



Oikeusministeriö

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 19.1.2023, VN/18255/2021

Asia:

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskeva työryhmämietintö (2023:4)

Tausta ja tavoitteet tiivistetysti

Esityksessä vahingonkorvauslakiin ehdotetaan lisättäväksi julkisyhteisön korvausvastuuta koskevat säännökset ihmisoikeuden ja perusoikeuden loukkauksesta sekä väärästä viranomaisinformaatiosta aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Julkista valtaa käyttävän yksityisen yhteisön maksukyvyttömyyden varalta laissa säädettäisiin asianomaisen julkisyhteisön toissijaisesta korvausvastuusta. Julkista valtaa käyttävän viranomaisen korvausvastuuta rajoittavasta kannekiellosta sekä myös standardisäännöksestä luovuttaisiin. Muutoksenhakuun velvoittava säännös pysytettäisiin osin muutettuna vahingonkorvauslaissa.

Vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista ehdotetaan säädettäväksi kootusti sitä koskevassa laissa, joka korvaisi syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annetun lain. Myös uusi laki perustuisi tuottamuksesta riippumattomalle vastuulle. Rikosperusteisten vapaudenmenetysten ohella laissa säädettäisiin myös muiden pakkokeinojen sekä lähinnä poliisilaissa ja rajavartiolaissa tarkoitettujen pakkotoimenpiteiden sekä muiden kuin rikosperusteisten vapaudenmenetysten aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta. Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi muutoksia eräisiin muihin lakeihin.

Lausunto on pyydetty antamaan lausuntopalvelun otsikoinnin mukaisesti.

Ehdotusta koskevat yleiset huomiot

Ehdotus vaikuttaa perustellulta ja huolellisesti valmistellulta. Julkisyhteisöjen vahingonkorvausta koskevan sääntelyn tarkistaminen on perusteltua ja ajankohtainen osa yhteiskunnan peruslainsäädännön ylläpitämistä. Lainsäädännön tulee olla selkeää ja ymmärrettävää, ja käytännössä vakiintuneiden tulkintojen kodifiointi on perusteltua, mitkä seikat perustelevat vahingonkorvauslain sääntelyn osittaista uudistamista. Julkisyhteisön menettelyn virheellisyydestä vahinkoa kärsivien oikeusturvaa pyritään parantamaan mikä myös on perusteltu tavoite. Vahingonkorvausoikeuden kehittämisessä olisi perusteltua oikeuspoliittisena tavoitteena pyrkiä vahvistamaan julkisyhteisöjen systeemistä vastuuta lain ja hyvän hallinnon noudattamisesta toiminnassa ja tähän liittyvää vahingonkorvausvastuuta sen puutteista ja viranomaisten virheistä aiheutuvista vahingoista.

Ihmisoikeuden ja perusoikeuden loukkauksesta sekä väärästä viranomaisinformaatiosta aiheutuneen vahingon korvaamista koskevat nimenomaiset säännökset olisivat uusia.

Oikeussuoja yksityisen käyttäessä julkista valtaa tai hoitaessa julkisia tehtäviä myös tosiasiallisena hallintotoimintana tai julkiseksi hallintotehtäväksi luettavana palvelutehtävänä ei saisi jäädä huonommaksi kuin viranomaisen hoitaessa tehtäviä. Tältä osin olisi perusteltua saada asiakassuojaa koskevat säännökset riittäviksi.

Valtioon kohdistuvien vahingonkorvausvaatimusten käsittelyyn liittyvän menettelyn selkeyttäminen on perusteltua. Valtiokonttori on jo vuonna 2008 katsonut, että valtion hoitamaa vahingonkorvaustoimintaa tulisi selkiinnyttää, ja jatkotyöskentelyn lähtökohdaksi tulisi ottaa korvausasioiden keskittäminen Valtiokonttoriin. Kannanotto liittyi apulaisoikeuskanslerin päätökseen 5.9.2008 ([OKV/24/1/2006](#)), jossa hän kiinnitti Valtiokonttorin, Rikosseuraamusviraston, Oikeusrekisterikeskuksen ja oikeusministeriön huomiota hallintolain edellyttämään palveluperiaatteen ja yhteistyövelvoitteeseen valtioon kohdistettujen vahingonkorvausvaatimusten käsitteilyssä ja pyysi ministeriöitä selvittämään vuoden 2008 loppuun mennessä mahdollista tarvetta tarkentaa asiaan liittyvää viranomaisohjeistusta ja selkeyttää sekä keskittää valtioon kohdistettavien, lainkäyttöä koskevien vahingonkorvausvaatimusten käsittelyyn liittyvää menettelyä.

Suhdetta eri erityislakien mukaisiin menettelyihin ja erityisesti myös unionioikeudellisen sääntelyn johdosta laajenevaan hyvitysinstituutioon pitäisi tarkastella periaatteellisesti ja riittävän laajasti. Työryhmämietinnössä on tarkasteltu hyvitystä yhtäältä perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksien korjaamisen keinona ja toisaalta esimerkiksi tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön mukaisina oikeussuojakeinoina. Varsinkin Euroopan unionin oikeuden vaikutuksesta mutta osaksi kansallisin ratkaisuin hyvitys on laajentunut muihinkin tilanteisiin. Esimerkiksi Euroopan

unionin [ilmoittajansuojeludirektiivissä \(EU\) 2019/1937](#) edellytetään direktiivin johdannon 95 kohdan ja 21 sekä 23 artiklan perusteella todellista ja tehokasta korvausta tai hyvitystä, joka on oikeassa suhteessa aiheutuneeseen haittaan ja varoittava, ilmoittajansuojeludirektiivin kiel-tämistä vastatoimista ilmoittajaa kohtaan. Suomessa tässä käytettäväksi on ilmoittajansuojelu-lain (1171/2022) 34 §:ssä säädetty vahingonkorvauksen lisäksi hyvitys.

Esityksen jatkovalmistelussa olisi vielä tarpeen työryhmämietintöä laajemmin pohtia hyvityksen ja vahingonkorvauksen välisiä suhteita korvausoikeuden yleisten oppien sekä myös tehokkai-den oikeussuojakeinojen näkökulmista siten, että osaksi unionin oikeuteen palautuvat hyvitys-järjestelmät olisivat riittävän laajasti tarkastelussa. Unionin oikeus myös tuottaa osaksi uuden-laista vahingonkorvausoikeudellista sääntelyä tai unionissa on käsittelyssä lainsäädäntöehdo-tuksia, joiden sijoittaminen osaksi nykyistä vahingonkorvauslain mukaista järjestelmää on osaksi vaikeaa ja kokonaisuutena vahingonkorvaussääntely ei muodostu tällöin edellä kuvatulla tavalla kansalaisten tai yritysten ja muiden yhteisöjen näkökulmasta selkeäksi ja helposti ym-märrettäväksi. Unionin sääntelyssä usein on kysymys tehokkaan ja varoittavan korvausjärjes-telmän ja tehokkaan oikeussuojan yhteisvaatimuksista ja näihin säännöksiin liittyy usein myös todistustaakkaan ja syy-yhteyden arviointiin liittyviä vaatimuksia. Esimerkkinä komission lain-säädäntöehdotuksesta, joka muuttunee Euroopan parlamentin ja neuvoston käsittelyssä, on ehdotus uudelleen laadituksi ilmanlaatudirektiiviksi (COM (2022) 542 final). Direktiiviehdotuksen 28 artiklan mukaan direktiivin mukaisten toimintavelvoitteiden ja riittävien suunnitelmien laatimi-sen ja toimeenpanon aiheuttaessa vahinkoa ihmisen terveydelle on tästä vahingonkärsijällä ol-tava oikeus korvaukseen. Artiklassa ehdotetaan myös syy-yhteyden arviointiin ja todisteluun liittyvää säännöstä. Sen mukaan, jos korvausvaatimuksen tueksi esitetään todisteita, jotka osoittavat, että direktiivin tiettyjen säännösten mukaisten velvoitteiden rikkominen on uskottavin selitys vahingon syntymiselle, rikkomisen ja vahingon syntymisen välillä oletetaan olevan syy-seuraussuhde. Ehdotus mainitaan tässä vain esimerkkinä unionin sääntelypyrkimyksistä. Olen-naista on, että unionissa on muodostumassa aikaisempaa vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta ja puutteellisesta toimeenpanosta täydentävät periaatteet tehokkaasta korvausjärjestel-mästä unionin oikeudessa säädettyjen velvoitteiden rikkomisesta. Jatkovalmistelussa olisi pe-rusteltua vielä tarkemmin selvittää ja arvioida unionin vahingonkorvaussääntelyn vaikutuksia julkisyhteisön vastuulle.

Ehdotuksen vaikutukset

Mietinnössä (s. 123) todetaan, että virheellisestä viranomaisinformaatiosta aiheutuneiden va-hinkojen korvaamisella laajennettaisiin puhtaan varallisuusvahingon korvattavuutta, ja että ni-menomainen sääntely johtaa todennäköisesti korvausvaatimusten lisääntymiseen. Nimenomai-nen sääntely ihmis- ja perusoikeuden loukkauksen hyvittämisestä voi myös lisätä korvaushake-musten ja –kanteiden määrää. Mietinnössä esitetyn arvion mukaan vahingonkorvauslain nojalla

annettaisiin tällä perusteella enintään joitakin kymmeniä vahingon kärsineelle myönteisiä korvausratkaisuja vuodessa (s. 124).

Mietinnössä on tunnistettu todennäköinen mahdollisuus korvausvaatimusten lisääntymiseen. Määrien kasvun suuruutta on luonnollisesti haastavaa etukäteen luotettavasti arvioida. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että myös korvauksen vaatijalle kielteiseen lopputulokseen päättyvät asiat sitovat tuomioistuimen tai muun korvausvaatimusta käsittelevän viranomaisen (Valtiokonttorin tai esim. Kelan, tuomioistuinten) voimavaroja. Perus- ja ihmisoikeuden loukkauksen syntymisen ja korvauksen määrän arvioiminen edellyttävät lisäksi varsin kattavaa perehtymistä niin kotimaiseen kuin kansainväliseenkin oikeuskäytäntöön, mikä voi aiheuttaa lisääntyviä henkilöstön koulutustarpeita.

Kun virheellistä viranomaisinformaatiota koskevien korvausvaatimusten odotetaan lisääntyvän nimenomaisen sääntelyn myötä, olisi perusteltua pohtia myös laajentuvan korvausvastuun vaikutusta annetun neuvonnan sisältöön ja laajuuteen sekä neuvontaa antavan viranhaltijan oikeusturvaan. Vaikka tämä ei olisikaan henkilökohtaisesti vahingonkorvausvastuussa väärän tiedon antamisesta, voi asian selvittäminen ja läpikäyminen olla siinä määrin kuormittavaa, että virheitä ja väärinymmärryksiä vältellään kattavan neuvonnan kustannuksella. Onko odotettavissa, että viranomaiset ryhtyvät korvausvastuun välttääkseen entistä varovaisemmiksi antamansa neuvonnan suhteen, kun virheellisestä neuvonnasta voidaan vaatia korvausta nimenomaisen sääntelyn perusteella? Hallintolain 8 §:n mukaisen neuvontavelvollisuuden kantelijan näkemyksen mukaan puutteellinen toteuttaminen on eräs laillisuusvalvonnassa säännönmukaisesti ja usein toistuvia tyyppitapauksia, ja arvioinnissa joudutaan käymään rajanvetoa siitä, olisiko hallinnon asiakkaan tiedusteluun, neuvontapyyntöön ja tarkennuspyyntöihin tullut vastata, missä laajuudessa ja miten yksityiskohtaisesti.

Hyvityksen ja vahingonkorvauksen välistä suhdetta sekä laillisuusvalvontaratkaisussa esitetyn hyvityksen merkitystä ja tarvetta tulisi jatkovalmistelussa avoimesti pohtia ja arvioida nyt tehtyä perusteellisemmin. Kanteluratkaisut ovat kantelijalle maksuttomia, kun taas vahingonkorvauskanteeseen voi liittyä merkittävä kuluriski, vaikkakin mietinnön mukaan periaatteena on, ettei riski valtion tai muun vastapuolen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta häviötilanteessa saisi muodostua tosiasialliseksi esteeksi hyvityksen saamiselle (s. 174). Laillisuusvalvojien hyvitysesityksissä vahingon suuruutta ei ole ryhdytty euromääräisesti arvioimaan, vaan kysymys on ollut menettelyvirheen toteavasta ratkaisusta ja viranomaiselle tehdystä esityksestä ryhtyä toimenpiteisiin virheen hyvittämiseksi.

Laillisuusvalvojille tehdyt kantelut sisältävät usein viittauksia jonkin perusoikeuden tai ihmisoikeuden loukkaamiseen, ja virheellisen menettelyn toteavissa ns. seuraamusratkaisuisa varsin useasti havaitaan esimerkiksi hyvän hallinnon vastainen menettely. Lieneekin odotettavissa, että näitä tapauksia tuodaan enenevässä määrin korvausvaatimuksina myös tuomioistuihin ja

muihin viranomaisiin. Oikeuskanslerin laillisuusvalvontatoiminnassa on viime vuosina entistä selvemmin näkynyt erityisesti ympäristöperusoikeuden sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisvaatimuksen nouseminen kanteluperusteina (esim. apulaisoikeuskanslerin päätös 15.6.2022, [OKV/391/10/2021](#)). Pitkäkestoiset ja usein tehottomiksi koetut valvontatoimenpiteet lähtien neuvonnasta ja kehotuksista päättyen hallintopakkotoimenpiteisiin sisältävät viranomaismenettelyitä, joiden riittävyttä ja tehokkuutta joudutaan jälkikäteen laillisuusvalvonnallisesti arvioimaan. Vuosia tai jopa vuosikymmeniä jatkuneet rakennus- tai ympäristövalvontaan liittyvät ongelmat ovat voineet johtaa menettelyn virheellisyyden toteavaan seuraamusratkaisuun, mutta ainakaan toistaiseksi hyvitysesityksiä ei näissä asioissa ole tehty. Haitan-
kärsijöitä näissä tapauksissa ovat useimmiten naapurit tai lähiseudun muut asukkaat.

Mietinnössä viitataan myös siihen, että tehokkaan kansallisen oikeussuojakeinon käytettävissä oleminen vähentää osaltaan kansainvälisten valvontaelinten Suomea koskevia asiamääriä, kun asiaa ei ole enää tarpeen ottaa kansainvälisen valituselimen käsiteltäväksi (s. 124). Tämä voi merkitä käytännössä vastaavan työtaakan siirtymistä kansalliselle tasolle, mikä tulisi huomioida resursoinnissa.

Vahingonkorvauslain muutosehdotukset

Muutoksenhakua koskevan vaatimuksen lieventäminen (1. lakiehdotuksen 3 luvun 4 §)

Muutoksenhakuvaatimuksen säilyttämiselle voidaan edelleen osassa asioita esittää hyviä vahingonkorvausoikeudellisia perusteita ja ensisijainen keino tulisi olla oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku silloin kun ne ovat käytettävissä. Osassa virheitä kuitenkin muutosta ei voi hakea, joten säännöksen uudistaminen on tarpeen. Olennaista on, että yleistä vahingonkorvausoikeudellista periaatetta siitä, että vahingonkärsijän tulee pyrkiä rajoittamaan vahinkoa ja tässä tarkoituksessa on esimerkiksi käytettävä muutoksenhakua sen ollessa käytettävissä, noudatetaan jatkossakin ja tämä periaate ja sen asettamat vaatimukset ilmenevät riittävän selkeästi laista.

Kannekiellon kumoaminen (voimassa olevan lain 3 luvun 5 §)

Kannekiellossa taustalla olevassa lain ratiassa edelleen ajantasaista ja pätevää on eri oikeudenkäyntilinjan suojaaminen. Ei nimittäin ole oikeudellisesti perusteltua, että hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun rinnalla käytäisiin erikseen vahingonkorvausoikeudenkäyntiä. Oikeuskanslerin käytännön toiminnassa käytännössä näkyy myös ilmiö, että esim. tuomareita vastaan pyritään nostamaan rikos- ja vahingonkorvausjuttuja varsin kevyin perustein. Kannekiellon kategorinen poistaminen voi lisätä näitä ja aiheuttaa tarpeettomia kuluja sekä turhia pettymyksiä. Kannekiellossa nykyisellään on kuitenkin selvät uudistamistarpeet esim. unionin oikeuden noudattamatta jättämisen tilanteissa ja tilanteissa, joissa esim. unionin oikeuden rikkominen tai muu

oikeudenloukkaus liittyy sellaiseen toimintaan, josta ei ole muutoksenhakumahdollisuutta. Olisi perusteltua, että hallintotuomioistuimessa voitaisiin käsitellä vahingonkorvaus, joka liittyy suoraan valitusasiaan tai hallintoriitaan liitännäisasiana, sillä saman asiakokonaisuuden hajautumista eri oikeusasteisiin ja oikeudenkäyntilinjoihin olisi pyrittävä välttämään. Kannekieltoa koskeva nykyinen säännös vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:ssä on kuitenkin selvästi vanhentunut eikä edes kuvaa tosiasiallista oikeustilaa.

Viranomaisen virheellisestä informaatiosta aiheutuneen puhtaan varallisuusvahingon korvaaminen (1. lakiehdotuksen 3 luvun 3 §)

Viranomaisten antamalla informaatiolla on tärkeä merkitys oikeusturvan, oikeusvarmuuden ja hyvän hallinnon sekä siihen kuuluvan luottamuksen suojan kannalta. Nykyinen informaatiovastuun sääntely ja oikeuskäytäntö ei ole sillä tavoin selkeää, että tarkempi sääntely ja osin laajempi informaatiovastuu olisi perusteltua. Virheellistä viranomaisinformaatiota koskevien korvausvaatimusten odotetaan lisääntyvän nimenomaisen sääntelyn myötä. Viittaaan tältä osin ehdotuksen vaikutuksia koskevassa jaksossa esittämäni. Ehdotuksen mahdollisesti asiakaslähteiselle hallinnolle seuraavien kielteisistäkin vaikutuksista huolimatta perusteltu yleinen periaate on, että yksityisten on voitava luottaa viranomaisten antamaan informaatioon ja neuvontaan ja siksi selkeä vastuu virheellisestä viranomaisinformaatiosta aiheutuneesta puhtaasta varallisuusvahingosta on perusteltu.

Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien loukkauksen hyvittäminen (1. lakiehdotuksen 3 luvun 7 §)

Suhdetta eri erityislakien mukaisiin menettelyihin ja erityisesti myös unionioikeudellisen sääntelyn johdosta laajenevaan hyvitysinstituutioon pitäisi tarkastella periaatteellisesti ja riittävän laajasti. Hyvityksen ja vahingonkorvauksen välistä suhdetta sekä laillisuusvalvontaratkaisussa esitetyn hyvityksen merkitystä ja tarvetta tulisi valmistelussa pohtia ja arvioida nyt tehtyä perusteellisemmin. Tältä osin viittaaan ehdotuksen vaikutuksia koskevassa jaksossa esittämiini näkökohtiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty