

Asia: VN/18255/2021

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskeva työryhmämietintö

Ehdotusta koskevat yleiset huomiot

Voitte tähän lausua yleisesti ehdotettujen säännösten sisällöstä.

Ehdotusta koskevat yleiset huomiot

Lausunnon kohteena oleva työryhmämietintö on hovioikeuden käsityksen mukaan etenkin mietinnössä esille tuotuihin aikataulullisiin haasteisiin nähden huolellisesti laadittu ja hyvin perusteltu. Eri alojen asiantuntijoita on kuultu monipuolisesti, ja mietinnössä on syvällisesti pohdittu niin vahingonkorvaus-, valtiosääntö- kuin hallinto-oikeuttakin.

Työryhmämietinnön aihe on periaatteellisella tasolla tärkeä ja myös monitahoinen. Tältä osin siihen on tärkeää suhtautua siten kuin mietinnössä itsessäänkin painotetaan: kyse on ”pohjatyöstä jatkokeskustelulle ja -valmistelulle”, ei jonkinlaisesta valmiista ja loppuun asti mietitystä lakiehdotuksesta.

Hovioikeus kannattaa sinällään työryhmämietinnössä esitettyjä uudistuksia. Mietintö sisältää kuitenkin tiettyjä yleisten tuomioistuinten näkökulmasta epäselviä ja mahdollisesti ongelmallisia vahingonkorvauslain muuttamiseen liittyviä seikkoja, jotka pyritään seuraavaksi tuomaan tarkemmin esille.

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.

-

Vahingonkorvauslain muutosehdotukset

Voitte tähän kirjoittaa yleiset huomionne vahingonkorvauslakiin ehdotetuista muutoksista.

Vahingonkorvauslain osalta mietinnössä näyttäisi olevan kyse lähinnä vallitsevan oikeustilan kodifioinnista ja julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevien säännösten saattamisesta ajan tasalle ilman, että esimerkiksi perustuslaki, ihmisoikeusvelvoitteet tai EU-oikeus tätä välttämättä edellyttäisivät. Tältä osin mietinnön keskeisimmät uudistukset liittyvät ehdotettuun uuteen lakiin vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista, joka laajentaisi nimenomaan ankaraa korvausvastuuta vapaudenmenetysten ohella moniin muihinkin pakkotoimiin.

Samalla on kuitenkin syytä huomata, etteivät esimerkiksi kysymykset perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamisista taikka niiden korvaamisesta ole kovin yleinen ja tavanomainen asiaryhmä yleisissä tuomioistuimissa. Perus- ja ihmisoikeudet tulevat yleisten tuomioistuinten lainkäytössä usein esiin välillisten esimerkiksi oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden arviointiin liittyvien tulkinnallisten vaikutusten kautta. Yleinen tuomioistuin ei usein joudu ottamaan nimenomaisesti kantaa siihen, onko perus- tai ihmisoikeuksia loukattu tai paljonko tällaisesta tulisi maksaa vahingonkorvausta. Suoranaiset perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamista koskevat vahingonkorvauskanteet ovat hovioikeuden käsityksen mukaan nykyisin harvinaisia yleisissä tuomioistuimissa.

Yleisten tuomioistuinten näkökulmasta keskeisin uudistus liittyy esitettyyn uuteen VahL 3:7 §:n säännökseen perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksen hyvittämisestä. Monet sen yhteydessä esitetyt näkökohdat pätevät sinällään myös ehdotettuun uuteen VahL 3:3 §:n säännökseen viranomaisen virheellisestä informaatiosta aiheutuneen puhtaan varallisuusvahingon korvaamisesta. Koska jälkimmäinen säännös on hyvin tarkkarajainen ja koska se on rajoitettu pelkästään taloudellisten vahinkojen korvaamiseen, seuraavassa keskitytään VahL:n 3:7 §:än. Lisäksi esitetään kahteen muuhun pykäläehdotukseen vähäisiä muutoksia, jotka johtaisivat nyt ehdotettua selkeämmän korvauskynnyksen asettamiseen. Hovioikeuden ehdottamalla täsmennyksellä olisi mahdollista puuttua etenkin korvauskanteiden väärinkäyttötilanteisiin. Ehdotuksen taustalla on se syy, että jo nykyisin tuomioistuimissa ajetaan jonkin verran kanteita, joilla ei käytännössä ole menestymisen mahdollisuuksia, mutta jotka työllistävät tarpeettomasti tuomioistuimia ja valtion puhevaltaa käyttäviä virkamiehiä. Englantilaisessa oikeudenkäytössä voidaan joissakin tällaisissa tapauksissa nimetä henkilön asemaksi ”vexatious litigant”, jolloin hän tarvitsee luvan kanteensa nostamiseen.

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

-

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

-

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

Ehdotettua ja sinällään perusteltua muutoksenhakuun velvoittavan säännöksen lievennystä olisi syytä kompensoida edellyttämällä kohtuuttomuudelta ilmeisyyden tai selvyiden kaltaisen kynnyksen ylittymistä. Tätä kautta olisi mahdollista jättää selvästi perusteettomat vaatimukset käsittelemättä esimerkiksi haastetta antamatta tai ainakin niiden käsittelyn voisi päättää jo prosessin varhaisessa vaiheessa.

Ehdotetun säännöksen viimeinen virke voisi siis olla muodossa:

Korvausta ei kuitenkaan voida evätä siltä osin kuin epäämistä voidaan olosuhteet huomioon ottaen pitää ilmeisen/selvästi kohtuuttomana.

Kannekiellon kumoaminen (voimassa olevan lain 3 luvun 5 §)

Ottaen huomioon edellä esitettyjen lisäksi mietinnössä (s. 93) todetut perusteet kannekiellon säilyttämiselle katsoo hovioikeus, että tältä osin ehdotettua luontevampi ratkaisu olisi kumoamisen sijasta muuttaa nykyistä kannekieltoa esimerkiksi seuraavaan tapaan:

Kannetta valtioneuvoston, ministeriön, valtioneuvoston kanslian tai tuomioistuimen päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa ilman erityistä syytä nostaa, ellei päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka ellei virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa. Milloin hallintoviranomaisen päätökseen on haettu muutosta valtioneuvostolta tai, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa kannetta siltä osin kuin päätös on jätetty pysyväksi.

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

-

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

Mietinnössä todetuilla tavoin perus- ja ihmisoikeuksien loukkaaminen on mahdollista jo nykyisen oikeuskäytännön valossa hyvittää rahallisesti. Siitä, voidaanko tätä pitää mietinnössä väitetyllä tavalla ”yleisenä ja keskeisenä keinona” perus- ja ihmisoikeuden loukkauksen hyvittämiseen (mietinnön s. 96), on hovioikeus edellä mainituilla tavoin hieman eri mieltä.

Hovioikeus katsoo, että ehdotettu uusi vahingonkorvaussäännös saattaa johtaa lainkäyttötoiminnassa sellaisiin merkittäviin muutoksiin, jotka eivät suoranaisesti ilmene mietinnöstä. Mietinnössä ei ensinnäkään nimenomaisesti juuri oteta kantaa julkisyhteisön korvausvastuun menettelylliseen puoleen (mietinnön s. 18-21). Lisäksi mietinnössä keskitytään ehdotettujen uudistusten vaikutuksia arvioitaessa lähinnä taloudellisiin seikkoihin, ja siinäkin yhteydessä valtiolle mahdollisesti lisääntyvien korvausvelvoitteiden määrään.

Hovioikeus ei pidä poissuljettuna, että laissa säännelty mahdollisuus perus- ja ihmisoikeusloukkausten rahalliseen korvaamiseen julkista hallintotehtävää hoitavan yhteisön toimesta saattaisi johtaa selvästi tuntuvampaan työmäärän lisääntymiseen yleisissä tuomioistuimissa kuin mietinnössä (s. 124) arvioitu ”joidenkin kymmenien” myönteisten korvausratkaisujen vuositason nousu antaa ymmärtää.

Tähän vaikuttanee ensinnäkin huomattavasti tapa, jolla asiaa mediassa tullaan käsittelemään: tiedotetaanko korvauksen hakemisen mahdollisuudesta yleisölle laajasti ja markkinoidaanko oikeudenkäyntiavustajille mahdollisuutta valvoa päämiehen etua tällaisilla kanteilla. Mikäli uutisointi asiasta jää vähäiseksi, eikä asiaa esimerkiksi oikeudenkäynneissä avustavien tahojen koulutustilaisuuksissa pidetä olennaisena muutoksena esillä, tällaisia vaatimuksia ei välttämättä yleisissä tuomioistuimissa juurikaan esitetä.

Toiseksi on olennaista tunnistaa, etteivät mahdolliset vahingonkorvauskanteet välttämättä yleisissä tuomioistuimissa esiinny sillä tavoin itsenäisinä asioina kuin Valtiokonttorin näkökulmasta laaditussa mietinnössä tunnutaan ajattelevan. Etenkin rikosprosessin yhteydessä on ajateltavissa lukuisia perus- ja ihmisoikeusloukkauksia, joista rikosasian osapuolet ainakin periaatteessa voisivat esittää pääasian yhteydessä erinäisiä liitännäisvaatimuksia. Lisäksi erilaisissa julkista hallintotehtävää käyttäviä tahoja koskeissa muissakin prosessilajeissa on ajateltavissa perus- ja ihmisoikeusloukkaus esimerkiksi suorituskanteiden toissijaisena kanneperusteena.

Vaikka edellä hahmotellut kehityskulut jäisivät määrällisesti melko vähäisiksi, väitettyjen perus- ja ihmisoikeusloukkausten vahingonkorvausoikeudellinen ratkaiseminen asettaa lainkäyttäjän joka tapauksessa uudenlaiseen ja epätavanomaiseen asemaan. Lainkäyttäjän tulee kyetä määrittämään, mitä perus- ja ihmisoikeuksien loukkaaminen tarkoittaa erilaisissa tilanteissa, miltä osin loukkaus on korvattava rahallisesti ja mikä on kunkin loukkauksen rahamääräinen arvo. Lisäksi lainkäyttäjän on otettava kantaa vahingonkorvauksen toissijaisuuden vuoksi mahdollisten ensisijaisen oikeussuojakeinojen merkitykseen asiassa.

Mietinnön mukaan esimerkiksi kysymystä perus- ja ihmisoikeuden loukkauksen olemassaolosta tulee arvioida ottaen erityisesti huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ”mittava oikeuskäytäntö” sekä korkeimman oikeuden ennakkopäätökset. Lisäksi vahingonkorvauksen toissijaisuus jättää mietinnön mukaan huomattavasti harkintavaltaa tuomioistuimelle (s. 172). Kyse on asioista, joiden arviointi sinällään toki yleisissä tuomioistuimissa onnistuu. Etenkin alkuvaiheessa on kuitenkin huolehdittava esimerkiksi koulutuksilla myös siitä, että lainkäyttäjillä on tällaisten ratkaisujen tekemiseen riittävän syvälinen osaaminen. Lainkäyttäjille tulee järjestää perehtymiseen aikaa, ja tuomioistuimille tulee tarjota uudistuksen läpivientiä varten riittävät resurssit.

Hovioikeuden käsityksen mukaan kyse on siis asioista, joiden arviointi ja asianmukainen prosessuaalinen läpivienti aiheuttaa etenkin alkuvaiheessa ponnistuksia niin lainkäyttäjiltä kuin myös

oikeudenkäynnissä avustavilta tahoilta ja muilta sidosryhmiltä. Uudistus voi aiheuttaa lainkäytön näkökulmasta myös lisätyötä ja siis lisäresurssien tarvetta. Kyse on siitä, että uudenlaisten kannetyyppien ja -perusteiden vaikutuksesta itse oikeudenkäynti saattaa muodostua aiempaa työläämmäksi.

Lainsäädäntöhankkeessa tulisi edellä mainituista syistä arvioida tarkemmin uudistuksen tosiasiallisia vaikutuksia yleisiin tuomioistuimiin ja niiden toimintaan. Valmistelussa on syytä selvittää konkreettisemmin VahL:n 3:7 §:n mukaisen vahingonkorvausvastuun käytännön toteuttamistapoja: millaisia kanteita tuomioistuimissa tullaan todennäköisesti ajamaan, minkälaisessa prosessissa vaatimuksia esitetään sekä minkälaiset työkalut ja osaaminen yleisissä tuomioistuimissa on käytössä näiden uusien asiatyypien ratkaisemiseksi. Lisäksi on tarkemmin pohdittava, mikä taho edustaisi valtiota esimerkiksi sellaisessa prosessissa, jossa vahingonkorvauksesta esitetään liitännäisvaatimus. Valvoisiko esimerkiksi syyttäjä valtion etua rikosasiassa, jossa esitetään liitännäisvaatimus ihmisoikeuksien loukkaamisen hyvittämisestä.

Hovioikeus katsoo lisäksi, että jatkovalmistelussa on tarpeen lausua nykyistä mietintöä huomattavasti selvemmin julki lainsäätäjän käsitys siitä, minkä tyyppisiin tilanteisiin liittyen rahallinen korvaus perus- ja ihmisoikeusloukkauksista on tarkoitettu, kuinka paljon lainkäyttäjälle on tarkoitettu jättää harkintavaltaa ja millaisten suuntaviivojen valossa muiden oikeussuojakeinojen ensisijaisuutta tulisi arvioida.

Vielä hovioikeus katsoo, että ehdotetun säännöksen vaikutusten osalta olisi syytä tarkemmin selvittää esimerkiksi ilmeisesti vastaavan säännöksen vuosina 2018 ja 2022 omaksuneessa Ruotsissa saatuja kokemuksia.

Itse ehdotetun säännöksen sanamuodon tulisi tuomioistuinten työmäärän ja perusteettomien korvauskanteiden rajoittamiseksi olla seuraava:

Jos perustuslaissa (731/1999) turvattua perusoikeutta taikka Suomea sitovassa kansainvälisessä ihmisoikeussopimuksessa turvattua ihmisoikeutta on selvästi loukattu, valtion tai muun loukkauksesta vastuussa olevan julkisyhteisön tai julkista hallintotehtävää hoitavan muun yhteisön on korvattava loukkauksella aiheutettu vahinko siinä määrin kuin loukkauksen hyvittäminen sitä edellyttää ja sen estämättä, mitä korvauksen edellytyksistä säädetään 5 luvun 1 ja 6 §:ssä. Korvausta määrättäessä ei sovelleta tämän luvun 6 §:ää. Mitä 2 §:ssä säädetään julkisyhteisön korvausvastuusta ja oikeuden siirtymisestä, koskee myös tämän pykälän mukaista korvausvelvollisuutta.

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.

-

Holm Tiina

Vaasan hovioikeus - Lausunnon valmistelivat hovioikeudenneuvos Samuli Nyblom ja hovioikeuden esittelijä Juho Rankinen.