

Asia: VN/18255/2021

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskeva työryhmämietintö

Ehdotusta koskevat yleiset huomiot

Voitte tähän lausua yleisesti ehdotettujen säännösten sisällöstä.

Työryhmän toimeksiantona on ollut valmistella ehdotus vahingonkorvauslain julkisyhteisön korvausvastuuta koskevien säännösten muuttamisesta sekä tarvittavista pakkokeinojen ja poliisin toimivaltuuksien käyttämiseen liittyvistä vahingonkorvausoikeudellisista erityissäännöksistä. Työryhmän mietinnöstä ilmenee tarkoitus uudistaa lainsäädäntöä, jotta varmistetaan vahinkoa kärsineelle oikeus korvaukseen julkisen vallan käytön yhteydessä tehdyn virheen johdosta aiheutuneesta vahingosta. Taustalla voidaan nähdä osaltaan perus- ja ihmisoikeuksien ajan myötä lisääntynyt merkitys sekä oikeusvaltion vahvistamisen tavoite. Mietintö on perusteltu ja kiitettävä selvitys, joka osaltaan toimii pohjana jatkovalmistelulle. Mietintö on laadittu hallituksen esitysluonnoksen muotoon.

Ehdotusta on pidettävä yleisesti ottaen kannatettavana. Tavallisen lain tasoisten säädösten päivittäminen vastaamaan erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen kasvamista on kannatettavaa ja tarpeellista.

Tässä lausunnossa tehdään tiettyjä tarkentavia huomioita ehdotuksen yksityiskohtiin. Lausunto seuraa pyydettyä rakennetta.

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.

Mietinnössä todetaan, että vahingonkorvauslain muutosehdotukset voivat vaikuttaa Valtiokonttorin sekä yleisten tuomioistuinten käsittelemiin asiamääriin ja kannekiellon kumoaminen lisätä niiden työmäärää (s. 129 ja 130). Vahingonkorvauslain muutosten vaikutusta tuomioistuinlaitoksen

resurssitarpeeseen ei ole mietinnössä ilmaistu henkilötyövuosissa tai euroissa. Vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista ehdotetun lain vaikutuksista mietinnössä todetaan oletettavaa olevan oikeudenkäyntien lisääntyminen alkuvaiheessa, joskin menovaikutus on arvioitu ainoastaan 0,2 henkilötyövuodeksi (s. 132).

Mietinnön arvioita juttumäärien lisääntymisestä ja tuomioistuinten resurssitarpeesta on pidettävä tarpeettoman varovaisina. Resurssitarve olisi tarpeen jatkovalmistelussa selvittää.

Oletettavaa on, että mietinnön ehdotukset omalta osaltaan lisääisivät julkisyhteisöjä kohtaan nostettujen kanteiden määrää ja monimutkaistaisivat niiden käsittelyä, mikä tarkoittaa tarvetta yleisten tuomioistuinten rahoituksen lisäämiseen. Osaltaan kielteistä vaikutusta olisi myös pääkaupungin ja muun Uudenmaan alueen yleisten tuomioistuinten jutturuuhkaan.

Muutoin ehdotuksen vaikutuksista mietinnössä lausuttuun ei ole huomautettavaa.

Vahingonkorvauslain muutosehdotukset

Voitte tähän kirjoittaa yleiset huomionne vahingonkorvauslakiin ehdotetuista muutoksista.

Vahingonkorvauslain ehdotetut muutokset liittyvät kiinteästi mietinnössä ilmaistuihin tavoitteisiin (s. 117). Osaltaan ehdotetut muutokset päivittäisivät vahingonkorvauslakia nykyisen oikeuskäytännön tasalle erityisesti liittyen perus- ja ihmisoikeuksiin. Yleisesti ottaen muutokset ovat kannatettavia, mutta niitä tulee harkita erityisesti tuomioistuinten ratkaisuihin liittyvän kannekiellon ja muutoksenhakuvaatimuksen lieventämisen osalta vielä tarkasti.

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

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin ehdotettuun muutokseen ei ole huomautettavaa.

Työryhmä ehdottaa myös 3 luvun 1 §:n 2 momentin muuttamista, mistä lausuntopyyntöissä ei ole omaa osiotaan. Selvyyden vuoksi todetaan, ettei siihen ole huomautettavaa.

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

Ehdotus sisältää niin kutsutun standardisäännöksen (vahingonkorvauslaki 3 luku 2 § 2 mom.) kumoamisen, mikä on kannatettava muutos. Mietinnöstä ilmenevät perusteet standardisäännöksen kumoamiselle ovat vakuuttavat.

Ehdotetun uuden 3 luvun 2 §:n 2 momentin osalta kiinnitetään huomiota sanan ”ilmeisesti” yleiskielen kaksoismerkitykseen (”ilmiselvästi” tai ”luultavasti”). Säännöksen kielellistä ilmaisua tulisi tarkentaa sen tarkoitusta kuvaavaksi poistaen kielellinen tulkinnanvaraisuus.

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

Ehdotettu säännös sisältää lievennyksen vaatimukseen, että vahingonkärsijän on haettava muutosta tai oikaisua vahingon aiheuttaneeseen päätökseen, jollei laiminlyöntiin ole pätevää syytä. Ehdotuksen mukaisesti tilanteessa, vaikkei pätevää syytä olisi, korvaus voitaisiin tapauskohtaisen kohtuusharkinnan perusteella suorittaa kokonaan tai osaksi.

Muutoksenhakuvaatimuksen säilyttäminen on kannatettavaa ja perusteltua. Vahingonkorvauskanteen nostaminen tuomioistuimen ratkaisun johdosta ei saa muodostua luonteeltaan tosiasiallisesti ylimääräiseksi muutoksenhakuksi. Kuten mietinnössä todetaan, muutoksenhakuvaatimuksen merkitys kasvaa, jos kannekielto kumotaan (s. 92). Oikeusastejärjestyksen ja oikeusvarmuuden periaatteet ohjaavat siihen, että tuomioistuimen ratkaisujen oikeellisuus tutkitaan nimenomaisesti säädetyillä varsinaisilla ja ylimääräisillä muutoksenhakuksilla. Kohtuusperusteita voidaan jo nykyisin sisällyttää arvioon pätevästä syystä. Edellä mainitun perusteella muutoksenhakuvaatimuksen lieventäminen ehdotetuin tavoin ei vaikuta tarpeelliselta. On aiheellista rajata tuomioistuinratkaisut ehdotetun lievennyksen ulkopuolelle.

Joka tapauksessa ehdotettu lievennys on omiaan monimutkaistamaan korvauskanteiden käsittelyä ja mahdollisesti lisäämään niiden määrää yleisissä tuomioistuimissa.

Kannekiellon kumoaminen (voimassa olevan lain 3 luvun 5 §)

Ehdotuksessa esitetään kumottavaksi kannekielto kokonaan – myös tuomioistuinten ratkaisujen osalta. Kannekielto kumottaisiin muissakin tilanteissa kuin jos tuomioistuimen ratkaisu on ollut ihmisoikeuksien tai Euroopan unionin oikeuden vastainen. Tältä osin kannekiellon poistamista on vielä tarpeen harkita.

Vahingonkorvauskanteen nostamisen tuomioistuimen ratkaisun johdosta ei tule muodostua luonteeltaan tosiasiallisesti ylimääräiseksi muutoksenhakuksi. Oikeusastejärjestyksen ja oikeusvarmuuden periaatteet ohjaavat siihen, että tuomioistuimen ratkaisujen oikeellisuus tutkitaan nimenomaisesti säädetyillä varsinaisilla ja ylimääräisillä muutoksenhakuksilla. Nämä näkemykset nostetaan esille mietinnössä kannekiellon säilyttämistä puoltavina.

Mietinnössä esitetään tuomioistuinten ratkaisuja koskevan kannekiellon kumoamiselle perusteeksi, ettei korvausvaatimusta voida nykyisinkään jättää tutkimatta, jos vaatimus perustuu väitteeseen ihmisoikeuksien tai Euroopan unionin oikeuden loukkaamisesta. Mainittu johtaa nykyisessä tilanteessa oikeusastejärjestyksen sivuuttamiseen ja siihen, että tietyissä tilanteissa osa vaatimuksen perusteista tutkitaan osan jäädessä kannekiellon piiriin.

Mietinnössä tuodaan esille myös nykyisen kannekiellon vaillinaisuus. Kannekielto ei koske ratkaisun tehnyttä tuomaria tai päätöksen tehnyttä virkamiestä vastaan nostetun vahingonkorvauskanteen tutkimista. Huomionarvoista on, että tällaisia kanteita voidaan nykyisin käyttää revanssi- tai haitantekotarkoituksessa. Nykyistä tilannetta voidaankin pitää epätydyttävänä: kannekielto suojaa vain julkisyhteisöä muttei tuomareita ja virkamiehiä.

Ratkaisuksi havaittuihin puutteisiin mietinnössä esitetään kannekiellon kumoamista kokonaan. Ratkaisu on teknisesti yksinkertainen, mutta sitä tulisi vielä tarkoin harkita. Aiheellista on pitää tuomioistuinratkaisut edelleen lähtökohtaisesti kannekiellon piirissä. Kannekieltoa voitaisiin samassa yhteydessä hieman laajentaa siten, että tuomareita suojattaisiin yhtä lailla kuin valtiota.

Joka tapauksessa kannekiellon kumoaminen lisäisi yleisten tuomioistuinten resurssitarvetta, sillä se on omiaan lisäämään vahingonkorvauskanteita tuomioistuimiin ja monimutkaistamaan niiden käsittelyä. Kannekiellon kumoaminen aiheuttanee myös revanssiluonteisten kanteiden lisääntymisen yleisissä tuomioistuimissa.

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

Työryhmä ehdottaa myös uuden 3 luvun 3 §:n säätämistä vahingonkorvauslakiin, mistä lausuntopyynnössä ei ole omaa osiotaan. Säännöksessä ehdotetaan julkisyhteisön korvausvelvollisuuden laajentamista virheellisen tiedon antamisesta. Säännös lisännee jossain määrin julkisyhteisöihin kohdistettuja korvauskanteita, sillä sen soveltamiseen sisältynee väistämättä tulkinnanvaraisuutta. Esimerkiksi yksittäistapauksissa määritettäväksi jää, onko virheellisen tiedon antamisen ja aiheutuneen vahingon välillä oikeudellisesti merkityksellistä syy-yhteyttä. Näin ollen säännös osaltaan lisännee hieman juttumäärää tuomioistuimissa.

Ehdotetussa säännöksessä ei ole rajattu tuomioistuintoimintaa sen soveltamisalan ulkopuolelle. Säännöksessä olisi aiheellista todeta, ettei korvausvastuuta voi syntyä tuomioistuimen ratkaisuun merkityistä tiedoista tai ylipäätään tuomioistuinten toiminnassa annetuista tiedoista. Tuomioistuimen ratkaisut sisältävät näytön arvioinnin yhteydessä tosiseikkatietoja, mutta kysymys ei ole viranomaistiedottamisesta. Tuomioistuinratkaisujen poistaminen korvauskelpoisuuden piiristä korostaisi tuomioistuinten riippumatonta lainkäyttötehtävää. Muussa kuin tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa kysymys lienee lähinnä tuomioistuimen diaariin ja asiakirjoihin merkittyjen tietojen välittämisen oikeellisuudesta. Tuomioistuinten ei tule antaa yhteydenottajille oikeudellista neuvontaa tai opastusta.

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

Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi erityissäännös yksittäistapauksissa perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisestä. Ehdotetulla säännöksellä on tarkoitus välttää tilanne, jossa tehokasta oikeussuojakeinoa perus- tai ihmisoikeusloukkauksen täysimääräiseksi hyvittämiseksi ei olisi muutoin saatavissa. Ehdotus on kannatettava.

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

Tältä osin ehdotukseen ei ole huomauttamista.

Työryhmä ehdottaa lisäksi vahingonkorvauslain 4 luvun 3 §:n muuttamista, mistä lausuntopyyntöissä ei ole omaa osiotaan. Selvyyden vuoksi todetaan, ettei myöskään tältä osin ole huomauttamista.

Laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista

Voitte tähän kirjoittaa yleiset huomionne ehdotetusta laista.

Työryhmän ehdotus laajentaisi merkittävästi valtion ankaraa vastuuta valtion pakkotoimilla aiheutuneista vahingoista. Periaatteellisesti muutosta voidaan pitää merkittävänä ja yleisesti ottaen kannatettavana. Ehdotus vahvistaisi oikeusvaltioon kuuluvia yksilön oikeuksia.

Pakkotoimien osalta työryhmän toimeksiantoa laajennettiin sen työn aikana. Työryhmä on todennut, että lakiehdotukseen sisältyy vaikeita oikeudellisia ja periaatteellisia kysymyksiä ja ettei aihepiiristä ole laadittu lainvalmistelua palvelevaa kattavaa selvitystä. Mietinnön alustuksesta ilmenee, että työryhmä pitää ehdotustaan laiksi vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista pohjatyönä jatkokeskustelulle ja -valmistelulle. (Ks. s. 12.) Näin ollen ehdotetun lain valmistelua jatkettaneen edelleen tältä osin lainvalmistelua palvelevan selvityksen hankkimisella.

Voitte tähän kirjoittaa pykäläkohtaiset huomionne.

Ehdotetun lain 1 §:n 3 momentissa mainitaan kurinpitorangeistuksen kumoaminen ja poistaminen. Tältä osin tulee huomata, että sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 68 §:n 1 momentin mukaan rangaistulle on annettava hyvitys siltä osin kuin kurinpitopäätöksessä määrätty kurinpitorangeistus on pantu täytäntöön ja kurinpitopäätös on lopullisesti kumottu tai poistettu tai kurinpitorangeistusta on lievennetty. Ehdotettuun säännökseen tulisi siten vaihtaa viittaussäännöksen mukaisesti tai-sana ja lisätä kurinpitorangeistuksen lieventäminen.

Ehdotetun lain 2 §:n perustelujen mukaan pelkkä ehdollinen vankeus tai virkamiehelle tuomittu varoitus eivät oikeuttaisi korvaukseen, kun niissä ei ole täytäntöönpantavaa. Sen sijaan viraltapano oikeuttaisi korvaukseen, vaikkei se edellytä täytäntöönpanoviranomaisen toimia, vaikkakin mietintö mainitsee, että täytäntöönpano tulee ymmärtää laajasti. (Ks. s. 178.) Täytäntöönpanon määritelmä voinee aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta oikeuskäytännössä. Laajasti ymmärrettynä täytäntöönpanotoimena ehdollisesta vankeudesta tehdään rikosrekisterimerkintä tai virkamiehelle annetusta varoituksesta merkintä nimikirjaan. Myöskään sotilaille tuomittuna rangaistuksena muistutusta ei mainita, vaikka muistutus pannaan lain mukaan täytäntöön antamalla se henkilökohtaisesti (ks. laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimista 72 §).

Ehdotetun lain 12 §:n 1 momentissa käytetään harkinnanvaraa ilmaisevasti muotoilua ”korvaus voidaan jättää kokonaan tai osaksi maksamatta”. Tältä osin olisi selvempää merkitä ”voidaan” sanan sijaan ”tulee”. Harkinta kohdistuu siihen, onko vahingonkärsijä toiminut tahallisesti tai törkeän huolimattomasti. Tilannetta, jolloin vahingonkärsijä on tahallisesti tai törkeän huolimattomalla menettelyllään aiheuttanut pakkokeinon käyttämisen, mutta silti tuomittaisiin täysi korvaus, ei ole säännöksen perusteluissa esitetty.

Ehdotetun lain 13 §:n 3 momentti koskee niin kutsuttua puhdasta varallisuusvahinkoa. Säännös sallisi sen korvaamisen ainoastaan rajoitetuin edellytyksin. Perustelujen mukaan kynnys niiden korvauskelpoisuudelle tulisi pitää korkealla. On huomattavissa, että säännöksen muotoilu on väistämättä laeva ja jättää paljon sijaa tuomioistuinkäytännölle. Tulkinnanvaraisuuden välttämiseksi olisi harkittava, tulisiko puhtaan varallisuusvahingon korvaaminen jättää kokonaan ehdotuksen ulkopuolelle. Lienee melko yleistä, että esimerkiksi vapaudenmenetyksen kohteena olleella epäillyllä on väitteitä ansionmenetyksestä tai hänen yritystoiminnalleen aiheutuneesta vahingosta. Aiheettoman pakkotoimen aiheuttaman vahingon sietokynnyksen ylittäminen on tulkinnanvaraista.

Laki pakkokeinolain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

Tähän osioon ei ole huomautettavaa.

Laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

Ehdotetun 2 a §:n sisältö liittyy menettelyllisesti vahingonkorvauslain kannekiellon kumoamiseen. Kannekiellon poistamisen osalta viitataan huomioihin edellä. Edellä on katsottu, ettei kannekiellon poistaminen ole tuomioistuimen ratkaisujen osalta aiheellista.

Pääsääntönä ehdotetussa 2 a §:ssä olisi, että tuomioistuimen ratkaisun johdosta aiheutuneen vahingon korvaamiseksi olisi nostettava kanne tuomioistuimessa. Poikkeukseksi pääsääntöön säädettäisiin tilanteet, jolloin valtion korvausvelvollisuutta voida pitää selvänä. Säännöksessä tai sen perusteluissa ei ole tarkennettu, mitkä olisivat tällaisia tilanteita.

Oikeusvaltiossa on tärkeää, ettei hallitusvaltaa edustava hallintoviranomainen puutu riippumattomien tuomioistuinten ratkaisujen oikeellisuuden arviointiin. Taustalla on vallan kolmijaon periaate, jota ilmentää myös Suomen perustuslain 3 §. Ehdotetun 2 a §:n muotoilu pyrki antamaan Valtiokonttorille toimivallan arvioida, milloin tuomioistuimen ratkaisu on ollut selvästi virheellinen. Ehdotettu muotoilu on mainitusta näkökulmasta periaatteellisesti ongelmallinen.

Toinen vaihtoehto olisi määrittää ennalta ja suppeasti laissa tilanteet, jolloin kannetta ei tuomioistuimen virheen nojalla vahingonkorvauksen suorittamiseksi tarvittaisi. Tämä vaihtoehto ei silti olisi vailla periaatteellista ongelmaa.

Lisäksi tehdään kielellinen huomio. Ehdotetussa 2 a §:ssä käytetään sanaa tuomioistuimen päätös. Riita- ja rikosasioiden tuomioita ei liene tarkoitettu rajattavan pois säännöksen soveltamisalan piiristä. Yleisten tuomioistuinten prosessioikeudellisessa kielenkäytössä tuomioistuimen päätös on eri asia kuin tuomio (ks. oikeudenkäymiskaari 24 luku 1 § ja laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 11 luku 1 §). Näin ollen esitetään, että tuomioistuimen päätöksen sijaan lakitekstissä käytettäisiin yleissanaa tuomioistuimen ratkaisu.

Tällöin ehdotetun sijaan uusi 2 a § olisi muodossa:

Tuomioistuimen päätökseen perustuvan korvaushakemuksen käsittely

Jos vaatimus koskee tuomioistuimen ratkaisusta aiheutuneen vahingon korvaamista eikä tuomioistuimen ratkaisua ole muutettu tai kumottu taikka virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi tai veloitettu korvaamaan vahinkoa, korvausvaatimus on käsiteltävä tuomioistuimessa.

Laki poliisilain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa yleiset huomionne ehdotetusta laista.

Tähän osioon ei ole huomautettavaa.

Voitte tähän kirjoittaa pykäläkohtaiset huomionne.

-

Laki rajavartiolain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

Tähän osioon ei ole huomautettavaa.

Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

Tähän osioon ei ole huomautettavaa.

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

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

Tähän osioon ei ole huomautettavaa.

Työryhmä ehdottaa lisäksi ulosottokaaren muuttamista, mistä lausuntopyyntöissä ei ole omaa osiotaan. Selvyyden vuoksi todetaan, ettei ulosottokaaren muutosehdotukseen ole huomautettavaa.

Lausunnon valmistelu

Lausunnon on valmistellut asessori Anssi Rantala.

Hovioikeuden presidentti

Asko Välimaa

Palomäki Pilvi
Helsingin hovioikeus