



Asia: VN/18255/2021

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskeva työryhmämietintö

Ehdotusta koskevat yleiset huomiot

Voitte tähän lausua yleisesti ehdotettujen säännösten sisällöstä.

Julkisyhteisöjä koskevat vahingonkorvaussäännökset vaativat uudistusta, jotta ne vastaisivat paremmin ja kattavammin nykyisiä oikeusturvaodotuksia sekä oikeuskäytännössä julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuudesta syntyneitä linjanvetoja. Ehdotus on tähän nähden perusteltu.

Hallintolainkäytön näkökulmasta nousee kuitenkin esille erityisesti muutoksenhaun ja vahingonkorvausvaatimuksen välinen suhde, kun korvausvaatimuksen perusteena on hallintopäätöksen väitetty virheellisyys. Viranomaiset toimivat perustuslain hallinnon lainalaisuusperiaatteen nojalla. Hallintotuomioistuinten tehtävänä on muutoksenhakueliminä arvioida, ovatko hallinnon päätökset lainmukaisia. Tuomioistuimeen pääsyä edeltää valtaosassa asioita hallinnon sisäinen maksuton oikaisuvaatimusmenettely. Hallinnon samoin kuin hallintotuomioistuinten ratkaisumenettelyn osalta on haastavaa määritellä, milloin on toimittu virheellisesti. Ensinnäkin lainsäädäntö on usein tulkinnanvaraista ja vasta mahdollinen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu lopulta osoittaa, mikä on oikea tulkinta. Lisäksi hallintolainkäyttöprosessissa voidaan esittää prosessin aikana uutta selvitystä aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka, jolloin asia ei ole välttämättä faktoiltaan samanlainen, mitä se oli hallinnossa. Usein asian arviointi niin hallinnossa kuin tuomioistuimessa edellyttää tulkintaa, jossa voi perustellusti olla useitakin ratkaisuvaihtoehtoja. Lieneekin harvinaista, että päätöksen asiasisällön osalta voitaisiin osoittaa, että päätöstä tehdessä on hallinnossa tai hallintotuomioistuimessa toimittu lainvastaisesti, esimerkiksi soveltamalla väärää lainsäädäntöä, vaikka päätöstä muutettaisiin ylemmässä asteessa. Menettelyvirheet sen sijaan ovat selkeämmin osoitettavissa. Erityisen haastavaksi tilanne muodostuu, mikäli hallintopäätöksen virheellisyyttä arvioidaan vahingonkorvausmenettelyssä, ilman, että pohjana olisi hallintotuomioistuimen päätöstä asiassa. Järjestelmää, jossa hallinnon päätöksistä on käytössä laaja ja varsin edullinen muutoksenhakumenettely, tulisi aina pitää ensi sijaisena korjaavana menettelynä. Tätäkin tärkeämpää on kaikin tavoin edistää selkeällä ja huolella valmistellulla lainsäädännöllä sekä hyvällä ja asiantuntevalla hallinnolla sitä, että hallinnon päätökset ovat lainmukaisia eikä vahingonkorvausvaatimusten tarvetta näiltä osin syntyisi. Sellainen asetelma, jossa vahingonkorvauskanteiden nostaminen ilman, että asia olisi käsitelty muutoksenhakumenettelyssä, tulisi olla hyvin poikkeuksellista. Muutoin on vaarana, että ajaudumme yhteiskuntaan, jossa hallinto ei enää toimi, koska jokainen mahdollinen tulkintaerimielisyys voisi johtaa

vahingonkorvauskanteisiin. Tällaista tilannetta ei myöskään voida pitää perusteltuna tuomioistuinten osalta niiden perustuslaillinen tehtävä ja asema huomioon ottaen. Vaikka muutoksenhaun laiminlyönti ilman pätevää syytä ehdotuksen mukaan edelleenkin voisi johtaa korvauksen epäämiseen, näyttäisi lain henki kuitenkin ehdotuksen perusteella kääntyvän siihen suuntaan, että se houkuttelee nostamaan vahingonkorvauskanteita tulkintakysymyksistä. Tätä pitäisi välttää ja asiaa tulisi tältä osin vielä arvioida tarkemmin.

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.

Ehdotus laajentaa korvausvastuuta, mikä todennäköisesti lisää vahingonkorvauskanteiden määrää ja yleisten tuomioistuinten työmäärää. Todennäköisesti ehdotetut muutokset voimaan tullessaan myös tuottaisivat koko joukon tulkinnanvaraisiakin ratkaisutilanteita, joten asiat saattaisivat olla vaativia ja työläitä. Toisaalta on otettava huomioon, että vahingonkorvauskanteen kuluriski luonnollisesti karsii kanteiden määrää. Näin ollen asiamäärän kasvua on haastavaa ennakoida. Joka tapauksessa asiamäärien kasvuun tulisi varautua resurssitoitossa tuomioistuinlaitosta. Näin ollen resurssitarvetta tulisi selvittää.

Sinänsä vahingonkorvauskanteesta aiheutuva kuluriski johtaa eriarvoiseen mahdollisuuteen hakea asiassaan oikeusturvaa. Hallintolainkäytön asioissa on joissakin yhteyksissä nostettu esille sekin mahdollisuus, että vahingonkorvausvaatimuksen koskien hallintopäätöksellä tehtyä virhettä voisi tehdä hallinto-oikeuteen samassa yhteydessä, kun valitetaan päätöksestä. Tämä vaihtoehto olisi asiakkaan kannalta edullinen, mutta voisi toisaalta johtaa merkittävään työn lisääntymiseen hallinto-oikeuksissa, kun kynnys vaatimuksen tekemiselle olisi hyvin matala ja vaatimuksia todennäköisesti esitettäisiin lähestulkoon kaikissa asioissa. Lienee perusteltua pysyttää vahingonkorvausasioiden käsittely kaikin osin yleisissä tuomioistuimissa, mistä tässäkin ehdotuksessa on lähdetty. Toisaalta esimerkiksi viivästyshyvityksen kaltainen helppokäyttöinen korvausmuoto on selkeissä tapauksissa ollut toimiva keino antaa oikeussuojaa. Selvät tapaukset voidaan toki korvata valtiokonttorin päätöksellä nykyisenkin lain mukaan.

Vahingonkorvauslain muutosehdotukset

Voitte tähän kirjoittaa yleiset huomionne vahingonkorvauslakiin ehdotetuista muutoksista.

Jäljempänä on otettu kantaa erityisesti niihin lakiehdotuksen kohtiin, jotka kytkeytyvät hallinto-oikeuden ja hallinnon toimintaan.

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

Nykyisessä laissa oleva standardisäännös, jonka mukaan julkisyhteisöllä on korvausvelvollisuus vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohduudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu, on siihen nähden perusteltu, että se ottaa huomioon myös ne olosuhteet, joissa viranomaiset joutuvat ratkaisujaan tekemään. Erityisesti poikkeusoloissa joudutaan tilanteisiin, joissa uusi lainsäädäntö on luotava nopealla aikataululla tyhjistä ja sen soveltaminen aloitetaan ilman ohjaavaa oikeuskäytäntöä nopeassa tahdissa suurilla volyyymeilla. Standardisäännös on erityisesti näissä tilanteissa ollut tarpeellinen luomaan raameja

korvausvelvollisuuden rajoille. Standardisäännöksen poistamisedotuksen vaikutuksia tulisi vielä tarkoin arvioida.

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

Lakiehdotuksen toissijaisen korvausvelvollisuuden osalta voi olla vaikeaa jäljittää, mitä tarkoitetaan asianomaisella julkisyhteisöllä. Ilmeisesti sitä julkisyhteisöä, jonka käyttämää julkista valtaa on aikanaan lailla annettu muun kuin julkisyhteisön käytettäväksi.

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

Uuden säännöksen sanamuoto on epäselvä ja vaatisi uudelleen arviointia. Voisiko olla riittävää, jos nykyisen lain 4 §:ään lisättäisiin nyt puheena olevan ehdotuksen toinen virke 2 momentiksi, jolloin kohtuuttomuustilanne voitaisiin ottaa erikseen huomioon.

Kannekiellon kumoaminen (voimassa olevan lain 3 luvun 5 §)

Kannekiellon poistamiselle on perusteensa, mutta sen poistaminen voi johtaa ongelmiin siitä lähtökohdasta, mitä edellä ehdotusta koskevissa yleisissä huomioissa on todettu tulkinnanvaraisista ratkaisutilanteista suhteessa viranomaisten ja hallintotuomioistuinten toimintaan. Asiaa tulisi vielä tarkemmin arvioida.

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

-

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

Säännös on uusi ja lähtökohtaisesti perusteltu, mutta voi aiheuttaa tulkintaongelmia siltä osin, millainen/minkä asteinen perus- ja ihmisoikeusloukkaus on vahingonkorvauksena hyvitettävä. Käytännössä esimerkiksi hallintopäätöksiä tehtäessä eri perusoikeudet voivat joutua ristiriitaan ja niitä joudutaan niin päätöstä tehtäessä kuin päätöksen lainmukaisuutta muutoksenhaussa arvioitaessa tarkastelemaan ja punnitsemaan useasta näkökulmasta. Vahingonkorvaus tulisi sitoa ilmeisiin perus- ja ihmisoikeusloukkauksiin.

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.

Ilmeisesti ehdotetun 2a § on tarkoitus sulkea valtiokonttorin toimivallan ulkopuolelle sekä ne tilanteet, joissa tuomioistuimen päätökseen ei ole haettu muutosta että tilanteet, joissa on haettu muutosta, mutta päätöstä ei ole ylemmässä tuomioistuimessa muutettu. Siltäkin osin, kun päätöstä mahdollisesti on kokonaan tai osittain ylemmässä tuomioistuimessa muutettu, ei voida tehdä sitä yksiselitteistä johtopäätöstä, että päätös on ollut sillä tavoin virheellinen, että korvauseruste olisi olemassa. Tähtäkään osin ei siten ole selvää, että toimivalta asiassa sopii valtiokonttorille. Jos lähdetäisiin siitä, että, mikäli ylempi tuomioistuin muuttaa alemman tuomioistuimen ratkaisua, niin korvauseruste on lähtökohtaisesti selkeä, olipa ratkaisu miten tulkinnallinen tahansa, se johtaisi todennäköisesti suureen määrään vahingonkorvausvaatimuksia ja myös merkittäviin taloudellisiin vaikutuksiin. Tältä osin ehdotettu säännös vaaitisi vielä arviointia ja tarkennusta. Lisäksi tulisi tarkastella myös sitä kysymystä, sopiiko muutoksenhakuasteen päätöstä koskevan vahingonkorvausasian ratkaiseminen oikeusastehierarkiat huomioon ottaen käräjäoikeuden toimivaltaan vai pitäisikö tästä säätää erikseen.

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.

-

Pitkäranta Ann-Mari
Helsingin hallinto-oikeus