



Oikeusministeriö

# Sisäministeriön lausunto julkisyhteisöjen vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskevasta työryhmämietinnöstä

Oikeusministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa julkisyhteisöjen vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskevasta työryhmämietinnöstä. Sisäministeriö toteaa asiassa lausuntonaan seuraavaa.

## Standardisäännöksen muutosesityksen vaikutus pelastusviranomaisen ja Rajavartiolaitoksen toimintaan

Sisäministeriö nostaa työryhmämietinnössä esitetyn vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin niin kutsutun standardisäännöksen poistamisen osalta esiin seuraavaa.

Työryhmämietinnössä (s. 80) todetaan, että kaiken kaikkiaan standardisäännöksen oikeus- ja korvauskäytäntöä ohjaava vaikutus näyttää jääneen vähäiseksi. Jos standardisäännös kumottaisiin, tämä ei suinkaan tarkoittaisi sitä, että sen perustana olevat seikat jäisivät vaille merkitystä, mitä seikkaa Ruotsissakin aikanaan korostettiin. Ne olisivat edelleen osa sitä tuottamusarviointia, jossa viranomaistoiminnan väitettyä virheellisyyttä tarkasteltaisiin. Huomioon voitaisiin edelleenkin ottaa muun muassa viranomaistehtävien luonne, merkitys ja kiireellisyys. Työryhmämietinnössä on arvioitu, että kaikkiaan voidaan olettaa, että standardisäännöksen kumoamisen vaikutukset jäävät vähäisiksi.

Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pelastuslain (379/2011) mukaisessa pelastustoiminnassa ja sen johtamisessa käytetään usein poikkeuksellisissa olosuhteissa merkittäviä taloudellisia ja muita vaikutuksia aiheuttavaa julkista valtaa. Pelastuslain 34 §:ssä säädetyn mukaisesti pelastustoimintaa johtaa lähtökohtaisesti asianomaisen hyvinvointialueen pelastusviranomainen. Pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksista säädetään pelastuslain 36 §:ssä. Säännöksen mukaan tulipalojen sammuttamiseksi ja sen leviämisen estämiseksi sekä muun onnettomuuden torjumiseksi ja vahinkojen rajoittamiseksi sekä vaaran välttämiseksi hyvinvointialueen pelastusviranomaisella ja sisäministeriön pelastusviranomaisella on oikeus, jos tilanteen hallitseminen ei muutoin ole mahdollista, muun muassa ryhtyä sellaisiin välttämättömiin toimenpiteisiin, joista voi aiheutua vahinkoa kiinteälle tai irtaimelle omaisuudelle. Pelastustoiminnan johtaja voi pelastuslain mukaan ryhtyä muihinkin pelastustoiminnassa tarpeellisiin toimenpiteisiin. Ihmishenkiä ja omaisuutta pelastettaessa (esimerkiksi

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Sisäministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

tulipaloissa) voidaan joutua vertailemaan käytettävien toimenpiteiden ja pelastettavan intressin suhdetta. Tällaiset tilanteet ovat erityisen alttiita vahingonkorvausvaatimuksille pelastusviranomaisen suuntaan. Työryhmän poistamaksi ehdottamalla vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin ns. standardisäännöksellä saattaa olla vaikutuksia arvioitaessa pelastustoiminnassa pelastusviranomaisen aiheuttamia vahinkoja ja pelastusviranomaisen vahingonkorvausvastuita.

Niin ikään Rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien luonteen vuoksi niiden yhteydessä aiheutuu aika ajoin vääjäämättä vahinkoa ulkopuolisille. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi kiireelliset ihmishengen pelastamiseksi suoritettavat meripelastustehtävät, muut pelastustehtävät tai Rajavartiolaitokselle säädettyihin rikostorjuntatehtäviin liittyvät kiireelliset toimenpiteet. Ihmishenkiä pelastettaessa saattavat käytettävät toimenpiteet aiheuttaa sellaisia esine- ja varallisuusvahinkoja, joiden on katsottava olevan hyväksyttäviä vertailtaessa pelastustoiminnan tärkeyttä. Tämän vuoksi vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin, eli niin sanotun standardisäännöksen mukaisen vahingonkorvausvastuun lisärajoituksen poistaminen, aiheuttanee tietyn määrän lisäkustannuksia.

Sisäministeriö toteaa, että muutos aiheuttanee valtiolle lisäkustannuksia. Sisäministeriö myös nostaa harkittavaksi, että lakimuutoksen vaikutuksia arvioitaisiin vielä erityisesti pelastusviranomaisten toiminnan näkökulmasta.

## **Vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annettavaksi ehdotetun uuden lain sekä rajavartiolain muutosesitysten vaikutukset poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimintaan**

Sisäministeriö nostaa mietinnössä esitetyn lakiluonnoksen vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista, 9 § osalta esiin seuraavaa. Säännöksen sanamuoto kuuluu mietinnössä seuraavasti:

*Jos poliisi tai muu viranomainen on kohdistanut johonkin henkilöön rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi poliisilaisissa tai muussa laissa tarkoitettuja salaisia tiedonhankintakeinoja tai siviilitiedustelussa vastaavia tiedustelumenetelmiä, joilla on olennaisella tavalla puututtu hänen kotirauhaansa, yksityiselämään taikka luottamuksellisen viestin suojaan, ja sittemmin ilmenee, että näiden keinojen kohdistamisella mainittuun henkilöön ei selvästikään ollut aihetta, on tällä oikeus saada korvaus siitä vahingosta, joka hänelle on tästä aiheutunut.*

Kyseinen säännös on poliisin toimialan näkökulmasta mietinnössä ehdotetun uuden lain keskeisin muutos. Tällä muutoksella olisi vaikutuksia on poliisin lisäksi myös Rajavartiolaitokseen, jolla on vastaavia rikostutkintatehtäviä kuin poliisilla varsinkin laittomaan maahantuloon liittyvän rikollisuuden torjunnassa, mutta myös useiden muiden rajaturvallisuuden ja muiden Rajavartiolaitoksen valvottavaksi säädettyjen säännösten ja määräysten valvonnassa.

Mietinnön mukaan (s. 191) säännöksessä tarkoitettu valtion tuottamuksesta riippumaton vahingonkorvausvastuu voisi realisoitua, jos säännöksen soveltamisalaan kuuluvilla toimenpiteillä on olennaisella tavalla puututtu kohteen kotirauhaan, yksityiselämään taikka luottamuksellisen viestin suojaan ja jos sittemmin ilmenee, että näiden keinojen kohdistamisella mainittuun henkilöön ei selvästikään ollut aihetta. Korvaus tulisi kyseeseen esimerkiksi silloin, kun näitä keinoja olisi kohdistettu väärään kohteeseen tai toimenpide olisi muuten ollut jälkikäteen arvioituna selvästi aiheeton. Oikeus korvaukseen ei olisi sidoksissa rikosprosessin lopputulokseen, sillä salaisten tiedonhankintakeinojen tai siviilitiedustelun kohteena ei ole rikoksesta epäilty. Jos salaisten tiedonhankintakeinojen tai siviilitiedustelun käytöstä siirryttäisiin pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen käyttöön, sovellettaisiin lakiluonnoksen 5 §:n 3 momenttia.

Edelleen mietinnössä sivulla 191 todetaan, että korvaus salaisten tiedonhankintakeinojen tai siviilitiedustelun aiheuttamasta vahingosta määrättäisiin uuden lain 13 §:n mukaisesti (henkilövahinko, esinevahinko, puhdas varallisuusvahinko ja kärsimys). Kysymykseen voisi lähinnä tulla kärsimyskorvaus.

Mietinnön mukaan (s. 190) säännösluonnoksessa soveltamisalaan kuuluisi siviilitiedustelu, mutta ei sotilastiedustelu. Toiminnan tarkoituserien ja vaikutusten samankaltaisuudesta huolimatta ratkaisua ei ole tarkemmin perusteltu mietinnössä.

Soveltamisalan osalta sisäministeriö toteaa, että sen käsityksen mukaan puolustushallinnon käsitteistössä sotilastiedusteluun kuuluu myös sotilasvastatiedustelu, jota voidaan toteuttaa muun muassa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014) tarkoitetuilla ja vaikutuksiltaan edellä lainattua säännösluonnosta vastaavilla toimenpiteillä (Ks. esim. Sotilastiedustelu - Julkinen katsaus 2021, puolustusvoimat, s. 16 – 18). Mainitun lain 90 §:n perusteella puolustusvoimat voi pyytää poliisia toteuttamaan eräitä toimenpiteitä silloin kuin puolustusvoimilla ei ole toimivaltaa yksittäisen toimenpiteen suorittamiseksi, vaikka puolustusvoimat on asiallisesti toimivaltainen ja vastuullinen toimenpiteen perustana olevassa asiassa. Mietinnön perusteella epäselväksi jää, olisivatko tällaiset puolustusvoimien pyytämät ja poliisin toteuttamat poliisilain mukaiset toimenpiteet korvausvastuun piirissä vai ulkopuolella.

Edellä käsitelty säännösluonnos (9 §) koski ainoastaan poliisilain mukaista salaista tiedonhankintaa ja muita vastaavia toimenpiteitä. Pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen osalta vastaavasta vahingonkorvausvastuusta säädettäisiin uuden lain 5 §:n 3 momentissa. Säännösluonnoksessa soveltamisalaan kuuluisivat myös muualla kuin pakkokeinolaissa säädetyt rikosprosessuaaliset pakkokeinot. (Mietinto, s. 184)

Mietinnön sivuilla 176-177 käsitellään uuden lain soveltamisalaa. Soveltamisalan kuvauksissa mainitaan poliisilaki, laki rikostorjunnasta Tullissa ja laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa, mutta ei kuitenkaan sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annettua lakia. Asiaan ei oteta nimenomaisesti kantaa mietinnön perusteluissa, mutta sanamuodon perusteella säännösluonnoksessa (5 §) soveltamisalaan kuuluisi ilmeisesti myös puolustusvoimien sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain nojalla suorittama esitutkinta ja käyttämät rikosprosessuaaliset keinot. Jos näin ei ole sisäministeriö viittaa edellä lausumaansa ja toteaa, että myös kyseisten rikosprosessuaalisten toimenpiteiden osalta puolustusvoimat voi pyytää poliisia toteuttamaan yksittäisen toimenpiteen puolustusvoimien puolesta ja että edellä mainittu soveltamisalaan liittyvä epäselvyys koski silloin myös näitä toimenpiteitä.

Lisäksi sisäministeriö katsoo, että lakiluonnoksen mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota myös seuraaviin näkökohtiin.

Ensinnäkin hyvinkin erilaisten salaisten tiedonhankintakeinojen (ja salaisten pakkokeinojen) samais-taminen (vahingonkorvausvastuun perustaminen kaikille toimenpiteille yhdellä yleislausekkeella, ks. ed. viitatus säännösluonnokset 5.3 § ja 9 §) tässä asiayhteydessä toisiinsa ei ole ongelmantonta. Sisäministeriön näkemyksen mukaan jokaista erilaista keinoa olisi perustellumpaa arvioida lain esitöissä erikseen ja konkreettisin esimerkein suhteessa keinon käytöllä mahdollisesti syntyvään korvattavaan vahinkoon, sen syntymekanismiin ja korvausvastuun perustaviin kriteereihin.

Toiseksi sisäministeriö nostaa esiin sen, että mietintö ei käsittele tarkemmin jälkikäteisen arvioinnin perustana olevien tietojen ajallista ulottavuutta. Kyse on siitä, milloin arvioinnissa käytettävät tiedot on saatu ja mikä vaikutus tällä ajankohdalla on arvioinnin lopputulokseen. Toisin sanoen salaisen tiedonhankintakeinon tai vastaavan toimenpiteen käytölle voi olla pätevät, lainmukaiset perusteet aloittamispäätöksen tekohetkellä, mutta jälkikäteisessä arvioinnissa toimenpide voidaan arvioida selvästi aiheettomaksi, jos arviointi perustuu ajallisesti myöhempisiin, esimerkiksi toimenpiteen käytön lopettamisen jälkeen saatuihin sellaisiin tietoihin, jotka eivät olleet tai edes voineet olla päätöksen tehneen viranomaisen käytössä aloittamispäätöksen tekohetkellä.

Kolmanneksi ja osin edellisiin kohtiin liittyen sisäministeriö pitää tarpeellisena, että lain esitöissä arvioitaisiin erityisesti sellaisia tilanteita, joissa salainen tiedonhankintakeino tai vastaava toimenpide edellyttää ennakkollista tuomioistuimen arviota ja lupaa. Esimerkiksi, onko ylipäätään mahdollista, että riippumattoman tuomioistuimen ennakolta tutkima ja hyväksymä keino voisi osoittautua jälkikäteisessä viranomaisen arvioinnissa ”selvästi aiheettomaksi” ja siten synnyttää vahingonkorvausvastuun? Tosiasiallisesti kyse olisi toimivaltaisen hallintoviranomaisen (tässä tapauksessa Valtiokonttori) arvioinnista, joka kohdistuisi merkittävilta osin tuomioistuimen ratkaisun oikeellisuuteen, mikä antaisi aihetta tarkastella myös tuomiovallan ja hallintovallan välisiä valtiosääntöoikeudellisia reunaeh-toja nimenomaisesti edellä viitattujen säännösluonnosten (5.3 § ja 9 §) asiayhteydessä, esimerkiksi sitä mikä, olisi viitattujen säännösten suhde mietinnössä ehdotettuun valtion vahingonkorvaustoi-mista annetun lain uuteen 2 a §:ään (tuomioistuimen päätökseen perustuvan korvaushakemuksen käsittely).

## Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain muutosesitysten vaikutukset Rajavartiolaitoksen vahingonkorvausten käsittelyyn

Sisäministeriö tuo lausunnossaan esiin myös työryhmämietinnössä esitettyjen muutosten vaikutukset sen alaisen Rajavartiolaitoksen toimintaan.

Rajavartiolaitoksella on toimiva vahingonkorvausasioiden käsittelyjärjestelmä, joka jo nykyisellään huomioi Rajavartiolaitoksen moninaiset tehtävät maalla, merellä ja ilmassa, varusmieskoulutusta antavat yksiköt sekä näissä aiheutuvat erityyppiset vahingot. Rajavartiolaitoksen vahingonkorvausjärjestelmä huomioi myös moniportaisen hallintorakenteensa asettamat vahingonkorvausasioiden keskittämiseksi asetetut tavoitteet. Rajavartiolaitoksen esikunnan alaiset hallintoyksiköt, eli raja- ja merivartiostot, Raja- ja merivartiokoulu sekä Vartiolentolaivue voivat ratkaista Rajavartiolaitoksen päällikön määräykseen perusteella päätöksellään enintään 15 000 euron arvoiset esine- ja varallisuusvahingot, mikäli niitä ei esimerkiksi epäselvien vastuukysymysten osalta siirretä Rajavartiolaitoksen esikunnan ratkaistavaksi. Tästä Rajavartiolaitoksen oikeudesta ratkaista toimintaansa liittyvät esine- ja varallisuusvahingot säädetään nyt kumottavaksi esitetyn lain 1 §:n 2 momentin 2 kohdassa.

Myös Rajavartiolaitoksen toiminnasta kannellaan aika ajoin. Osa kanteluista käsitellään Rajavartiolaitoksen esikunnan alaisissa hallintoyksiköissä, mutta myös Rajavartiolaitoksen esikunta käsittelee kanteluita. Kanteluihin liittyy usein myös vahingonkorvausvaatimuksia. Kanteluasiaan vastaaminen ja vahingonkorvauspäätös ovat tällaisissa tapauksissa yleensä samojen tietojen ja selvitysten varassa. Sisäministeriö ei edellä mainituista syistä pidä tarkoituksenmukaisena, että vahingonkorvausvaatimus käsiteltäisiin näissä tapauksissa eri viranomaisessa kuin hallintokantelu. Kanteluja Rajavartiolaitoksen rajatarkastustoiminnasta mahdollisine vahingonkorvausvaateineen tekevät usein ulkomalaiset. Oikeusturvan toteutumisen kannalta olisi heillekin ymmärrettävää ja tärkeää, että sama viranomainen vastaisi kanteluun ja mahdolliseen vahingonkorvausvaatimukseen. Näin toteutuisi osaltaan myös viranomaistoiminnalta yleisesti edellytetty niin sanottu yhden luukun periaate.

Mietinnössä esitetään poliisin ja Rajavartiolaitoksen toiminnassa aiheutuneiden esine- ja varallisuusvahinkoon perustuvien korvausvaatimusten käsittelyn keskittämistä Valtiokonttorille. Mietinnössä todetaan, että nämä esitetyt muutokset merkitsisivät tarvetta merkittävälle Valtiokonttorin henkilöstön lisäykselle sekä mahdollisesti jopa kyseisen viraston korvaustietojärjestelmän päivitystarvetta. Mietinnössä todetaan tästä voivan aiheutua valtiolle jopa satojen tuhansien eurojen lisäkustannukset. Toisaalta taas Rajavartiolaitoksen osalta mitään säästöjä ei välttämättä syntyisi, jopa päinvastoin. Mikäli hallintoyksiköissä palvelevat virkamiehet antaisivat nykyisen käytännön mukaisesti asiassa ensin oman selvityksensä, eikä asiaa ratkaistaisi hallintoyksikössä, vaan sekin antaisi lausuntonsa nykyiseen tapaan Rajavartiolaitoksen esikunnalle. Ehdotetun lakimuutoksen jälkeen ilmeisesti vielä Rajavartiolaitoksen esikunta antaisi asiasta Valtiokonttorille oman lausuntonsa, jolloin tulisi vielä yksi vahinkoasioiden käsittelyporras lisää.

Edellä sanotun perusteella sisäministeriö nostaa harkittavaksi mietinnön esityksestä poiketen, että lakia valtion vahingonkorvaustoiminnasta ei edelleenkaan sovellettaisi sellaisen esine- tai varallisuusvahinkoon perustuvan korvausvaatimuksen käsittelyyn, joka koskee Rajavartiolaitoksen toiminnassa aiheutunutta vahinkoa. Pakkotoimenpiteistä sivullisille aiheutuneista vahingoista voitaisiin kuitenkin edellä esitetyn tavoitin säätää erikseen.

On todettava, että mikäli Rajavartiolaitoksen ratkaisuvalltaa esine- ja varallisuusvahinkojen käsittelyyn osalta ei mietinnössä esitetystä poiketen rajata lakiesityksen ulkopuolelle, myös voimassa olevan meripelastuslain (1145/2001) 21 – 23 §:iin sisältyviä vahingonkorvaussäännöksiä pitäisi tarkistaa, muuttaa tai kumota.

Samalla todetaan, että Rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtäviensä edellyttämässä toiminnassa aiheutuvasta haitasta ja vahingosta suoritetaan korvauksia rajavartiolain 29 §, 30 §, 39 a § ja 50 a §:ien perusteella.

Lisäksi tulee harkittavaksi, siirrettäisiinkö kaikki Rajavartiolaitoksessa koulutettavien varusmiespalveluksen tai vapaaehtoisen asepalveluksen suorittavien henkilöiden pienvahingot, kuten esimerkiksi varusesineiden katoamis- tai vahingoittumisasioiden käsittely Valtiokonttorille. Näitä tapauksia on satoja vuosittain.

Sisäministeriö esittää myös harkittavaksi tulisiko pelastuslain (379/2011) 27 a §:n 1 momentissa Rajavartiolaitokselle säädetyn pelastustoimintatehtävän yhteydessä ja saman lain 99 a §:n alusöljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakustannuksia koskeva sääntely huomioida myös muistiossa esitetyn sääntelyn yhteydessä.

Lopuksi sisäministeriö nostaa esiin, että mietinnöstä ei ilmene sovellettaisiinko siinä esitettyjä vahingonkorvaussäännöksiä Suomen talousvyöhykkeellä, esimerkiksi siellä sijaitsevilla tuulivoimaloilla. Tämä pitänee huomioida kunkin säädöksen soveltamisalassa erikseen.

Kansliapäällikkö

Kirsi Pimiä

Asiantuntija

Aino Tuovinen

Jakelu

OM Oikeusministeriö

Tiedoksi

Ministeri Mikkonen  
Valtiosihteeri Koskela  
Ministerin erityisavustajat  
SM/PEO  
SM/PO  
SM/RO

**VN/18255/2021-SM-63**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: