

Asia: VN/18255/2021

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskeva työryhmämietintö

Ehdotusta koskevat yleiset huomiot

Voitte tähän lausua yleisesti ehdotettujen säännösten sisällöstä.

Oikeusministeriö on pyytänyt Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueelta lausuntoa (19.1.2023, VN/18255/2021) julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskevasta työryhmämietinnöstä. (oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2023:4;). Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue kiittää työryhmää mietinnöstä ja mahdollisuudesta lausua.

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.

-

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

Työryhmän mietinnössä on ehdotettu julkisyhteisön korvausvastuuta koskevan standardisäännöksen poistamista. Standardisäännöksen poistaminen voi osaltaan johtaa julkisyhteisöille esitettävien korvausvaatimusten määrälliseen kasvuun. Standardisäännöksen merkitystä ja mahdollista säilyttämistä esimerkiksi täsmennytyssä muodossa tulisi kuitenkin vielä arvioida jatkovalmistelussa esimerkiksi tilanteissa, joissa arvioidaan julkisyhteisöjen sisällöltään virheelliseen viestintään liittyvää vastuuta. Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännöstä ilmenevällä tavalla myös viestinnässä saattaa olla kysymys julkisen vallan käytöstä (esim. KKO 1989:50 ja KKO 2022:21) Standardisäännöksellä voisi olla selventävä merkitys sen suhteen, ettei säännöksen tarkoituksesta poikkeava vähäinen tai

merkityksetön poikkeama julkisyhteisön toiminnassa ole sellainen virhe tai laiminlyönti, joka aiheuttaa vahingonkorvausvastuun.

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

Muun yhteisön korvausvastuun kirjaamista lakiin voidaan pitää tilannetta selkeyttävänä Ehdotettu julkisyhteisön toissijainen korvausvastuu parantaa vahingonkärsijän asemaa ja oikeusturvaa siltä osin kuin vahinkoa ei voida korvata esimerkiksi sen yhteisön, jolle julkinen hallintotehtävä on annettu, vakuutuksesta. Työryhmän mietinnössä jää kuitenkin epäselväksi, mitä julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnan näkökulmasta. Kuntien ostopalveluissa vahinkoja on korvattu kuntien toimesta vahingonkärsijöille tähänkin asti isännänvastuun perusteella ja peritty vahingonaiheuttajalta regressioikeuden nojalla.

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

Asiakkaita tulisi kannustaa käyttämään ensisijaisia muutoksenhakekeinoja virheellisiin päätöksiin jo oikeuskäytännön muodostumisenkin kannalta erityisesti silloin, kun kysymys on harkinnanvaraisesta päätöksenteosta. Vaikka ehdotetun säännöksen sanamuotoa on lievennetty muutoksenhakuvelvollisuuden osalta, ehdotusta voi pitää sinänsä hyvänä, koska vahingonkärsijää ohjataan käyttämään laillista muutoksenhakuoikeuttaan virheelliseen päätökseen uhalla, että vahingonkorvaus voidaan muutoin evätä. Ehdotettu säännös jättää myös korvausvelvollisuutta arvioiville viranomaisille harkintavaltaa yksittäisissä tapauksissa.

Kannekiellon kumoaminen (voimassa olevan lain 3 luvun 5 §)

-

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

Vahingonkärsijän oikeusturvan parantamisen näkökulmasta ehdotusta voidaan sinänsä pitää perusteltuna. Ehdotuksen mukaan julkisyhteisön korvausvastuu laajenee virheellisen informaation antamiseen tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, mikä tulee johtamaan julkisyhteisöille ja muille yhteisöille esitettävien korvausvaateiden merkittävään lisääntymiseen.

Työryhmän mietinnössä ehdotusta on arvioitu lähinnä tuomioistuinprosessien näkökulmasta. Myös kunnissa ja hyvinvointialueilla arvioidaan viranomaisten omaa korvausvastuuta vahingonkorvauslain säännösten nojalla osana viranomaisten omavalvontaa ja muistutuksen käsittelyä. Tosiasiassa kunnissa ja hyvinvointialueiden mainituissa prosesseissa joudutaan väistämättä suorittamaan näytön arviointia. Ehdotettu muutos voi johtaa siihen, että kunnilla ja hyvinvointialueilla ei ole monimutkaistuvan lainsäädännön ja vasta syntyvän oikeuskäytännön vuoksi enää edellytyksiä korvausvaatimusten käsittelyyn omissa prosesseissa.

Työryhmän mietinnössä jää epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi, mitä yhteisön toiminnassa annettavalla virheellisellä informaatiolla tarkoitetaan tai milloin väärän tiedon antamiseen liittyy julkisyhteisön virhe tai laiminlyönti. Tähän tulisi kiinnittää huomiota jatkovalmistelussa ja selventää, minkälaisissa konkreettisissa tapauksissa säännös voisi tulla sovellettavaksi.

Mikäli ehdotettu muutos toteutuu, neuvonnassa annetussa pienestäkin virheestä voi aiheutua yksittäisessä tapauksessa kohtuuttomat vahingonkorvausvaatimukset julkisyhteisöille.

Virheellisen informaation antamisen välttämiseksi asiakkaalle annetun neuvonnan kirjaaminen korostuu ja vaikuttaa neuvontaa antavan henkilöstön koulutustarvetta lisäävästi. Seuraamuksena voi olla myös se, että neuvonnassa ja muun informaation antamisessa pyritään niukkojen tietojen antamiseen ja erilaisten hyvän hallinnon periaatteiden vastaisten varaumien käyttämiseen, mikä voi aiheuttaa epäselvyyttä asiakkaiden näkökulmasta.

Työryhmän mietinnössä on ehdotettu julkisyhteisön korvausvastuuta koskevan standardisäännöksen poistamista. Standardisäännöksen poistaminen voi osaltaan johtaa julkisyhteisöille esitettävien korvausvaatimusten määrälliseen kasvuun. Standardisäännöksen merkitystä ja mahdollista säilyttämistä esimerkiksi täsmennytyssä muodossa tulisi kuitenkin vielä arvioida jatkovalmistelussa esimerkiksi tilanteissa, joissa arvioidaan julkisyhteisöjen sisällöltään virheelliseen viestintään liittyvää vastuuta. Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännöstä ilmenevällä tavalla myös viestinnässä saattaa olla kysymys julkisen vallan käytöstä (esim. KKO 1989:50 ja KKO 2022:21). Standardisäännöksellä voisi olla selventävä merkitys sen suhteen, ettei säännöksen tarkoituksesta poikkeava vähäinen tai merkityksetön poikkeama julkisyhteisön toiminnassa ole sellainen virhe tai laiminlyönti, joka aiheuttaa vahingonkorvausvastuun.

Julkisyhteisöjen näkökulmasta epäkohtana voidaan pitää myös sitä, että ehdotetun muutoksen mukaan vahingonkorvausvaatimusta ei voida ehdotuksen mukaan kohdistaa suoraan myös virheellisen informaation antaneeseen työntekijään tai viranhaltijaan.

Ehdotettu säännös on kirjoitettu väljästi, mikä voi aiheuttaa korvausvaatimuksia käsitteleville viranomaisille ongelmallisia tulkintatilanteita esimerkiksi sen suhteen, milloin vahingon kärsineellä on ollut ”perusteltu aihe” luottaa tietojen oikeellisuuteen. Työryhmän mietinnössä ei ole arvioitu ehdotuksen vaikutuksia riittävällä tavalla erityisesti vieraskielisten ja muiden heikommassa olevien asiakkaiden näkökulmasta.

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

Ehdotusta voidaan sinänsä pitää kannatettavana siltä osin, että perustuslaissa tai kv-ihmisoikeussopimuksessa turvattu ihmisoikeuden loukkaamisen korvaamisesta säädetään jatkossa laissa. Kuntien ja hyvinvointialueiden näkökulmasta ehdotettu muutos lisäisi asiakkaiden kuntiin ja hyvinvointialueisiin kohdistamia korvausvaatimuksia.

Ehdotuksessa ei kuitenkaan ole kiinnitetty riittävästi huomiota siihen, että ihmisoikeuden tai perusoikeuden loukkaukseen liittyviä oikeussuojakeinoja on jo olemassa. Eduskunnan oikeusasiamies ja yhdenvertaisuusvaltuutettu voivat jo oikeuskäytäntöön perustuen suositella hyvitysten maksamista. Korvausvaatimuksia tulnaisiin esittämään todennäköisesti tapauksissa, jotka ovat yhtä aikaa vireillä myös muissa viranomaisissa esimerkiksi kanteluna. Ehdotettuun muutokseen

sisältyy kuntien ja hyvinvointialueiden prosessien näkökulmasta samanlaisia näytön arviointiin liittyviä ongelmia kuin edellä lakiehdotuksen 3 luvun 3 §:n osalta on esitetty.

Työryhmän mietinnössä todetaan, että lainsäädäntövaltaa käyttää valtio. Pelkästään se seikka, että kansallinen laki on ristiriidassa ihmisoikeusveloitteen kanssa, ei ihmisoikeuskäytännössä vielä tarkoita ihmisoikeusloukkausta. Tämä voi olla käsillä vasta, kun lakia yksittäistapauksessa sovelletaan tavalla, joka johtaa ihmisoikeusloukkaukseen. Näin ollen, jos esimerkiksi kunnan vastuulla oleva ihmisoikeusloukkaus johtuu suoraan siitä, että kunnan viranomainen on joutunut soveltamaan ihmisoikeusveloitteen kanssa ristiriidassa olevaa kansallista lakia, korvausvelvollisena on pidettävä valtiota. Jos kunnan viranomainen olisi voinut ihmisoikeusmyönteisellä tulkinnalla kohtuudella välttää loukkauksen syntymisen, saattaa perusteltua olla katsoa myös kunta valtion ohella korvausvelvolliseksi, tietenkin tapauksen olosuhteista riippuen. Ihmisoikeuden loukkaamisen hyvittämisessä on kysymys myös kansainvälisten veloitteiden täyttämisestä eli kuntien ja hyvinvointialueiden näkökulmasta riskinä on, että mikäli prosesseja ei käydä valtiota vastaan, kunnat ja hyvinvointialueet voivat joutua korvausvastuuseen valtion sijaan.

Työryhmän mietinnössä jää epäselväksi, mitä tarkoittaa ”ihmis- ja perusoikeuden loukkauksesta määrättävä hyvitys olisi toissijainen muihin käytettävissä oleviin oikeussuojakeinoihin. Eli edellytetäänkö tällä, että vahingonkärsijän tulee käyttää näitä ensisijaisia oikeussuojakeinoja ennen kuin hyvitys voitaisiin määrätä maksettavaksi ehdotetun säännöksen nojalla ja minkälainen merkitys ensisijaisten oikeussuojakeinojen käyttämisen laiminlyömisellä olisi. Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, minkälaisiin konkreettisiin tapauksiin ehdotettu säännös olisi tarkoitettu sovellettavaksi.

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.

-

Ruuth Terhi
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue