

Asia: VN/18255/2021

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskeva työryhmämietintö

Ehdotusta koskevat yleiset huomiot

Voitte tähän lausua yleisesti ehdotettujen säännösten sisällöstä.

Maanmittauslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua oikeusministeriön lausuntopyyntöön julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskevasta työryhmämietinnöstä. Maanmittauslaitos lausuu asiassa seuraavaa.

Maanmittauslaitos kannattaa, että julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan osittain työryhmämietinnössä ehdotetulla tavalla. Maanmittauslaitos kuitenkin toteaa, että työryhmämietinnössä esitetään tehtäväksi merkittäviä muutoksia, mutta perusteet esitettävillä muutoksilla jäävät osittain varsin ohuiksi. Maanmittauslaitos toteaa, että julkisen vallan käytössä on usein kysymys verovaroin tehtävästä toiminnasta, joka tulisi ottaa myös huomioon säännöksiä muutettaessa.

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.

Julkiset hallintotehtävät voivat käsittää lakisääteisen julkisen palvelun toteuttamista ja tosiasiallista hallintoimintaa. Julkisyhteisö voi tulla korvausvelvolliseksi myös tosiasiallista hallintotoimintaa harjoittaessa. Valtion vahingonkorvausvastuuseen liittyvät kysymykset jäävät mietinnössä vähäiselle huomiolle, kuten esimerkiksi korvausvastuun perustuminen anonyymin tuottamukseen. Jatkovalmistelussa tämä on syytä ottaa huomioon.

Vahingonkorvauslain muutosehdotukset

Voitte tähän kirjoittaa yleiset huomionne vahingonkorvauslakiin ehdotetuista muutoksista.

Maanmittauslaitos katsoo muutosehdotusten olevan esityksen tavoitteiden kannalta perusteltuja. Maanmittauslaitos haluaa korostaa, että erityisesti julkisen vallan käytössä korvausvastuun sääntelyn olisi oltava ymmärrettävää, mahdollisimman ennakoitavaa ja yhdenmukaista oikeuskäytännössä sovellettuna.

Maanmittauslaitos haluaa kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että koko vahingonkorvauslain systematiikka lähtee tuottamusperusteisesta vahingonkorvausvastuusta (1 luvun 2 §), mitä nyt oltaisiin rikkomassa. Komiteamietinnössä korvattavuudelle ei aseteta tuottamusedellytystä, vaan pelkästään perus- ja ihmisoikeusloukkauksen toteaminen riittää (sivulla 172 mm. kirjoitetaan, että "[p]ykälän mukainen korvausvelvollisuus ei edellytä virhettä tai laiminlyöntiä vaan todettua perus- tai ihmisoikeusloukkausta".)

Tuottamuksen lisäksi myös suoritettava korvaus ei olisi välttämättä rahallinen korvaus tuottamuksella aiheutetusta vahingosta, mikä on ollut vuoden 1974 vahingonkorvauslain keskeinen tarkoitus. Mietinnön sivulla 172 viimeisessä kappaleessa on ehdotettu, että "[m]yös pelkkä loukkauksen toteaminen voisi lievimmissä tapauksissa olla tapauskohtaisen harkinnan perusteella riittävää, jolloin rahallinen korvaus ei tulisi kysymykseen".

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

Julkisen vallan käytössä on kysymys monessa tapauksessa verovaroiden rahoitettavasta toiminnasta, jolloin on otettava huomioon riskinjako korvauksen saajan ja korvauksen maksajan kesken. Jälkimmäinen on useissa tapauksissa verovarojen toimiva julkisviranomaisena. Kustannusten vaikutus olisi arvioitava kokonaisvaltaisesti ja esimerkiksi regressioikeuden merkitys riskinjaossa olisi mietittävä.

Ns. standardisäännöksellä voidaan edistää viranomaistoiminnan sujuvuutta, mihin liittyy valtionhallinnon tuottavuuden lisäämisen pyrkimys, joka on jatkuvaa nykyisissä taloudellisissa suhdanteissa. Perusoikeuspunninta, yhdenvertaisuus ja ihmisoikeusnäkökulman korostuminen lisääntyvän sääntelyn kanssa merkitsevät sääntely-ympäristön monimutkaistumista, mihin lisäksi liittyy eurooppaoikeudellinen sääntely sitovana oikeutena, joka jokaisen virkamiehen on omalta toimialaltaan hallittava. Potentiaaliset vahingonkorvaustilanteet lisääntyvät ja yleistyvät, vaikka osaamisen kasvamisen kautta yksittäinen virkamies kykenee tilanteista selviämään aikaisempaa paremmin. Kuitenkin jutturuuhkat, tuottavuuden kasvuvaatimus, tapausten kirjavuus ja sääntely-ympäristön monimutkaistuminen merkitsevät jo nykyisen vahingonkorvaussääntelyn raameissa, että valtion korvattavaksi tulevat vahingonkorvaustapaukset lisääntyvät ja sitä kautta lisäksi regressivaatimusten käsittely.

Maanmittauslaitos katsoo, että ns. standardisäännöksen poistaminen ei ole välttämätöntä, vaan olemassa ollut ja oikeuskirjallisuudessa huomiota saanut säännöksen tulkintaepäselvyys on poistettavissa sääntelyä täsmentämällä. Säännöstä ei ole tosiasiallisesti sovellettu siten, että tuottamusta olisi arvioitu lievemmin julkisyhteisön korvausvastuun ollessa kysymyksessä.

Komiteamietinnössä esiin tuodulle näkökohdalle (esim. s. 134), että säännös voisi heikentää luottamusta viranomaisen toimintaa kohtaan, ei vaikuta olevan reaalisia perusteluja.

Standardisäännöksen säilyttämiselle on kuitenkin tarve. Oikeuskirjallisuudessa (Ståhlberg P., Karhu J.: Suomen vahingonkorvausoikeus, Helsinki 2020, s. 279) on lainattu vahingonkorvauslain säätämiseen tähdänneen komitean puheenjohtajan Auran selvitystä, jossa lausutaan, että säännöksen tarkoitus on ollut rajoittaa vastuuta kulloinkin loukatun säännöksen tarkoituksen piiriin. Tämä ei siten tarkoita lievempää tuottamusarviointia. Sanotussa lähteessä on nimenomaisesti vielä korostettu, että kysymys on säännöksestä, jolla vain täsmennetään nykyisen vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momenttia.

Säännöksellä on siten selventävä tarkoitus, jota voidaan erityisesti julkisyhteisen toiminnassa pitää tarkoituksenmukaisena, kun osoitetaan se, että mikä tahansa (säännöksen tarkoituksesta irrelevantti) poikkeama viranomaisen toiminnassa ei tuota vahingonkorvausvastuusta (ks. esim. KKO 1997:49). Vahingonkorvausvaatimuksen ratkaiseminen yksioimaan vaikeilla ja tulkinnanvaraisilla syy-yhteyksillä on puolestaan omiaan aiheuttamaan turhia oikeudenkäyntejä.

Lausuttu huomioon ottaen Maanmittauslaitoksessa nähdään, että ns. standardisäännöksen poistamista vahingonkorvauslaista on harkittava tarkkaan. Säännöksen pysyttämiseen laissa on olemassa perusteluja.

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

Maanmittauslaitoksella ei ole tältä osin lausuttavaa.

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

Maanmittauslaitos katsoo, että tältä osin lieventäminen ei niissä asioissa, joita käsitellään kiinteistötoimitusasioina, ole välttämättä perusteltua. Jo kerran ratkaistujen asioiden käsittely korvausasioina, jolloin joudutaan arvioimaan uudelleen pääasiain ratkaisujen oikeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta korvauskäsittelyä varten, ei vaikuta perustellulta. Muutoinkin jo ruuhkautuneissa tuomioistuimissa ei tarvita prosesseja, joiden vireille tulo liittyy siihen, että joku osapuoli ei ole tyytyväinen jonkin aikaisemman prosessin pääasiaratkaisun jo lainvoiman saaneeseen lopputulokseen.

Maanmittauslaitoksessa nähdään, että positiivista ehdotuksessa on se, että lisäksi vaatimus ylimääräisestä muutoksenhausta on nostettu esiin. Nyt vahingonkärsijän asemaa lievennetään siten, että oikeus korvaukseen ei välttämättä kokonaan estyisi, mikäli muutoksenhaku laiminlyödään. Lähtökohtana on edelleenkin oltava, (mikä sinällään mietinnön perusteluissa tuodaan esiin), että muutoksenhaun laiminlyönti on oikeusturvakeinona niin merkittävää myötävaikuttavaa tuottamusta, ettei korvausta ole maksettava, jos tämä oikeusturvakeino pätevättä syyttä jätetään käyttämättä. Maanmittauslaitos katsoo, että ehdotettu kohta on muutoin kannatettava, mutta perusteluissa viitatuille virheen laadulle (s. 166–167) ei olisi annettava merkitystä, sillä mitä

merkittävämmästä virheestä on kysymys, sitä korostuneemmin hallinnon asiakkaan olisi haettava muutosta ratkaisuun vahingon välttämiseksi. Täten aiheutuvaa vahinkoa lievennetään eikä voida tehdä väitteitä myötävaikuttamisesta vahingon suuruuteen.

Kannekiellon kumoaminen (voimassa olevan lain 3 luvun 5 §)

Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa.

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

Pykälässä laajennettaisiin julkisyhteisön korvausvastuuta sen toiminnassa annettujen tietojen oikeellisuudesta. Nyt ehdotetussa uudessa pykälässä julkisyhteisö voisi olla korvausvelvollinen väärän informaation antamisesta, vaikka yksikään 5 luvun 1 §:n kolmesta korvausperusteesta ei olisi käsillä. Julkisyhteisön korvausvelvollisuudelle säädettävillä edellytyksillä pykälän soveltaminen rajoitettaisiin niihin tapauksiin, joissa informaatiovirheen korvaamiselle on riittävät perusteet. Väärän informaation antamisesta aiheutunut varallisuusvahinko voisi olla esimerkiksi saamatta jäänyt etuus tai tulo taikka ylimääräinen kustannus. Korvausvelvollinen olisi se julkisyhteisö, jonka toiminnassa väärä tieto on annettu. Säännöksessä tarkoitetaan nimenomaan julkista toimintaa, eli julkisyhteisön lakisääteisten tehtävien hoitamista. Pykälän soveltamisalan ulkopuolelle jäisi julkisyhteisön puhtaasti yksityisluonteinen toiminta. Maanmittauslaitos kiinnittää huomiota siihen, että joissain tilanteissa voi olla ongelmallista, että esimerkiksi puutteellisen tai virheellisen neuvonnan osalta voi aiheutua vahingonkorvausvelvollisuus varallisuusvahingosta. Neuvonta rajoittuu viranomaisissa usein vain yleisiin ohjeisiin kuten esimerkiksi asian hoitamiseen liittyviin seikkoihin. Säännöksessä olisi tarpeen tuoda selkeästi esille, ettei tämän ole tarkoitus laajentaa viranomaisen neuvontavelvollisuutta tai luoda uusia odotuksia neuvonnan sisällöstä, laajuudesta ja laadusta. Korvausvastuun syntymiseen neuvonnassa annettujen tietojen oikeellisuuden puuttumisesta olisi myös tulevaisuudessa suhtautua pidättyvästi. Ehdotettu muutos voisi vaikuttaa myös Maanmittauslaitoksen toiminnassa tapahtuneiden vahinkojen korvaamiseen. Kaiken kaikkiaan olisi tarkoin määriteltävä korvausvastuun edellytykset.

Mietinnössä kirjoitetaan, että ”vahinkoa kärsineen passiivisuus ottaa selkoa asiaansa liittyvistä seikoista muuta kautta olisi tapauskohtaisesti mahdollista ottaa huomioon silloin, kun hänellä olisi ollut vaihtoehtoisia ja mahdollisesti luotettavimpia keinoja oikean tiedon saamiseksi. Maanmittauslaitoksessa nähdään, että tietopalvelutilanteissa olisi hyvä tukeutua viranomaisen sisäisiin kirjallisiin ohjeistuksiin, joskaan tämä ei välttämättä aina riitä. Ohjeistusten sisällöstä on annettava asiakkaalle tieto. Jos tietopalveluissa annetaan tämän yli menevää ohjeistusta, niin kysymys ei välttämättä ole enää viranomaisneuvonnasta.

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

Esityksessä ehdotetaan, että vahingonkorvauslakiin otetaan yleisluonteinen säännös, jolla mahdollistetaan vahingonkorvauksen tuomitsemisen yksilön perusoikeuden ja ihmisoikeuden loukkauksesta. Mietinnössä on kirjoitettu, että vahingonkorvauksen määrittämiseen ihmisoikeuden ja perusoikeuden loukkauksesta sovellettaisiin vahingonkorvauslain 5 luvussa tarkoitettuja korvauslajeja henkilövahingosta, esinevahingosta, kärsimyksestä sekä puhtaasta varallisuusvahingosta kuitenkin sen estämättä, mitä korvausvastuun edellytyksistä lain 5 luvun 1 ja 6 §:ssä säädetään. Myös pelkkä loukkauksen toteaminen voisi lievemmissä tapauksissa olla tapauskohtaisen harkinnan jälkeen riittävää, jolloin rahallinen korvaus ei tulisi kysymykseen.

Kärsimyksenä korvattaisiin ihmisarvon loukkaus, ahdistus, suuttumus, nöyryytyksen tunne tai muu loukkauksen aiheuttama mielipaha. Korvaus kärsimyksestä suoritettaisiin sen estämättä, mitä kärsimyskorvauksen edellytyksistä yleisesti säädetään lain 5 luvun 6 §:ssä.

Kun ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien loukkaamisesta on kysymys myös esim. oikeudenkäynnin viivästymisestä ja josta on erikseen säädetty laissa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä, olisi muutkin perus- ja ihmisoikeusloukkaukset ja niiden hyvittämiset koottava samaan lakiin. Siten ehdotetut perus- ja ihmisoikeusloukkauksista suoritettavat korvaukset kuuluisivat oikeusjärjestelmän selvytyden vuoksi joko suoraan tuon oikeudenkäynnin viivästymisen lain alle sellaisenaan tai paremmin koko laki päivitettyinä. Se, että perus- ja ihmisoikeusloukkausten korvaamisesta säädetään eri laeissa, ei paranna sääntelyn selvyttä etenkään, kun yleiseen tuottamusperusteiseen vahingonkorvauslakiin tuodaan ikään kuin uutena asiana ankara, objektiivinen vahingonkorvausvastuu. Ankarasta vahingonkorvausvastuusta yleensä säädetään erityislaissa kuten kiinteistörekisterilaissa, 392/1985.

Pykälän perusteluissa olisi erittäin tärkeä tarkastella konkreettisin esimerkein tilanteita, joissa pykälässä tarkoitettu korvaus voisi tulla kysymykseen esimerkiksi ihmisarvon loukkaus, ahdistus, suuttumus tai mielipaha tilanteissa. Lisäksi vastaisessa valmistelussa olisi arvioitava eri viranomaistoiminnan erityisluontoisuudesta johtuvia poikkeustilanteita ja niiden vaikutuksia korvausvelvollisuuteen.

Tällainen sääntely lain tasolla on ilmeisesti osa modernia lainsäädäntöä, jolle on perusteensa. Maanmittauslaitos suhtautuu kuitenkin varauksellisesti perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksen hyvittämistä koskevan säännöksen ottamiseen juuri vahingonkorvauslakiin.

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

Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa.

Laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista

Voitte tähän kirjoittaa yleiset huomionne ehdotetusta laista.

Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa.

Voitte tähän kirjoittaa pykäläkohtaiset huomionne.

Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa.

Laki pakkokeinolain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa pakkokeinolain muuttamisesta.

Laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

Laissa Maanmittauslaitokselle osoitetut vahingonkorvausasiat voidaan pysyttää Maanmittauslaitoksella.

Vahingonkorvaus voisi tulla määrättäväksi myös kärsimyksestä ottamatta kuitenkaan huomioon lain 5 luvun 6 §:ssä säädettyä rajoitusta siitä, mistä kärsimyskorvaus voisi nykyisin tulla korvattavaksi. Kun kärsimyksenä pidetään ihmisarvon loukkausta, ahdistusta, suuttumusta, nöyryytyksen tunnetta tai muuta loukkauksen aiheuttamaa mielipahaa, tästä aiheutuu de facto paljon tulkinnanvaraisuutta ja epäyhtenäistä korvauskäytäntöä. Asiassa käy helposti siten, että mielipahasta suoritettavan korvauksen määrässä tulee olemaan kirjavaa käytäntöä (jollei näitä sitten saada toimivalla, mutta toistaiseksi tarkemmin määrittämättä olevalla tavalla koordinoitusti koottua henkilövahinkojen neuvottelukunnan suosituksiin).

Lisäksi hallinnollinen taakka ratkaisuisissa kasvaa merkittävästi, sillä lähes jokaisessa asiassa on jonkinlaista mielipahan tuntemusta, jolloin asiaa tulee peilata aina ihmisoikeuksiin ja perusoikeuksiin ja niiden toteutumiseen tapauksessa. Eli kun vahingonkorvausvaatimuksessa vedotaan mielipahan tuntemukseen asiassa ja siitä vaaditaan korvausta, joudutaan asiassa pohtimaan myös sitä, onko asiassa toimittu perusoikeuksien toteutumisen kohdalla oikein.

Tämä on ongelma myös jaetun toimivallan kohdalla, sillä ehdotetun sääntelyn toteutuessa vastedes tulee olemaan useampia sellaisia asioita, joissa Maanmittauslaitos antaa ratkaisun toimivaltansa puitteissa esine- ja taloudelliseen vahinkoon ja kärsimyskorvauksen kohdalla sama asia sitten siirretään Valtiokonttorin käsiteltäväksi.

Laki poliisilain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa yleiset huomionne ehdotetusta laista.

Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa poliisilain muuttamisesta.

Voitte tähän kirjoittaa pykäläkohtaiset huomionne.

Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa poliisilain muuttamisesta.

Laki rajavartiolain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa muutettavista lainkohdista.

Rajavartiolain 50 §:ssä tarkoitetut korvausasiat, joista nyt tosin ei ole kysymys, olisi tarkoituksenmukaisinta osoittaa Maanmittauslaitoksen lakisääteisiin tehtäviin korvaustoimituksissa käsiteltäväksi.

Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa.

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

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

Maanmittauslaitoksella ei ole lausuttavaa poliisille annetun lain 16 §:stä.

Takaneva Sini
Maanmittauslaitos - Pääjohtaja Pasi Patrikainen ja Maanmittausneuvos
Markku Markkula