

Asia: VN/18255/2021

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskeva työryhmämietintö

Ehdotusta koskevat yleiset huomiot

Voitte tähän lausua yleisesti ehdotettujen säännösten sisällöstä.

Kela kiittää mahdollisuudesta lausua oikeusministeriön lausuntopyyntöön julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskevasta työryhmämietinnöstä.

Yleisesti ottaen Kela pitää lain ajantasaistamista ja tavoitetta vahingonkäräjän aseman parantamiseksi myönteisenä, vaikka se tulisikin lisäämään Kelaan kohdistuvia sekä aiheellisia että aiheettomia korvausvaatimuksia. Tämä tulisi lisäämään kustannuksia ja käsittelyyn vaadittavien resurssien tarvetta.

Nyt esitetyssä muodossaan työryhmämietintöön sisältyy kohtia, jotka sellaisenaan aiheuttaisivat soveltamista ja tulkintaa koskevia epäselvyyksiä. Kelan näkökulmasta jatkovalmistelussa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota julkisen vallan käytön ja julkisen hallintotehtävän käsitteiden täsmentämiseen. Lisäksi tulisi arvioida, miten hallintolain edellyttämä riittävä neuvontavelvollisuus voitaisiin toteuttaa viranomaisen verkkosivuilla ja erilaisissa chat-palveluissa väärinkäsitysten ja korvausvastuiden välttämiseksi. Näitä näkemyksiä on avattu tarkemmin jäljempänä lausunnossa.

Ehdotuksen vaikutukset

Voitte tähän lausua yleisesti ehdotettujen säännösten vaikutuksista, niiden merkittävydestä ja mahdollisista haitallisten vaikutusten lieventämismahdollisuuksista. Erityisesti teitä pyydetään lausumaan niistä mahdollisista vaikutuksista, joita ei ole esityksessä otettu huomioon.

Nimenomainen sääntely virheellisestä viranomaisinformaatiosta aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta sekä perus- ja ihmisoikeusloukkauksien hyvittämisestä lisäisi sekä aiheellisten että aiheettomien korvaushakemusten ja –kanteiden määrää. Taloudellisia vaikutuksia arvioidaan

mietinnössä melko pitkälti sen mukaan, kuinka paljon korvauksia voisi tulla tai on aiemmin tullut maksettavaksi. Talousvaikutusten osalta vaikutustenarvioinnissa voitaisiin vielä huomioida paitsi mahdollisten korvaussummien, myös mahdollisesti lisääntyneiden korvausvaatimusten käsittelyn kustannus. Erityisesti tämä koskettanee Kelaa sekä muita julkisen puolen kokonaisuuksia, joissa asiamäärät ovat jo lähtökohtaisesti muutenkin suuret.

Vahingonkorvauslain muutosehdotukset

Voitte tähän kirjoittaa yleiset huomionne vahingonkorvauslakiin ehdotetuista muutoksista.

Ehdotuksessa vahingonkorvauslaissa on jäljempänä kerrotulla tavalla kohtia, joita tulisi täsmentää, jotta sääntely myös tosiasiallisesti edistäisi vahingonkärsijän asemaa tarkoituksenmukaisella tavalla. Nyt esitetyssä muodossaan työryhmämietintöön sisältyy useita kohtia, jotka sellaisenaan aiheuttaisivat soveltamista ja tulkintaa koskevia epäselvyyksiä.

Julkisyhteisön julkisen vallan käytöllä aiheuttaman vahingon korvaaminen (1. lakiehdotuksen 3 luvun 2 §:n 1 momentti)

Mietinnössä ehdotetaan ns. standardisäännöksen kumoamista. Tältä osin todetaan mm., että Ruotsin vahingonkorvauslaista standardisäännös poistettiin vuonna 1990, ja että standardisäännöksen merkitys olisi vain vähäinen. Standardisäännöstä on aikanaan lain esitöissä perusteltu sillä, ettei mikä tahansa poikkeama vaadittavasta täysin moitteettomasta menettelystä saisi perustaa loukatulle oikeutta saada korvausta, vaikka kyseessä olisikin virhe (HE 187/1973).

Standardisäännöksen kumoamisen ei tulisi muuttaa vallitsevaa oikeustilaa. Säännöksen osalta olisi hyvä kiinnittää huomiota siihen, miten sääntely ja viranomaistoiminnalle asetetut vaatimukset ovat muuttuneet verrattuna siihen, mitä ne ehkä ovat olleet 1990-luvulla Ruotsin standardisäännöstä kumottaessa. Esimerkiksi sääntelyn määrä on kasvanut ja monimutkaistunut. Onko tarkoituksenmukaista, että periaatteessa mikä tahansa poikkeama vaadittavasta täysin moitteettomasta menettelystä riittää jatkossa perustamaan loukatulle oikeuden saada korvausta? Miten huomioidaan esimerkiksi asianosaisen oma selonottovelvollisuus (viitaten HE 187/1973 perusteluihin, jossa todetaan, että standardisäännös korottaa vahingonkärsijän sietokynnystä ja merkitsee poikkeusta vahingonkorvausoikeuden yleisiin tavoitteisiin vahingon korvaamisesta virheen tai laiminlyönnin tapahtuessa).

Muun yhteisön julkisen vallan käytöllä aiheuttaman vahingon korvaaminen (1. lakiehdotuksen 3 luvun 2 §:n 2 momentti)

Lain soveltamisen kannalta on välttämätöntä tarkentaa, mitä lainkohdassa tarkoitetaan julkisella hallintotehtävällä, julkisen vallan käytöllä sekä korvausvelvollisella muulla yhteisöllä. Julkisen vallan siirroista, joista voisi seurata toissijainen korvausvastuu, on välttämätöntä saada esimerkkejä. Selvitetäänkö mahdollisissa kannetilanteissa ensin, onko kyse julkisen vallan käytöstä?

Jos laki tulee esitetyn mukaisena voimaan, on epäselvää, aiheuttaako se Kelalle toissijaisen korvausvastuun esimerkiksi kuntoutuspalvelujen järjestäjänä. Kansaneläkelaitoksen

kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) 53 §:ssä säädetään seuraavasti: Kansaneläkelaitos voi järjestää tässä laissa tarkoitettun kuntoutuksen joko tuottamalla kuntoutuspalvelut itse tai hankkimalla niitä muilta palveluntuottajilta. Julkisen tai julkiseen rinnastettavan tahon antamia kuntoutuspalveluja Kansaneläkelaitos voi hankkia vain, jos tämän lain mukaista kuntoutuksen järjestämisvelvollisuutta ei voida muuten täyttää. Kuntoutuslain esitöissä ei ole otettu kantaa siihen, onko kyseessä julkinen hallintotehtävä ja sen siirto. Kuntoutuksessa on perinteisesti katsottu, että kuntoutuspalvelun tuottamisessa ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä. Onko tätä tulkintaa kuitenkin syytä tarkastella uudelleen ottaen huomioon työryhmämietinnön sivuilla 89- 90 esitetty näkemys, jonka mukaan hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvissa sosiaali- ja terveyspalveluissa on kyse julkisesta hallintotehtävästä?

Epäselvää on myös, katsotaanko Kela-taksin tilausvälityskeskusten tai muiden suorakorvausmenettelyä toteuttavien palveluntuottajien (esim. yksityisen terveydenhuollon palveluntuottajat ja sairaankuljetuksen palveluntuottajat) hoitavan julkista hallintotehtävää toteuttaessaan suorakorvausmenettelyä ja siihen liittyviä palveluita. Kelalla ei kuitenkaan ole nykyisen kaltaisen kokonaistaksipalvelun järjestämisvelvollisuutta, vaan Kelan lakisääteinen velvollisuus on korvata sairaanhoito- ja matkakustannuksia sairausvakuutuslain perusteella. Asiakas (vakuutettu) saa sairausvakuutuslain mukaisen korvauksen matkastaan jo taksissa tai hoidostaan yksityisessä terveydenhuollossa. Tilausvälityskeskukset myös arvioivat, onko asiakkaalla ylipäättään sairausvakuutuslain mukainen oikeus taksinkäyttöön sairausvakuutuslain perusteella vai tulisiko asiakasta ohjata käyttämään sen sijaan esimerkiksi julkista liikennettä. Kelassa asia ratkaistaan palveluntuottajan tilityshakemuksen perusteella. Kela maksaa palveluntuottajille sairausvakuutuslain mukaisen korvauksen sekä palkkion maksukerrasta. Myönteisistä ratkaisuista ei anneta kirjallista päätöstä. Kielteisistä ratkaisuista annetaan päätös sekä palveluntuottajalle että asiakkaalle. Varsinainen suorakorvattujen matkojen ja sairaanhoidon korvausten lainmukaisuuden varmistaminen ja päätöksenteko tapahtuvat siten Kelassa. Jos suorakorvausmenettelyä toteuttavat palveluntuottajat katsottaisiin julkista valtaa käyttäviksi, rajoittuisi julkisen vallan käyttäminen mahdollisesti nimenomaan suorakorvausmenettelyyn kiinteästi liittyviin tehtäviin, jolloin myös Kelan toissijainen vahingonkorvausvastuu rajoittuisi kyseisen tehtävän virheellisestä hoitamisesta aiheutuneisiin vahinkoihin eikä esimerkiksi taksipalveluun kokonaisuudessaan. Mitä tällaiset suorakorvausmenettelyistä aiheutuvat konkreettiset virheet ja vahingot olisivat, joista Kela voisi olla toissijaisesti vahingonkorvausvelvollinen esitetyn lainsäädännön perusteella, on kuitenkin epäselvää.

Kelan näkökulmasta ei myöskään ole selvää, miten säännökset suhtautuisivat Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön (YTHS) toimintaan, jota Kela rahoittaa sairausvakuutusrahastosta. Kela vastaa korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä valtakunnallisesti ja palvelut tuottaa YTHS.

Toissijaista vastuuta koskeva sääntely voisi luoda vahingonkorvausvastuun tilanteissa, joihin Kela ei kuitenkaan välittömästi pysty vaikuttamaan. Kysymys olisi myös varsin ankarasta vastuusta tilanteissa, joissa Kela ostaa esimerkiksi kuntoutuspalveluja tai taksimatkoja. Vastuu syntyisi, vaikka varsinainen ostopalvelu olisi asianmukaisesti toteutettu eikä Kelan menettelyssä ole moitittavaa. Käytännössä valtion rahoittaman viranomaistoiminnan yhteydessä syntyviin vahinkoihin luodaan tällä tukimekanismi, jollaista ei ole olemassa vastaavaa palvelua yksityiseltä hankittaessa. Asiaa

perustellaan mietinnössä sillä, että vahinkoa kärsineen aseman ei tulisi olla tosiasiallisesti heikompi sillä perusteella, että julkiselle vallalle kuuluva tehtävä on annettu yksityisen hoidettavaksi. Asia ei myöskään saisi olla päinvastainen sellaiseen tilanteeseen verrattuna, jossa vastaava palvelu ostetaan suoraan yksityiseltä palveluntuottajalta. Onko myöskään tavoiteltavaa, että tällainen korvausmekanismi toteutetaan verovaroin toiminnassa, joka on asiakkaalle yleensä maksutonta tai hyvin edullista.

Mietinnön perusteella toissijainen korvausvastuu tulisi kysymykseen tilanteessa, jossa riidaton korvaus on jäänyt useista maksuvaatimuksista huolimatta maksamatta. Julkisyhteisön olisi oltava selvillä palveluntuottajan kyvystä suoriutua velvoitteistaan. Perusteluissa annetaan käytännön ohjeena olla yhteydessä julkisyhteisöön, mikä voi johtaa siihen, että julkisyhteisöön otetaan yhteys heti, jos korvausta ei saada ensisijaiselta korvausvelvolliselta. Mitä, jos ensisijaisesti ja toissijaisesti korvausvelvollinen ovat erimielisiä korvausperusteen olemassaolosta? Yleisesti ottaen vahingonkorvausvaatimukset eivät luonteeltaan ole riidattomia perusteeltaan ja/tai määrältään.

Mietinnön mukaan julkisyhteisön toissijainen korvausvelvollisuus koskee vain julkista valtaa käytettäessä aiheutettua vahinkoa. Pykälän 2 momentin sanamuodosta ei kuitenkaan ilmene täysin yksiselitteisesti, koskeeko toissijainen korvausvastuu vain julkista valtaa käytettäessä aiheutuneita vahinkoja vai ylipäätään julkisen hallintotehtävän yhteydessä aiheutuneita vahinkoja.

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

-

Kannekiellon kumoaminen (voimassa olevan lain 3 luvun 5 §)

Kannekiellon osalta ehdotetaan, ettei korvauskannetta voi jättää tutkimatta sillä perusteella, että viranomaisen tai tuomioistuimen päätöstä ei ole kumottavassa pykälässä tarkoitetulla tavalla muutettu tai kumottu tai virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai tuomittu korvausvelvolliseksi.

Siirtääkö tämä myös sosiaaliturvaa koskevien substanssikysymysten käsittelyä pois sille tarkoitetulta varsinaiselta muutoksenhakupolulta? Onko tarkoituksenmukaista, että yleisissä tuomioistuimissa voidaan käsitellä jo esimerkiksi KHO:ssa tai Vakuutusosoikeudessa lainvoimaisesti ratkaistua asiaa?

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

Kelassa asiakkaan oikeus vahingonkorvaukseen virheellisen neuvonnan vuoksi toteutuu jo nykyisin. Vaikka vahinkoja on korvattu tähänkin saakka, oletettavasti vaatimusten ja kanteiden määrät lisääntyvät, kun asiakkaiden tietoisuus sääntelystä lisääntyy. Tämä lisää vaadittavia resursseja ja työmäärää.

Ehdotetun pykälän mukaan julkisyhteisö voisi olla korvausvelvollinen väärän informaation antamisesta, vaikka mikään 5 luvun 1 §:n kolmesta korvausperusteesta ei olisi käsillä (= eli 1. vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädettyllä teolla 2. tai julkista valtaa käytettäessä 3. taikka jos korvaamiseen on muuten erittäin painavia syitä.) Julkisyhteisön korvausvelvollisuudelle säädettyillä edellytyksillä pykälän soveltaminen rajoitetaan niihin tapauksiin, joissa informaatiovirheen korvaamiselle on riittävät perusteet. Tämän ei kuitenkaan tulisi johtaa siihen, ettei julkisyhteisö vahingonkorvauksen langettamisen pelossa uskaltaisi toteuttaa riittävästi hallintolaissa tarkoitettua neuvontavelvollisuuttaan eikä myös siihen, että asiakkaiden selonottovelvollisuus poistuisi käytännössä kokonaan. Miten julkisyhteisön tulisi huomioida tämä verkkosivuillaan ja esimerkiksi erilaisissa chat-palveluissaan antamassaan neuvonnassa? Mikä on tällaisissa palveluissa annettavan riittävän neuvonnan ja ohjauksen taso huomioiden sekin, että viranomaisen tulokset saattavat muuttua lainsäädännön muuttuessa ja esimerkiksi muutoksenhakuasteiden päätösten johdosta?

Esimerkiksi Kelassa neuvontaa annetaan pääosin suullisesti eli puhelimesta tai asiointipisteissä. Näissä palvelutilanteissa tehtyjen kirjausten perusteella on usein melko hankalaa todeta yksiselitteisesti, onko asiakasta tilanteessa neuvottu väärin tai puutteellisesti. Tämä aiheuttaa näyttökysymyksiin liittyviä ongelmia niin viranomaisen omassa vahingonkorvaustoiminnassa kuin tuomioistuimissakin.

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

Korvauksen perusteena olisi ihmisoikeuden tai perusoikeuden loukkaus eikä virhe tai laiminlyönti. Ehdotus on lähtökohtaisesti vahingonkäräjien asemaa parantavana sekä kansallista oikeustilaa selkeyttävänä myönteinen. Ehdotetussa sanamuodossaan se aiheuttaisi kuitenkin merkittäviä soveltamis- ja tulkintakysymyksiä niin julkisyhteisön omassa toiminnassa kuin viranomaisten välilläkin. Se, että vahingonkorvausvelvollisuus syntyisi pelkän loukkauksen perusteella ilman vahingonaiheuttajana virheellistä menettelyä on suomalaiselle oikeusjärjestelmälle vierasta. Epämääräinen sääntely, johon liittyy ankara vastuu voi madaltaa kynnyksen säännöksen hyödyntämiseen silloinkin, kuin todellista aihetta siihen ei ole tai kun tavoitellaan vain julkisuutta.

Kelan ja muiden viranomaisten toiminnassa asiakkaiden oikeussuojaa turvataan jo nykyisillä vahingonkorvauslain säännöksillä. Suomalainen viranomaistoiminta perustuu tarkkarajaiseen sääntelyyn, jossa harkintavalta on varsin vähäistä ja toimintaa ohjaavat vakiintuneet rikos- ja vahingonkorvausoikeudelliset säädökset. Työryhmän muistiossa vahingonkorvauksen peruste haettaisiin laaja-alaisesta ja vaikeasti hallittavasta sopimusympäristöstä tilanteissa, joissa taloudelliset vahingot ovat vähäisiä tai niitä ei ole lainkaan. Sääntely avaa mahdollisuuden ja voi jopa rohkaista sitä, että hyvinkin vähäpätöisillä vaatimuksilla ja kanteilla voidaan ruuhkauttaa julkisyhteisöjen ja käräjäoikeuksien toimintaa.

Mietinnön mukaan säännöstä sovellettaisiin Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa vahvistetun ihmisoikeuden loukkaukseen. Mietinnössä todetaan, että Suomi on liittynyt lukuisiin

kansainvälisiin sopimuksiin, joita voidaan luonnehtia ihmisoikeussopimuksiksi. Kuten mietinnössä todetaan, pykälä jättäisi soveltajalleen laajan harkintavallan sen suhteen, onko jonkin Suomea sitovan kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen ihmisoikeusvelvoite sellainen, että siihen on mahdollista vedota oikeuksien turvaamiseksi ja mikäli näin on, edellyttääkö loukkauksen toteaminen myös loukkauksen rahallista hyvittämistä. Kelan ratkaisujen ja asiakasmäärien volyymit huomioiden tämä saattaisi pahimmillaan johtaa hankaliin tulkintakysymyksiin siitä, milloin esimerkiksi käsittelyn viivästyttäminen voisi olla kyse sellaisesta perus- tai ihmisoikeusloukkauksesta, joka tulisi hyvittää. Ihmisoikeusloukkausten hyvittäminen lisäisi Kelassa ja muissa julkisyhteisöissä tarvetta seurata myös kansainvälistä oikeuskäytäntöä.

Milloin edellytettäisiin rahallista hyvittämistä eikä ehdotuksessa mainittua loukkauksen toteamista voitaisi katsoa riittäväksi? Tämä jättäisi julkisyhteisölle sekä tuomioistuimellekin harkintavallaa sen arvioidessa loukkausta ja sen laatua sekä myös mahdollisten muiden oikeussuojakeinojen merkitystä.

Loukkauksen toteaminen on laillisuusvalvonnassakin käytössä. Epämääräinen sääntely voi johtaa päällekkäiseen työhön ja toisistaan eriäviin lopputuloksiin. Jos mahdollinen seuraus saattaisi olla vain loukkauksen toteaminen, voidaan myös kysyä, ollaanko vahingonkorvausten käyttöalaa laajentamassa rangaistusluonteiseksi.

Väljän sääntelyn osalta herääkin kysymys, miten yhtenäiseksi kansallinen hyvityskäytäntö muodostuu. Olisiko lainvalmistelun yhteydessä pohdittava, tulisiko Suomessa olla taho, joka seuraisi hyvityskäytäntöä ja laatisi yleisiä suosituksia, kuten esimerkiksi henkilövahinkoasiain neuvottelukunta antaa nykyisin yleisiä suosituksia kivusta ja särystä sekä muusta tilapäisestä haitasta, pysyvistä haitasta sekä kärsimyksistä suoritettavien korvausten määristä?

Vahingonkorvauslain 4 luvun 2 §:ää ja 7 luvun 1 §:ää koskevat muutosehdotukset.

-

Laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista

Voitte tähän kirjoittaa yleiset huomionne ehdotetusta laista.

-

Voitte tähän kirjoittaa pykäläkohtaiset huomionne.

-

Laki pakkokeinolain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

-

Laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

-

Laki poliisilain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa yleiset huomionne ehdotetusta laista.

-

Voitte tähän kirjoittaa pykäläkohtaiset huomionne.

-

Laki rajavartiolain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

-

Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

-

Laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 16 §:n muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

-

Mernica Mia
Kansaneläkelaitos