviin seikkoihin, päätöksen lainmukaisuuteen, päätöksenteon mahdolliseen virheellisyyteen tai muutoksenhakuun.¹⁶⁸

Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä nimenomaista säännöstä päätösten perusteluvollisuudesta. Tämä velvollisuus on kuitenkin mahdollista paikantaa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Sitä voidaan pitää olennaisena osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä myös ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta.¹⁶⁹ Ihmisoikeussopimuksen oikeusturvastandardi pitää sisällään oikeusperiaatteena päätösten perusteluvollisuuden¹⁷⁰. Euroopan ihmisoike-

¹⁶² Laakso ym. 2006, s. 502–503.

¹⁶³ Mäenpää 2007, s. 566.

¹⁶⁴ Aer 2003, s. 47.

¹⁶⁵ Laakso ym. 2006, s. 486.

¹⁶⁶ Halila 2006, s. 646.

¹⁶⁷ Aer 2003, s. 47.

¹⁶⁸ Mäenpää 2007, s. 562.

¹⁶⁹ Ervo 2008, s. 447.

¹⁷⁰ Mäenpää 2007, s. 561

ussopimuksen 6 artiklaa voidaankin katsoa loukatun, mikäli kyseinen velvollisuus laiminlyödään¹⁷¹.

Perusteluvollisuus on yhteydessä tapaukseen ja sen olosuhteisiin. Tapauksen perusteluissa tulee ottaa huomioon asian merkitys asianosaiselle, koska asian merkityksellisyys vaikuttaa perustelujen sisältöön. Niillä voidaan todeta olevan ratkaisua koskeva legitimointitehtävä. Niillä osoitetaan asianosaiselle, että ratkaisu on oikea ja lainmukainen. Asianosaiselle tarjotaan informaatiota päätöksen perusteluissa ratkaisun sisällöstä. Niistä voidaankin paikantaa ne ratkaisuun vaikuttavat tekijät sekä saada tietoa siitä, miten kyseiset tekijät ovat vaikuttaneet lopulliseen ratkaisuun. Päätöksen perusteluissa on olennaista käydä läpi kaikki prosessissa esitetyt väitteet, koska tämä palvelee asianosaisen mahdollisuutta saada tietoa prosessista. Väitteiden käsittelemättömyys päätösten perusteluissa voi johtaa siihen, että asianosainen ei saa tietää, onko hänen esittämänsä väitteet huomioitu prosessin aikana.¹⁷² Asianosaisen luottamuksella prosessin oikeudenmukaisuuteen ja asianmukaisuuteen on yhteys päätöksen perusteluihin ja perustelujen voidaankin todeta edesauttavan tätä luottamusta¹⁷³.

¹⁷¹ Ervo 2008, s. 447.

¹⁷² Ervo 2008, s. 449, 451–452.

¹⁷³ Mäenpää 2007, s. 562.

3 JOUTUISUUS JA VIIVÄSTYS OIKEUDENKÄYNNISSÄ

3.1 Käsittelyn joutuisuus

3.1.1 Joutuisuus hallintomenettelyssä

Oikeudenkäynti on mahdollista katsoa viivästyneeksi myös hallintomenettelyssä tapahtuneiden viivästyksien perusteella. Tätä asiaa käsitellen tarkemmin tutkimukseni luvussa 3.2.5. Sitä ennen on kuitenkin syytä tarkastella hallinnossa sovellettavaa menettelyä. Tutkimukseni kannalta on olennaista tietää, mitä hallintomenettelyltä edellytetään, koska hallinnossa tehdyillä toimilla voi olla merkittäviä oikeudenkäynnin kestoon kohdistuvia vaikutuksia. Tässä luvussa paneudunkin tarkemmin hallinnossa sovellettavaan menettelyyn ja erityisesti käsittelyn joutuisuuteen. Hallintolainkäyttölain näkökulmasta hallintomenettely pitää sisällään ensi asteen hallinnon sekä oikaisuvaatimusmenettelyn. Hallintolainkäytöllä on vahva yhteys hallinnon tasolle, sillä hallinnon tasolla hankittu tosiasia-aineisto, päätös, perustelut sekä hallinnossa noudatettu menettely vaikuttavat myös hallintolainkäyttöprosessiin¹⁷⁴. Hallinnossa suoritettut toimet vaikuttavat siis myös asian myöhempään käsittelyyn hallintolainkäytössä. Hallinto ja hallintolainkäyttö ovat siten sidoksissa tästäkin syystä toisiinsa.

Hallintolakia (434/2003) voidaan pitää keskeisimpänä hallinnollista menettelyä sääntelevänä yleislakina. Hallintolaki tuli voimaan 1.1.2004. Hyvän hallinnon takeet sekä niiden turvaamista koskevat säännökset sisältyvät hallintolakiin. Hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamista sekä edistämistä voidaan pitää hallintolain olennaisena päämääränä.¹⁷⁵ Hyvän hallinnon takeet kuuluvat myös yleiseen oikeusturvaan, josta on säädetty perustuslain 21 §:ssä¹⁷⁶. Hallintoasian käsittelyyn sovelletaan sekä perustuslain että hallintolain vaatimuksia asian viivytyksettömydestä käsittelystä. Perustuslaissa säännökset sisältyvät 21.1 §:än ja hallintolaissa puolestaan 23.1 §:än. Hallintoviranomaisten tulee myös noudattaa toiminnassaan Euroopan ihmisoikeus-sopimusta¹⁷⁷. Hallintolain 23.1 §:n mukaan ”*asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.*” Viivytyksetöntä tehtävien suorittamista koskevia säännöksiä sisältyy myös valtion virkamieslakiin (750/1994) sekä lakiin kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)¹⁷⁸. Laakso ym. ovatkin todenneet, että ”*nämä virkamiesoikeudelliset säännökset kohdistuvat virkamiehiin ja heidän*

¹⁷⁴ Tarukannel – Jukarainen, 1999, s. 31.

¹⁷⁵ Laakso ym. 2006, s. 83, 85.

¹⁷⁶ Kulla 2012, s. 12.

¹⁷⁷ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 60.

¹⁷⁸ Valtion virkamieslain 14 § sekä laki kunnallisesta viranhaltijasta 17 §.

toimintaansa, mutta niillä on merkitystä myös hallintoasian viivytyksettömän käsittelyn kannalta.”¹⁷⁹

Käsittelyn joutuisuuteen voidaan vaikuttaa myös lainsäädännön ulkopuolisin keinoin. Kullan mukaan käsittelyn joutuisuus tulee yrittää varmistaa myös organisaatio- ja työnjohtojärjestelyiden kautta. Hän mainitsee menettelyharkinnan keinoksi, jota viranomaisen tulee käyttää, jotta joutuisuus voitaisiin turvata. Selvitysten ja lausuntojen varhaisella hankinnalla voidaankin vaikuttaa hänen mukaansa esimerkiksi siihen, että kuuleminen on mahdollista toteuttaa yhdellä kerralla.¹⁸⁰ Hallinnossa käsittelyn joutuisuus on turvattu useassa säännöksessä, mutta tämän lisäksi joutuisa käsittely pyritään turvaamaan myös käytännön toimien avulla. Huomion kiinnittämistä käsittelyn aikana suoritettuihin toimiin voidaan pitää olennaisena käsittelyn joutuisuuden näkökulmasta.

Väätänen on todennut, että viranomaisen toimintaan kohdistuu asian selvittämisen yhteydessä sekä asiallisia että ajallisia tehokkuusvaatimuksia. Ajallinen tehokkuus edellyttää selvitystyön tapahtuvan ilman aiheetonta viivästystä. Asiallinen tehokkuus koostuu puolestaan riittävästä ja asianmukaisesta selvitystyöstä.¹⁸¹ Hallinnossa joudutaan tasapainoilemaan erilaisten asian käsittelyyn kohdistuvien vaatimusten välillä. Selvittämisen edellytetään olevan riittävää ja asianmukaista, mutta selvitystyön tulee kuitenkin tapahtua ilman aiheetonta viivästystä. Kyseisiä vaatimuksia voidaan ajatella sovellettavaksi myös hallintolainkäyttöön. Hallintoprosessiin kohdistuvia vaatimuksia käsitellenkin tarkemmin tutkimukseni seuraavassa alaluvussa.

Hallinnossa edellytetään asian huolellista ja riittävää selvittämistä sekä asianmukaista ja puolueetonta käsittelyä. Näistä vaatimuksista tulee huolehtia viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksesta huolimatta. Viivytyksettömään käsittelyyn vetoaminen ei mahdollista kyseisten vaatimusten ja velvoitteiden sivuuttamista.¹⁸² Väätänen on nostanut väitöskirjassaan esiin sen seikan, että lisäselvityksen pyytämällä voidaan turvata selvitysten riittävyttä. Hän on myös todennut, että käsittelyn viipymiselle on löydettävissä tällöin lakiperustainen syy.¹⁸³ Näin ollen on mahdollista todeta, että lain sisältämät vaatimukset vaikuttavatkin käsittelyaikoihin.

¹⁷⁹ Laakso ym. 2006, s. 132–133.

¹⁸⁰ Kulla 2012, s. 160–161.

¹⁸¹ Väätänen 2011, s. 263–264.

¹⁸² Laakso ym. 2006, s. 133. Ks. myös Kulla 2012 s. 161.

¹⁸³ Väätänen 2011, s. 370.

Muotosidonnaisuuden voidaan todeta olevan hallintotoimintaa leimaava ominaispiirre. Kullan mukaan ”muotojen noudattaminen liittyy kiinteästi yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan periaatteisiin.”¹⁸⁴ Väätäsen mukaan menettelymuotoja koskevalla viranomaisen harkintavallalla on mahdollista vaikuttaa tapauksen viivytyksettömään käsittelyyn. Hänen mukaansa esimerkiksi hallintolain selvittämistä koskeva 31 § sisältää tällaista harkintavaltaa. Kyseisessä pykälässä viranomaisen harkintavalta muodostuu Väätäsen mukaan ”riittävän selvittämisen” määrittämisestä.¹⁸⁵ Hallintolain 31.1 §:ssä todetaan, että ”viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.” Hallintolain säännöksen perusteella on mahdollista päätellä, että lainsäätäjä on asettanut hallintoviranomaisen vastuulle määrittää riittävän selvityksen tason kussakin tapauksessa erikseen.

Yhdyn Väätäsen esittämään väittämään harkintavallan mahdollisista vaikutuksista käsittelyn joutuisuuteen. Asian selvittämisen yhteydessä tehdyt valinnat vaikuttavat siihen, kuinka kauan asian käsittely tulee kestämaan. Esimerkiksi ”riittävän selvityksen” hankkimisen ylitys pitkitää käsittelyaikoja turhaan, koska asia olisi ollut ratkaistavissa jo varhaisemmassa vaiheessa. Selvityksen tason määrittäminen voi aiheuttaa viranomaisille kuitenkin vaikeuksia, mikä puolestaan voi johtaa siihen, että käsittelyajat pidentyvät. Olennaiseksi asian selvittämisen ja käsittelyn joutuisuuden näkökulmasta nouseekin ”riittävän selvityksen” määrittäminen kussakin tapauksessa.

Mitkä seikat sitten vaikuttavat hallinnossa sallittavien käsittelyaikojen arvioimiseen? Kulla on todennut, että päätöksen merkitys asianosaisen jokapäiväiseen elämään vaikuttaa siihen, kuinka nopeasti asia tulee käsitellä hallinnossa. Merkitykseltään suuremmissa asioissa edellytetään hänen mukaansa yleensä lyhyempiä käsittelyaikoja. Käsittelyaikojen edellytetään olevan suunnilleen samanlaiset samankaltaisissa tapauksissa, jotka muistuttavat toisiaan sisällöltään ja laadultaan.¹⁸⁶ Laakso ym. ovat kuitenkin huomauttaneet, että viivytyksettömän käsittelyn voidaan todeta olevan sidoksissa tapauskohtaisuuteen. He ovatkin todenneet, että tapauksen ominaisluonne vaikuttaa käsittelyaikoihin.¹⁸⁷ Asian käsittelyltä edellytetään siis viivytyksettömyyttä, mutta tapauksen ominaispiirteet määrittävät sallitun käsittelyajan.

¹⁸⁴ Kulla 2012, s. 1–2.

¹⁸⁵ Väätänen 2011, s. 219.

¹⁸⁶ Kulla 2012, s. 160.

¹⁸⁷ Laakso ym. 2006, s. 133.

Hallinnossa sovellettavan menettelyn kannalta on olennaista tuntea myös hallinnon oikeusperiaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteet sisältyvät hallintolain 6 §:än. Hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluvat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuojan periaate. Hallinnossa sovelletaan oikeusperiaatteita lain tulkinnassa sekä hallinnollisessa harkinnassa. Tämän lisäksi ne ovat käytettävissä tilanteissa, jotka vaativat intressipunnintaa sekä päätöksenteossa, joka on kytketty erityisasiantuntemukseen. Hallinnon oikeusperiaatteilla voidaan todeta olevan ohjaamistehtävä, joka kohdistuu säännösten soveltamiseen. Tämän lisäksi viranomaiset ovat oikeudellisesti sidottuja kyseisiin periaatteisiin.¹⁸⁸ Hallinnon oikeusperiaatteilla on näin ollen erittäin suuri merkitys lakien soveltamistilanteissa. Hallintolakiin sisältyvät hallinnon oikeusperiaatteet eivät sovellu sellaisenaan hallintolainkäyttöön, mitä voidaan pitää hallintoa ja hallintolainkäyttöä erottavana tekijänä.

Tässä luvussa olen käsitellyt hallintomenettelyyn kohdistuvia vaatimuksia. Menettelyyn kohdistuvien vaatimusten tunnistaminen on tärkeää, koska vain sitä kautta on mahdollista ymmärtää, mitä hallintomenettelyltä odotetaan. Hallintomenettelyyn kohdistuvat vaatimukset muistuttavatkin pitkälti hallintolainkäyttöön kohdistuvia vaatimuksia. Oikeudenkäynnin viivästyksen näkökulmasta on myös tärkeä tietää, vastaavatko hallinnossa sovellettavat menettelyt hallintolainkäytön joutuisuutta koskevia vaatimuksia. Olennaisilta osin vaatimukset vaikuttavat samankaltaisilta.

¹⁸⁸ Laakso ym. 2006, s. 313–314.

3.1.2 Oikeusturvaa korostavien piirteiden suhde joutuisuuteen

Hallintolainkäyttömenettely on järjestetty siten, että oikeussuoja voitaisiin toteuttaa mahdollisimman hyvin. Voidaankin todeta, että hallintolainkäyttöprosessi on rakennettu siten, että se sisältää takeet, jolla oikeussuojaa voidaan toteuttaa.¹⁸⁹ Oikeusturvan toteutuminen on pyritty ottamaan huomioon erityisesti menettelysäännösten muotoilussa. Hallintoprosessissa keskitytäänkin tosiasioiden selvittämiseen sellaisessa menettelyssä, joka täyttää oikeudenmukaisuuden vaatimukset.¹⁹⁰ Hallintolainkäyttö pitää sisällään lukuisia oikeussuojaa korostavia piirteitä, joita ovat asian selvittämisen järjestämistavat, seikat jotka liittyvät materiaaliseen prosessinjohtoon, kuulemiseen, päätösten perustelemiseen sekä suullisen käsittelyn mahdollisuuteen.¹⁹¹ Oikeusturvan tarpeen voidaankin todeta vaikuttavan hallintolainkäytössä sovellettavaan menettelyyn^{192, 193}.

Oikeusturvakysymykset ovat siis saaneet hallintolainkäytössä korostuneen aseman. Hallintoprosessissa sovellettavan menettelyn voidaan todeta olevan selvässä yhteydessä oikeusturvaan. Oikeusturvan tarve sekä hallintoprosessissa sovellettavien prosessitoimien laajuus voivat vaihdella tapauskohtaisesti, kuten olen tuonut esille tutkimukseni 2.2. luvussa. Oikeusturvaa korostavat piirteet vaikuttavat kuitenkin sovellettavan menettelyn lisäksi myös tapausten käsittelyaikoihin. Hallintolainkäytössä oikeusturvaa korostava menettely voidaan katsoa osaksi hallintoprosessin ominaispiirteitä. Mäenpään mukaan hallintoprosessin ominaispiirteet vaikuttavat muun muassa siihen, ettei sallittujen käsittelyaikojen yleinen määrittely ole mahdollista¹⁹⁴. Kohtuullinen käsittelyaika onkin sidottu tapauskohtaisuuteen¹⁹⁵. Tapauskohtaisella menettelyllä on merkitystä siis oikeusturvan toteutumisen että kohtuullisen käsittelyajan näkökulmasta hallintolainkäytössä.

Virolainen on esittänyt mielenkiintoisen näkemyksen tuomioistuinten toimintaan kohdistuvista vaatimuksista. Seuraavaksi tuonkin esille hänen näkemyksensä asiasta ja kuvailen lyhyesti, miten tuomioistuimeen kohdistuvat odotukset ovat käsitykseni mukaan sovellettavissa hallintolainkäyttöön. Virolaisen mukaan prosessiin vaikuttavat täydellisen oikeusvarmuuden tavoittelun lisäksi käsittelyn nopeuden vaatimus sekä taloudellisuuskysymykset. Nopeus- ja talou-

¹⁸⁹ Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 32.

¹⁹⁰ Mäenpää 2007, s. 16.

¹⁹¹ Tarukannel – Jukarainen, 1999, s. 32.

¹⁹² Mäenpää 2007, s. 75.

¹⁹³ Hallintolainkäytön oikeusturvaa korostavia piirteitä on selvitetty tarkemmin luvussa 2.2.

¹⁹⁴ Mäenpää 2007, s. 471.

¹⁹⁵ Mäenpää 2007, s. 470.

dellisuustavoitetta voidaan kutsua yhdessä taloudellisuusperiaatteeksi. Virolaisen mukaan taloudellisuusperiaate asettaa lainkäyttäjälle käsittelyn joutuisuutta ja edullisuutta koskevan optimointivaatimuksen. Virolainen on todennut, että oikeudenkäynnissä tulee kiinnittää huomiota *tarpeellisiin toimiin*, silloin kun prosessia tarkastellaan prosessiekonomian näkökulmasta. Tarpeettomia toimia tulisi hänen mukaansa välttää. Tarpeellistenkin toimien osalta prosessiekonomia asettaa tiettyjä rajoitteita. Tarpeelliset toimet tulee suorittaa niin joutuisasti kuin mahdollista, vähäisin kustannuksin ja vain siinä määrin, mikä katsotaan *välttämättömäksi*. Oikeusvarmuus edellyttää kiinnittämään huomiota asian laatuun, koska se vaikuttaa asian valmisteluun ja selvittämiseen prosessissa.¹⁹⁶

Virolaisen esittämiä näkökohtia on mielestäni mahdollista soveltaa kaikkiin tuomioistuimiin. Näkisin, että hallintolainkäytössä tarpeelliset ja välttämättömät toimet ovat yhteydessä muun muassa oikeusturvaa korostaviin prosessitoimiin. Oikeusturvan toteutumisen kannalta tarpeellisten toimien toteuttaminen on välttämätöntä hallintolainkäyttöprosessin oikeusturvafunktion toteuttamiseksi. Suoritettaviin prosessitoimiin tulee kiinnittää huomiota, jotta välttyttäisiin tarpeettomilta toimilta. Tarpeettomien toimien toteuttaminen voi johtaa käsittelyaikojen pidentymiseen. Asianosaisen oikeusturvaa korostavat prosessitoimet tulee siten suorittaa tehokkaasti, jotta käsittelyn viivytyksettömyys voidaan turvata tältä osin. Pitkien käsittelyaikojen välttäminen tulee olla osa hallintolainkäyttäjien toimintaa, sillä hallintolainkäytössä harjoitettavilla toimilla on vaikutuksia oikeudenkäyntien viivästymiseen¹⁹⁷. Hallintolainkäytössä ei ole siis yhdentekevää, minkälaisia toimia tehdään ja kuinka paljon. Hallintolainkäytössä oikeusturvaa korostaviin prosessitoimiin kohdistuu näin ollen myös joutuisuuteen ja prosessiekonomiaan liittyviä paineita.

Hallintolainkäyttöprosessi on rakennettu palvelemaan asianosaisen oikeusturvaa ja hallintolainkäytössä sovellettavat menettelyt palvelevatkin tätä tarkoitusta. Hallintolainkäytössä oikeusturvaa korostavia piirteitä voidaan pitää perusteltuina, mutta oikean tasapainon löytäminen joutuisuuden ja oikeusturvan välillä vaatii työtä. Seuraavassa luvussa tarkastelen hallintolainkäytössä ilmeneviä ongelmia joutuisuuden näkökulmasta. Käsiteltävillä ongelmilla voidaan todeta olevan yhteys oikeudenkäyntien viivästymiseen. Tapausten käsittely ei saa kestää liian kauaa, sillä asianosaisen oikeusturva voi kärsiä pitkistä käsittelyajoista.

¹⁹⁶ Virolainen 2006, s. 568.

¹⁹⁷ HE 85/2012 vp, s. 20.

3.1.3 Oikeudenkäyntien viivästymiseen johtavia syitä

Hyvityslain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä on tuotu esiin se seikka, että oikeudenkäynnit viivästyvät osittain sellaisista syistä, jotka ovat valtion vastuulla. Oikeudenkäyntien viipymistä voidaankin kuvata monisyiseksi ongelmaksi. Viipymistä selittävät syyt voivat poiketa toisistaan jopa hallintolainkäytössä käsiteltävien asiaryhmien kesken.¹⁹⁸ Tässä alaluvussa tarkasteltavien syiden ulkopuolelle on jätetty tietoisesti asianosaisen toimista johtuvat oikeudenkäynnin viivästymiset. Tätä rajausta voidaan pitää perusteltuna ottaen huomioon, että asianosainen ei ole oikeutettu hyvitykseen, mikäli viivästymisen on tapahtunut hänestä johtuvista syistä. Oikeudenkäyntien viivästymiseen ei ole mahdollista kuitenkaan löytää yhtä yksiselitteistä ja oikeaa syytä, sillä erilaiset tekijät vaikuttavat yhdessä oikeudenkäyntien pitkittymiseen. Tässä alaluvussa esittelenkin niitä olennaisia tekijöitä, jotka vaikuttavat oikeudenkäyntien viivästymisiin.

Halila on nostanut esiin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevassa artikkelissaan sen seikan, että oikeuslaitoksen voimavaroja on karsittu Suomessa ajan saatossa¹⁹⁹. Vuoden 2015 talousarvion täydentämistä koskevasta hallituksen esityksestä käy ilmi puolestaan se, kuinka oikeusministeriön määrärahoja suunnitellaan leikattavaksi. Vuoden 2015 talousarviota ja talousarvion täydentämistä koskevien hallitusten esitysten välillä voidaan havaita oikeusministeriön määrärahojen osalta eroavaisuuksia. Oikeusministeriön hallinnonalan osalta määrärahoja on esitetty leikattavaksi yhteensä 3 980 000 euroa alkuperäiseen hallituksen talousarvioesitykseen verrattuna.²⁰⁰ Oikeusministeriön hallinnonalan määrärahojen karsimisella voidaan todeta olevan vaikutuksia myös tuomioistuimien käytössä oleviin voimavaroihin.

Tuomioistuimien tulee hoitaa tehtäviään nykyään entistä vähemmillä voimavaroilla. Käytettävissä olevien resurssien sekä tuomioistuimelle säädettyjen tehtävien välillä olevaa suhdetta ei voidakaan kutsua kovin tasapainoiseksi. Hyvityslain soveltamisalan laajentamista koskevan hallituksen esityksen mukaan käytettävissä olevilla resursseilla onkin vaikutuksia oikeudenkäyntien viivästymisiin²⁰¹. Lakivaliokunta on myös korostanut riittävien voimavarojen tärkeyttä oikeudenkäyntien viivästymisen ehkäisyssä. Riittäviä voimavaroja onkin kuvattu lakivaliokunnan mietinnössä tehokkaimmaksi ennaltaehkäiseväksi keinoksi oikeudenkäynnin vii-

¹⁹⁸ HE 85/2012 vp, 16–17.

¹⁹⁹ Halila 2006, s. 645.

²⁰⁰ HE 247/2014 vp, s. 11.

²⁰¹ HE 85/2012 vp, s. 20.

västyminen vastaan.²⁰² Taloudelliset syyt ovat kuitenkin estäneet resurssien lisäämisen viime vuosina²⁰³.

Siitari-Vanne on myös esittänyt resurssipulan vaikuttavan käsittelyaikoihin. Hän ei kuitenkaan usko, että resurssipula olisi ainoa syy, joka on johtanut oikeudenkäyntien kestoa koskevaan ongelmaan.²⁰⁴ Hallintolainkäytön tasotyöryhmä on todennut puolestaan, että käsiteltävien tapausten sekä resurssien laadun ja määrän välinen oikea suhde on olennainen käsittelyn viivytyksettömyyden näkökulmasta.²⁰⁵ Oikeudenkäyntien viivästyminen johtavien syiden voidaan ajatella olevan yhteydessä toisiinsa. Riittämättömät resurssit voivat aiheuttaa käsiteltävänä olevien tapausten kasaantumista, jolloin tuomioistuimissa käsiteltävät asiat voivat ruuhkautua. Hallituksen esityksen mukaan tuomioistuinten juttutilanteilla on myös yhteys oikeudenkäyntien viivästyksiin²⁰⁶. Tuomioistuimissa syntyvät jutturuuhkat ovat toki riippuvaisia muistakin kuin resursseihin liittyvistä tekijöistä, mutta käytettävissä olevilla resursseilla on kuitenkin selvä vaikutus asiaan. Tuomioistuinten ruuhkautuessa tapaukset saattavat joutua odottamaan käsittelyvuoroaan pitkiäkin aikoja. Työryhmän mukaan käsittelyvuoron odottamista pidetään ongelmallisena käsittelyn viivytyksettömyyden näkökulmasta, koska tällöin tapauksen käsittely ei etene²⁰⁷.

Oikeudenkäyntien viivästyminen vaikuttavat resurssipulan ja jutturuuhkien lisäksi myös tuomioistuimissa suoritettavat käytännön toimet. Käytännöt toimet ovat yhteydessä muun muassa asian selvittämiseen ja prosessin johtamiseen. Prosessitoimien suhdetta käsittelyn joutuisuuteen onkin käsitelty tarkemmin tutkimuksen edellisessä alaluvussa. Todettakoon kuitenkin, että prosessitoimiin tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta käsittelyn viivytyksettömyys voitaisiin turvata. Rabinä on puolestaan todennut, että asian käsittelyn merkittävää viivästyminen on mahdollista pitää myös prosessinjohtollisena ongelmana ja että asian käsittelyssä voidaan tuolloin katsoa olevan prosessinjohtollisia puutteita²⁰⁸. Prosessin johtamisella on mahdollista vaikuttaa moninlaisin keinoin käsittelyn joutuisuuteen, mutta prosessin johtamisen epäonnistuessa vaikutukset käsittelyaikoihin ovat negatiivisia.

²⁰² LaVM 3/2009 vp, s. 4.

²⁰³ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 132.

²⁰⁴ Siitari-Vanne 2010, s. 287.

²⁰⁵ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 132.

²⁰⁶ HE 85/2012 vp, s. 20.

²⁰⁷ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 132.

²⁰⁸ Rabinä 2013, s. 266, 272.

3.1.4 Kansalliset oikeussuojakeinot viivästymistilanteessa

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin edellyttää tehokkaan oikeussuojakeinon olemassaoloa oikeudenkäynnin viivästymistä koskevissa tilanteissa. Kyseessä on asianosaisen oikeus, joka on määritelty ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa. Ennen hyvityslain voimaantulusta asianosaisella on ollut käytettävissään lukuisia kansallisia oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästymistilanteiden varalle.²⁰⁹ Ne eivät kuitenkaan ole täyttäneet ihmisoikeustuomioistuinten mukaan 13 artiklan vaatimusta tehokkaasta oikeussuojakeinosta^{210,211}. Vaikka käytettävissä olleet keinot eivät olekaan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta riittävän tehokkaita, ovat ne kuitenkin asianosaisen oikeusturvan kannalta tuntemisen arvoisia. Tutkimustehtävänänihan oli selvittää, miten oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen täydentää asianosaisen oikeusturvaa hallintoprosessissa.

Asianosaisen tuomioistuimelle tekemä kiirehtimispyyntö asiassa on yksi käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista. Tämän lisäksi oikeussuojakeinona pidetään asianosaisen mahdollisuutta tehdä kantelu ylemmälle viranomaiselle tai ylimmille laillisuusvalvojille. Neljäntenä käytettävissä olevana keinona asianosainen voi turvautua valtiolle kohdistettavaan vahingonkorvausvaatimukseen. Hyvityslain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä tunnustetaan oikeussuojakeinojen tarpeellisuus, mutta esityksessä tuodaan myös esiin se seikka, että oikeudenkäynnin viivästymisen voi johtua rakenteellisista syistä, eikä oikeussuojakeinoilla ole mahdollista ratkaista tällaisia ongelmia.²¹² Oikeussuojakeinot voivat olla tarpeellisia tietyistä syistä, joita tulen kuvailemaan jokaisen oikeussuojakeinon kohdalla erikseen.

Seuraavaksi tarkastelen tutkimuksessani siis kansallisia oikeussuojakeinoja, jotka ovat olleet käytössä jo ennen hyvityslain säätämistä. Hallituksen esityksen mukaan kiirehtimispyyntöä koskevia säännöksiä ei ole säädetty lainkaan. Tällainen perusteltu pyyntö on kuitenkin mahdollista tehdä esittämällä se vapaamuotoisesti asiaa käsittelevälle taholle. Vapaamuotoisella kiirehtimisellä tarkoitetaan sitä, ettei pyynnölle ole asetettu laissa mitään määrämuotoa. Kiirehtimispyyntö voidaan tehdä missä tahansa oikeudenkäynnin vaiheista eli kiirehtimistä koskevaa pyyntöä ei ole sidottu tiettyyn aikarajaan.²¹³ Kiirehtimispyynnön voidaan ajatella lisää-

²⁰⁹ HE 85/2012 vp, s. 3, 13.

²¹⁰ Virolainen 2006, s. 584.

²¹¹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt kansallisten oikeussuojakeinojen tehokkuutta muun muassa Kangasluoma v. Suomi (48339/99) tapauksen yhteydessä, johon annettiin päätös 20.1.2004.

²¹² HE 85/2012 vp, s. 13, 17.

²¹³ HE 85/2012 vp, s. 13.

vän osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia, jotka parhaimmassa tapauksessa voivat joututtaa asian käsittelyä hallintolainkäytössä. Olennaista asianosaisen oikeusturvan kannalta onkin tunnistaa pyyntöön sisältyvä mahdollisuus vaikuttaa asian käsittelyyn.

Ylemmälle viranomaiselle tehtyä kantelua voidaan pitää myös oikeussuojakeinona oikeudenkäyntien viivästyistä koskevissa tilanteissa. Hallintokantelu on osa hallinnon yleistä laillisuusvalvontaa eikä sen tekemiseen oikeutettuja tahoja ei ole rajoitettu. Se voi koskea muun muassa hallinnossa tapahtunutta lainvastaista menettelyä, laiminlyöntiä tai muuta hallinnollista epäkohtaa. Hallintokantelun voi tehdä tosiasiallisesta toimesta kirjalliseen päätökseen. Mäenpään mukaan viranomaisen passiivisuus, mukaan lukien viivyttely asian käsittelyssä voivat olla tällaisen kantelun kohteena.²¹⁴ Kantelun tekeminen ei ole sidottu asian vireilläoloon ja siksi kantelu onkin mahdollista tehdä myös asian käsittelyn päättymisen jälkeen²¹⁵.

Kanteluviranomaisia ovat toimintaa valvovat tahot. Kyseeseen voivat tulla niin viranomaiset kuin henkilötkin. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että hallintokantelun voi vastaanottaa esimerkiksi esimies tai toimintaa valvova viranomainen. Kanteluviranomaisen tutkimisvaltaan sisältyvät toiminnan lainmukaisuus ja menettelyn asianmukaisuus. Perus- ja ihmisoikeuksien noudattamisen valvonta katsotaan osaksi lainmukaisuuden arviointia. Asianmukaisuuden arvioinnissa paneudutaan puolestaan toiminnan laatuun ja viivytyksettömyyteen. Hallintokantelun johdosta virkamiehelle voidaan antaa varoitus tai häneen voidaan kohdistaa muita virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä. Huomautuksen antaminen on myös mahdollista hallintokantelun johdosta. Hallintopäätöksen korjaaminen, muuttaminen tai kumoaminen ei ole kuitenkaan kanteluviranomaisen toimesta mahdollista.²¹⁶

Asianosaisella on mahdollisuus saattaa asian käsittelyssä tapahtunut viivästyminen hallintokantelun johdosta yleisempään tietoisuuteen. Tietoisuus käsittelyssä tapahtuneesta viivästyisestä voi johtaa puolestaan seuraamuksiin, jotka kohdistuvat viivästyisestä vastuussa olevaan tahoon. Seuraamus voi kertoa epäasianmukaiseen menettelyyn syyllistyneelle taholle menettelyn paheksuttavuudesta, jolloin kyseinen tämä voi pyrkiä toimimaan jatkossa toisella tavalla. Toimintaa valvova taho osaa myös hallintokantelun johdosta kiinnittää tulevaisuudessa enemmän huomiota alemman tahon toimintaan valvontansa yhteydessä.

²¹⁴ Mäenpää 2013, s. 274.

²¹⁵ HE 85/2012 vp, s. 13.

²¹⁶ Mäenpää 2013, s. 274–276.

Valtioneuvoston oikeuskansleria sekä eduskunnan oikeusasiamiestä kutsutaan ylimmiksi laillisuusvalvojiksi. He valvovat julkisia tehtäviä hoitavia tahoja, kuten tuomioistuimia ja viranomaisia. Ylimmille laillisuusvalvojille on mahdollista kannella muun muassa oikeudenkäynnin viivästyttämisestä.²¹⁷ Heillä on käytettävissään erilaisia valvontatoimenpiteitä, joita ovat muun muassa huomautus sekä syytteen nostaminen. Suositusten antamista sekä huomion kiinnittämistä perus- ja ihmisoikeuksiin voidaan myös pitää tällaisina keinoina.²¹⁸ Ohjeistus sekä oikean menettelytavan kuvaaminen kuuluvat myös ylimpien laillisuusvalvojen toimenkuvaan²¹⁹. Päätösten korjaaminen tai muuttaminen ei kuitenkaan kuulu yleisten laillisuusvalvojen toimivaltaan²²⁰. Ylimmillä laillisuusvalvojilla on näin ollen laajat mahdollisuudet kiinnittää huomiota havaitsemiinsa epäkohtiin.

Pölösen mukaan ylimpien laillisuusvalvojen toiminta on olennaisesti jälkikäteistä valvontaa. Hän on kuitenkin nostanut esille laillisuusvalvojen mahdollisuuden puuttua vireillä oleviin tapauksiin menettelykysymysten osalta. Pölönen on maininnut käsittelyn joutuisuuden yhdeksi esimerkiksi niistä tekijöistä, joihin laillisuusvalvojat voivat puuttua. Hänen mukaansa puuttuminen näihin kysymyksiin on kuitenkin mahdollista vain rajallisesti.²²¹ Pölönen on käsitellyt jo vuonna 2005 ilmestyneessä artikkelissaan tuomioistuimien riippumattomuutta sekä ylimpien laillisuusvalvojen välistä suhdetta. Hän on todennut, että tuomioistuimien riippumattomuus vaikuttaa siihen, että tuomioistuimien toiminta on itsenäistä. Riippumattomuudesta johtuen ulkopuoliset tekijät eivät voi myöskään vaikuttaa tuomioistuimien toimintaan.²²² Tuomioistuimien riippumattomuudesta johtuen ylimmillä laillisuusvalvojilla ei olekaan mahdollisuuksia puuttua merkittävästi tuomioistuimien toimintaan.

Ylimmät laillisuusvalvojat voivat tehdä myös hyvitysesityksiä. Hyvitysesityksissä ei ole kuitenkaan kyse velvoittavista määräyksistä.²²³ Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että hyvitysesitystä ei ole pakko noudattaa. Perus- tai ihmisoikeusloukkaukset voivat johtaa esimerkiksi hyvitysesityksen tekemiseen²²⁴. Pölönen on esittänyt, että hyvitysesitykset ovat asiallisesti tar-

²¹⁷ HE 85/2012 vp. s. 13.

²¹⁸ Mäenpää 2013. s. 274.

²¹⁹ Laakso ym. 2006, s. 428.

²²⁰ Mäenpää 2007, s. 9.

²²¹ Pölönen 2013, s. 440, 447.

²²² Pölönen 2005, s. 1105–1106.

²²³ Pölönen 2013, s. 459.

²²⁴ Pölönen 2013, s. 459.

peellisiä, koska vahingonkorvauslaki (412/1972) on aukollinen julkisen vallan vahingonkorvausvastuun osalta. Tämän lisäksi hän on todennut, ettei kyseinen sääntely ole nykyisin yksin riittävää.²²⁵ Pölösen esittämän näkemyksen perusteella on mahdollista ajatella, että laillisuusvalvojen hyvitysesitykset täydentävätkin valtion vahingonkorvausvelvollisuutta. Pölönen on myös todennut, että ylimpien laillisuusvalvojen antamat ratkaisut eivät ole oikeudellisesti sitovia²²⁶.

Ylimmille laillisuusvalvojille tehtävät kantelut lisäävät myös tietoisuutta epäasiallisesta menettelystä. Laillisuusvalvojen antaman ohjeistuksen ja opastuksen ansiosta epäasialliselta menettelyltä voidaan tulevaisuudessa mahdollisesti välttyä. Hallintokantelun ja ylimmille laillisuusvalvojille tehdyn kantelun vaikutuksia voidaan pitää kantelun tehneen henkilön osalta hyvin samankaltaisina. Pölösenkin mukaan kaikkia valvontajärjestelmiä yhdistää yksittäisen tapauksen mahdollisuus vaikuttaa tulevaisuuteen ennaltaehkäisevästi sekä ohjaavasti²²⁷. Molempien kanteluiden johdosta epäasiallinen menettely on mahdollista tunnistaa ja tiedostaa. Tämän lisäksi epäasialliseen menettelyyn syylistyneeseen tahoon voidaan kohdistaa erilaisia seuraamuksia. Kantelun tehnyt henkilö voi pitää hyvinkin tärkeänä sitä, että häntä kohdannut epäasianmukaisuus huomioidaan. Lähtökohtaisesti kummallakaan kantelulla ei ole kuitenkaan suoranaista mahdollisuutta vaikuttaa asian käsittelyn joutuisuuteen.

Oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta valtio voi myös joutua vahingonkorvausvelvolliseksi. Valtio voi joutua maksamaan asianosaiselle vahingonkorvasta, mikäli oikeudenkäynti on viivästynyt. Vahingonkorvauslaki sisältääkin säännökset valtion vahingonkorvausvastuuta.²²⁸ Vahingonkorvausvaatimus tulee saattaa yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi, koska kyseisillä tuomioistuimilla on vahingonkorvausasioita koskeva toimivalta²²⁹. Valtion vahingonkorvasta koskevassa asiassa asianosaisella voidaan todeta olevan todistustaakka. Todistustaakka koskee hyvityslain soveltamisalan laajentamista koskevan hallituksen esityksen mukaan vahinkoa, jonka hän on kärsinyt sekä aiheutuneen vahingon määrää. Tämän lisäksi todistustaakka koskee vahingon ja oikeudenkäynnin viivästymisen välillä olevaa syy-yhteyttä sekä tuotamuksellisuutta tuomioistuimen tai viranomaisen toiminnassa. Hallituksen esityksen mukaan ”*valtion vahingonkorvausvastuu edellyttää, ettei toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu*

²²⁵ Pölönen 2013, s. 459.

²²⁶ Pölönen 2013, s. 436.

²²⁷ Pölönen 2013, s. 453.

²²⁸ HE 85/2012 vp. s. 13–14.

²²⁹ Paso ym. 2015, s. 91.

ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ole noudatettu.”²³⁰ Valtion vahingonkorvausta ei siis ole mahdollista saada vain vetoamalla viivästymiseen ja siitä mahdollisesti syntyneeseen vahinkoon.

Minkälaisesta vahingosta on sitten mahdollista saada vahingonkorvausta valtiolta? Henkilö- tai esinevahinkoon kytkeytymätön taloudellinen vahinko oikeuttaa vahingonkorvaukseen. Vahingonkorvauslain mukaan korvaukseen ei ole oikeutta kärsimyksen tai muun aineettoman vahingon perusteella, jotka ovat johtuneet oikeudenkäynnin viivästymisestä.²³¹ Hakalehto-Wainion mukaan vahingonkorvausoikeuden näkökanta aineettomien vahinkojen korvaamiseen onkin pidättyväinen²³². Valtion vahingonkorvaus eroaakin tältä osin suuresti hyvityslais- sa säädetystä hyvityksestä, sillä hyvityslain mukainen korvaus kattaa nimenomaisesti aineet- tomia haittoja. Hyvityslain mukaista hyvitystä käsittelemme tarkemmin tutkimukseni luvussa 3.2.

Asianosaisen mahdollisuutta hakea vahingonkorvausta valtiolta oikeudenkäynnin viivästymi- sen johdosta ei voida pitää yksinkertaisena oikeussuojakeinona. Hänelle on asetettu velvolli- suus näyttää toteen lukuisia vahinkoon liittyviä tekijöitä. Asianosainen ei siis voi vain vedota oikeudenkäynnin viivästymiseen ja kärsittyyn vahinkoon, vaan hänen tulee esittää myös näyt- tää vahingon ja viivästyksen välisestä suhteesta. Valtion vahingonkorvausvastuu ei myöskään kata kaikkia kärsittyjä vahinkoja, sillä kärsimys ja muu aineeton vahinko on rajattu vahingon- korvausvelvollisuuden ulkopuolelle. Valtion vahingonkorvauksen johdosta asianosaisella on kuitenkin mahdollisuus saada kompensatiota syntyneestä vahingosta. Tätä seikkaa voidaan- kin pitää asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta merkittävänä.

3.1.5 Yksilövalitus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen

Euroopan ihmisoikeussopimus sisältää mahdollisuuden valittaa väitetystä konkreettisesta so- pimusrikkomuksesta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Euroopan ihmisoikeussopimuk- sen 46 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat myös sitoutuneet niitä koskeviin ihmisoikeustuo- mioistuimen tuomioihin.²³³ Ihmisoikeustuomioistuimessa käytävästä prosessista on muodos- tunut merkittävä väylä ihmisoikeuksien toteuttamisen varmistamiseksi ja siksi sitä voidaankin

²³⁰ HE 85/2012 vp, s. 14.

²³¹ HE 85/2012 vp, s. 14.

²³² Hakalehto-Wainio 2008, s. 119.

²³³ Pellonpää ym. 2012, s. 159, 232.

pitää tärkeänä asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta. Ihmisoikeustuomioistuimen harjoittama ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta on kuitenkin toissijaista suhteessa kansallisiin toimiin²³⁴.

Ihmisoikeussopimukseen sisältyvän oikeudenkäynnin kohtuullista kestoja koskevan vaatimuksen loukkaaminen mahdollistaa yksilövalituksen tekemisen ihmisoikeustuomioistuimelle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut myös useita Suomen valtiota koskevia tuomioita oikeudenkäyntien viivästymisten johdosta. Yksilövalituksen tekemiselle on kuitenkin asetettu tarkat edellytykset, joiden puitteissa valituksia otetaan tutkittavaksi. Olennaista on huomata, että ihmisoikeustuomioistuin ei ota tapauksen asiasisältöä käsittelyyn, mikäli tutkittavaksi ottamisen kriteerit eivät täyty²³⁵. Tutkittavaksi ottamisen edellytykset tekevät ihmisoikeustuomioistuimessa käytävästä prosessista jo itsessään kansallista prosessia haasteellisemmän. Seuraavaksi käsitellenkin tutkimuksessani tutkittavaksi ottamisen olennaisia edellytyksiä.

Valituksen tutkimisedellytyksenä on, että valituksen on tehnyt nimenomaisesti väitetyn ihmisoikeusloukkauksen uhri. Yksilövalituksen tekemiseen oikeutettuja tahoja ovat ihmisoikeussopimuksen mukaan yksityishenkilöt, kansalaisjärjestöt sekä ryhmät. Poikkeuksellisesti ”välillinen uhri” voi olla oikeutettu tekemään yksilövalituksen, mutta tällaisessa tilanteessa edellytetään kuitenkin, että uhri on estynyt tekemästä valitusta. Tämän lisäksi valituksen tulee koskea väitettyä konkreettista ihmisoikeusrikkomusta. Valituksen tekijällä ei ole kuitenkaan todistustaakkaa sopimuksen rikkomisesta.²³⁶ Yksilövalituksen tekemiseen oikeutettuja tahoja on siis rajoitettu. Tämän lisäksi ihmisoikeusloukkauksen uhrin tulee vedota konkreettiseen sopimusrikkomukseen, mutta hänen ei kuitenkaan tarvitse kyetä todistamaan tapahtunutta rikkomusta.

Kansallisiin oikeussuojakeinoihin turvautumista pidetään myös yhtenä valituksen tutkittavaksi ottamisen kriteereistä. Kansallisten oikeussuojakeinojen käyttöä koskeva vaatimus on rajattu koskemaan ainoastaan tehokkaita oikeuskeinoja. Suomessa tämän vaatimuksen voidaan katsoa tarkoittavan säännönmukaisten muutoksenhakukeinojen käymistä loppuun. Kansallisessa prosessissa valittajan toimiin kohdistuu kuitenkin vaatimuksia. Valittajan tulee kansallisessa pro-

²³⁴ Hirvelä 2013, s. 383.

²³⁵ Hirvelä 2013, s. 361.

²³⁶ Pellonpää ym. 2012, s. 163–164, 166–167.

sessissa vedota niihin seikkoihin, jotka ovat ihmisoikeussopimuksen vastaisia.²³⁷ Edellytyksenä ei kuitenkaan ole, että asianosainen tuntisi artikkelit ja vetoaisi ihmisoikeusloukkauksena nimenomaisesti tiettyihin artikloihin kansallisessa tuomioistuimessa²³⁸. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että säännönmukaisessa muutoksenhaussa valittajan tulee kiinnittää huomiota ihmisoikeussopimuksen vastaisiin seikkoihin sekä vedota niihin.

Tutkittavaksi ottaminen edellyttää myös, että valitus ei ole ilmeisen perusteeton. Ilmeisen perusteeton valitus on kysymyksessä silloin, kun asiassa ei ole tapahtunut sopimusrikkomusta ja se on prima facie pääteltävissä.²³⁹ Valituksen pitää olla asiasisällöltään yhteensopiva ihmisoikeussopimuksessa tai sen lisäpöytäkirjoissa olevan oikeuden kanssa²⁴⁰. Tämän lisäksi valittajan tulee olla kärsinyt merkittävää haittaa ihmisoikeusloukkauksen johdosta²⁴¹. Ihmisoikeusloukkaukselta edellytetään näin ollen tietynlaista selkeyttä ja kärsityn haitan edellytetään puolestaan olevan merkittävä. Ihmisoikeusloukkaus, jonka aiheuttama haitta on luonteeltaan merkittävää vähäisempi, ei oikeuta tekemään yksilövalitusta ihmisoikeustuomioistuimeen.

Valitus ei saa olla olennaisesti samankaltainen kuin aikaisemmin asiassa mahdollisesti tehty valitus ihmisoikeustuomioistuimelle. Samankaltaisuutta käsittelevä ehto koskee myös muita kansainvälisiä tutkimus- ja selvittelyelimiä. Olennaisesti sama asia muodostuu tilanteessa, jossa asianosaiset, valitus ja tosiseikat vastaavat toisiaan. Yksilövalitus tulee tehdä ihmisoikeustuomioistuimelle kuuden kuukauden kuluessa tehokkaiden kansallisten oikeussuojakeinojen läpiviennistä. Viimeisimmän lainvoimaisen ratkaisun tiedoksianto käynnistääkin kuuden kuukauden määräajan. Tilanteessa jossa ihmisoikeusloukkaus on jatkuvaa, kuuden kuukauden sääntö ei päde.²⁴² Ihmisoikeustuomioistuimessa valtio on vastaajan asemassa²⁴³.

Ihmisoikeussopimuksen 41 artiklan mukaan ihmisoikeustuomioistuimella on mahdollisuus määrätä kohtuullinen hyvitys tapahtuneen ihmisoikeusloukkauksen johdosta. Kohtuullinen hyvitys on mahdollista saada sekä aineettomista että aineellisista vahingoista. Kohtuulliset oikeudenkäyntikulut voivat myös olla kohtuullisen hyvityksen kohteena.²⁴⁴ Ihmisoikeustuo-

²³⁷ Pellonpää ym. 2012, s. 171–172, 180.

²³⁸ Hirvelä 2013, s. 362.

²³⁹ Pellonpää ym. 2012, s. 193.

²⁴⁰ Hirvelä 2013, s. 367.

²⁴¹ Pellonpää ym. 2012, s. 189.

²⁴² Pellonpää ym. 2012, s. 184, 189.

²⁴³ Hirvelä 2013, s. 358.

²⁴⁴ Hirvelä 2013, s. 374.

mioistuimessa vahinkoa koskeva käsite onkin saanut laajan merkityksen²⁴⁵. Aineettomat vahingot voivat tulla korvattavaksi oikeudenkäynnin kohtuuttoman keston perusteella²⁴⁶. Ihmisoikeustuomioistuimen sekä kansallisen hyvitysjärjestelmän välillä voidaan havaita tässä kohdassa yhtäläisyys, sillä kansallisessa hyvitysjärjestelmässä korvattavaksi tulevat vahingot ovat myös aineettomia²⁴⁷. Kansallisen vahingonkorvausoikeuden näkökanta aineettomien vahinkojen korvaamiseen on puolestaan pidättyväinen²⁴⁸, kuten totesin kansallisia oikeussuojakeinoja koskevassa alaluvussa.

3.2 Oikeudenkäynnin viivästymisen kansallinen hyvittäminen

3.2.1 Hyvityksen lähtökohtia

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antaa vuosittain oikeudenkäynnin kestoja koskevia ratkaisuja. Nämä ratkaisut muodostavatkin suurimman osan²⁴⁹ kaikista tuomioistuimen ratkaisuista. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeudenkäynnin kestoja koskevat langettavat tuomiot eivät ole kuitenkaan vaikuttaneet oikeudenkäyntien viivästymistä koskevaan ongelmaan. Tästä johtuen ihmisoikeustuomioistuin on alkanut painottaa oikeudenkäyntien keston kohdistuvaa kansallista vastuuta.²⁵⁰ Ihmisoikeustuomioistuin on myös oikeuskäytännöllään osoittanut, että sopimusvaltioiden velvollisuuksiin kuuluu huolehtia tehokkaasta oikeussuojakeinon järjestämisestä oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan tai sen hyvittämiseksi. Hyvityslain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä onkin todettu, että ihmisoikeussopimuksen 13 ”artiklan taustatajatuksena on, että sopimuksella taatut ihmisoikeudet tulee ensisijaisesti turvata kansallisella tasolla”.²⁵¹

Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä astui voimaan tammikuun 1. päivänä vuonna 2010 ja tuolloin lain soveltamisala koski ainoastaan yleisiä tuomioistuimia. Lain soveltamisala laajeni hallintolainkäyttöön 1.6.2013 voimaantulleella lakimuutoksella. Hyvityslain sisältämien oikeussuojakeinojen voidaan todeta täyttävän ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vaatimukset tehokkaista oikeussuojakeinoista. Tehokkaana oikeussuojakeinona voi

²⁴⁵ Hakalehto-Wainio 2008, s. 119.

²⁴⁶ Pellonpää ym, 2012, s. 240.

²⁴⁷ Ks. oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä luku 3.2.

²⁴⁸ Hakalehto-Wainio 2008, s. 119.

²⁴⁹ Oikeudenkäynnin viivästymistä koskevia tapauksia on n. 60–70 prosenttia kaikista tapauksista vuositason tasolla.

²⁵⁰ Virolainen 2006, s. 571.

²⁵¹ HE 85/2012 vp, s. 5, 16.

toimia ihmisoikeustuomioistuimen mukaan oikeudenkäynnin jälkikäteinen hyvittäminen rahallisesti. Oikeudenkäynnin viivästymisen kansallisen jälkikäteisen hyvittämisen edellytyksenä on kuitenkin, että hyvitys on riittävä. Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa määritelty oikeussuojakeino tulee olla käytettävissä silloin, kun voidaan esittää ”perusteltavissa oleva väite” ihmisoikeusloukkauksesta.²⁵² Pelkkä ihmisoikeusloukkausta koskeva väite ei näin ollen ole riittävä, sillä väitteelle tulee esittää myös perusteluja.

Hallintolainkäytössä hyvitykseen oikeutettuja tahoja on rajattu. Edellytyksenä hyvityksen maksamiselle on, että asia koskee välittömästi henkilön etua, oikeutta tai velvollisuutta. Hyvitykseen oikeutettuihin tahoihin voidaan lukea luonnolliset henkilöt sekä oikeushenkilöt. Viranomaisen ei katsota kuuluvan asianosaisen käsitteen alaan hyvitystä koskevassa asiassa mahdollisesta valitusoikeudesta huolimatta. Hallituksen esityksessä on myös tuotu esiin se seikka, että muutoksenhakuoikeuden käyttäminen ei ole edellytys hyvityksen maksamiselle. Olennaista kuitenkin on, että muutosta on haettu asiassa.²⁵³ Hyvitykseen oikeutettujen tahojen rajaaminen kyseisellä tavalla tarjoaakin asianosaisille laajan mahdollisuuden hakea hyvitystä oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta. Käsittelyn viivästyessä hyvitystä voivat siis hakea myös sellaiset tahot, jotka eivät ole hakeneet muutosta kyseisessä asiassa. Olennaista on siis muistaa, että muutoksenhaku voi vaikuttaa myös muihin tahoihin kuin muutoksenhakuoikeutta käyttäneisiin henkilöihin.

Pääasiaa käsittelevä tuomioistuin vastaa hyvitysvaatimuksen tutkimisesta. Hyvityksen hakeminen on mahdollista ennen kuin asian käsittely on päättynyt. Vaatimus tulee esittää lähtökohtaisesti kirjallisesti, mutta suullisessa käsittelyssä suullisen hyvitysvaatimuksen esittäminenkin on mahdollista. Pääasia ja hyvitystä koskeva vaatimus tulee ratkaista yhdessä. Tiedoksianto tulee puolestaan toteuttaa siten, että pääasian asianosaisille annetaan molemmat ratkaisut tiedoksi samalla kertaa. Pätevän synn nojalla on mahdollista vaatia hyvitysmaksua vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Pätevänä synnä voidaan mainita esimerkiksi tilanne, jossa korkeimman hallinto-oikeuden katsotaan olevan vastuussa oikeudenkäynnin viivästymisestä.²⁵⁴

²⁵² HE 85/2012 vp, s. 3, 5–8.

²⁵³ HE 85/2012 vp, s. 26.

²⁵⁴ HE 85/2012 vp, s. 18, 30–31.

Tuomioistuin sekä viranomaiset²⁵⁵ voivat olla vastuussa oikeudenkäynnin viivästyisestä. Hyvityksen määrä on tällaisessa tilanteessa 1500 euroa jokaista viivästynyttä vuotta kohden. Lainsäädäntö sisältää lisäksi mahdollisuuden korottaa tai alentaa hyvitysmaksua. Asianosaiselle erityisen merkittävän asian viivästyminen mahdollistaa hyvitysmaksun korottamisen. Hyvitysmaksua on mahdollista korottaa kuitenkin enintään 2000 euroa. Hallituksen esityksessä todetaan, että ”*asiaa pidetään erityisen merkittävänä, jos se liittyy välittömästi henkilön terveyteen, toimeentuloon, oikeudelliseen asemaan tai muuhun vastaavaan seikkaan.*” Oikeudenkäynnin viivästyisestä voidaan maksaa kansallisesti hyvitystä enintään 10 000 euroa. Erityisen syyn johdosta on kuitenkin mahdollista ylittää 10 000 euron raja.²⁵⁶ Ihmisoikeusloukkausta koskeva tilanne on siis mahdollista saada korjattua, mikäli valtio tunnustaa tapahtuneen ihmisoikeusloukkauksen ja hyvittää syntyneen vahingon. Ervo on tuonut esille myös sen seikan, että riittävä hyvitys estää valituksen menestymisen ihmisoikeustuomioistuimessa. Ihmisoikeussopimuksen loukkaaminen voi kuitenkin tulla kyseeseen yhä, mikäli hyvitys on näennäinen tai muutoin vähäinen.²⁵⁷

Räbinä on puolestaan esittänyt mielenkiintoisen ajatuksen hyvityksen euromääräisistä rajoista. Hänen mukaansa hyvityksen maksamiselle on säädetty euromääräinen raja, jotta korvaukset eivät muodostuisi yksittäisessä tapauksessa kohtuuttoman korkeiksi²⁵⁸. Räbinän esittämä näkemys heijastaa hyvin lainkäytön tämänhetkistä tilaa, sillä oikeudenkäyntien viivästymiset ovat osa lainkäytön todellisuutta nykypäivänä. On siis hyvinkin mahdollista, että hyvitysmaksut voisivat nousta erittäin korkeiksi, ellei maksujen enimmäismäärästä olisi säädetty laissa. Toisaalta lainsäädäntöön asetetut rajat edesauttavat myös yhtenäisen käytännön syntymistä hyvitysmaksujen määräämisessä. Lainsäädäntöön on asetettu yleiset hyvitystä koskevat euromääräiset rajat, joista on kuitenkin mahdollista poiketa myös tarpeen vaatiessa. Tämä mahdollistaakin yksilöllisten piirteiden huomioimisen hyvitysmaksuja määrättäessä.

Asian erityisen vaikeaa luonnetta voidaan pitää perusteena hyvityskorvauksen kansalliselle alentamiselle. On myös mahdollista, että kansallista hyvityskorvausta ei suoriteta, jos tapauksen hyvitystä alentavat piirteet ovat riittävät. Räbinä on kuitenkin todennut tämän olevan poikkeuksellista. Hyvityskorvauksen korotuksen puolesta puhuvat viranomaistahon tai tuo-

²⁵⁵ Hallintomenettelyssä tapahtuneen viivästyksen vaikutuksista oikeudenkäynnin viivästymiseen on selvitetty tarkemmin alaluvussa 3.2.5.

²⁵⁶ HE 85/2012 vp, s. 19.

²⁵⁷ Ervo 2005, s. 3.

²⁵⁸ Räbinä 2013, s. 270.

mioistuimen passiivisuus asian käsittelyn yhteydessä.²⁵⁹ Pitkät passiiviset ajanjaksot viranomaisten ja tuomioistuinten toiminnassa tulee ottaa huomioon arvioitaessa kyseisten toimijoiden menettelyä oikeudenkäynnin aikana. Passiivisilla ajanjaksoilla tarkoitetaan sellaista aikaa, jolloin asian käsittelyssä ei ole suoritettu toimia.

Asian käsittelyä tarkasteltaessa tulee kiinnittää huomiota myös tehtyihin toimenpiteisiin. Suoritettujen käsittelytoimenpiteiden tarpeellisuutta sekä merkitystä tulee tarkastella erityisesti asian selvittämisen kannalta.²⁶⁰ Hallintolainkäytössä erilaisilla prosessitoimilla voidaan vaikuttaa asianosaisen oikeusturvaan sekä asian selvittämiseen yhtäaikaaisesti. Näiden prosessitoimien edellytetään olevan tehokkaita, jotta käsittelyn viivytyksettömyys voidaan turvata. Samalla tulee kuitenkin huolehtia siitä, että asianosaisen oikeusturva toteutuu.

Oikeudenkäynnin viivästymisen kansallisessa arvioinnissa kiinnitetään huomioita samoihin tekijöihin kuin mihin Euroopan ihmisoikeustuomioistuinkin olisi kiinnittänyt huomiota, jos asia olisi saatettu sen tutkittavakseen. Rabinä on myös todennut, että ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön pitäisi näkyä kansallisesti maksettavien hyvitysten laskentatavassa ja määrässä.²⁶¹ Hyvitystä koskevassa kansallisessa käsittelyssä mukailaan siis ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Käsittely eroaa kuitenkin kansainvälisestä käsittelystä muun muassa siten, että ihmisoikeusloukkaukseen syyllistynyt taho voi todeta kansallisessa menettelyssä oman syyllisyytensä ihmisoikeusloukkaukseen.

Hallituksen esityksessä on arvioitu, milloin hyvitysmaksujen maksaminen tulee käytännössä ajankohtaiseksi. Hallituksen esityksen mukaan maksut aktualisoituvat vasta 3–4 vuoden kulluttua lain voimaantulosta. Esityksessä on myös todettu, että lakimuutoksen astuessa voimaan vireillä oleviin tapauksiin sovelletaan säännöksiä, jotka ovat olleet voimassa ennen hyvityslain soveltamisalan laajentamista.²⁶² Hallituksen esityksessä todetun arvion mukaan hyvitysmaksuja suoritettaisiin vasta vuosina 2016–2017. Oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta on kuitenkin annettu jo ensimmäinen hyvityspäätös. Päätös annettiin 26.2.2015 Hämeenlinnan hallinto-oikeuden toimesta²⁶³.

²⁵⁹ Rabinä 2013, s. 270.

²⁶⁰ Rabinä 2013, s. 266.

²⁶¹ Rabinä 2013, s. 265, 269.

²⁶² HE 85/2012 vp, s. 20.

²⁶³ Ks. tapauksen tarkempi kuvaus luvusta 3.2.5.

Lakivaliokunta esittikin kritiikkiä hyvityslain voimaantulo- ja siirtymäsäännöksistä. Lakivaliokunnan esittämä kritiikki kohdistui lähinnä siihen, että oikeussuojakeinon tosiasiallinen käyttö siirtyy kolmen tai neljän vuoden päähän. Hyvityslakia sovelletaan vasta sen voimaantulon jälkeen vireille tuleviin tapauksiin. Lakivaliokunnan mietinnössä on kuitenkin todettu, että siirtymäsäännöksen tarkoituksena on ollut antaa hallintoviranomaisille ja tuomioistuimille mahdollisuus varautua uuteen lainsäädäntöön.²⁶⁴

3.2.2 Hyvitysmaksun takaisinperintä

Valtiokonttori on hallituksen esityksen mukaan vastuussa hyvityksen maksamisesta. Hyvitysvaativasta koskevan ratkaisun lainvoimaisuus käynnistää yhden kuukauden ajanjakson, jonka aikana hyvitysmaksu tulee suorittaa. Valtiokonttorilla on myös oikeus takaisinperintään suoritettuna hyvityskorvauksen perusteella. Takaisinperintä on kuitenkin mahdollista vasta siinä vaiheessa, kun hyvityksen määrä on vähintään 3000 euroa. Takaisinperintä kohdistuu ministeriöihin, joiden vastuu jakautuu toimialoittain. Viivästyksestä vastuuseen joutuu sen alan ministeriö, jossa viivästyksenkin voidaan todeta tapahtuneen.²⁶⁵

Takaisinperittävä osuus kattaa ainoastaan viivästyksestä vastuussa olevan tahon osuuden viivästymishyvityksestä. Takaisinperintä suoritetaan ainoastaan sellaisissa tilanteissa, joissa viivästyminen on ollut kyseisen tahon osalta olennaista. Takaisinperintää ei synny sellaisessa tilanteessa, jossa viivästymisen voidaan todeta olevan vähäistä. Hyvitysratkaisussakin on mahdollista ottaa kantaa vain oikeudenkäynnin olennaiseen viivästymiseen. Valtiokonttori tekee ministeriötä koskevan hyvitysmaksuarvion ja Valtiokonttorin tekemä arvio perustuu tuomioistuimen hyvitystä koskevaan ratkaisuun.²⁶⁶

Takaisinperinnän taustalta on mahdollista löytää ohjausvaikutukseen pyrkivä syy. Takaisinperinnällä ohjataan ministeriöiden toimintaa siten, että ministeriöt pitäisivät huolen riittävästä resursseista omalla toimialallaan. Resursseista huolehtimisella tähdätään siihen, että viivästyksiä voitaisiin välttää. Tuomioistuimen velvollisuutena on puolestaan osoittaa viivästyksestä vastuussa oleva taho. Tällä seikalla onkin erityisesti merkitystä hyvityksen takaisinperinnän näkökulmasta. Ministeriöiden katsotaan voivan vaikuttaa oikeudenkäyntien viivästymisiin.

²⁶⁴ LaVM 13/2012 vp, s. 4.

²⁶⁵ HE 85/2012 vp, s. 18.

²⁶⁶ HE 85/2012 vp, s. 32–33.

Ministeriöiden vaikutuskanavana toimivat tulosohjaus sekä muut käytettävissä olevat keinot. Hyvitysmaksujen kasvaminen tällaisessa tilanteessa tarjoaa ministeriöille vihjeen siitä, että määrärahoja ja resursseja tulee tarkastella uudelleen.²⁶⁷

Hyvitysmaksu on luotu jälkikäteiseksi oikeussuojakeinoksi sellaisessa tilanteessa, jossa oikeudenkäynti on viivästynyt. Hyvitysmaksun takaisinperintä mahdollistaa kuitenkin myös ennaltaehkäisevien vaikutusten syntymisen. Mahdolliset ennaltaehkäisevät vaikutukset koskevat tulevaisuutta. Ennalta ehkäisevien vaikutusten voidaan kuitenkin todeta olevan sidoksissa ministeriöiden toimintaan. Ministeriöiden toimintaan voidaan puolestaan arvioida vaikuttavan maksettavaksi tulevien hyvitysmaksujen määrät. Kuten hallituksen esityksessäkin on todettu, runsaat hyvitysmaksut voivat kertoa ministeriölle siitä, että tilanteeseen on puututtava erinäisin keinoin. Mikäli hyvitysmaksut jäävät lukumäärällisesti vähäisiksi, ne tulevat tuskin vaikuttamaan ministeriöiden toimintaan siten, että ennalta ehkäiseviä vaikutuksia saadaan aikaan tältä osin.²⁶⁸

Ministeriöt voivat siis vaikuttaa oikeudenkäyntien viivästymisiin muun muassa resursseista huolehtimalla. Kuten tässä tutkimuksessa on aikaisemmin todettu, oikeuslaitoksen puutteelliset resurssit ovat olleet esillä jo pitkään. Ministeriöihin kohdistuvan takaisinperinnän ansiosta on mahdollista, että puutteellisiin resursseihin kiinnitetään vihdoinkin riittävästi huomiota ja resursseja saadaan lisättyä. Ministeriöillä ei ole kuitenkaan yksin mahdollisuutta vaikuttaa oikeuslaitoksen käytettävissä oleviin voimavaroihin, sillä päätöksentekoon osallistuu useita muitakin tahoja. Valtioneuvoston jäsenet sekä valtiovarainministeriön virkamiehet ovat myös oikeuslaitoksen voimavaroista olennaisesti päättäviä tahoja²⁶⁹. Vaikka resursseja koskeva päätöksenteko ei ole yksin ministeriöiden hallussa, heillä on mahdollisuus vaikuttaa asiaan.

Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, missä vaiheessa takaisinperintä on mahdollista. Alin takaisinperittävä summa on 3000 euroa, mikä vastaa lähtökohtaisesti kahden vuoden viivästystä asiassa²⁷⁰. Tämä tarkoittaa periaatteessa sitä, että vuoden viivästymisen perusteella maksettua hyvityskorvausta ei peritä takaisin. Asiasta tekee erittäin mielenkiintoisen jo se seikka, että hyvityspäätöksessä otetaan kantaa vain olennaisiin viivästyksiin. Yhden vuoden viivästymisen katsotaan näin ollen myös olennaiseksi, koska sen johdosta on mahdollista tehdä hy-

²⁶⁷ HE 85/2012 vp, s. 18, 21.

²⁶⁸ Ks. oikeudenkäynnin viivästymisen ennaltaehkäisystä lisää luvusta 4.1.1.

²⁶⁹ Halila 2006, s. 644.

²⁷⁰ Oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta voidaan maksaa 1500 euroa jokaista viivästynyttä vuotta kohden.

vityspäätös. Yhden vuoden viivästyminen perusteella maksettu hyvityskorvaus ei tule todennäköisesti saamaan aikaan samankaltaista ennaltaehkäisevää vaikutusta, koska ministeriöt eivät joudu rahalliseen korvausvelvollisuuteen hyvitysmaksusta. Hyvitysmaksu toimii tällaisessa tilanteessa vain jälkikäteisenä oikeussuojakeinona.

3.2.3 Käsittelyaika-arvio

Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä tuo lainsäädännön tasolle myös vaatimuksen käsittelyaikojen arvioimisesta. Käsittelyaikojen arvioinnilla viitataan nimenomaisesti tapauskohtaisten käsittelyaikojen arviointiin. Tämä tarkoittaa sitä, että jokaisessa hallintoprosessissa on mahdollista saada käsittelyaika-arvio kyseisen tapauksen käsittelyajasta. Käsittelyaika-arvio on mahdollista pyytää lisäksi useita kertoja saman tapauksen käsittelyn aikana. Hallituksen esityksessä on todettu, että käsittelyaika-arvion antaminen ei edellytä tapauksen syvällisempää tarkastelua. Tämän lisäksi esityksessä todetaan, että kyseistä tapausta koskeva käsittelyaika-arvio ei ole tuomioistuinta sitova. Oikeudenkäynnin kestoa koskeva arvio on mahdollista antaa suullisesti tai kirjallisesti.²⁷¹

Hallituksen esityksessä on pidetty tärkeänä käsittelyajan arvioimista erityisesti asianosaisen näkökulmasta. Käsittelyaika-arviolla todetaan hallituksen esityksessä olevan positiivisia vaikutuksia asianosaiseen. Käsittelyaika-arvion esitetään parantavan asianosaisen arviointikykyä koskien oikeudenkäyntien mahdollista viivästymistä. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että käsittelyaikoja koskeva yleinen tiedottaminen saattaa kuitenkin vaikuttaa käsittelyaika-arvioita koskeviin pyyntöihin niitä vähentävästi. Yleisen tiedottamisen ei kuitenkaan katsota korvaavan käsittelyaika-arvion antamista.²⁷²

Hallituksen esityksen mukaan hallintotuomioistuinten työmäärä tulee kasvamaan käsittelyaika-arvioiden myötä. Työmäärän kasvun arvioidaan kuitenkin olevan vähäistä.²⁷³ Lakivaliokunta on puolestaan todennut, että ”arvio voi yleensä perustua kyseessä olevan asiaryhmän keskimääräisiin käsittelyaikoihin ja mahdollisesti muihin tietoihin, jotka ilmenevät hallintotuomioistuimen asianhallintajärjestelmästä. Tältä kannalta riittävä tieto on yleensä jo viraston kirjaamossa.” Valiokunta on myös todennut mietinnössään, että monissa hallintotuomio-

²⁷¹ HE 85/2012 vp, s. 19, 33–34.

²⁷² HE 85/2012 vp, s. 19, 34.

²⁷³ HE 85/2012 vp, s. 21.

istuuimissa on ollut käytössä käsittelyaika-arvion antamista koskeva käytäntö jo ennen hyvityslain säätämistä.²⁷⁴

Hallituksen esityksen sekä lakivaliokunnan mietinnön pohjalta on mahdollista pohtia niiden käsittelyaika-arviota koskevia näkökohtia. Hallituksen esityksessä on painotettu asianosaisen oikeutta tapauskohtaiseen käsittelyarvioon, kun taas lakivaliokunta on puolestaan todennut käsittelyaika-arvion voivan nojautua keskimääräisiin käsittelyaikoihin ja muihin tekijöihin. Hallituksen esityksestä ei puolestaan selviä, miten tapauskohtainen käsittelyaika-arvio tulisi tehdä. Esityksessä on kuitenkin todettu, että käsittelyaika-arvio ei edellytä tapauskohtaisuudesta huolimatta tapauksen syvällisempää tarkastelua. Hallituksen esityksen ja lakivaliokunnan kannonotot ovat tältä osin yhtenäiset, sillä molemmat pitävät käsittelyaika-arvion tekemistä mahdollisena pintapuoleisten seikkojen perusteella. Tämän voidaan puolestaan ajatella vaikuttavan siihen, ettei työmäärä todellisuudessa tule kasvamaan suuresti hallintotuomioistuimissa käsittelyaika-arvioiden johdosta.

Hallituksen esityksessä on tuotu myös esiin käsittelyaika-arvion positiivisia vaikutuksia asianosaisen näkökulmasta. Esityksen mukaan asianosaiselle muodostuu paremmat mahdollisuudet arvioida oikeudenkäynnin viivästymistä silloin, kun hän saa asiassa käsittelyaika-arvion. Hallituksen esityksen näkökulmaa voidaan pitää lähtökohtaisesti perusteltuna, sillä asianosaisen tiedollisesta asemasta tulee parempi käsittelyaika-arvion johdosta. Käsittelyaika-arvioiden voidaan todeta perustuvan kuitenkin varsin löyhästi käsiteltävään tapaukseen, sillä syvällistä perehtymistä tapaukseen ei edellytetä. Joissakin tapauksissa pintapuolinen tarkastelu voi olla riittävää ja sen perusteella on mahdollista antaa todenmukainen käsittelyaika-arvio. Jotkut tapaukset voivat kuitenkin vaatia pintapuolista tarkastelua syvällisempää otetta. Käsittelyaika-arvion merkitys asianosaiselle tulee näkemykseni mukaan riippumaan siitä, kuinka hyvin se vastaa todellisuutta.

Käsittelyaika-arvion yksinkertaisesta arvioimistavasta tekee sinänsä mielenkiintoisen myös se seikka, että yleisesti hallintolainkäytössä ei ole mahdollista edes määrittellä kohtuullista käsittelyaikaa. Hallintoprosessin ominaispiirteiden voidaan todeta vaikuttavan siihen, ettei sallittujen käsittelyaikojen yleinen määrittely ole mahdollista²⁷⁵. Kohtuullista käsittelyaikaa määritet-

²⁷⁴ LaVM 13/2012 vp, s. 4.

²⁷⁵ Mäenpää 2007, s. 471.

täessä tuleekin kiinnittää huomiota asian erityispiirteisiin ja prosessin luonteeseen²⁷⁶. Määrittely on näin ollen sidottu muun muassa tapauksen erityispiirteisiin. Käsittelyaika-arviota koskevassa pintapuolisessa tarkastelussa on mahdollista havaita toki joitakin prosessin keston vaikuttavia tekijöitä, mutta tapauksen erityispiirteet voivat jäädä huomaamatta. Asianosaisen oikeusturvaa asiassa kuitenkin parantaa se seikka, että käsittelyaika-arvio voidaan pyytää useita kertoja käsittelyn aikana.

Hyvityslain soveltamisalan laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että vuoden 2012 loppuun mennessä jokaisessa hallinto-oikeudessa on tarkoituksena olla käytössä asianhallintajärjestelmä, joka mahdollistaa kokonaiskäsittelyaikojen seurannan. Hallituksen esityksen mukaan asianhallintajärjestelmä, josta ilmenee tapausten kokonaiskäsittelyajat on merkityksellinen kohtuullisten käsittelyaikojen turvaamisen näkökulmasta. Kysymyksessä oleva asianhallintajärjestelmä varoittaa käsittelyn viivästymisestä.²⁷⁷ Asianhallintajärjestelmää koskevan uudistuksen johdosta voidaan ajatella, että tapausten käsittelyaikojen seuranta helpottuu. Tämä seikka voi myös itsessään edistää käsittelyaikojen lyhenemistä, koska mahdollisista viivästymisistä on helpompi saada tietoa.

3.2.4 Hallinnolliset taloudelliset seuraamusmaksut

Tässä luvussa selvitetään, mitä tarkoitetaan hallinnollisilla taloudellisilla seuraamusmaksuilla oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevassa kontekstissa. Aluksi käsittelen yleisesti, mitä seuraamusmaksuilla tarkoitetaan ja tämän jälkeen esittelen tarkemmin, mitkä kriteerit vaikuttavat hallinnollisten seuraamusmaksujen rikosluonteisuuden arviointiin. Taloudellisten seuraamusten rikosluonteisuuden tunnistaminen on erittäin tärkeää, jotta on mahdollista ymmärtää tarkemmin myöhemmin tässä luvussa selvitettävää mahdollisuutta alentaa tai poistaa hallinnollinen seuraamusmaksu osana oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä.

Hallinnollisia seuraamusmaksuja pidetään hallinnollisina sanktioina. Maksut ovat yhdistettävissä lainsäädännön vastaiseen menettelyyn ja ne voivat aktualisoitua tilanteessa, jossa on toimittu lain vastaisesti tai toiminta on ollut sellaista, että se voidaan katsoa laiminlyönniksi. Rangaistuksenluonteisilla maksuilla voidaan todeta olevan pitkä historia, eivätkä ne muodosta

²⁷⁶ Mäenpää 2007, s. 71.

²⁷⁷ HE 85/2012 vp, s. 17, 21.

yhtenäistä kokonaisuutta. Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia säännöksiä sisältyykin lukuisiin erilaisiin lakeihin.²⁷⁸ Veronkorotus on muun muassa saavuttanut vakiintuneen aseman rangaistuksen luontoisena hallinnollisena seuraamuksena²⁷⁹.

Halila on todennut, että vain osa hallinnollisista seuraamusmaksuista voidaan lukea kuuluvaksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan rikoskäsitteeseen. Hän on myös huomauttanut, että kyseisessä asiassa rajan vetäminen ei ole helppoa.²⁸⁰ Kulla on myös ottanut kantaa hallinnollisten seuraamusmaksujen jaottelun vaikeuteen toteamalla, että *”asiaa mutkistaa osaltaan se, että osa seuraamusluonteisista hallintoasioista kuuluu 6 artiklan ensimmäisen kohdan ”oikeuksia ja velvollisuuksia” koskevien asioiden eli niin sanotun siviilihaaran piiriin.”*²⁸¹ Näin ollen hallinnollisiin seuraamusmaksuihin sisältyy jonkin verran tulkinnanvaraisuutta. Seuraamusmaksujen rikosluonteisuuden tunnistaminen on kuitenkin olennaisen tärkeää, koska rikosluonteiset seuraamusmaksut ovat sidoksissa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämiseen. Hyvityslain uudistamista koskevan hallituksen esityksen mukaan *”--hallinnollisella seuraamuksella tarkoitettaisiin hyvityslaisissa sellaista seuraamusta, joka Euroopan ihmisoikeussopimusta sovellettaessa rinnastetaan rikosoikeudelliseen seuraamukseen”*²⁸². Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että oikeudenkäynnin viivästyminen on mahdollista hyvittää vain sellaisen taloudellisen seuraamusmaksun alentamisella tai poistamisella, minkä voidaan katsoa rinnastuvan rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Hallinnolliset seuraamusmaksut, jotka eivät rinnastu rikosoikeudelliseen seuraamukseen, eivät voi tulla alennetuiksi tai poistetuiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisen yhteydessä.

Hallinnollista seuraamusta on mahdollista pitää rikosseuraamukseen rinnastuvana, vaikka kansallisesti kyseistä seuraamusta ei määriteltäisi tämän luonteiseksi. Ihmisoikeussopimuksen soveltamistilanteessa seuraamusta voidaan pitää *”rikosseuraamuksiin rinnastuvana, jos teko on luonteeltaan rikos tai jos teosta voidaan määrätä seuraamus, joka luonteeltaan tai ankaruudeltaan kuuluu yleensä rikosseuraamuksen piiriin.”* Kansallisten oikeusjärjestelmien sisältö ei vaikuta ihmisoikeussopimuksen käsitteiden tulkintaan. Ihmisoikeussopimuksen käsitteiden tulkintaa voidaankin kutsua autonomiseksi.²⁸³

²⁷⁸ Halila 2010 s. 198–199.

²⁷⁹ Kulla 2012, s. 327.

²⁸⁰ Halila 2010, s. 204

²⁸¹ Kulla 2008, s. 362.

²⁸² HE 85/2012 vp, s. 29.

²⁸³ HE 85/2012 vp, s. 3, 25.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin loi teon rikosluonteisuutta kuvaavat kriteerit Engel v. Netherlands -tapauksen (8.6.1976) yhteydessä. Engel-kriteerejä on käytetty kyseisen tapauksen jälkeen ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä arvioitaessa teon rikosluonteisuutta. Kriteerit muodostuvat lähinnä kolmesta tekijästä. Ensimmäisen kriteerin mukaan tulee kiinnittää huomiota kansalliseen oikeuteen ja siihen, miten teko on siinä luonnehdittu. Toiseksi Engel-kriteereissä suoritetaan vertailua teon laadun sekä siitä seuraavan rangaistuksen laadun välillä. Kolmanneksi kiinnitetään huomiota *seuraamuksen* luonteeseen ja ankaruuden asteeseen. Hallinnollisista sanktioista puhuttaessa tulee Halilan mukaan turvautua Engel-kriteereistä sekä toiseen että kolmanteen kriteeriin. Halila on tuonut kirjoituksessaan esiin myös sen seikan, että Engel-kriteereistä toista ja kolmatta voidaan pitää keskenään vaihtoehtoisina.²⁸⁴

Hallinnollisten taloudellisten seuraamusten rikosluonteisuutta tutkittaessa tulee siis kiinnittää huomiota Engel-kriteereistä sekä toiseen että kolmanteen kriteeriin. Nämä kriteerit edellyttävät perehtymään tarkemmin muun muassa teon perusteella määrättävään seuraamukseen. Halila on tuonut esille sen, että seuraamuksen rikosluonteisuuden arvioinnissa on mahdollista käyttää apuna tarkentavia kysymyksiä. Ensinnäkin tulee kysyä, keihin säännös on kohdistettu. Seuraamus katsotaan rikosluonteiseksi, jos säännös on sovellettavissa kaikkiin, jotka sitä rikovat. Kysymyksessä on tällöin lain yleinen säännös. Toinen olennainen kysymys koskee seuraamuksen tarkoitusta eli sitä mihin seuraamuksella pyritään. Mikäli seuraamuksella pyritään taloudelliseen korvaukseen, kysymyksessä ei ole rikosluonteinen seuraamus. Rikosluonteisen seuraamuksen tunnusmerkkeihin kuuluvat ennaltaehkäisevyys ja rangaistuksenluonteisuus.²⁸⁵

Säännöksen soveltamisalan rajoittaminen johonkin tiettyyn henkilöryhmään ei kuitenkaan toimi esteenä sille, että seuraamusta ei voitaisi tulkita rikosluonteiseksi. Rajattuun henkilöryhmään kohdistuva seuraamus voidaan tulkita rikosluonteiseksi, mikäli sen todetaan olevan taloudellisesti ankara. Seuraamusta voidaan kuitenkin pitää rikosluonteisena, vaikka seuraamus katsottaisiinkin lieväksi. Tällaisessa tilanteessa olennaiseksi seikaksi nousee nimenomaisesti rangaistusluonteisuus.²⁸⁶ Etukäteisellä pelotevaikutuksella on myös merkitystä arvioitaessa säännöksen kuulumista rikosoikeudellisten rangaistussäännösten alaan. Pelotevaikutuk-

²⁸⁴ Halila 2010, s. 202–203.

²⁸⁵ Halila 2010, s. 203.

²⁸⁶ Halila 2010, s. 203.

sen olemassaolo viittaa puolestaan rikosoikeudelliseen säännökseen.²⁸⁷ Yllä kuvattu osoittaa hyvin sen, ettei hallinnollisten seuraamusmaksujen tulkinta ole yksinkertaista. Seuraamuksen rikosluonteisuuden tunnistaminen on kuitenkin erittäin tärkeää, koska vain rikosluonteisilla seuraamusmaksuilla on merkitystä oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisen näkökulmasta.

Hallintolainkäyttölain 53 a § sisältää säännökset hallinnollisen taloudellisen seuraamusmaksun alentamisesta ja poistamisesta oikeudenkäynnin viivästymistä koskevassa tilanteessa. Kyseisen pykälän mukaan *”jos asia koskee hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määräämistä tai muutoksenhakua hallintoviranomaisen päätökseen, jolla tällainen seuraamus on määrätty, hallintotuomioistuin tai muu lainkäyttöelin voi ottaa ratkaisussaan huomioon, että asian käsittely on viivästynyt ja loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Hallintotuomioistuin tai muu lainkäyttöelin voi viivästyksen hyvittämiseksi alentaa hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määrää tai poistaa sen kokonaan.”*

Hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen muuttamisessa on kyse oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä. Kuten hallintolainkäyttölain 53 a §:ssä on todettu, hallinnollista taloudellista seuraamusta on mahdollista muuttaa, mikäli oikeudenkäynti todetaan viivästyneeksi ja täten loukkaavan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa. Taloudelliset seuraamusmaksut voidaan poistaa kokonaan tai vain osittain tilanteessa, jossa oikeudenkäynti katsotaan viivästyneeksi. Kuten kyseisestä pykälästä ilmenee, hallinnollista seuraamusta on mahdollista muuttaa ainoastaan hallintolainkäytössä. Hallinnollinen taloudellinen seuraamus on kuitenkin mahdollista määrätä sekä hallinnon että hallintolainkäytön tasolla²⁸⁸. Hallinnollisten taloudellisten seuraamusmaksujen lieventäminen toimitetaan viran puolesta²⁸⁹.

Hyvityslain 6.4 §:n mukaan *”oikeutta hyvitykseen ei ole siltä osin kuin rangaistusta alennetaan tai hallinnollista seuraamusta lievennetään viivästymisen perusteella. Jos hyvitystä on aiemmin määrätty lainvoimaisella ratkaisulla samassa asiassa, se otetaan vähennyksenä huomioon uutta hyvitystä määrättäessä.”* Oikeudenkäynnin viivästymisestä on siis mahdollista saada myös rahallinen korvaus, vaikka viivästymistä olisikin jo hyvitetty seuraamusmaksun

²⁸⁷ Kulla 2008, s. 367.

²⁸⁸ Rabinä 2013, s. 274.

²⁸⁹ Rabinä 2013, s. 275.

alentamisella. Olennaista on, että kyse ei ole hyvityksen päällekkäisyydestä. Tulkintani on lain sanamuodon mukainen, sillä laissa on käytetty ilmaisua *siltä osin*. Hyvitystä on mahdollista maksaa siltä osin kuin viivästymistä ei ole hyvitetty jo seuraamusmaksun alentamisella.

Esittämäni tulkintaa vahvistaa Rabinän esittämä kannanotto oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä veroasioissa. Rabinän mukaan oikeudenkäynnin viivästymisen hyvitetään veroasioissa ensisijaisesti hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen lieventämisen avulla. Tämän jälkeen on mahdollista saada vielä rahallista korvausta hyvityslain sisältämien säännösten perusteella. Hänen mukaansa rahallisessa korvauksessa tulee kuitenkin ottaa huomioon taloudellisen seuraamuksen alentaminen.²⁹⁰ Myös Rabinän esityksestä on havaittavissa hyvitysten päällekkäisyyden torjumiseen liittyviä näkökohtia.

Tähän mennessä on selvitetty, mitä hyvityslain hallinnollisilla taloudellisilla seuraamusmaksuilla tarkoitetaan ja mitkä seikat vaikuttavat niiden määrittämiseen. Tämän lisäksi on tarkasteltu, miten seuraamusmaksut otetaan huomioon oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisessä. Tarkastelen seuraavaksi lyhyesti vielä sitä, miten seuraamusmaksut vaikuttavat oikeudenkäynnin keston laskemiseen. Ensiksi palautan mieliin pelkistetyn mallin siitä, miten oikeudenkäynnin kesto lasketaan tapauksessa, mihin ei liity taloudellisia seuraamusmaksuja.²⁹¹ Tämän jälkeen esittelen maksujen vaikutukset oikeudenkäynnin kestoja koskevaan laskentaan.

Oikeudenkäynnin kesto lasketaan prosessissa tapauksen vireille saattamisesta lainvoimaisen ratkaisun antamiseen. Valituksen vireille tuloa edeltävä aika voidaan ottaa poikkeuksellisesti huomioon oikeudenkäynnin kestoja laskettaessa. Sama sääntö koskee myös lainvoimaisen ratkaisun antamisen jälkeistä aikaa.²⁹² Pelkistetyn mallin mukaan oikeudenkäynnin kesto voidaan lukea kuuluvaksi oikaisuvaatimusvaihe sekä varsinainen oikeudenkäynti hallintoprosessissa. Oikaisuvaatimusvaihe ei kuulu kansallisen oikeuden mukaan prosessiin, mutta ihmisoikeustuomioistuimen tulkintalinjan mukaan se tulee ottaa huomioon tietyissä tilanteissa.

Hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia tarkasteltaessa on mahdollista huomata, että *”käsitteilyn alkamisajankohtaa arvioidaan vastaavasti kuin syyteasioissa”*. Arvioinnin kannalta olennaisena pidetään asianosaisen tietoisuutta seuraamuksen uhasta. Asianosaisen tietoisuu-

²⁹⁰ Rabinä 2013, s. 264.

²⁹¹ Ks. Oikeudenkäynnin viivästymisestä hallintomenettelystä tarkemmin luku 3.2.5.

²⁹² Ervo 2008, s. 122.

den katsotaan olevan sidoksissa viranomaisen esittämään alustavaan kantaan asiasta. Tällaisena ajankohtana voidaan pitää esimerkiksi verotarkastuskertomuksen tiedoksiantoa tai hetkeä, jolloin asianosaista kuullaan.²⁹³ Hallinnollisia seuraamusmaksuja sisältävän oikeudenkäynnin katsotaan näin ollen alkavan huomattavasti aikaisemmin, kuin sellaisen oikeudenkäynnin, mikä ei sisällä seuraamusmaksuja. Olen aikaisemmin nostanut veronkorotuksen esimerkiksi hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Veronkorotus määrätään jo hallinnossa, mikä tarkoittaa sitä, että hallintoprosessi voidaan katsoa alkavaksi jo siitä hetkestä, jolloin asianosaista kuullaan veronkorotuksen määräämisen johdosta. Ratkaisu tapahtuu hallinnossa eikä kysymyksessä ole vielä muutoksenhakuvaihe. Hallinnollisilla taloudellisilla seuraamusmaksuilla onkin huomattava vaikutus oikeudenkäynnin keston laskemiseen.

3.2.5 Oikeudenkäynnin viivästyminen hallintomenettelyssä

Hyvityslain soveltamisalan laajentaminen vaikuttaa myös hallintomenettelyyn. Oikeudenkäynnin voidaan todeta viivästyneen, vaikka viivästyminen ei olisikaan tapahtunut varsinaisen oikeudenkäynnin aikana vaan sitä aikaisemmassa vaiheessa. Oikaisuvaatimusten ja niihin rinnastettavien vaatimusten joutuisa käsittely saa näin ollen lakimuutoksen johdosta entistä suuremman merkityksen.²⁹⁴ Oikeudenkäynnin kestoja tuleekin nykyään tarkastella entistä laajemmasta näkökulmasta.

Hyvityslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että hallintoviranomainen voi aiheuttaa oikeudenkäynnin viivästyksen neljässä erilaisessa tilanteessa. Oikaisuvaatimus- ja itseoikaisuvaihe muodostavat ensimmäisen ja toisen tilanteen, jossa oikeudenkäynti voidaan katsoa viivästyneeksi hallinnon tasolla. Kolmas viivästyminen koskeva tilanne voi syntyä hallintotuomioistuimelle toimitettavan valituksen yhteydessä. Valitus on saatettu toimittaa viranomaiselle, jonka velvollisuutena on toimittaa se eteenpäin hallintotuomioistuimeen. Neljänneksi oikeudenkäynnin viivästyminen voi tapahtua hallinnossa asian uudelleen käsittelyn yhteydessä. Tällä tarkoitetaan sellaista tilannetta, jossa hallintotuomioistuin on palauttanut jo kertaalleen käsitellyn asian takaisin hallinnon tasolle uutta käsittelyä varten.²⁹⁵

²⁹³ HE 85/2012 vp, s. 4.

²⁹⁴ HE 85/2012 vp, s. 16, 21.

²⁹⁵ HE 85/2012 vp, s. 29.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on linjannut oikeuskäytännössään myös sen seikan, että oikeudenkäynnin kohtuullisen keston arviointiin voi vaikuttaa myös oikaisuvaatimusvaihe. Edellytyksenä oikaisuvaatimuksen huomioimiselle osaksi oikeudenkäynnin keston kohtuullisuusarviota on kuitenkin, että oikaisuvaatimus on edeltänyt hallintolainkäyttölain mukaisen valituksen tekemistä. Hyvitystä ei ole kuitenkaan mahdollista hakea oikaisuvaatimusvaiheessa tapahtuneen viivästyksen johdosta, jos asiaa ei saateta myöhemmin hallintolainkäytössä tutkittavaksi.²⁹⁶ Kansallisen hallintolainkäyttölain näkökulmasta katsottuna hallintomenettely pitää sisällään sekä ensi asteen hallinnon että oikaisuvaatimusmenettelyn²⁹⁷. Hallinnon tasolla asian käsittelemiseen käytetty aika voi vaikuttaa oikeudenkäynnin keston laskemiseen, vaikka kansallisesti oikeudenkäynnin keston ei lasketa kuuluvaksi hallintomenettelyä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön voidaankin todeta vaikuttavan oikeudenkäynnin kestoja koskevaan laskentaan sekä oikeudenkäynnin koston vaikuttavien tekijöiden tulkinnaan.

Siitari-Vanne on ottanut kantaa hyvityslain soveltamisalan laajentamiseen jo ennen varsinaista lakimuutosta. Hän on pitänyt hyvitysjärjestelmän laatimista hallintolainkäyttöön haasteellisempänä tehtävänä kuin vastaavan järjestelmän kehittämistä yleisiin tuomioistuimiin. Hänen mukaansa haasteellisuus ilmenee muun muassa siitä, että oikeudenkäynti voi viivästyä hallinnon tasolla. Toiseksi huomionarvoiseksi seikaksi hän on nostanut mahdollisuuden palauttaa asia takaisin hallinnon tasolle asian uudelleenkäsitteilyä varten. Hän on myös todennut, että viivästyksen ajankohta ja viivästyksestä vastuussa oleva taho ovat seikkoja, joita on vaikeampi määrittellä hallintolainkäytössä.²⁹⁸

Seuraavaksi käsitteelenkin Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 26.2.2015 (T 15/0130/4) antamaa päätöstä, joka sisältää myös ratkaisun hyvitystä koskevasta vaatimuksesta. Tapauksessa oikeudenkäynnin viivästymisen on katsottu tapahtuneen hallintomenettelyssä. Ajanjaksoa koskeva tarkempi kuvaus auttaa hahmottamaan muun muassa sitä, kuinka monimutkaisista tapauksista oikeudenkäynnin viivästymisessä voi olla kyse. Tapaus on erittäin mielenkiintoinen jo siitäkin syystä, että hyvitystä määrättiin maksettavaksi aikaisemmin, kuin mitä hallituksen

²⁹⁶ HE 85/2012 vp, s. 13, 27.

²⁹⁷ Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 31.

²⁹⁸ Siitari-Vanne 2010, s. 292–293.

esityksessä oli arvioitu. Tämän lisäksi tapauksen kokonaiskäsittelyaika sisältää hyvityslain voimaantuloa edeltäviä että jälkeisiä käsittelyjaksoja.²⁹⁹

Tapauksessa oli kyse omaishoidon tuesta sekä omaishoitajalle järjestettävästä vapaasta jaksamisen tueksi. A teki kyseisiä asioita koskevan hakemuksen 2.8.2010, mikä kuitenkin hylättiin viranhaltijan toimesta 27.9.2010. A teki asiasta oikaisuvaatimuksen Z:n peruspalvelukuntayhtymän yksilöjaostolle 10.10.2010. Oikaisuvaatimukseen annettiin kuitenkin hylkäävä päätös 25.11.2010. Asia saatettiin Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, minkä johdosta hallinto-oikeus antoi asiassa päätöksensä 9.3.2012. Yksilöjaoston päätös kumottiin hallinto-oikeuden päätöksellä, minkä lisäksi asia palautettiin uudelleen käsittelyä varten takaisin yksilöjaostolle.

Yksilöjaosto antoi uuden päätöksen asiassa 24.4.2012. Päätös oli kuitenkin hakijan kannalta kielteinen. Perusteluiksi yksilöjaosto esitti määrärahojen riittämättömyyden. Tämän jälkeen asia saatettiin jälleen Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Hallinto-oikeudessa yksilöjaoston päätös kuitenkin kumottiin ja palautettiin jälleen 20.3.2013 annetulla päätöksellä. Tämän jälkeen peruspalvelujaosto teki asiassa kaksi päätöstä, jotka annettiin 25.3.2013 sekä 4.7.2013. Ensimmäisellä päätöksellä omaishoidontuki myönnettiin takautuvasti, mutta toinen päätös oli jälleen hakijan kannalta kielteinen. Peruspalvelujaoston 4.7.2013 antama päätös koski omaishoitajan vapaapäiviä, joita ei myönnetty hakijalle takautuvasti.

Tämän jälkeen asia vietiin jälleen hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Hallinto-oikeus käsitteli tapausta omaishoidon tukea koskevana hallintoriitana, johon annettiin päätös 26.2.2015. Hämeenlinnan hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, ettei peruspalvelujaoston 4.7.2013 antamaa päätöstä ole syytä muuttaa. A oli esittänyt hallinto-oikeudessa myös oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevan vaatimuksen. Vaatimuksensa perusteluiksi hän vetosi siihen, että asian käsittely alkoi jo 2.8.2010. Tämän lisäksi hän oli todennut, että kyseessä on ollut sama oikeudenkäynti, jossa virheellisten päätösten johdosta asia on palautettu useita kertoja.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus hyväksyi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevan vaatimuksen ja myönsi hakijalle 3000 euroa hyvitystä. Hallinto-oikeuden ratkaisussa todetaan, että oikeudenkäynti on alkanut asiassa 10.10.2010, jolloin asia riitautettiin oikaisuvaat-

²⁹⁹ Ks. tapauksen pääasian asiasisällön tarkempi kuvaus hallintotuomioistuimen päätöksestä.

timuksella. Päätöksen johtopäätösosiossa on todettu, että asian palauttaminen ei katkaise oikeudenkäynnin kestoa koskevan ajan laskemista. Tapauksen kokonaiskäsittelyajaksi hallinto-oikeus on laskenut puolestaan neljä vuotta ja neljä kuukautta.

Johtopäätösosiossa on käsitelty myös oikeudenkäynnin viivästymistä. Hallinto-oikeuden päätöksessä todetaankin, että oikeudenkäynnin yksittäiset vaiheet eivät ole olleet kohtuuttoman pitkiä. Oikeudenkäynnin kohtuuttoman kokonaiskeston todetaan johtuneen tapauksen palauttamisista uudelleen käsittelyä varten. Tällä perusteella hallinto-oikeus onkin katsonut oikeudenkäynnin viivästyneen hallinnon tasolla. Johtopäätöksissä hallinnosta johtuvaa viivästymistä on kuvattu käyttämällä ilmaisua ”*viranomaisista johtuvista syistä.*” Hallinto-oikeus on arvioinut tilannetta kokonaişkärinnalla ja todennut, että kohtuullinen hyvitys tapauksessa on 3000 euroa.

Hyvityslaki astui hallintolainkäytössä voimaan 1.6.2013. Kyseisessä tapauksessa oikeudenkäynti katsottiin alkaneeksi 10.10.2010. Viimeisen kerran asia ratkaistiin kuitenkin hallinto-oikeudessa 26.2.2015, jolloin hyvityslain säännökset olivat jo voimassa hallintotuomioistuimissa. Hallinto-oikeuden päätöksessä onkin pohdittu hyvityslain voimaantulosäännöstä seuraavasti: ”*Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain voimaantulosäännöksen perusteella jää kuitenkin tulkinnanvaraiseksi, voidaanko tässä asiassa, joka on tullut hallinto-oikeudessa vireille lain voimaan tulon 1.6.2013 jälkeen, mutta jossa suuri osa asian kokonaiskäsittelyajasta ajoittuu ajalle ennen lain voimaantuloa, ottaa viivästyshyvityksen perustetta arvioitaessa huomioon asian koko käsittelyaika.*”

Asiaa on pohdittu päätöksessä eri näkökulmista. Päätöksessä viitataan muun muassa lain sanamuotoon sekä esitöihin. Pohdinnassa on otettu huomioon se, että ennen hyvityslain voimaantuloa hyvitystä koskevien säännösten soveltamiseen ei ole voitu varautua. Tämän seikan on esitetty puoltavan sitä, ettei kokonaiskäsittelyaikaan lueta kuuluvaksi sitä aikaa, joka sijoittuu hyvityslain voimaantuloa aikaisemmalle ajanjaksolle. Päätöksessä on kuitenkin myös pohdittu hyvityksen yleistä tavoitetta toimia tehokkaana kansallisena oikeussuojakeinona. Hallinto-oikeus on todennut, että tätä hyvityslain tavoitetta ei tue sellainen ratkaisu, missä oikeussuojakeino ei olisi käytettävissä koko prosessissa kulutettuun aikaan, vaikka osa ajasta sijoittuisikin lain voimaantuloa edeltävälle ajanjaksolle. Hämeenlinnan hallinto-oikeus totesi-kin olosuhteisiin vedoten, että kokonaiskäsittelyaika on otettava huomioon oikeudenkäynnin kestoa tarkasteltaessa.

Hallinto-oikeuden valitsemaa tulkintakannanottoa voidaankin pitää ihmisoikeusmyönteisenä. Ratkaisuksi asiassa valittiin se tulkintavaihtoehto, joka paremmin tukee ihmisoikeuksien toteutumista kansallisessa hallintoprosessissa. Pellonpää ym. ovat todenneet, että ihmisoikeussopimuksen tulee vaikuttaa lakien tulkintaan³⁰⁰. Leena Halila on puolestaan todennut vuonna 2000 ilmestyneessä väitöskirjassaan, että kansallisten lainkäyttöelimien tulee huomioida ja vahvistaa ihmisoikeusvaatimuksia yksittäistapauksissa. Hänen mukaansa yksilön oikeusturvan tarve on yhteydessä kyseiseen tulkintaan.³⁰¹ Hyvitystä koskevan tulkinnan voidaan ajatella olevan myös perustuslain 22 §:n mukainen. Kyseisessä pykälässähän edellytetään, että julkinen valta turvaa ihmisoikeuksien toteutumisen. Oikeus tehokkaaseen kansalliseen oikeussuojakeinoon on peräisin ihmisoikeussopimuksen velvoitteista ja tämän oikeuden toteuttaminen lainkäytössä turvaa osaltaan ihmisoikeuksien toteutumista.

³⁰⁰ Pellonpää ym. 2012, s. 64.

³⁰¹ Halila 2000, s. 154.

4 HYVITYS JA OIKEUSTURVAN TOTEUTUMINEN

4.1 Asianosaisen oikeusturvan parantaminen

4.1.1 Hyvityslain tavoitteet

Hyvityslain soveltamisalan laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä tuodaan esille hyvityslain uudistusta koskevat tavoitteet. Tavoitteeksi on määritelty ensinnäkin asianosaisen oikeusturvan parantaminen. Toisena tavoitteena on luoda asianosaiselle tehokas kansallinen oikeussuojakeino oikeudenkäynnin viivästymistilanteissa. Kolmantena tavoitteena voidaan pitää puolestaan oikeudenkäynnin joutuisuuden parantamista. Lopuksi on mahdollista todeta, että uudistuksella pyritään myös edistämään kohtuullisia käsittelyaikoja koskevan tavoitteen saavuttamista.³⁰² Hyvityslain soveltamisalan laajentamisella pyritään siis saavuttamaan lukuisia asianosaisen näkökulmasta merkityksellisiä asioita.

Näkisin, että kyseisten tavoitteiden voidaan myös ajatella olevan yhteydessä toisiinsa. Yhden tavoitteen toteutuminen edesauttaa myös muiden tavoitteiden toteutumista. Virolaisen mukaan prosessin joutuisuudella on vaikutuksia yksilön oikeusturvaan. Hän on todennut joutuisuuden edistävän oikeusturvan toteutumista.³⁰³ Käsittelyn joutuisuuden voidaan siis ajatella palvelevan myös asianosaisen oikeusturvaa. Hallituksen esityksessä kuvatut tavoitteet ovat näin ollen ainakin osaksi riippuvaisia toisistaan. Mikäli lakiuudistuksen tavoite käsittelyn joutuisuudesta toteutuu, se voi näin ollen edistää myös asianosaisen oikeusturvaa. Käsittelyn joutuisuudella on yhteys myös toiseen hyvityslain tavoitteeseen. Mikäli hyvityslaki johtaa käsittelyn joutuisuuden paranemiseen, se edesauttaa myös kohtuullisen käsittelyajan toteutumista tuomioistuimissa. Tällä hetkellä ei ole kuitenkaan mahdollista todeta, kuinka paljon käsittelyn joutuisuus tulee todellisuudessa paranemaan vai paraneeko se hyvityslain myötä ollenkaan. Tästä syystä ei ole mahdollista antaa suoraa vastausta myöskään siihen, kuinka paljon lähemmäs kohtuullisen käsittelyajan tavoitetta hyvityslain johdosta päästään.

Kuten aikaisemminkin olen tässä tutkimuksessa todennut, ihmisoikeustuomioistuin edellyttää tehokkaita kansallisia oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästymisen ehkäisemiseksi tai hyvittämiseksi. Oikeudenkäynnin viivästymisen jälkikäteinen hyvittäminen on katsottu täytävän tehokkaan oikeussuojakeinon silloin, kun jälkikäteinen hyvitys on riittävä. Hyvityslaki

³⁰² HE 85/2012 vp, s. 17.

³⁰³ Virolainen 2006, s. 569.

on kuitenkin vasta hiljattain saatettu voimaan hallintolainkäyttöön eikä ihmisoikeustuomioistuimien ole vielä käsitellyt hallintolainkäyttöä koskevien hyvitysmaksujen riittävyyttä oikeuskäytännössään. Hyvityslaki on kuitenkin säädetty ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen, minkä johdosta on mahdollista päätellä, että kansallinen hyvityskorvaus tulee täyttämään tehokkaan kansallisen oikeussuojakeinon edellytykset.

Hallituksen esityksen mukaan oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta on helpompaa saada hyvitystä kansallisesti kuin että asianosainen valittaisi viivästymisestä ihmisoikeustuomioistuimeen. Hallintolainkäyttöä tarkasteltaessa on muistettava, että asianosaiset toimivat yleensä prosessissa yksin. Tämä tarkoittaa sitä, että he eivät hanki prosessin ajaksi itselleen asiamiestä. Ihmisoikeustuomioistuimessa avustajan käyttäminen on yleensä tarpeen, sillä prosessi on vaativa.³⁰⁴ Edes Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen valittaminen ei ole aivan yksinkertaista, kuten olen selvittänyt tutkimukseni luvussa 3.1.5. Kyseisessä luvussa esittämiini seikkoihin viitaten voin yhtyä hallituksen esityksen näkemykseen kansallisen hyvityksen helpomasta saatavuudesta. Kansallinen hyvitysvaativuushan on mahdollista esittää pääasiaa käsittelevälle tuomioistuimelle ennen käsittelyn päättymistä³⁰⁵. Lakivaliokunta on myös tuonut esiin mietinnössään hyvityksen hakemisen vaivattomuuden asianosaisen näkökulmasta. Lakivaliokunta onkin kuvannut hyvitysjärjestelmää nopeaksi ja yksinkertaiseksi.³⁰⁶ Yhä useammalla voidaan ajatella olevan todellinen mahdollisuus saada hyvitystä oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta, kun hyvitysvaativuus on mahdollista esittää pääasian käsittelyn yhteydessä. Ihmisoikeustuomioistuimen tiukat edellytykset valituksen tekemiselle sekä valituksen käsittelemiseen kuuluva aika voivat vaikuttaa henkilöiden valitukseentekohalukkuuteen negatiivisesti.

Kohtuullinen hyvitys toimii jälkikäteisenä oikeussuojakeinona viivästymistilanteissa³⁰⁷. Virolaisen esittämän arvion mukaan oikeudenkäyntien viivästymistilanteessa jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja voidaan pitää tehokkaampina kuin etukäteisiä oikeussuojakeinoja. Hän uskoo, että jälkikäteiset oikeussuojakeinot saavat aikaan ennalta ehkäiseviä vaikutuksia. Virolaisen mukaan ennalta ehkäisevä vaikutus syntyy siten, että prosessin toimijat pyrkivät aktiivisesti prosessin joutuisuuteen. Aktiivisuus johtuu puolestaan siitä, että toimijat tiedostavat olemassa olevat asianosaisen oikeussuojakeinot.³⁰⁸ Virolaisen esittämät näkemykset perustuvat erään-

³⁰⁴ HE 85/2012 vp, s. 20.

³⁰⁵ HE 85/2012 vp, s. 18.

³⁰⁶ LaVM 3/2009 vp, s. 5.

³⁰⁷ Pellonpää ym. 2012, s. 794.

³⁰⁸ Virolainen 2006, s. 584.

laiseen pelotevaikutukseen. Tietoisuus käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ikään kuin ohjaa prosessin toimijoiden käyttäytymistä joutuisuutta edistävään suuntaan. Tällä seikalla voikin olla yhteys edellä kuvattuun kansallisen hyvitysprosessin helppokäyttöisyyteen. Helpposti vaadittavissa oleva hyvitys voi edellä kuvatun perusteella toimia joutuisuutta edistävänä tekijänä, koska toimijat tiedostavat mahdolliset seuraamukset. Toisaalta kansallisessa prosessissa on ollut käytössä jo ennen hyvityslain säätämistä jälkikäteisiä oikeussuojakeinoja, jotka eivät ole kuitenkaan onnistuneet vaikuttamaan riittävästi oikeudenkäyntien viivästymistä koskevaan ongelmaan. Luvussa 4.2 olen pohtinut tarkemmin sitä, miksi hyvityslailta on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa käsittelyn joutuisuuteen kuin aikaisemmillä asianosaisen käytössä olevilla oikeussuojakeinoilla.

Olen tuonut aikaisemmin työssäni esiin Valtiokonttorin mahdollisuuden periä takaisin maksetun hyvityskorvauksen. Viivästyksestä vastuuseen joutuu sen alan ministeriö, jossa viivästyksenkin voidaan todeta tapahtuneen. Takaisinperinnän taustalta onkin mahdollista löytää hallituksen esityksen mukaan ohjausvaikutukseen pyrkivä syy. Takaisinperinnällä ohjataan ministeriöiden toimintaa siten, että ministeriöt pitäisivät huolen riittävästä resursseista omalla toimialallaan. Resursseista huolehtimisella tähdätään siihen, että viivästyksiä voitaisiin välttää.³⁰⁹ Valtiokonttorin mahdollisuus hyvityksen takaisinperintään tukee siis näin ollen myös käsittelyn joutuisuutta. Ohjausvaikutuksella pyritään siihen, että oikeudenkäyntien joutuisuus olisi turvattu tuomioistuimessa käytössä olevien resurssien osalta. Oikeudenkäyntien viivästymisen ehkäisy onkin toiminut taustasyynä takautumisvastuusta säädettäessä ja takautumisvastuun tavoitteena on puolestaan toiminut ministeriöihin kohdistuvat kannustinvaikutukset³¹⁰.

Takaisinperinnän voidaan todeta edellä kuvatun perusteella edistävän käsittelyn joutuisuutta, mikäli resursseista todella huolehditaan. Ministeriöiden vastuu huolehtia riittävästä resursseista ei ole kuitenkaan ainut käsittelyn joutuisuuteen vaikuttava tekijä, mutta riittävästä resursseista huolehtimisen voidaan kuitenkin ajatella edesauttavan joutuisaa käsittelyä. Virolaisen ajatusta jälkikäteisten oikeussuojakeinojen ennaltaehkäisevyydestä on mahdollista soveltaa myös takaisinperintään. Takaisinperinnän ohjausvaikutuksen voidaan ajatella toimivan ennalta ehkäisevällä tavalla, jolloin tapahtuneella viivästyksellä voi kuitenkin olla positiivisia vaikutuksia tulevaisuudessa. Ministeriön joutuessa maksamaan oman alansa viivästysmaksuja, on mahdollista, että ministeriöt ryhtyvät toimimaan aktiivisesti suurempien resurssien puoles-

³⁰⁹ HE 85/2012 vp, s. 18.

³¹⁰ HE 85/2012 vp, s. 33.

ta. Kuten olen aikaisemminkin tutkimuksessani todennut, valtiota koskeva resursseista huolehtimisen velvoite astui voimaan valtion ratifioitua Euroopan ihmisoikeussopimuksen³¹¹. Resurssipulaa ei voida pitää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan hyväksyttävänä syynä vapautua ihmisoikeussopimuksen velvoitteista³¹².

Takaisinperintä voi näin ollen joissakin tilanteissa toimia kannustimena ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamisessa. Resurssipulasta johtuvat oikeudenkäynnin viivästykset eivät vapauta kohtuullista käsittelyaikaa koskevan velvoitteen noudattamisesta. Parhaimmassa tapauksessa takaisinperintä voi johtaa tulevaisuudessa joutuisuuden paranemiseen sekä kohtuullisen käsittelyajan tavoitteen saavuttamiseen. Tämä tarkoittaa käytännössä myös sitä, että asianosaisen oikeusturva paranee samalla.

Hallituksen esityksessä on myös arvioitu lakiuudistuksen vaikutuksia yksilön oikeusasemaan. Hallintoprosessissa toimivan asianosaisen aseman ja oikeuksien arvellaan vahvistuvan.³¹³ Lakivaliokunta on todennut myös mietinnössään, että se uskoo yksityisen aseman ja oikeuksien vahvistuvan hyvityslain myötä hallintoprosessissa.³¹⁴ Uuden oikeussuojakeinon nostaminen vanhojen oikeussuojakeinojen rinnalle laajentaa käytettävissä olevia oikeussuojakeinojen valikoimaa. Pelkästään tämän seikan voidaan ajatella vahvistavan asianosaisen asemaa ja oikeuksia. Asianosaiseen kohdistuvia hyvityslain vaikutuksia on kuitenkin vielä mahdotonta todeta varmuudella, koska kyseessä on tuore lakiuudistus. Hyvityslain tavoitteiden toteutuminen onkin pitkälti riippuvainen siitä, miten eri tahot tulevat reagoimaan hyvityslakiin.

³¹¹ Ervo 2008, s. 137.

³¹² Ervo 2008, s. 130.

³¹³ HE 85/2012 vp, s. 21.

³¹⁴ LaVM 13/2012 vp, s. 2.

4.1.2 Oikeusturvan toteutumisen haasteellisuus

Oikeudenkäynnin viivästymisen kansallisella hyvityksellä pyritään poistamaan tarve hakea hyvityskorvausta kansainväliseltä tasolta³¹⁵. Kansallisen hyvityksen hakeminen vaikuttaa kuitenkin myös kansainvälisen korvauksen hakemiseen. Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen katsotaan tehokkaaksi oikeussuojakeinoksi, mitä asianosaisen tulee käyttää ennen kuin hän voi valittaa asiasta ihmisoikeustuomioistuimeen³¹⁶. Kansallisen hyvityksen hakemisen laiminlyönti johtaa hallituksen esityksen mukaan ihmisoikeustuomioistuimessa valituksen tutkimatta jättämiseen³¹⁷. Kansallisen hyvityksen hakeminen on siis nähty edellytyksenä ihmisoikeustuomioistuimeen valittamiselle. Kansallisen hyvityksen vaatimatta jättäminen aiheuttaa siten sen, ettei asiassa ole oikeutta valittaa enää ihmisoikeustuomioistuimelle.

Räbinä on todennut oikeudenkäynnin viivästymistä koskevan hyvitysvaatimuksen tekemisen olevan yksinkertaista³¹⁸. Hyvityksen hakeminenhan on mahdollista suullisesti tai kirjallisesti ennen asian käsittelyn päättymistä³¹⁹. Hyvitystä koskevalle vaatimukselle on kuitenkin asetettu tietyt kriteerit. Hyvitystä koskevassa vaatimuksessa tulee esittää euromäärä, jota haetaan hyvityksenä oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta. Vaatimukselle tulee tämän lisäksi esittää perustelut. Vaatimuksessa esitetty rahamäärä muodostaa maksettavalle hyvitykselle eräänlaisen katon. Asianosainen ei voi saada hyvityksenä enempää kuin mitä hän on vaatimuksessaan esittänyt. Tuomioistuimen hyvitystä koskevan ratkaisun ei tarvitse kuitenkaan perustua pelkästään vaatimuksessa esitettyihin syihin. Tuomioistuin voi ottaa viran puolesta huomioon muitakin seikkoja, jotka voivat vaikuttaa hyvitysratkaisun tekemiseen. Räbinä on kuitenkin esittänyt, että asian merkitystä korostavat piirteet on kuitenkin hyvä esittää tuomioistuimelle.³²⁰

Asianosaisen edellytetään olevan tietoinen edellä kuvatun perusteella hyvityskorvauksen suuruudesta ja siihen vaikuttavista perusteista sekä siitä, miksi asiaa voidaan pitää merkityksellisenä. Näin ollen asianosaisen oma asiantuntemus nousee esiin. Ilman riittävää asiantuntemusta hyvitysvaatus voi jäädä esimerkiksi alhaiseksi tai perusteluitaan vajavaiseksi. Asianosai-

³¹⁵ HE 85/2012 vp, s. 17.

³¹⁶ Ks. ihmisoikeustuomioistuimeen valittamisesta luku 3.1.5.

³¹⁷ HE 85/2012 vp, s. 18.

³¹⁸ Räbinä 2013, s. 273.

³¹⁹ HE 85/2012 vp, s. 18.

³²⁰ Räbinä 2013, s. 272.

sen oikeusturvan kannalta on mahdollista pitää kuitenkin merkittävänä sitä seikkaa, että tuomioistuin voi myös oma-aloitteisesti huomioida hyvitykseen vaikuttavia tekijöitä.

Oikeusturvan kannalta tulee kiinnittää huomiota myös tilanteeseen, jossa tuomioistuin palauttaa asian takaisin hallinnon tasolle asian uudelleen käsittelyä varten. Oikeudenkäynnin viivästyminen voi tapahtua myös hallinnossa asian uudelleen käsittelyn yhteydessä³²¹. Rabinä onkin nostanut esille tuomioistuimen mahdollisuuden palauttaa verotusta koskeva asia takaisin Verohallinnon käsiteltäväksi. Hän on tuonut myös esiin oikeusturvan ongelmallisuuden tällaisessa tilanteessa. Ongelmallisuus ilmenee sellaisessa tilanteessa, jossa asianosainen ei valita enää uudelleen hallinto-oikeuteen asian uudelleen käsittelyn johdosta. Tällaisessa tilanteessa ei ole Rabinän mukaan mahdollista saada hyvitystä oikeudenkäynnin viivästyisestä. Oikeudenkäynnin viivästyminen hyvittäminen edellyttää tässä tilanteessa muutoksenhakua myös pääasiaan.³²²

Asianosaisen tyytyessä hallinnon tasolla uudelleen käsiteltävän asian ratkaisuun hän menettää samalla oikeuden hakea hyvitystä viivästyneen käsittelyn johdosta. Tämän lisäksi hänen ei ole mahdollista valittaa asiasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, koska valittamisen edellyttää kansallista tuomioistuin käsittelyä. Tällaisessa tilanteessa asianosaisen oikeusturvassa voidaan todeta olevan aukko, jonka johdosta asianosaisen perus- ja ihmisoikeudet eivät toteudu. Asian palauttaminenhan ei katkaise oikeudenkäynnin kestoa koskevaa ajanlaskua.

Teoriassa on myös mahdollista, että asianosainen tekee oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä koskevan vaatimuksen tuomioistuimessa, jolloin hän saa vaatimustaan koskevan ratkaisun. Tuomioistuin voi todeta oikeudenkäynnin viivästyneen, mutta palauttaa asian takaisin hallinnon tasolle asian uudelleen käsittelyä varten. Tilanne voi vaikuttaa asianosaisen näkökulmasta sekavalta, sillä oikeudenkäynti voi viivästyä myös vielä uudelleen asian uudelleen käsittelyn tai uuden tuomioistuin käsittelyn yhteydessä. Oikeudenkäynnin viivästyminen ja sen mahdollinen hyvittäminen edellyttää asianosaiselta kansallisessa prosessissa näin ollen erityistä tarkkaavaisuutta ja tietoisuutta lainsäädännöstä sekä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Kyseinen tilanne ei ole varmasti kovin yleinen, mutta se on periaatteessa kuitenkin mahdollinen.

³²¹ HE 85/2014 vp, s. 29.

³²² Rabinä 2013, s. 268–269.

Hallituksen esityksen mukaan hyvityksen maksamisajankohdalla on merkitystä myös asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta. Asianosaisen oikeusturvan kannalta hyvityksen joutuisaa maksamista voidaankin pitää tärkeänä. Viivästyshyvitys tulee maksaa ihmisoikeustuomioistuimen mukaan yleensä kuuden kuukauden kuluessa tuomion täytäntöönpanokelpoisuudesta.³²³ Hyvityslain 12 §:n mukaan kansallinen ”hyvitys maksetaan asianosaiselle kuukauden kuluessa siitä, kun hyvitystä koskeva ratkaisu on tullut lainvoimaiseksi.” Näin ollen Suomessa hyvitysmaksun ajallinen suorittaminen täyttää ihmisoikeustuomioistuimen vaatimukset. Tältä osin asianosaisen oikeusturvassa ei olekaan huomautettavaa.

Oikeudenkäynnin viivästymisen ratkaisee tuomioistuin, jossa viivästys on saattanut tapahtua. Voidaanko tällaista tilannetta pitää ongelmallisena asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta? Lakivaliokunta on pohtinut mietinnössään tilannetta, jossa tuomioistuin joutuu arvioimaan omaa menettelyään. Valiokunnan mietintö koskee aikaa, jolloin hyvityslain soveltamisalaa kaavailtiin yleisiin tuomioistuimiin. Kyseisessä mietinnössä esitettyjä näkökohtia on mahdollista kuitenkin soveltaa myös hallintolainkäyttöä tarkasteltaessa. Lakivaliokunta on todennut, että tuomioistuin ja tuomari eivät toimi asianosaisen vastapuolena hyvityksiasiansa. Todellinen vastapuoli asiassa on lakivaliokunnan mukaan valtio. Valiokunnan mukaan hyvitysvaatimus ei tee tuomarista myöskään esteellistä. Lakivaliokunta muistuttaa, että hyvitystä koskeva ratkaisu sisältää muutoksenhakuoikeuden. Hyvitystä koskeva ratkaisuhan on mahdollista saattaa ylemmän tuomioistuimen tutkittavaksi. Valiokunta on tuonut mietinnössään esiin myös sen seikan, ”ettei perustuslakivaliokunta ole nähnyt ehdotettua mallia ongelmallisena.”³²⁴

Lakivaliokunta ei ole siis pitänyt kyseistä tilannetta huolestuttavana. Oman näkökantansa tukeksi se on viitannut myös perustuslakivaliokunnan kantaan asiassa. Esitetyt näkökannat vaikuttavat perustelluilta ja lakivaliokunnan kannanottoihin nojaten arvioisin myös, ettei asianosaisen oikeusturva kärsi lähtökohtaisesti siitä, että sama taho ratkaisee sekä pääasian että hyvitystä koskevan asian. Itse korostan myös muutoksenhakuoikeuden merkitystä tässä tilanteessa, sillä muutoksenhakuoikeuden johdosta hyvitystä koskeva ratkaisu on mahdollista saattaa niin sanotusti ulkopuolisen ratkaisijan arvioitavaksi.

³²³ HE 85/2012 vp, s. 7, 18.

³²⁴ LaVM 3/2009 vp, s. 5.

Hyvitystä koskevaan ratkaisuun on mahdollista hakea muutosta samalla tavalla kuin hallintolainkäytössä yleensäkin.³²⁵ Hyvitystä koskevaan ratkaisuun kohdistuvaa muutoksenhakuoikeutta voidaan kutsua itsenäiseksi, koska muutoksenhakuoikeus ei ole sidoksissa pääasian muutoksenhakuun³²⁶. Muutoksenhakuoikeus on rajattu koskemaan asianosaisia, jotka ovat alun perin esittäneet hyvitystä koskevan vaatimuksen. Mikäli joku tapauksessa asianosaisen asemassa oleva henkilö ei ole vaatinut hyvitystä aikaisemmin prosessin aikana, hänelle ei synny myöskään muutoksenhakuoikeutta hyvitystä koskevasta päätöksestä.³²⁷

Lähtökohtaisesti hyvityslaki palvelee asianosaisen oikeusturvaa. Hyvityslain soveltamisessa voi kuitenkin ilmetä joitakin tilanteita, joissa asianosaisen oikeusturvassa on aukkoja. Kyseiset tilanteet ovat kuitenkin melko harvinaisia. Kansallista hyvitysjärjestelmää voidaan pitää kuitenkin kansainvälistä järjestelmää helpompana keinona saada hyvitystä asiassa. Asianosaiselta edellytetään kansallisessa järjestelmässäkin tietämystä hyvityksestä, mikä saattaa aiheuttaa ongelmia joidenkin asianosaisten kohdalla.

4.1.3 Korvauksen suuruus suhteessa loukkaukseen

Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan loukkaus tekee asianosaisesta ihmisoikeusloukkauksen uhrin. Asianosainen voi menettää tämän uhriaseman, mikäli oikeudenkäynnin viivästyminen hyvitetään kansallisesti.³²⁸ Ihmisoikeusloukkaus on siis mahdollista korjata. Korjaustoimenpide voi johtaa siihen, että valittajaa ei pidetä enää 34 artiklan mukaisena ihmisoikeusloukkauksen uhrina.³²⁹ Kansallinen riittävä hyvitys estääkin menestyksekkään valituksen tekemisen ihmisoikeustuomioistuimeen.³³⁰ Tässä luvussa paneudutaankin tarkemmin siihen, mitä hyvityksellä korvataan ja mitä hyvitykseltä suuruudelta edellytetään. Tämän lisäksi luvussa pohditaan hyvityksen ja loukkauksen välistä suhdetta.

Kuten aikaisemminkin tässä tutkimuksessa on todettu, ihmisoikeustuomioistuimen mukaan oikeudenkäynnin viivästyksen jälkikäteinen hyvittäminen rahallisesti täyttää tehokkaan oikeussuojakeinon kriteerit. Hyvityslain 6.1 §:n mukaan *”hyvityksen tarkoituksena on korvata oikeudenkäynnin viivästyisestä asianosaiselle aiheutunutta huolta, epävarmuutta ja muuta*

³²⁵ HE 85/2012 vp, s. 18.

³²⁶ Rabinä 2013, s. 273.

³²⁷ HE 85/2012 vp, s. 31.

³²⁸ HE 85/2012 vp, s. 5.

³²⁹ Pellonpää ym. 2012, s. 168.

³³⁰ Ervo 2005, s. 3.

niihin rinnastettavaa haittaa.” Lakivaliokunnan mukaan huoleen ja epävarmuuteen rinnastettava seikka ei saa olla kuitenkaan taloudellinen haitta.³³¹ Räbinä on puolestaan todennut, että huolen ja epävarmuuden lisäksi korvattavaksi voi tulla muu aineeton haitta³³². Oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta maksettavalla hyvityksellä korvataan siis aineettomia haittoja. Hyvityslaisissa hyvityksen tarkoituksiksi ei siis ole säädetty perus- ja ihmisoikeusloukkauksen hyvittämistä, vaikka tämä seikka onkin toiminut hyvityslain säätämisen taustalla.

Hyvityksen tarkoitusta pohdittaessa avautuu mielenkiintoisia näkökohtia. Kuten on todettu, lainsäätäjät on rajannut hyvityksen tarkoituksen koskemaan aineettomia haittoja. Pohjimmiltaan oikeudenkäynnin viivästymisessä on kuitenkin kyse perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta³³³. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämistä on havaittavissa myös hyvityslain tavoitteissa. Hallituksen esityksessä hyvityslain tavoitteiksihan on määritelty oikeusturvan parantaminen, tehokkaan oikeussuojakeinon luominen, joutuisuuden parantaminen sekä pyrkimys saavuttaa kohtuullisen käsittelyajan vaatimus³³⁴. Hyvityksen tarkoituksen ja hyvityslain tavoitteiden välillä on havaittavissa tietynlainen eroavaisuus, vaikka hyvitystä maksetaankin tapahtuneen ihmisoikeusloukkauksen johdosta. Huomiota tulee kiinnittää erityisesti siihen, että hyvityksellä ei kompensoida suoranaisesti tapahtunutta ihmisoikeusloukkausta vaan loukkauksen johdosta syntyntä haittaa. Näin ollen maksettavaksi tulevaa hyvitystä ei voida pitää ihmisoikeusloukkauksen ”*hintana*”, koska hyvityksellä ei korvata tapahtunutta loukkausta.

Tähän mennessä on selvitetty hyvityksen tarkoitus, mutta mitä kansalliselta hyvitykseltä sitten edellytetään? Hallituksen esityksen mukaan kansalliselta hyvitykseltä edellytetään riittävyyttä. Oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta maksettavan kansallisen korvauksen ei tarvitse olla kuitenkaan yhtä suuri kuin mitä ihmisoikeustuomioistuin olisi asiassa määrännyt. Hallituksen esityksessä on kuitenkin todettu, että hyvityksen taso ei saa laskea suhteettoman alhaiseksi.³³⁵ Ervo on puolestaan todennut, että riittävä hyvitys edellyttää kunnollista kompensatiota³³⁶. Hyvityksen riittävyyttä koskevaan arviointiin voivat vaikuttaa myös itse hyvitysmee-

³³¹ LaVM 3/2009 vp, s. 4.

³³² Räbinä 2013, s. 261.

³³³ Hyvityslain 1 §:ssä säädetään hyvityslain tarkoituksesta. Kyseisen pykälän mukaan ”*tässä laissa säädetään asianosaisen oikeudesta saada valtion varoista hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy.*” Oikeudenkäynnin viivästyminen on vastoin perustuslakia että Euroopan ihmisoikeussopimusta.

³³⁴ HE 85/2012 vp, s. 17.

³³⁵ HE 85/2012 vp, s. 7.

³³⁶ Ervo 2005, s. 3.

nettelyä koskevat viivästyks³³⁷. Pellonpää ym. ovat myös todenneet, että oikeudenkäynnin viivästymisen kansallinen joutuisa hyvittäminen mahdollistaa ihmisoikeustuomioistuimen tuomioita alhaisemman korvaustason³³⁸. Hallituksen esityksessä todetaan, että kansallisen hyvityksen on tarkoitus vastata ihmisoikeustuomioistuimen linjaa³³⁹.

Riittävän hyvityksen määrittäminen ei ole näin ollen aivan yksiselitteistä. Hyvitysmaksun suorittamiseen käytetty aika nousee esiin muun muassa hyvityksen riittävyteen vaikuttavana tekijänä. Kansallisen korvauksen sallitaan myös olevan kansainvälistä korvausta alhaisempi, mutta sen edellytetään kuitenkin olevan suuruudeltaan kunnollinen. Kansallisen hyvityksen riittävyttä koskevaa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä on myös olemassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Italiaa koskevasta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kansallisten hyvitysten ollessa suhteellisen pieniä ja hyvityksen maksun ollessa viivästynyt valitusedellytyksenä toimivaa uhriasemaa ei katsota menetetyksi³⁴⁰. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä selviää, että kansallisen hyvityksen ollessa riittämätön ja maksun ollessa viivästynyt valitusoikeutta ihmisoikeustuomioistuimeen ei ole uhriasemaa koskevan edellytyksen osalta menetetty.

Olen kuvannut aikaisemmin tutkimuksessani hyvityksen maksamista ja siihen liittyviä perusteita³⁴¹. Tässä kohtaa tutkimusta on tarkoituksenmukaista palata tarkastelemaan hyvityksen laskentatapaa. Oikeudenkäynnin viivästymisen johdostahan voidaan maksaa 1500 euroa jokaista myöhästynyttä vuotta kohden. Lainsäädäntö sisältää lisäksi mahdollisuuden korottaa tai alentaa hyvitysmaksua. Oikeudenkäynnin viivästymisestä voidaan maksaa kansallisesti hyvitystä enintään 10 000 euroa, mutta erityisen syyn johdosta on kuitenkin mahdollista ylittää 10 000 euron raja.³⁴² Hyvityksen laskentatapaa voidaankin kuvata kaavamaisiksi, mutta asian erityispiirteiden johdosta on kuitenkin mahdollista poiketa kaavamaisesta lopputuloksesta³⁴³.

Mahdollisuus huomioida tapauksen erityispiirteet hyvitysmaksun suuruudessa vaikuttaa maksun oikeasuhtaisuuteen. Kaavamaisten hyvitysmaksujen määrääminen voisi pahimmassa tapauksessa johtaa asianosaisen oikeusturvan heikentymiseen, koska tapauksen erityispiirteet

³³⁷ HE 85/2012 vp, s. 7.

³³⁸ Pellonpää ym. 2012, s. 790.

³³⁹ HE 85/2012 vp, s. 18.

³⁴⁰ Pellonpää ym. 2012, s. 790.

³⁴¹ Ks. oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä luvut 3.2.1 ja 3.2.2.

³⁴² HE 85/2012 vp, s. 19.

³⁴³ Rabinä 2013, s. 269.

tekevät tapauksesta yksilöllisen ja juuri asianosaisen oikeusturvan kannalta erityisen. Oikeusturvan toteutumisen kannalta erityispiirteiden huomioiminen hyvityksen suuruutta määrittäessä vaikuttaa myös loogiselta.

Lakivaliokunta on esittänyt mietinnössään, että se pitää hyvityksen enimmäismäärää koskevaa 10 000 euron rajaa riittävänä. Valiokunta on tässä yhteydessä viitannut ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskeviin ihmisoikeustuomioihin hyvityksen riittävyyden perusteena. Lakivaliokunta on kuitenkin korostanut, että hyvitystä koskevia määriä tulee muuttaa, mikäli ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö antaa siihen aihetta. Valiokunta onkin tuonut esiin ihmisoikeustuomioiden seuraamisen tärkeyden.³⁴⁴ Lakivaliokunta perustaa näin ollen näkemyksensä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Vertauskohdetta voidaan pitää asianmukaisena, sillä kansallisella hyvityksellä pyritään siihen, ettei asiaa tarvitsisi saattaa enää ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi. Koska ihmisoikeustuomioistuimen ja kansallisen tuomioistuimen punninnan tulisi vastata toisiaan, on pelkästään luonnollista jatkaa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön seuraamista. Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt huomiota kansallisen hyvityksen enimmäismäärään. Se on todennut, että ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja tulee tarkkailla ja tehdä vertailuja kansallisen hyvityksen enimmäismäärään siten, että hyvityksen enimmäismäärää tulee korottaa tarpeen vaatiessa³⁴⁵.

Lakivaliokunta on ottanut kantaa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämiseen jo alkuperäistä hyvityslakia säädettäessä. Tällöin hyvityslain soveltamista kaavailtiin vasta yleiseen lainkäyttöön. Valiokunta esitti jo tuolloin erään tärkeän huomion, joka on syytä ottaa tarkastelun kohteeksi tutkimuksen tässä vaiheessa. Lakivaliokunta on todennut mietinnössä 3/2009 vp, että *”pelkkä jälkikäteinen hyvitys ei välttämättä tosiasiallisesti korvaa viivästymisen aiheuttamaa haittaa. Asianosaiselle on tärkeintä, että oikeudenkäynti tapahtuu kohtuullisen ajan kuluessa*³⁴⁶.” Virolaisenkin mukaan oikeudenkäynnin kestolla on merkitystä asianosaiselle, sillä prosessin kohteena olevat asiat voivat olla heille hyvin tärkeitä. Oikeudenkäynnin viivästyessä ratkaisun tosiasiallinen merkitys asianosaiselle voi kärsiä, vaikka ratkaisu olisikin oikea. Virolainen onkin käyttänyt tilanteesta ilmaisuja *”Justice delayed, justice denied”*.³⁴⁷

³⁴⁴ LaVM 3/2009 vp, s.4.

³⁴⁵ PeVL 2/2009 vp, s. 2.

³⁴⁶ LaVM 3/2009 vp, s. 3.

³⁴⁷ Virolainen 2006, s. 568.

Lakivaliokunta sekä Virolainen ovat korostaneet oikeudenkäynnin joutuisuuden merkitystä asianosaisen näkökulmasta. Esitetyt näkökannat tuovat esiin sen haasteellisuuden, joka liittyy hyvitykselle säädetyn tarkoituksen toteutumiseen. Hyvitys on tarkoitettu korvaukseksi tapahtuneesta haitasta, mutta asianosaisten henkilökohtaiset arvostukset sekä tapauskohtaisuus voivat vaikuttaa siihen, toteutuuko lainsäätäjän hyvitykselle säätämä tarkoitus.

4.2 Hallintolainkäytön kehittäminen

4.2.1 Resurssipula

Julkisella vallan tehtävänä on huolehtia siitä, ettei oikeusturva jää vain nimelliseksi. Julkisen vallan tehtäviin kuuluu myös pitää tuomioistuimet toimintakykyisinä. Prosessin joutuisuus ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti mahdollistuvat silloin, kun tuomioistuimet ovat toimintakykyisiä. Toimintakykyisellä tuomioistuimella tarkoitetaan sellaista tuomioistuinta jolla on asianmukaiset toimintaedellytykset.³⁴⁸ Resurssipula vaikuttaa myös tuomioistuinten toimintakykyyn. Pitkittyneet käsittelyajat kuvastavatkin erittäin hyvin sitä, etteivät tuomioistuinten toimintaedellytykset ole täysimääräiset. Vuoden 2015 talousarviota koskevassa hallituksen esityksessäkin on todettu, että toimintaedellytykset tulevat vaikeutumaan kehyspäätösten säästövaatimusten johdosta³⁴⁹.

Halila on kiinnittänyt huomiota oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevassa artikkelissaan oikeuslaitoksen voimavaroihin. Hän on tuonut ilmi sen seikan, että oikeuslaitoksen voimavaroja on karsittu Suomessa ajan saatossa. Halilan mukaan tuomioistuimet tarvitsevat lisävoimavaroja toimintaympäristön muutosten johdosta. Lisävoimavaroja tarvitaan oikeudellistumisen, oikeusjärjestyksen uusien alueiden sekä sääntelyä koskevan tiheytyksen takia. Halila on myös huomauttanut, että tapausten keskimääräinen vaikeusaste on kasvanut ja prosessijärjestelmä on monimutkaistunut. Halila muistuttaa myös, että oikeuslaitokselle annettujen tehtävien ja voimavarojen on vastattava toisiaan.³⁵⁰

Käytettävissä olevien resurssien sekä tuomioistuimelle säädettyjen tehtävien välistä suhdetta ei voi kuitenkaan kutsua kovin tasapainoiseksi. Voimavarojen tarpeen kasvuun ei ole reagoitu

³⁴⁸ Mäenpää 2007, s. 68–69.

³⁴⁹ HE 131/2014 vp, s. 154.

³⁵⁰ Halila 2006, s. 645–646.

tarvittavalla tavalla. Suuntaus on ollut lähinnä päinvastainen, sillä voimavaroja on lähtökoh-
taisesti vain karsittu. Virolainen onkin nostanut puutteelliset resurssit yhdeksi oikeudenkäyn-
tien viivästymiseen johtavaksi syyksi³⁵¹. Tämän lisäksi hyvityslakia koskevassa hallituksen
esityksessä on arvioitu käytettävissä olevien resurssien vaikuttavan maksettavien hyvitysten
lukumäärään³⁵². Vuoden 2015 talousarviota koskevassa hallituksen esityksessä puolestaan
vedotaan oikeudenkäyntien pitkittymisen estämiseksi käytettävissä olevien voimavarojen te-
hokkaaseen käyttämiseen sekä voimavarojen oikeaan kohdentamiseen³⁵³.

Lakivaliokunta on puolestaan korostanut riittävien voimavarojen tärkeyttä oikeudenkäyntien
viivästymisen ehkäisyssä. Riittäviä voimavaroja onkin kuvattu lakivaliokunnan mietinnössä
tehokkaimmaksi ennaltaehkäiseväksi keinoksi oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan.³⁵⁴ Hal-
lintolainkäytön tasotyöryhmä on todennut puolestaan, että käsiteltävien tapausten sekä resurs-
sien laadun ja määrän välinen oikea suhde on olennainen käsittelyn viivytyksettömyyden nä-
kökulmasta. Taloudelliset syyt ovat kuitenkin estäneet resurssien lisäämisen viimevuosina.³⁵⁵
Oikeudenkäyntien viivästymisen ja puutteellisten resurssien välinen suhde on ilmeinen. Lu-
kuisat eri tahot ovat tämän todenneet, mutta siitä huolimatta suurta muutosta asiassa ei ole
tapahtunut.

Riittävien resurssien merkitys viivytyksettömälle oikeudenkäynnille sekä maksettavaksi tule-
vien hyvitysmaksujen suhde puutteellisiin resursseihin on tunnistettu. Puutteellisten resurssien
tunnistaminen ei kuitenkaan vielä riitä, sillä resurssien lisääminen vaatii käytännön toimia.
Hyvityslakia koskevassa hallituksen esityksessä onkin otettu kantaa siihen, milloin lisäresurs-
seja olisi hyvä suunnata hallinnonaloille. Hallituksen esityksessä on todettu, että *”jos korva-
usmäärät nousisivat korkeiksi sen vuoksi, ettei viivästyksiä esimerkiksi juttumäärien kasvun
vuoksi ole ollut mahdollista välttää, tämä on tarpeen ottaa huomioon hallinnonalan määrä-
rahoissa ja resursseja hallinnonalalla kohdennettaessa.”*³⁵⁶

Hallituksen esityksessä ja lakivaliokunnan mietinnössä esitetyissä näkökulmissa on havaitta-
vissa eroavaisuuksia. Lakivaliokunta on painottanut mietinnössään riittävien voimavarojen
ennaltaehkäisevyyttä, kun taas hallituksen esityksessä voimavarojen lisääminen kytkeytyy jo

³⁵¹ Virolainen 2006, s. 571.

³⁵² HE 85/2012 vp, s. 20.

³⁵³ HE 131/2014 vp, s. 172.

³⁵⁴ LaVM 3/2009 vp, s. 4.

³⁵⁵ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 132.

³⁵⁶ HE 85/2012 vp, s. 21.

tapahtuneisiin viivästyksiin. Yhtäläisyytenä voidaan kuitenkin pitää yhteistä näkemystä siitä, että resursseilla voidaan vaikuttaa oikeudenkäyntien viivymiseen.

Renvallin mukaan valtioneuvoston jäsenet sekä valtiovarainministeriön virkamiehet ovat oikeuslaitoksen voimavaroista olennaisesti päättäviä tahoja³⁵⁷. Hyvityslakia koskevassa hallituksen esityksessä on nostettu esiin ministeriöiden mahdollisuus vaikuttaa oikeudenkäyntien viivästyksiin. Ministeriöiden vaikutuskanavaksi on nostettu tulosohjaus sekä muut käytettävissä olevat keinot.³⁵⁸ Tulosbudjetointi ja tulosohjaus tulivat osaksi valtionhallintoa 1990-luvulla. Uudistuksella oli vaikutuksia myös tuomioistuimiin. Renvall on todennut, että *”tulosbudjetointijärjestelmä ja sen myötä virastojen huomattavasti lisääntynyt mahdollisuus kohdentaa niille osoitettuja toimintamäärärahoja oman harkintansa mukaan tarkoituksenmukaisimmalla tavalla määrärahojen kokonaismäärän asettamissa rajoissa on sinänsä lisännyt virastotason harkintavaltaa.”*³⁵⁹

Renvall on kuitenkin todennut, että tavanomaiset kustannukset vievät kuitenkin suurimman osan toimintamenoista. Tavanomaisena kustannuksena voidaan pitää esimerkiksi vuokria sekä koulutusmenoja. Samalla Renvall on todennut, että toimintamenojen lisäksi merkittävää taloudellista harkintavaltaa ei juuri ole käytettävissä. Renvall muistuttaa myös, että esimerkiksi henkilöstön palkkausta koskevat ratkaisut tehdään pääasiassa ministeriön tasolla. Tästä johtuen hän korostaakin nimityspäätösten merkitystä tuomioistuimissa.³⁶⁰ Osaavan ja ammattitaitoisen henkilökunnan merkitystä oikeudenkäynnin tehokkuuden näkökulmasta tarkastelenkin tutkimukseni seuraavassa luvussa.

Tutkimuskysymykseni kannalta ei ole olennaista selvittää tarkemmin valtiontalouden toimintajärjestelmää ja siksi jätänkin asian käsittelyn tutkimukseni ulkopuolelle. Olennaista on kuitenkin havaita, että tuomioistuinten käytettävissä olevat voimavarat ovat riippuvaisia valtiontaloudessa tehdyistä ratkaisuista. Oikeuslaitos ei kykene juurikaan vaikuttamaan siihen, kuinka paljon määrärahoja sille jaetaan. Tästä syystä myös oikeuslaitoksen ulkopuolella tulee tiedostaa riittämättömien resurssien vaikutukset esimerkiksi käsittelyaikojen pidentymiseen.

³⁵⁷ Halila 2006, s. 644.

³⁵⁸ HE 85/2012 vp, s. 21.

³⁵⁹ Renvall 2010, s. 252–254.

³⁶⁰ Renvall 2010, s. 254

Resurssien osalta olennaiseksi kysymykseksi muodostuu, että kuinka paljon hyvityslaki tulee vaikuttamaan tuomioistuimille myönnettävään rahoitukseen. Vaikutuksia ei kuitenkaan voi arvioida vielä, sillä hyvityslaki on ollut voimassa hallintolainkäytössä vasta vähän aikaa. Positiivista kuitenkin on, että hallituksen esityksen tasolla on tunnistettu tarve kasvattaa resursseja tarvittaessa. Negatiiviseksi piirteeksi katsoisin kuitenkin sen, että hallituksen esityksessä resurssien lisääminen on kytketty oikeudenkäyntien viivästymisiin ja niiden johdosta maksettaviin hyvityksiin. Lähtökohtaisesti riittävien resurssien tarve on tunnistettu, mutta hallituksen esityksestä saa sellaisen käsityksen, että resursseja kasvatetaan vasta aivan viimeisenä keinona. Tuomioistuinten resurssipula on kuitenkin ollut esillä jo pitkään eikä tilanteeseen ole saatu aikaan merkittävää muutosta. Tuomioistuimille jaettavaan määrärahoihin vaikuttavat kuitenkin lukuisat tekijät, joista oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta maksettavien hyvitysmaksujen tulisi viimeistään havahduttaa päättäjät resurssien riittämättömyyteen. Resurssipulaahan ei voida pitää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan hyväksyttävänä syynä vapautua ihmisoikeussopimuksen velvoitteista³⁶¹.

4.2.2 Käytännön toimet joutuisuuden turvaamiseksi

Olen tarkastellut yleisesti erilaisia prosessissa ilmeneviä haasteita käsittelyn joutuisuuden näkökulmasta luvussa 3.1.3. Tämän lisäksi olen selvittänyt tarkemmin riittämättömien resurssien vaikutusta käsittelyaikojen viipymiseen edellisessä luvussa. Tämän luvun tarkoituksena on puolestaan tarkastella niitä käytännön toimia, joita tuomioistuimessa on mahdollista tehdä käsittelyn viivymisen estämiseksi. Hyvityslain säätämisen jälkeiset oikeudenkäyntien kestoja koskevat vaikutukset tulevat olemaan riippuvaisia myös niistä käytännön toimista, mitä tuomioistuimessa tehdään hyvityslain voimaantulon jälkeen.

Näkisin, että käytännön toimilla on suuri merkitys käsittelyn joutuisuuden näkökulmasta. Siitari-Vanne on todennut myös, että käytännön toimia on mahdollista pitää edellytyksenä käsittelyn viivytyksettömyydelle.³⁶² Vuoden 2015 talousarviota koskevassa hallituksen esityksessä on vedottu oikeudenkäyntien pitkittymisen estämiseksi käytettävissä olevien voimavarojen tehokkaaseen käyttämiseen sekä voimavarojen oikeaan kohdentamiseen³⁶³. Näkisin, että voimavarojen tehokas käyttäminen ja kohdentaminen ovat sidoksissa ainakin osittain suoritetta-

³⁶¹ Ervo 2008, s. 130.

³⁶² Siitari-Vanne 2010, s. 285.

³⁶³ HE 131/2014 vp, s. 172.

viin käytännön toimiin. Tuomioistuimissa sovellettavat menettelytavat ovat pääasiassa sidoksissa lainsäädäntöön, mutta tuomioistuimet voivat kuitenkin päättää itse sisäisistä menettelytavoista ja -toimista³⁶⁴. Käytännön toimia toteutettaessa tulee kuitenkin muistaa hallintolainkäytön tehtävä oikeusturvan takaajana. Koska resursseihin vaikuttaminen on hallintotuomioistuinten ulottumattomissa, käytännön toimet muodostuvat erittäin tärkeiksi myös hyvitysmaksujen näkökulmasta. Mikäli käytännön toimiin kiinnitetään riittävästi huomiota, joutuisuus voi parantua ja näin ollen hyvityskorvauksiltakin voidaan välttyä ainakin osittain.

Hyvityslain säätämisen yhteydessä lakivaliokunta otti kantaa mietinnössään siihen, että hyvityslain säätämisen sekä muuhun lainsäädäntöön tehtävien lakimuutosten lisäksi tulee tehdä muitakin toimia käsittelyn viivytyksettömyyden turvaamiseksi³⁶⁵. Lakivaliokunnan esittämä näkemystä voidaan pitää erittäin perusteltuna, sillä pelkän hyvityslain noudattaminen ei takaa käsittelyn joutuisuutta. Tuomioistuin pystyykin vaikuttamaan joutuisuuteen käytännön toimien avulla ja siksi käytännön toimet ovat merkittäviä.

Ensimmäiseksi käytäntöön liittyväksi tekijäksi nostan esille tuomioistuinten johtamisen. Renvall on todennut, että virastopäälliköillä on vastuu toiminnan tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta. Viraston johtamiseen luetaan kuuluvaksi muun muassa henkilöstöpolitiikka sekä virkanimityspolitiikka. Renvallin mukaan tuomioistuinlaitoksen johtamisen kehittäminen onkin ollut paljon esillä. Renvall on asettanut henkilöstön rekrytoinnin avainasemaan pohdittaessa tuomioistuinten selviytymiskeinoja tulevaisuuden haasteista. Hänen mukaansa henkilöstöhallinnon päätöksillä voidaankin vaikuttaa tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen. Renvall korostaa kin tuomioistuinten henkilöstön merkitystä tuomioistuinten voimavarana ja hänen mukaansa henkilöstö toimii voimavarana silloin, kun se on ammattitaitoista, osaavaa ja motivoitunutta.³⁶⁶ Tulevaisuudessa henkilöstön rekrytointiin on syytä kiinnittää aivan erityistä huomiota, jotta tuomioistuimen käytettävissä olisi paras mahdollinen henkilöstö vähäisistä resursseista huolimatta.

Seuraavaksi oikeudenkäynnin viivästymiseen vaikuttavaksi käytännön tekijöihin kuuluvaksi nostan prosessin johtamisen. Prosessinjohtolliset kysymykset voivat aktualisoitua myös oikeudenkäynnin viivästymistä koskevassa asiassa. Asian käsittelyn merkittävää viivästymistä

³⁶⁴ Siitari-Vanne 2010, s. 286.

³⁶⁵ LaVM 3/2009 vp, s. 3.

³⁶⁶ Renvall 2010, s. 253, 255–256.

on mahdollista pitää prosessinjohtollisena ongelmana. Rabinän mukaan asian käsittelyssä voidaan tuolloin katsoa olevan prosessinjohtollisia puutteita. Oikeudenkäynnin viivästymisen voidaan todeta olevan valtion vastuulla silloin, kun oikeudenkäynti viivästyy prosessinjohtollisista syistä.³⁶⁷ Prosessin johtamiseen kuuluu muun muassa tapausten käsittelyjärjestyksen määrittäminen³⁶⁸. Rabinä on nostanut esiin muun muassa *oikeudellisesti tulkinnanvaraisten tapausten* priorisoinnin tärkeyden ja hän on perustellut näkemystään vetoamalla kyseisten tapausten yleiseen merkitykseen³⁶⁹.

Prosessin johtamisella voidaan ajatella olevan näin ollen suuri merkitys hallintolainkäytössä käsittelyn joutuisuuden näkökulmasta. Prosessin johtamisessa ilmenneet puutteet ja ongelmat voivat vaikuttaa negatiivisesti käsittelyaikoihin. Käsittelyjärjestyksen onnistuneen määrittämisen voidaan arvioida vaikuttavan käsittelyn joutuisuuteen puolestaan positiivisesti. Käsittelyjärjestyksen määrittäminen on vain yksi prosessinjohtollisista toimista, joilla on mahdollista vaikuttaa käsittelyn joutuisuuteen, mutta se toimii hyvänä esimerkkinä siitä, että tuomioistuimen sisäisillä toimilla voi olla vaikutusta käsittelyaikoihin. Tästä syystä prosessia tuleekin johtaa erityisen huolellisesti, jotta oikeudenkäyntien viivästymisiltä voitaisiin välttyä.

Käsittelyn joutuisuuteen voidaan vaikuttaa tuomioistuimissa ennen kaikkea jokapäiväisen työn yhteydessä. Hallituksen esityksessäkin on kiinnitetty tähän huomiota. Hallituksen esityksen mukaan on tärkeää, että hallintolainkäyttöviranomaisten toiminnan yhteydessä huomioidaan pitkien käsittelyaikojen välttäminen.³⁷⁰ Käsittelyn joutuisuuteen tulee siis kiinnittää huomiota esimerkiksi asian selvittämisen ja asianosaisen kuulemisen yhteydessä riittävästi. Hallintolainkäytön tasotyöryhmä on pohtinut muun muassa kuulemisen vaikutuksia käsittelyn joutuisuuteen. Tasotyöryhmä on tuonut esiin mietinnössään, että asianosaisen kuuleminen voi vaikuttaa käsittelyaikoihin. Työryhmän mukaan kuuleminen voi pidentää käsittelyaikoja esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa käsittelyn aikana toimitetaan tuomioistuimelle uutta lisäselvitystä.³⁷¹

Käsittelyn joutuisuuden näkökulmasta onkin olennaista, että kaikki asian ratkaisemiseksi tarpeelliset seikat olisivat tuomioistuimen käytettävissä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

³⁶⁷ Rabinä 2013, s. 266, 272.

³⁶⁸ HE 85/2012 vp, s. 17.

³⁶⁹ Rabinä 2013, s. 283–284.

³⁷⁰ HE 85/2012 vp, s. 20.

³⁷¹ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 75.

Tuomioistuimessa käytävän menettelyn edellytetään olevan tehokas, mutta siinä tulee myös huomioida asianosaisen oikeusturva³⁷². Hallintolainkäyttöviranomaisten suorittaessa tehokkaasti kaikki asian ratkaisemiseksi tarvittavat vaiheet, sillä on mahdollisuus vaikuttaa käsittelyn joutuisuuteen. Tehokkaat prosessitoimet edellyttävät kuitenkin huomion kiinnittämistä joutuisuuteen sekä varsinaisia käytännön toimia joutuisuuden toteuttamiseksi. Tämä voi tarkoittaa muun muassa toiminnan uudelleenjärjestelyä tuomioistuimen sisällä.

Käytännön toimiin voi ja tulee kiinnittää huomiota, jotta käsittelyn joutuisuus tuomioistuimessa voitaisiin turvata. Toimet voivat kohdistua muun muassa tuomioistuimen johtamiseen, prosessin johtamiseen tai jokapäiväiseen työhön. Hyvänä esimerkkinä voidaan pitää Kuopion hallinto-oikeudessa 1.12.2007 aloitettua käytännön toiminnan kehitystyötä³⁷³. Tuoloin kehittämisen kohteiksi nähtiin johtamisjärjestelmä sekä työn organisointi tuomioistuimessa. Tarukannel on esittänyt, että tuomioistuimessa rakenteellisilla järjestelyillä on mahdollista saavuttaa taloudellisia säästöjä. Lisäksi Kuopion hallinto-oikeuden toiminnan kehittämisessä tärkeäksi tekijäksi arvioitiin oikeusturvan nopea ja laadukas antaminen. Mainittakoon myös, että Kuopion hallinto-oikeuden kehitystyössä ei käytetty merkittäviä henkilöstölisäyksiä. Tarukannel on lisäksi todennut, että ulkopuoliset tekijät vaikuttavat siihen, että tuomioistuinten kehitystoiminta tulisi olla jatkuvaa.³⁷⁴³⁷⁵

Valmiudesta muuttaa käytännön toimintatapoja kertoo myös Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa toteutettu laatu- ja työmenetelmäkokeilu, joka toteutettiin vuosina 2004 – 2005. Kokeilussa kehittämisen kohteiksi nostettiin muun muassa prosessinjohtaminen sekä ratkaisukokoonpanon sisäinen työskentely. Huomiota kiinnitettiin muun muassa tuomareiden työskentelytapoihin ja siihen millaiset, työskentelytavat mahdollistavat laadukkaan sekä joutuisan asian käsittelyn. Tavoitteeksi asetettiin tuolloin lainkäytön laadun parantaminen.³⁷⁶ Hallinto-
tuomioistuimissa on siis jo aikaisemminkin käynnistetty käytännön toimiin kohdistuvia kehityshankkeita. Vaikka aikaisemmin käynnistetyillä käytännön toimenpiteillä ei ole saatu poistettua oikeudenkäyntien viivästymistä koskevaa ongelmaa, se ei tarkoita sitä, että toimenpiteet olisivat merkityksettömiä. Tehdyt toimet kertovat siitä, että käytännön toimien merkitys on

³⁷² Ks. prosessin ominaispiirteiden suhteesta joutuisuuteen luku 3.1.2.

³⁷³ Tarukannel 2010, s. 288.

³⁷⁴ Tarukannel 2010, s. 285, 287, 289 – 290.

³⁷⁵ Ks. kehittämistoiminnan tarkempi kuvaus Tarukanteleen artikkelista Kuopion hallinto-oikeus määrätietoisella johtamisella ja yhdessä tekemisellä laadukkaaksi ja tehokkaaksi 2010.

³⁷⁶ Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2005:12, s. 1.

tunnistettu ja toimiin on ryhdytty. Tämän voidaan ajatella kertovan puolestaan siitä, että toiminnan kehittämistä koskeva yleinen ilmapiiri on suotuisa muutoksille.

Tuomioistuimien on reagoitava ympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Hyvityslakia voidaankin pitää oivallisena esimerkkinä lainsäädäntöympäristössä tapahtuneesta muutoksesta. Kyseisen lain säätämisen taustalla ovat vaikuttaneet ihmisoikeussopimuksen artiklat, joiden käytännön toteuttamisessa on ollut kansallisia puutteita. Kuten aikaisemminkin olen tässä tutkimuksessa todennut, hyvityslain säätämisen lisäksi tarvitaan käytännön toimia, jotta käsittelyn joutuisuus voitaisiin turvata. Hyvityslaki ei itsessään takaa asian joutuisaa käsittelyä.

Hyvityslakia koskevassa hallituksen esityksessä on tuotu esiin huoli siitä, että puutteelliset henkilöresurssit saattavat aiheuttaa lukuisia menoeriä hyvitysmaksujen muodossa³⁷⁷. Esitettyä huolta voidaan pitää aiheellisena, mikäli käytännön toiminnassa ei tapahdu muutoksia. Käytännön toimilla voidaan nimittäin ajatella olevan mahdollista vähentää resurssipulan vaikutuksia. Käytännön toimilla voidaan kuitenkin vaikuttaa käsittelyn joutuisuuteen vain tiettyyn pisteeseen asti. Tuomioistuimien tulisi kuitenkin kiinnittää entistä enemmän huomiota käytännön toimintaan.

4.2.3 Hyvityssääntelyn tarpeellisuus

Tähän mennessä olen tuonut tutkimuksessani esiin mahdollisia hyvityssääntelyn vaikutuksia joutuisuuden näkökulmasta. Mahdolliset vaikutukset ovat kohdistuneet tuomioistuimen resursseihin sekä tuomioistuimessa suoritettaviin käytännön toimiin. Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen on jälkikäteen oikeusturvakeino, mutta sillä voidaan ajatella olevan myös ennaltaehkäiseviä vaikutuksia käsittelyn joutuisuuteen. Kyseisiä vaikutuksia ei kuitenkaan ole mahdollista vielä todeta, koska hyvityslainsäädäntö on varsin uutta. Tällä hetkellä voidaan esitellä ainoastaan mahdollisia kehityskulkuja. Kiistatonta kuitenkin on, että hyvitysjärjestelmä laajentaa asianosaisen oikeussuojakeinojen valikoimaa ja täten parantaa samalla asianosaisen oikeusturvaa. Hyvitysjärjestelmällä pyritään myös täyttämään Euroopan ihmisoikeussopimuksessa asetettuja velvoitteita.

Asianosaisen käytössä on ollut aikaisemminkin erilaisia oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästymisen varalle. Osa käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen vaikutuksista muistut-

³⁷⁷ HE 85/2012 vp, s. 20.

taakin kuvaamiani hyvityslainsäädännön mahdollisia vaikutuksia. Yhtäläisyytenä voidaan pitää oikeussuojakeinojen toivottuja vaikutuksia toimijoiden käyttäytymiseen sekä rahallista korvausta asiassa. Olennaista on kuitenkin huomata, että aikaisemmin käytettävissä olevat oikeussuojakeinot eivät ole saaneet aikaan merkittävää muutosta pitkiin käsittelyaikoihin. Mikäli vaikutustapojen voidaan todeta muistuttavan toisiaan, millä perusteella hyvityslainsäädännön voidaan arvioida lyhentävän käsittelyaikoja tulevaisuudessa?

Näkisin, että maksettavaksi tulevien hyvitysmaksujen määrä sekä maksun suorittamisen pakko vaikuttavat asiaan. Kiistattomana voidaan pitää sitä, että oikeudenkäyntien viipyminen on ongelma suomalaisessa lainkäytössä. Lähtökohtaisesti noin kaksi vuotta viivästyneiden oikeudenkäyntien johdosta maksettavaksi tulevat hyvitysmaksut peritään takaisin. Jokainen tuomioistuimen määräämä hyvityskorvaus tulee maksaa, sillä kyse ei ole tuomioistuimen antamasta suosituksesta. Hyvitysmaksut eroavat tässä suhteessa ylimpien laillisuusvalvojien hyvitysesityksistä, jotka eivät ole velvoittavia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen määräämät hyvitykset ovat puolestaan sitovia. Kaikki hyvitykseen oikeutetut tahot eivät kuitenkaan saata tapaustaan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi, minkä johdosta ihmisoikeusloukkaus jää vaille kansainvälistä huomioita ja hyvitystä. Kansallinen vahingonkorvausoikeus suhtautuu puolestaan aineettomiin vahinkoihin pidättyvästi, mikä tekee hyvityslainsäädännöstä asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta tärkeän.

Voidaanko hyvityssäätelyä pitää perusteltuna vaikutuskeinona käsittelyn joutuisuuden näkökulmasta? Rabinän mukaan ”viivästyminen koskevat sääntelyt edistävät sellaisten toimintatapojen kehittymistä, joilla voidaan ehkäistä ylipitkiä käsittelyaikoja³⁷⁸.” Rabinän esittämään näkemysnojaan nojaten totean, että hyvityslainsäädännöllä on hyvät mahdollisuudet vaikuttaa muun muassa käytännön toimiin tuomioistuimessa. Samoja vaikutuksia voitaisiin ajatella saatutettavan myös lisäämällä yksinkertaisesti resursseja sekä kiinnittämällä huomiota toimintatapoihin tuomioistuimessa. Näin ei ole kuitenkaan vielä toistaiseksi tapahtunut tai ainakaan siinä määrin, että toimenpiteitä voitaisiin pitää riittävinä joutuisuuden turvaamisen näkökulmasta. Tuomioistuinten resurssipula on ollut yleisessä tiedossa jo pitkään, mutta asiaan ei ole puututtu riittäväällä tavalla. Uskon, että hyvityslainsäädännöllä on hyvät mahdollisuudet toimia ”vipuvartena” toiminnan kehittämisessä. Näkisin kuitenkin, että vaikutukset ovat riippuvaisia tulevien hyvitysmaksujen lukumäärästä, kuten olen aikaisemminkin tässä tutkimuksessa esit-

³⁷⁸ Rabinä 2013, s. 283.

tänyt. Maksettavaksi tulevien hyvitysten suuri lukumäärä voi toimia kehitystoimenpiteiden käynnistäjänä. Korvattavien hyvitysmaksujen lukumäärällinen vähäisyys voi puolestaan vaikuttaa siten, että hyvitysjärjestelmän vaikutukset voivat jäädä vähäisiksi.

Lukumäärällisesti suurten hyvitysmaksujen tarvetta kehityksen kannustimeksi voidaan perustella sillä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen määräämät hyvitysmaksut eivät ole saaneet aikaan käsittelyn joutuisuuteen kohdistuvia toivottuja vaikutuksia. Kaikki hyvitykseen oikeutetut tahot eivät valita asiasta ihmisoikeustuomioistuimeen, minkä johdosta ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen lukumäärä ei vastaa todellisten ihmisoikeusloukkausten lukumäärää. Valtio on voinut aikaisemmin välttyä ihmisoikeusloukkauksia koskevalta vastuulta silloin, kun asiaa ei viedä ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi. Hyvityslaki tuo tähän muutoksen, sillä hyvityslain myötä käsittelyn joutuisuutta koskeva ihmisoikeusloukkaus on mahdollista todeta kansallisessa prosessissa.

Ervo on käsitellyt myös oikeudenkäyntien viivästymisien jälkikäteiseen hyvittämiseen sisältyvää problematiikkaa. Hänen mukaansa rahallinen korvaus voi johtaa pitkien käsittelyaikojen hyväksyntään³⁷⁹. Näkisin, että Ervon esittämä huoli voi osoittautua aiheelliseksi tilanteessa, jossa viivästyshyvitysten lukumäärä jää vähäiseksi. Lukumäärällisesti vähäiset hyvitysmaksut eivät herätä varmasti yhtä suurta huomiota kuin mikä olisi tilanne, jos hyvitysmaksuja määrätäisiin useammin. Tällöin on mahdollista, että Ervon lausuma huoli pitkien käsittelyaikojen yleisestä hyväksyttävyydestä toteutuu käytännössä. Lähtökohtaisesti tällainen toimintatapa on kuitenkin vastoin perustuslakia sekä Euroopan ihmisoikeussopimusta.

Resurssien ja jutturuuhkan voidaan todeta vaikuttavan hyvitysten lukumäärään³⁸⁰. Jutturuuhka sekä resurssipula ovatkin osittain sidoksissa toisiinsa. Pelkästään näiden tekijöiden perusteella on mahdollista ennustaa, että vaadittavien hyvitysmaksujen lukumäärä ei tule olemaan vähäinen. Kun otetaan huomioon lisäksi muut käsittelyaikoihin vaikuttavat tekijät, voidaan arvioida, että hyvitysvaatimuksia tullaan tekemään tulevaisuudessa runsaasti. Näin ollen esitänkin, että hyvityslain vaikutusmahdollisuudet käsittelyn joutuisuuteen ovat suuret ja hyvityslain säätäminen on ollut tarpeellinen kehityksen kannalta.

³⁷⁹ Ervo 2005, s. 17.

³⁸⁰ HE 85/2012 vp, s. 20.

Näkisin myös, että hallintolainkäytössä käynnissä olevat muutokset edesauttavat hyvityslain tavoitteiden toteutumista. Oikeusministeriössä valmistellaankin uutta lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Hallituksen esitys asiasta on kaavailtu annettavaksi vaalikaudella 2015–2019. Lain valmistelun tausta-aineistona ovat prosessityöryhmän mietintö 4:2011 sekä mietinnön perusteella annetut lausunnot.³⁸¹ Mietinnössä hallintolainkäyttölain tilalle ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Mietinnössä todetaan, että ”nykyistä selkeämpi sääntely turvaa osaltaan asioiden viivytyksetöntä käsittelyä. Nykyistä yksityiskohtaisemmat säännökset suullisesta valmistelusta ja suullisen käsittelyn kulusta selkeyttäisivät menettelyä ja voisivat lyhentää suulliseen käsittelyyn käytettävää aikaa. Myös asioiden käsittelyjärjestystä koskevan säännöksen voidaan arvioida ohjaavan tuomioistuinten työn organisointia ja nopeuttavan käsittelyä erityisesti niissä asioissa, joissa pitkistä käsittelyajasta aiheutuisi asianosaiselle tai yhteiskunnalle merkittävää haittaa.”³⁸²

Hallintoprosessia koskevan lainsäädännön valmistelussa on siis kiinnitetty huomiota käsittelyn joutuisuuteen. Uusi lainsäädäntö tuo mahdollisesti mukanaan uudistuksia, joilla toivotaan olevan vaikutuksia käsittelyn joutuisuuteen. Yleisen ilmapiirin voidaan ajatella näin ollen olevan avoin muutoksille. Prosessityöryhmän mietintö osoittaa itsessään jo sen, että käsittelyn joutuisuutta edistäviä toimia ollaan lähtökohtaisesti valmiita tekemään. Lainsäädännön jatkovalmistelu tulee kuitenkin osoittamaan lainsäädännön lopullisen suunnan. Hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön uudistamisen sekä hyvityslain säätämisen voidaan ajatella mahdollistavan muutoksen. Molemmissa uudistuksissahan tavoitellaan käsittelyn joutuisuuden paraneamista. Näkisin, että molemmat uudistukset tulevat tukemaan toinen toisiaan käsittelyn joutuisuuden näkökulmasta. Mitä enemmän toimenpiteitä käsittelyn joutuisuuden turvaamiseksi saadaan toteutettua, sitä todennäköisempää on, että käsittelyn joutuisuus tulee tosiasiasa paraneamaan.

Ihmisoikeustuomioistuin onkin esittänyt lainkäytön järjestämistä koskevia huomioita. Lainkäytön edellytetään olevan sellaista, että kohtuulliset käsittelyajat on mahdollista turvata kaikissa tapauksissa. Lainkäyttö tulee organisoida siten, että kyseinen tavoite voi toteutua. Lainsäätäjän vastuulle on asetettu oikean tasapainon löytäminen oikeudenkäynnille asetettujen vaatimusten kesken.³⁸³ Hallintolainkäyttöä koskevia lainsäädäntöuudistuksia onkin ryhdytty

³⁸¹ HE 245/2014 vp, s. 6.

³⁸² Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011, s. 57, 64–65.

³⁸³ Virolainen 2006, s. 568, 571.

toteuttamaan. Tällä hetkellä voimassa oleva laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä mahdollistaa muutoksen syntymisen hallintolainkäytössä. Lainsäädäntöuudistukset ovatkin tarpeellisia toiminnan kehittämisen näkökulmasta.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksessa on tarkasteltu oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevan lainsäädännön soveltamisalan laajentamista hallintolainkäyttöön. Tutkimuksen kohteena on ollut asianosaisen oikeusturva hallintolainkäytössä. Asianosaisen oikeusturvaa koskevien seikkojen pohdinta hyvitysjärjestelmän kontekstissa on ollut perusteltua hallintoprosessin oikeusturvaa korostavan luonteen perusteella. Hyvitysjärjestelmän luomisella on myös esitetty olevan vaikutuksia asianosaisen oikeusturvaan.

Perustuslain 21 § sekä Euroopan ihmisoikeussopimus 6 artikla edellyttävät joutuisaa tuomioistuinkäsittelyä. Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevan kansallisen hyvitysjärjestelmän taustalla vaikuttivat ihmisoikeussopimuksen artiklat sekä ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakannanotot ihmisoikeussopimuksen sisällöstä. Tehokaan kansallisen oikeusuojakeinon vaatimus sisältyy ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan. Ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännöllään osoittanut, että sopimusvaltioiden velvollisuutena on huolehtia tehokkaan oikeusuojakeinon järjestämisestä oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan tai sen hyvittämiseksi³⁸⁴. Hallintolainkäytössä ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vaatimus toteutettiin oikeudenkäyntien viivästymisen osalta säätämällä asianosaisen oikeudesta kohtuulliseen hyvitykseen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on vaikuttanut myös oikeudenkäynnin kestoa koskevan ajan laskemiseen ja arvioimiseen. Tämä on puolestaan vaikuttanut siihen, että hallintomenettelyn merkitys on oikeudenkäynnin keston näkökulmasta kasvanut. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan hallintomenettely voidaan tietyissä tilanteissa katsoa osaksi oikeudenkäyntiä sekä ottaa huomioon oikeudenkäynnin kestoa laskettaessa. Hallintomenettelyn tarkastelu tutkimuksessani onkin ollut perusteltua tästä syystä. Hallintomenettelyn laskeminen osaksi oikeudenkäynnin kestoa parantaa asianosaisen oikeusturvaa asiassa. Kyseistä näkemystä on mahdollista perustella sillä, että hallintolainkäytössä käsitellään hallintomenettelyssä jo kertaalleen ratkaistua asiaa.

Hallintoviranomainen voi aiheuttaa oikeudenkäynnin viivästymisen neljässä eri tilanteessa. Mahdollisia viivästystilanteita ovat oikaisuvaatimus- ja itseoikaisuvaihe, asian uudelleenkäsit-

³⁸⁴ HE 85/2012 vp, s. 16.

tely sekä valituksen toimittaminen tuomioistuimelle.³⁸⁵ Valituksen vireille tuloa edeltävä aika voidaan ottaa huomioon poikkeuksellisesti oikeudenkäynnin kestoa laskettaessa³⁸⁶. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan *erityinen syy* mahdollistaa oikeudenkäyntiä koskevan ajanlaskun alkamisen jopa oikaisuvaatimusta aikaisemmasta ajankohdasta. Riidan syntymisajankohdalla on tällöin ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ratkaiseva merkitys. Erityisen syyn toteaminen edellyttää kuitenkin tapauskohtaista harkintaa.³⁸⁷ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut oikeuskäytännössään, että perusteeton viivästyminen hallinnon tasolla on vastoin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ja sitä voidaan pitää artiklan loukkausperusteena³⁸⁸.

Suomi on kärsinyt oikeudenkäyntien viivästyistä koskevasta ongelmasta jo pitkään. Oikeudenkäyntien viivästyminen tuomioistuimessa vaikuttavat hallintomenettelyn lisäksi muun muassa puutteelliset resurssit, tuomioistuinten jutturuuhkat sekä tuomioistuimessa suoritettavat erilaiset käytännön toimet. Hyvityslain soveltamisalan laajentamisella hallintolainkäyttöön on mahdollisuus vaikuttaa oikeudenkäynnin viivästyiseen hallintoprosessissa. Hyvityslain vaikutuksia hallintolainkäytössä ei voida kuitenkaan vielä todeta, koska kyseessä on varsin tuore lainsäädäntöuudistus. Tässä vaiheessa voidaan pohtia ainoastaan uudistuksen mahdollisia vaikutuksia asianosaisen oikeusturvaan. Olen esittänyt asianosaisen oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta ongelmallisia tekijöitä sekä osoittanut, että hyvitysjärjestelmän avulla on mahdollista löytää ratkaisuja kyseisiin ongelmiin. Joutuisuuden kannalta olennaisiksi tekijöiksi olen esittänyt tuomioistuimessa suoritettavat käytännön toimet sekä resurssit.

Hyvityslain soveltamisalan laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä on korostettu asianosaisen oikeusturvan näkökohtia. Hallituksen esityksen mukaan asianosaisen asema ja oikeudet vahvistuvat hallintoprosessissa hyvityslain myötä. Käsittelyn joutuisuuden on esitetty myös paranevan. Tämän lisäksi hallituksen esityksessä korostetaan tehokkaan oikeussuojakeinon sekä käsittelyaika-arvion merkitystä asianosaiselle. Hyvityslain tavoitteiksi on puolestaan asetettu asianosaisen oikeusturvan paraneminen, tehokkaan oikeussuojakeinon luominen, joutuisuuden parantaminen oikeudenkäynnissä sekä kohtuullisten käsittelyaikojen tavoitteen edistäminen.³⁸⁹ Hallituksen esityksestä ilmeneekin selvästi asianosaisen oikeusturvan parantamista painottavia näkökohtia.

³⁸⁵ HE 85/2012 vp, s. 29.

³⁸⁶ Ervo 2008, s. 122.

³⁸⁷ HE 85/2012 vp, s. 28.

³⁸⁸ Siitari-Vanne 2000, s. 1216.

³⁸⁹ HE 85/2012 vp, s. 17, 21.

Lähtökohtaisesti kansallisten oikeussuojakeinojen lisääminen edesauttaa asianosaisen oikeusturvan toteutumista hallintolainkäytössä. Asianosaisen tiedollisten sekä menettelyllisten oikeuksien voidaan todeta kasvavan hyvityslainsäädännön myötä. Asianosaisella on mahdollisuus vaatia käsittelyaika-arviota tapauksessa, minkä ansiosta hänen tiedollinen asemansa voi parantua. Käsittelyaika-arvion merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta on kuitenkin riippuvainen siitä, kuinka hyvin kyseinen arvio vastaa todellisuutta. Arvion tekeminen ei edellytä tapauksen syvällistä tarkastelua, minkä johdosta arvio ei kaikissa tapauksissa tule vastaamaan todellista käsittelyaikaa. Asianosaisen oikeusturvan kannalta on kuitenkin olennaista, että käsittelyaika-arvioita on mahdollista vaatia useampiakin kertoja.

Kansallisen hyvitysjärjestelmän ansiosta asianosaisen ei tarvitse enää valittaa oikeudenkäynnin viivästyisestä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle, minkä johdosta asianosaisen pääsy oikeuksiinsa helpottuu. Asianosaisen oikeudellinen asema muodostuu näin ollen paremmaksi. Hyvitysjärjestelmä on luotu ihmisoikeustuomioistuimen vaatimusten mukaiseksi, minkä johdosta kansallisen hyvitysjärjestelmä vastaa lähtökohtaisesti ihmisoikeustuomioistuimessa käytävää prosessia. Kansallisen hyvitysjärjestelmän ansiosta asianosaiselle muodostuu tehokas oikeussuojakeino oikeudenkäyntien viivästyminen vastaan, mitä Euroopan ihmisoikeustuomioistuinkin on edellyttänyt. Hallintolainkäytössä sovellettava hyvitysjärjestelmä on lisäksi monipuolinen. Oikeudenkäynnin viivästyminen on mahdollista hyvittää sekä rahallisesti että hallinnollisia taloudellisia seuraamusmaksuja alentamalla tai poistamalla.

Oikeudenkäynnin viivästyminen kansalliseen hyvittämiseen liittyy kuitenkin myös asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta haasteita, sillä hyvitysjärjestelmä ei ole aukoton. Järjestelmän heikko kohta voidaan paikantaa tapauksen uudelleen käsittelystä hallintomenettelyssä. Mikäli tapauksen käsittely viivästyy asian uudelleen käsittelyn yhteydessä eikä pääasiaa saateta uudelleen hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi, ihmisoikeusloukkaus jää toteamatta ja hyvitys jää näin ollen saamatta. Hyvitysjärjestelmän toimivuus asianosaisen näkökulmasta edellyttää myös tietoisuutta hyvitystä koskevasta ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Kaikki hyvitykseen oikeutetut asianosaiset eivät ole kuitenkaan välttämättä tietoisia kyseisestä oikeuskäytännöstä. Kuten olen aikaisemminkin tutkimuksessani todennut, ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on vaikuttanut oikeudenkäynnin viivästyminen määrittämiseen sekä siihen mitkä vaiheet voidaan lukea kuuluvaksi osaksi oikeudenkäyntiä.

Olen esittänyt tutkimuksessani myös, että kansallisella hyvitysjärjestelmällä voidaan saada aikaan oikeudenkäyntien viivästymistä koskevia ennalta ehkäiseviä vaikutuksia. Ennalta ehkäisevät vaikutukset kohdistuvat käsittelyn joutuisuuteen ja tätä kautta myös asianosaisen oikeusturvaan. Asianosaisen oikeusturvan toteutumisella on selvä yhteys joutuisaan tuomioistuinkäsittelyyn. Ennalta ehkäisevät vaikutukset ovat kuitenkin riippuvaisia resursseihin sekä käytännön toimiin kohdistuvista muutoksista. Tilanne, jossa hyvitystä koskeva lainsäädäntö ei saa aikaan käsittelyn joutuisuuteen kohdistuvia vaikutuksia, ei ole asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta täysin tyydyttävä.

Hallintolainkäytössä joutisuus muodostaa asianosaisen oikeusturvaa korostavien piirteiden kanssa kokonaisuuden, jonka rikkoutuessa asianosaisen oikeusturva kärsii. Olen käsitellyt tutkimukseni 4.1.1. luvussa hyvityslain tavoitteita. Kyseisessä luvussa on todettu, että yhden hyvityslain tavoitteen toteutuminen on osittain riippuvainen siitä, kuinka hyvin muut hyvityslain tavoitteet toteutuvat. Tämä osoittaa hyvin sen, että asianosaisen oikeusturvan paraneminen on osittain riippuvainen joutisuutta koskevan tavoitteen toteutumisesta. Hyvityslaille on mahdollisuus vaikuttaa käsittelyn joutuisuuteen, mutta lain todellisia vaikutuksia ei voida kuitenkaan vielä todeta. Hyvityslainsäädännöllä on kuitenkin hyvät mahdollisuudet saada aikaan asianosaisen oikeusturvan kannalta monipuolisesti positiivisia vaikutuksia ja siksi hallituksen esityksestä ilmenevää näkemystä asianosaisen oikeusturvan paranemisesta voidaan pitää perusteltuna.

Asianosaisella oli käytettävissään lukuisia kansallisia oikeussuojakeinoja³⁹⁰ oikeudenkäynnin viivästymisen varalle ennen hyvityslain soveltamisalan laajentamista. Kyseiset oikeussuojakeinot eivät kuitenkaan täyttäneet ihmisoikeustuomioistuimen mukaan 13 artiklan vaatimusta tehokkaasta oikeussuojakeinosta³⁹¹. Asianosaisen oikeusturvan kannalta niitä voidaan kuitenkin pitää merkittävänä, koska ne tarjoavat erilaisia mahdollisuuksia puuttua oikeudenkäyntien viivästymistä koskevaan ongelmaan yksittäistapauksissa. Tämän lisäksi asianosaisella oli mahdollisuus saattaa oikeudenkäynnin viivästymistä koskeva asia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi, minkä johdosta ihmisoikeustuomioistuin saattoi tuomita Suomen ihmisoikeusloukkauksesta ja määrätä hyvitysmaksun maksettavaksi.

³⁹⁰ Nämä oikeussuojakeinot muodostuivat kiirehtimispyynnöstä, kantelusta ylemmälle viranomaiselle tai yleiselle laillisuusvalvojille sekä vahingonkorvausvaatimuksesta.

³⁹¹ Virolainen 2006, s. 584.

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen on uusi kansallinen oikeussuojakeino, joka on nostettu kansallisessa prosessissa vanhojen oikeussuojakeinojen rinnalle. Ihmisoikeustuomioistuimessa käytävään prosessiin nähden kansallinen hyvitysjärjestelmä on kuitenkin ensisijainen. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että ihmisoikeustuomioistuimeen valittamisen edellytyksenä on kansallisessa tuomioistuimessa esitettävä hyvitysvaatimus. Uuden käytettävissä olevan oikeussuojakeinon luominen asianosaisen käyttöön lisää asianosaisen mahdollisuuksia puuttua viivästymistilanteisiin ja täten parantaa lähtökohtaisesti hänen oikeusturvansa.

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisellä pyritään parantamaan asianosaisen oikeusturvaa sekä vaikuttamaan käsittelyn joutuisuuteen. Hallintolainkäytössähän on jo lähtökohtaisesti kiinnitetty runsaasti huomiota asianosaisen oikeusturvaan. Tutkimuksessani olen käsitellyt hallintolainkäytön oikeusturvaa korostavia piirteitä, joista ilmenee hallintolainkäytön yksi tärkeimmistä tehtävistä eli asianosaisen oikeusturvan toteuttaminen. Asianosaisen kuuleminen, asian selvittäminen, suullinen käsittely sekä päätösten perustelut ovat asianosaisen oikeusturvaa korostavia piirteitä, jotka mahdollistavat myös asianosaisen oikeusturvan toteutumisen hallintolainkäytössä. Tämän lisäksi hallintoprosessin oikeusturvaa korostavat piirteet voivat vaikuttaa myös tapausten käsittelyaikoihin.³⁹²

Hyvitysjärjestelmällä on mahdollisuus vaikuttaa asianosaisen asemaan ja oikeuksiin, millä on merkitystä myös asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta. Oikeudenkäynnin viivästymisen kansallinen hyvittäminen voi toimia hallintolainkäytössä kehityksen kannustimena, jolloin lakiuudistuksen vaikutukset ovat merkittäviä. Mikäli kansallinen hyvitysjärjestelmä onnistuu todella vaikuttamaan käsittelyn joutuisuuteen, asianosaisen oikeusturvan voidaan ajatella paranevan huomattavasti. Oikeudenkäynnin joutuisuus on asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta ensiarvoisen tärkeää. Tuomioistuimen tekemä päätös saattaa menettää tosiasiallisen merkityksensä oikeudenkäynnin viivästymistä koskevissa tilanteissa. Mikäli oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisellä ei saavuteta käsittelyn joutuisuuteen kohdistuvia ennaltaehkäiseviä vaikutuksia, hyvitysjärjestelmän tosiasiallinen merkitys jää asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta toivottua vähäisemmäksi.

Hallintolainkäyttöä koskevien kehittämiskohteiden sekä erilaisten vaikutuskeinojen esittäminen on hallintolainkäytön kehittämisen näkökulmasta tärkeää. Kehityksen tulee olla jatkuvaa,

³⁹² Oikeusturvaa korostavia piirteitä olen käsitellyt tutkimukseni luvussa 2.2. Tämän lisäksi kyseisten piirteiden suhdetta käsittelyn joutuisuuteen olen pohtinut luvussa 3.1.2.

koska hallintoprosessia koskevat vaatimukset muuttuvat ajan kuluessa. Hyvitysjärjestelmän kehittämistä voidaan pitää hyvänä esimerkkinä siitä, että käsittelyn joutuisuuteen ja asianosaisen oikeusturvaa koskeviin näkökohtiin on kiinnitetty huomiota. Tutkimukseni on kuitenkin osoittanut sen, että hyvityslaki itsessään ei riitä turvaamaan käsittelyn joutuisuutta. Joutuisuuden paraneminen on riippuvainen myös monesta muusta tekijästä, joita olen tutkimuksessani käsitellyt tarkemmin.

Hyvityslain mahdollisten vaikutusten pohdinta asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta on erittäin ajankohtaista ja siksi perusteltua. Mahdollisia vaikutuksia koskevan pohdinnan avulla on mahdollista selvittää, miten hyvityslaki voi täydentää asianosaisen oikeusturvaa hallintolainkäytössä. Hyvityslain vaikutukset käsittelyn joutuisuuteen sekä asianosaisen oikeusturvaan muodostavat myös mielenkiintoisen jatkotutkimuskohteen. Jatkotutkimuksen suorittaminen olisi kuitenkin ajankohtaista vasta, kun hyvityslain voimaantulosta on kulunut riittävästi aikaa. Jatkotutkimuksessa olisi olennaista perehtyä siihen, onko tässä tutkimuksessa esitetyjä näkökohtia osattu huomioida myös käytännössä. Tällaisen tutkimuksen toteuttamisen kannalta olisi olennaista myös seurata käsittelyajoissa sekä resursseissa tapahtuneita muutoksia. Tämän lisäksi olisi mahdollista perehtyä tuomioistuimissa tapahtuneisiin käytännön toimia koskeviin muutoksiin. Käytännössä tapahtuneita muutoksia olisi mahdollista selvittää muun muassa empiiristen tutkimusmenetelmien avulla.

Tutkimukseni on osoittanut, että käsittelyn joutuisuuteen tulee kiinnittää tulevaisuudessa entistä enemmän huomiota. Oikeudenkäyntien viivästymistä koskevan ongelman ratkaiseminen vaatii kuitenkin lisäksi erilaisia käytännön toimia käsittelyn joutuisuuden turvaamiseksi. Tulevaisuus tulee osoittamaan, minkälaisia asianosaisen oikeusturvaa täydentäviä todellisia vaikutuksia hyvitysjärjestelmällä tulee olemaan. Hyvitysjärjestelmällä voidaan kuitenkin todeta olevan monipuoliset mahdollisuudet täydentää asianosaisen oikeusturvaa hallintolainkäytössä.