



## **ASIA Oikeus hyvitykseen kohtuuttoman pitkän käsittelyajan vuoksi**

### **KANTELU**

A asiamiehenään julkinen oikeusavustaja B on eduskunnan oikeusasiamiehelle 5.5.2011 osoittamassaan kantelussa pyytänyt kannanottoa siihen, onko A:lla oikeutta hyvitykseen Suomen valtiolta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan kohtuuttoman pitkän käsittelyajan vuoksi, koska A:n perusoikeuksia on loukattu pitkällä käsittelyajalla. A on viitannut apulaisoikeuskanslerin kannanottoon asiasta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 8.6.2011 siirtänyt kantelun valtioneuvoston oikeuskanslerin käsiteltäväksi.

### **ASIAN TAUSTAA**

A oli valittanut Kansaneläkelaitoksen sairauspäiväraha-asiassa 3.4.2007 antamasta päätöksestä. Kansaneläkelaitos oli siirtänyt valituksen käsiteltäväksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan, jonne se oli saapunut 8.6.2007. Muutoksenhakulautakunta oli ratkaissut asian 21.5.2010 ja päätös oli postitettu A:lle 4.6.2010. A oli valittanut päätöksestä vakuutusosoikeuteen, joka oli antanut asiassa päätöksen 28.3.2011. Vakuutusosoikeuden päätökseen ei voinut haakea muutosta.

A kanteli 4.5.2010 eduskunnan oikeusasiamiehelle valitusasiansa pitkästä käsittelyajasta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies siirsi 7.5.2010 kantelun valtioneuvoston oikeuskanslerin käsiteltäväksi.

A:n kantelu on ratkaistu 26.4.2011 annetulla päätökselläni (dnro OKV/660/1/2010). Totesin päätöksessäni, että A:n sairauspäivärahaa koskevan valituksen käsittely Kansaneläkelaitoksen siirtopäivästä 8.6.2007 päätöksen postituspäivään 4.6.2010 on kestänyt muutamaa päivää vaille kolme vuotta eli käsittelyaika on ollut poikkeuksellisen pitkä.

A:n valituksen käsittelyaika on ollut kohtuuttoman pitkä arvioitaessa sitä sellaisenaan (kolme vuotta) ja se on ollut myös yli kaksi kertaa pidempi kuin keskimääräinen käsittelyaika.

Viittasin päätöksessäni sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa koskeneeseen päätökseeni 6.4.2011 (dnro OKV/15/50/2010) ja totesin, että lautakunnan saamien lisäresurssien, lainsäädäntömuutosten ja lautakunnan sisäisen kehitystyön avulla ruuhkautuminen pystyttiin pysäyttämään vuonna 2009 ja ruuhkaa on saatu merkittävästi purettua vasta vuonna 2010. Muun muassa vireillä olevien asioiden määrä on vähentynyt tuntuvasti. Keskimääräinen käsittelyaika ei ole kuitenkaan vielä lyhentynyt siinä määrin, että sitä voitaisiin pitää kohtuullisena ja perustuslain 21 §:n 1 momentin säännöksen mukaisena. Keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2010 oli 15,3 kuukautta. Kuluvan vuoden (2011) tammi- ja helmikuussa keskimääräinen käsittelyaika oli lyhentynyt 13 kuukauteen. Sosiaali- ja terveysministeriön arvioiden mukaan vuoden 2011 joulukuun keskimääräinen käsittelyaika olisi 9,5 kuukautta. Näin ollen lautakunnan toimintaa on edelleen tarpeen seurata. Myös A:n valitusasian käsittely oli viivästynyt. Kiinnitin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan huomiota valitusasian käsittelyajasta lausumaani.

## RATKAISU

### Sovellettavat perus- ja ihmisoikeussäännökset

Perustuslain 21 §:n 1 momentin 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.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

Artikla 6 (1) soveltuu ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan myös useisiin sellaisiin asiaryhmiin, joita pidetään kansallisesti julkisoikeudellisina, esimerkiksi taloudellisia sosiaalietuuksia koskeviin asioihin tai lastensuojeluun liittyviin asioihin. Artikla ei sen sijaan sovellu esimerkiksi verotusta koskeviin asioihin, jollei kysymys ole hallinnollisesta taloudellisesta sanktiosta, käytännössä veronkorotuksesta.

Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä. Artiklan tausta-ajatuksena on, että sopimuksella taatut

ihmisoikeudet tulee ensisijaisesti turvata kansallisesti. Oikeussuojakeino voi olla preventiivinen (ennalta ehkäisevä) keino, jolla voidaan estää oikeudenkäynnin viipyminen tai sen jatkuminen, tai reparatiivinen (jälkikäteen hyvittävä keino), jolla voidaan asianmukaisesti hyvittää jo tapahtunut loukkaus.

## Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä

Ratkaisussaan Kudla v. Puola, EIT 2000, ihmisoikeustuomioistuin katsoi ensimmäisen kerran, että ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artikla ja 13 artikla voivat tulla yhtä aikaa sovellettaviksi. Oikeudenkäynnin kohtuutonta kestoja koskevien valitusten jatkuvan lisääntymisen vuoksi oli aika arvioida oikeuskäytännön linjaa uudelleen. Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että kansalliset viranomaiset ovat ensisijaisesti vastuussa ihmisoikeussopimuksessa taattujen oikeuksien täytäntöönpanosta, ja kansainvälinen valvontajärjestelmä on tähän nähden toissijainen.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on arvioitu sitä, millainen oikeudenkäynnin viivästyminen vastaan käytettävä oikeussuojakeino katsotaan tehokkaaksi. Tapauksessa Kangasluoma v. Suomi, EIT 2004, ihmisoikeustuomioistuin totesi, että valittajalla ei ollut Suomessa käytettävissään tehokasta oikeussuojakeinoa rikosprosessin pituuden osalta, minkä vuoksi 6 (1) artiklan lisäksi myös 13 artiklaa katsottiin loukatun.

Suomen hallitus oli vedonnut useisiin oikeussuojakeinoihin, joita valittajalla oli ollut käytettävissään oikeudenkäynnin viivästyminen vastaan. Vielä tuolloin voimassa olleen säännöksen mukaan asian tarpeettomasta lykkäämisestä käräjäoikeudessa voitiin kannella hovioikeuteen. Muita oikeussuojakeinoja olivat olleet kantelu esitutkinnan ja syyteharkinnan viivästyminen ylimmille viranomaisille, kantelu yleisille laillisuusvalvojille, kiirehtimispyyntö asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle, valtion vahingonkorvausvastuu aiheutuneesta vahingosta sekä rangaistuksen lieventäminen viivästyksen perusteella. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi kuitenkin tuomiossaan, ettei hallitus ollut osoittanut näitä keinoja tehokkaiksi. Pelkkä viivästyminen ei sellaisenaan ollut peruste korvaukselle Suomen lain mukaan. Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa oli siten rikottu (HE 233/2008).

Tapauksessa Vilho Eskelinen ym. v. Suomi, EIT 2007, katsottiin, että Suomen oikeusjärjestelmä ei sisällä tehokkaita oikeussuojakeinoja myöskään hallintolainkäyttöprosessin viivästysten varalta, mikä loukkaa 13 artiklan vaatimuksia.

## Laki oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä

Laki oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä (362/2009) tuli voimaan 1.1.2010. Lakia sovelletaan yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävässä riita-, hakemus- ja rikosasiassa. Lain mukaan yksityisellä asianosaisella on oikeus saada valtion varoista laissa tarkoitettu kohtuullinen hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy siten, että se loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa.

Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 233/2008 vp) mukaan esityksen tavoitteena oli panna täytäntöön Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksesta ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä aiheutuvat velvoitteet. Hallituksen esityksessä on viitattu siihen, että ihmisoikeustuomioistuimen Kudla-tuomion jälkeisestä oikeuskäytännöstä seuraa ihmisoikeussopimuksen osapuolena olevalle valtiolle velvoite järjestää kansallisesti asianosaisille tehokas oikeussuojakeino, jota voidaan käyttää oikeudenkäynnin viivästyminen vastaan tai sen hyvittämiseksi. Hallituksen esityksen mukaan muun muassa ihmisoikeustuomioistuimen Kangasluoma-tuomiosta ilmeni, ettei asianosaisilla tuolloin ollut Suomessa käytettävissä riittävän tehokkaita

oikeussuojakeinoja. Poikkeuksen muodostivat ne rikosasiat, joissa oikeudenkäynnin viivästyminen voitiin hyvittää vastaajalle ottamalla se rangaistuksen lievennyksenä huomioon. Vahingonkorvauslain mukainen valtion korvausvastuu ei tarjonnut asianosaiselle riittävää jälkikäteistä hyvitystä. Ihmisoikeustuomioistuin ei ollut Kangasluoma-tuomiossa pitänyt myöskään ennalta estäviä oikeussuojakeinoja tehokkaina Suomessa.

Hallituksen esityksen mukaan esityksessä ehdotettavat oikeussuojakeinot painottuvat yleisiin tuomioistuimiin. Yleisissä tuomioistuimissa keskimääräiset käsittelyajat ovat kohtuullisella tasolla, ja kyse on lähinnä yksittäisten asioiden viipymisestä. Lisäksi oikeussuojakeinot voidaan muodostaa suhteellisen yksinkertaisiksi. Hallintolainkäytön osalta asiaa harkitaan erikseen.

Hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 2/2009 vp) otti kantaa hyvitysmenettelyn soveltamisalaan. Valiokunta totesi, että laki ei siis koske hallintotuomioistuimia, erityistuomioistuimia eikä muita viranomaisia. Näin ollen lain soveltamisalan ulkopuolelle jäivät muun muassa vakuutus oikeus ja markkinaoikeus, joissa asioiden käsittely oli kuitenkin tunnetusti tuolloin ruuhkautunut ja joissa näin ollen saattoi syntyä sellaisia viivästyksiä, jotka muutoin kuuluisivat lain piiriin. Valiokunta piti sen vuoksi erityisen tärkeänä, että lain soveltamisalaa mahdollisimman pian erillisellä muutoksella laajennetaan. Myös eduskunnan lakivaliokunta piti hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (LaVM 3/009 vp) lain soveltamisalan laajentamista tärkeänä ja viittasi tässä yhteydessä erityisesti tilanteeseen vakuutus oikeudessa ja markkinaoikeudessa.

## Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain soveltamisalan laajentaminen

Eduskunnalle 17.9.2012 annetussa hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 85/2012 vp) ehdotettiin lakia oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä muutettavaksi niin, että sen soveltamisala laajennettaisiin koskemaan myös yleisiä hallintotuomioistuimia ja erityistuomioistuimia. Esityksen tarkoituksena on antaa asianosaiselle oikeussuojaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämällä tehokkaalla kansallisella oikeussuojakeinolla silloin, kun hallintoasiaa koskeva oikeudenkäynti viivästyy. Asianosaisella olisi tällöin oikeus saada valtion varoista kohtuullinen hyvitys. Tuomioistuinta koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös valitusasioita käsittelevissä muutoksenhakulautakunnissa.

Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on parantaa asianosaisten oikeusturvaa sekä panna täytäntöön Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä aiheutuvat velvoitteet. Euroopan neuvosto seuraa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamien päätösten toimeenpanoa ja neuvosto on edellyttänyt tapauksista riippuen jäsenmaiden ryhtyvän yleisiin toimenpiteisiin kuten lainsäädännön uudistamiseen uusien ihmisoikeuslausekusten välttämiseksi muun muassa oikeudenkäynnin viivästymistapauksissa.

Hallituksen esityksessä on viitattu ihmisoikeustuomioistuimen vuonna 2010 antamaan ratkaisuun Ahlskog v. Suomi, jonka mukaan oikeudenkäynnin hyvittämisestä annetun lain sisältämät oikeussuojakeinot ovat ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitettuja tehokkaita kansallisia oikeussuojakeinoja.

Hallituksen esityksessä on esitetty oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan hallintoasioissa. Yksinkertaisin keino oikeudenkäynnin nopeuttamiseksi on perustellun kiirehtimispyyntö esittäminen asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle tai viranomaiselle. Asianosainen voi myös kannella ylemmälle viranomaiselle tai laillisuusvalvojille. Hallintolainkäyttölain

53 a §:ssä säädetään hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen käsittelyn viivästymisestä. Jos asia koskee hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määräämistä tai muutoksenhakua hallintoviranomaisen päätökseen, jolla tällainen seuraamus on määrätty, hallintotuomioistuimien tai muu lainkäyttöelin voi ottaa ratkaisussaan huomioon, että asian käsittely on viivästynyt ja loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Hallintotuomioistuimien tai muu lainkäyttöelin voi viivästyksen hyvittämiseksi alentaa hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määrää tai poistaa sen kokonaan. Asianosainen voi myös vaatia valtiolta vahingonkorvausta oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella.

Eduskunnan lakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä mietinnön (LaVM 13/2012 vp). Mietinnössä on viitattu edellä mainittuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 2/2009 vp), jonka mukaan perustuslakivaliokunta piti erityisen tärkeänä lain soveltamisalan mahdollisimman pikaista laajentamista. Lakivaliokunnan mietinnön mukaan uudistus vahvistaisi yksityisen asianosaisten asemaa ja oikeuksia hallintoasioita koskevassa oikeudenkäynnissä. Se antaisi asianosaisille ihmisoikeussopimuksessa edellytetyn tehokkaan oikeussuojakeinon niissä tapauksissa, joissa oikeudenkäynti on viivästynyt. Lisäksi oikeus saada käsittelyaika-arvio on asianosaiselle tärkeä. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta piti esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena sekä puolsi lakiehdotusten hyväksymistä muuttumattomina. Valiokunta katsoi vielä, että jatkossa on tärkeää seurata hallintotuomioistuinten, erityistuomioistuinten ja muutoksenhakulautakuntien työmäärien kehitystä sekä huolehtia niiden resursseista niin, ettei viivästystilanteita syntyisi.

Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain muuttamisesta (81/2013) tuli voimaan 1.6.2013. Voimaantulosäännöksen mukaan lain voimaan tullessa tuomioistuimissa tai laissa tarkoitettussa lautakunnassa vireillä olevassa asiassa sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

## Eduskunnan oikeusasiamiehen hyvitysratkaisut

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksiä tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta viittasi edellä mainittuun lainkohtaan antaessaan mietinnön hallituksen esityksestä laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta (PeVM 12/2010 vp). Mietinnön mukaan on mahdollista, että oikeusasiamies tekee toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen erimielisyyden sopimiseksi. Oikeusasiamies on myös antanut kannanottoja, joissa viranomaisia on suositeltu hyvittämään aiheutunut vahinko. Valiokunta piti esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna kansalaisen pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytymiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi.

Oikeusasiamies on käytännössä antanut kannanottoja, joissa viranomaista on suositeltu korvaamaan aiheuttamansa vahinko (Ulla-Maija Lindström: Perusoikeusloukkausten hyvittäminen – esimerkkejä ratkaisukäytännöstä, teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta, Helsinki 2010, s. 70–85). Viime aikoina näitä esityksiä on tehty aiempaa useammin.

Oikeusasiamiehen hyvitysesityksellä tähdätään siihen, että tapahtunut virhe voidaan hyvittää. Hyvitys on laajempi kuin vahingonkorvauslaissa tarkoitettu vahingon tai vahingonkorvauksen käsite. Oikeusasiamiehen hyvitysesitys voi tarkoittaa myös aineettoman vahingon korvaamista

(ns. kärsimyskorvaus). Vahinkojen hyvittäminen oikeusasiamiehen esityksen perusteella on samalla yksi asian sovinnollisen ratkaisun muoto.

Oikeusasiamiehen esityksiin perustuva hyvitys voi olla ainakin kolmenlainen. Ensimmäkin hyvitys voi olla vahingonkorvauslain mukaisen vahingon korvaamista. Toiseksi hyvitys voi perustua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan, jos kysymys on sopimukseen perustuvan oikeuden tai vapauden loukkauksesta. Kolmanneksi hyvitys voi olla kansallisen lain vastaisesta menettelystä aiheutuneen muunlaisen vahingon tai epäoikeudenmukaisuustuntemuksen, vääryyskokemuksen yms. korvaamista tai hyvittämistä. Sen ei välttämättä tarvitse olla rahallista, vaan se voi olla esimerkiksi anteeksipyyntö.

Ratkaisussaan dnro 1901/4/10 eduskunnan oikeusasiamies on esittänyt oikeusministeriön harkittavaksi, miten kantelijalle vapaudenriistonsa tuomioistuinkontrollin toteutumatta jäämisestä aiheutunut kärsimys voitaisiin hyvittää hänelle. Ratkaisussaan dnro 1330/4/10 oikeusasiamies on todennut, että Verohallinnon tulisi jollakin tavalla hyvittää kantelijalle lainvastaisilla laiminlyönneillä aiheutettu haitta ja vaiva.

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa luonnoksesta hallituksen esitykseksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta (dnro 2438/5/11) on todettu, että Suomen hallintolainkäytön sääntely ei täytä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklojen asettamia vaatimuksia. Lausunnossaan oikeusasiamies kiirehti lain voimaantuloa ja totesi, että valtiolla on jo tuona ajankohtana Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukainen velvollisuus oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämiseen.

## Arviointia

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa ei ole samasanaista säännöstä kuin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momentti. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:ssä säädetään seuraamuksista. Pykälän otsikko oli aiemmin ”toimenpiteet”, ja otsikko muutettiin lailla valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta (536/2011), joka tuli voimaan 1.6.2011. Pykälän 3 momentin mukaan jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn.

Lain 7 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulintoja.

Lailla valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta (536/2011) muutettiin lain kantelun käsittelyä koskevaa 4 §:ää. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 205/2010 vp) todetaan, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen perustuslaillinen toimeksianto valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista kattaa ja läpäisee koko laillisuusvalvonnallisen toimintakentän, myös yksittäisten kanteluiden tutkinnassa.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kantelun käsittelyllä tarkoitettaiisiin yleisesti kaikkia niitä selvittämistoimia ja muita toimenpiteitä, joihin oikeuskansleri voi kantelun johdosta ryhtyä. Nämä ovat paitsi kantelujen käsittelyn lopputulokset, sellaisina kuin niistä säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 ja 7 §:ssä, myös ne toimenpi-

teet, joihin säännönmukaisesti ryhdytään kanteluasian käsittelyä ja sen selvittämistä varten. Perustelujen mukaan otsikko ja momentin sisältö kuvastaisivat entistä paremmin sitä, että paitsi kantelun aiheuttamat laillisuusvalvonnalliset toimenpiteet, myös asian selvitystoimet voivat vaihdella tapauskohtaisesti.

Oikeuskanslerin harkintavalta kantelun käsittelyssä ohjautuisi kolmen, ehdotetussa pykälässä yleisesti muotoillun kriteerin kannalta. Kriteerit kattaisivat kaikki oikeuskanslerille perustuslain 108 §:ssä säädettyt kanteluiden käsittelyä koskevat perustuslailliset tehtävät. Hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 12/2010 vp) eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi, että 4 §:n 2 momentti lisää laillisuusvalvojan harkintavaltaa sen suhteen, mihin selvittämistoimenpiteisiin ja muihin toimenpiteisiin laillisuusvalvoja kantelun johdosta katsoo olevan aiheutta ryhtyä. Perustuslakivaliokunta totesi myös, että ”ylimpien laillisuusvalvojen toimintatapoja on edelleen syytä kehittää lähtien kansalaisnäkökulmasta. Kantelijan kannalta on tärkeää saada asiassaan asianmukaista apua mahdollisimman nopeasti. Tuolloin voimassa olleet säännökset, joita vielä esitetyin osin selventävät kantelun käsittelyä koskevat uuden säännökset, mahdollistavat toimenpiteiden monipuolistamisen.”

Nämä valiokunnan toteamat ”muut toimenpiteet, joihin kantelun johdosta (laillisuusvalvoja) katsoo olevan aiheutta ryhtyä” voivat sisältää myös toimenpiteitä, jotka tähtäävät kansalaisnäkökulman toteutumiseen. Toimenpiteet eivät siis lainmuutoksen jälkeen enää viittaa yksinomaan seuraamusluontoihin toimenpiteisiin, vaan voivat käsittää myös hyvitysesityksen tekemisen. Tällainen toimenpide voisi tapauskohtaisesti olla 4 §:n 2 momentin uuden sanamuodon mukaisesti ”muu toimenpide, joihin laillisuusvalvoja katsoo olevan kantelun johdosta aiheutta ryhtyä.” Estettä sille ei ole, etteikö tällainen toimenpide voisi olla myös ”esitys epäkohdan korjaamiseksi”, josta säädetään nimenomaisesti eduskunnan oikeusasiamiestä koskevan lain 11 §:n 1 momentissa.

Valiokunta toteaa vielä, että se ”pitää esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna kansalaisen pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytämiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi”. Valiokunta piti ”tarkoituksenmukaisena yhdenmukaistaa oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille tehtyjen kanteluiden käsittelyä koskevia säännöksiä.” Esitystä koskevaa toteamusta ei ole siten perusteltua tulkita vain oikeusasiamiestä koskevaksi.

Muut kuin seuraamusluontoiset toimenpiteet olisivat myös sopuoinnussa 4 §:ssä lueteltujen kolmen eri perusteen sekä perustuslaissa säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontatehtävän kanssa. Kun nämä perusteet sekä perustuslaissa säädetty valvontatehtävä ovat oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla samat, ei lainsäätäjän tahtoa olisi perusteltua tulkita niin, että ylimmillä laillisuusvalvojilla olisi toisistaan merkittävästi poikkeavat toimintamahdollisuudet. Tällainen tulkinta ei myöskään olisi sopuoinnussa esityksen muiden, edelläkin selostettujen tavoitteiden kanssa.

Oikeuskansleria koskevassa laissa ei myöskään ole muuta oikeusperustaa, jonka perusteella hyvitysesitystä tarkoitaviin toimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä. Lain 6 §:n 3 momentti ei sovellu hyvityksen esittämiseen, koska siinä on kyse virheellisen päätöksen ja menettelyn ”oikaisemisesta”. Joissain tapauksissa, esimerkiksi viivästystilanteissa, menettelyä ei voi enää oikaista, vaikka kantelija päätöksensä saisi. Myös säännökseen sisältyvä yleisen edun vaatimus rajoittaa merkittävästi sen soveltamisalaa yksittäisissä tapauksissa. Lain 7 §:n aloiteoikeus on rajoitettu koskemaan lähinnä säännösten kehittämisesityksiä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että kansallisesta hyvityslainsäädännöstä huolimatta Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö muodostavat oikeudellisen perustan hyvitykselle. Ennakkoratkaisussa KKO 2011:38 korkein oikeus piti kärsimyskorvauksen saamista esitutkinnan kohtuuttomasta kestosta mahdollisena siitä huolimatta, että lainsäädäntöömme ei sisälly asiaa koskevaa nimenomaista säännöstä.

Kun otetaan huomioon perustuslain 108 §:ssä säädetty oikeuskansleria koskeva ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite sekä edellä todettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö, on perusteltua olettaa, että vaikka oikeuskansleria koskevassa laissa ei olisikaan nimenomaista perustaa hyvitysesityksen tekemiselle, seuraa se näistä ihmisoikeusvelvoitteista.

Kokoavasti johtopäätös oikeuskanslerin toimivallasta asiassa on siten seuraava. Ottaen huomioon kanteluiden käsittelyä koskevien säännösten yhdenmukaistamistavoite, oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin perustuslaissa säädetty perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa koskeva sama tehtävä, eurooppalaiset ihmisoikeusvelvoitteet sekä oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin sanamuoto voi myös oikeuskansleri tehdä esityksiä hyvityksen maksamiseksi.

Hallintolainkäytön viivästymisen hyvittävä laki tuli voimaan vasta 1.6.2013. A:n asian ollessa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ja myöhemmin vakuutus oikeuden käsiteltävänä Suomessa ei ollut vielä kansallista lainsäädäntöä oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä hallintolainkäytössä. Lainsäädännön säätäminen on tosin merkittävää senkin vuoksi, että valtio on tunnustanut epäkohdan ja vastuunsa asiassa. Myös laissa oleva hyvitysseuraamus kuvaa sitä tapaa, jolla valtio pyrkii epäkohtaan puuttumaan.

A:n asian käsittely sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa ja vakuutus oikeudessa on kestänyt yhteensä noin kolme vuotta ja kymmenen kuukautta. Asia on koskenut A:n oikeutta ( - - - ). Suluissa oleva ja katkoviivoilla merkitty kohta sisältää viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan perusteella salassa pidettäviä tietoja. Tämän vuoksi teksti on poistettu kyseisestä kohdasta. Asian käsittelyaika sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa oli ollut yli kaksi kertaa pidempi kuin lautakunnan keskimääräinen käsittelyaika tuolloin. A:n valituksen käsittely oli ollut lautakunnassa pysähdyksissä yli puolitoista vuotta esittelijänvaihdoksen vuoksi. A:n asiassa on ollut kyse ( - - - ), jolloin asian käsittelyn joutuisuudella on erityisen suuri merkitys. Suluissa oleva ja katkoviivoilla merkitty kohta sisältää viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan perusteella salassa pidettäviä tietoja. Tämän vuoksi teksti on poistettu kyseisestä kohdasta. Ratkaisuisiani, jotka koskevat viivästyksiä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa, olen korostanut niiden erityisluonnetta perusoikeuksien näkökulmasta.

Huomioon ottaen oikeussuojakeinojen puuttuminen oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämiseksi ja oikeuskanslerin perustuslain 108 §:ssä säädetty perustuslaillinen toimeksianto valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, esitän, että sosiaali- ja terveysministeriö hyvittää A:lle tämän viivästyksen. Hyvityksen määrää arvioitaessa voidaan käyttää niitä perusteita, joita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä sekä tuomioistuimen ja Suomen valtion välillä on vastaavissa tapauksissa vakiintunut.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

A:n valitusasiaa ei ole käsitelty perustuslain 21 §:n 1 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan mukaan kohtuullisessa ajassa ja viivytyksettä. 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.

A:n valitusasian käsittelyn viivästyminen on tapahtunut pääasiassa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa. Tämän vuoksi esitän sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi, että valitusasian käsittelyn viivästyminen hyvitetään A:le. Pyydän sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa viimeistään 24.1.2014.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen