

Asia: VN/18255/2021

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskeva työryhmämietintö

Ehdotusta koskevat yleiset huomiot

Voitte tähän lausua yleisesti ehdotettujen säännösten sisällöstä.

1. EHDOTUSTA KOSKEVAT YLEISET HUOMIOT

Työryhmä on tehnyt huolellista ja perusteellista työtä, ja sen ehdotukset ovat pääosin tarpeellisia ja kannatettavia.

Yleisenä huomiona tarkastelen aluksi käsitteiden ”julkinen tehtävä” ja ”julkinen hallintotehtävä” eroja ja mainittujen käsitteiden käyttökelpoisuutta vahingonkorvausoikeudellisen vastuun rajanvetokriteereinä. Lisäksi arvioin julkisen vallankäytön sisältöä ja tämänkin käsitteen tulkinnanvaraisuutta korvattavan vahingon määräytymisen edellytyksenä.

Perustuslaissa käytetään sekä julkisen tehtävän (108, 109 ja 111 § sekä 118:n 3 momentti) että julkisen hallintotehtävän (124 §) käsitteitä. Perustuslain 108 ja 109 §:ssä säädetyn mukaisesti eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivalta määräytyy osin julkisen tehtävän käsitteen kautta. Perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan oikeudenloukkauksen tai vahingon kärsineellä on oikeus vaatia rangaistusta ja vahingonkorvausta paitsi virkamiehen myös julkista tehtävää hoitavan lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi. Voimassa olevassa vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä julkisyhteisöön rinnastetaan sellainen muu yhteisö, joka hoitaa julkista tehtävää.

Työryhmä ehdottaa vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n sanamuodon muuttamista muun ohella niin, että ”julkisen tehtävän” sijasta pykälässä käytettäisiin ilmaisua ”julkinen hallintotehtävä”. Mietinnön perusteluista ilmenee, että muutoksen taustalla on ajatus siitä, että korvausvastuu koskisi niitä tilanteita, joissa julkinen hallintotehtävä on annettu perustuslain 124 §:n mukaisesti muun kuin

viranomaisen hoidettavaksi. Ehdotettu muutos nähdäkseni supistaisi vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n soveltamisalaa nykyiseen verrattuna, koska julkinen hallintotehtävä on käsitteenä suppeampi kuin julkinen tehtävä. Muutos ei näyttäisi olevan myöskään sopusoinnussa perustuslain 118 §:n 3 momentin sanamuodon kanssa.

Työryhmä on pitänyt edellä mainittua terminologian muuttamista lähinnä lakiteknisenä seikkana (s. 158). Muutoksen aineellisia vaikutuksia tai suhdetta perustuslain 118 §:n 3 momentin sanamuotoon ei ilmeisesti sen vuoksi ole tarkemmin käsitelty. Vaikuttaisi siltä, että työryhmä ei ole nähnyt julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän välillä juurikaan sisällöllistä eroa. Käsitteisiin liittyy kuitenkin toisistaan poikkeavia oikeudellisia ulottuvuuksia (ks. Mikko Sarjan kirjoitus 2010, s. 23–26, ”Laillisuusvalvonnan yleisiä kysymyksiä” oikeusasiamiehen kotisivuilla). Oikeuskirjallisuudessa käsitteiden välistä eroa on Sarjan toteamin tavoin pyritty löytämään sen pohjalta, että julkinen tehtävä on eräänlainen yläkäsite, joka kattaa myös sitä suppeamman julkisen hallintotehtävän käsitteen. Käsitteiden osittainen päällekkäisyys ja niiden välisen eron vaikea hahmotettavuus on toisaalta kuitenkin tunnustettu (esimerkiksi Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s. 139–159).

Julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän käsitteiden käytön valitettavaa epätasaisuutta esiintyy myös tuoreessa lainsäädännössä, mikä voi johtaa tulkinallisiin epäselvyyksiin esimerkiksi eräissä tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) soveltamistilanteissa. Lain 3 §:ssä säädetään tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeuksista ja 8 §:ssä tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedonsaantioikeuksista. Tiedonsaantioikeudet eroavat toisistaan siinä, että viranomaisten lisäksi valiokunnalla on oikeus saada valvontatehtäviensä hoitamiseksi maksutta tarvitsemansa tiedot julkista tehtävää hoitavilta, kun taas valtuutettu saisi nämä tiedot vain julkista hallintotehtävää hoitavilta.

Käsitykseni mukaan myös tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedonsaantioikeudet, samoin kuin oikeus saada selvitys (9 §) ja tarkastusoikeus (10 §) olisi mainitussa laissa tullut ulottaa kaikkiin julkisiin tehtäviin. Kun näin ei tehty, voi käydä esimerkiksi niin, että tiedusteluvalvontavaltuutettu ei voi toimittaa tiedusteluvalvontavaliokunnan pyytämää tarkastusta tai tietoja taikka selvitystä, jos niiden kohteena on julkista tehtävää (mutta ei julkista hallintotehtävää) hoitava yksityinen taho. Käytännössä ongelmallinen tilanne saattaa aktualisoitua esimerkiksi teleoperaattoreiden kohdalla.

Erimielisyyttä käsitteiden sisällöstä on ilmennyt myös käytännön tilanteissa laillisuusvalvonnan yhteydessä. Esimerkiksi valtiovarainministeriö ja Senaatti-kiinteistöt ovat apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen selvityspyyntöihin vastatessaan eri yhteyksissä katsoneet, että Senaatti-kiinteistöillä on julkinen tehtävä, muttei julkista hallintotehtävää. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 34/2020 vp, s. 5) mukaan ”Senaatti-kiinteistöjen tehtäviin valiokunnan mielestä sisältyy joiltain osin julkisen hallintotehtävän piirteitä.” Vasta valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle Senaatti-konsernista ja valtion toimitilahallinnosta (VNS 9/2022 vp, s. 81) on lähdetty siitä, että tilapalveluiden tarjoamista virastoille voidaan pitää Senaatti-konsernin liikelaitoksille kuuluvana julkisena hallintotehtävänä. Esimerkki osoittaa, ettei puheena olevien käsitteiden ero ole selvä, muttei myöskään yhdentekevä, kuten työryhmä on saattanut ajatella.

Yksityishenkilön kanteluun 23.2.2022 annetussa vastauksessa EOAK/1389/2023 on puheena oleviin käsitteisiin liittyvistä hankalista tulkintatilanteista todettu seuraavaa:

”Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät vartijoiden ja järjestyksenvalvojen tehtävät, joista säädetään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa, ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä ja samalla perustuslain 109 §:ssä säädettyjä julkisia tehtäviä, joita oikeusasiamies on sinänsä toimivaltainen valvomaan. Sen sijaan oikeusasiamies piti alustavassa tarkastelussa ainakin jossain määrin tulkinnanvaraisena, onko vartiointiliikkeen toimitusjohtajan käytös sosiaalisessa mediassa sellaista julkisen tehtävän tai julkisen hallintotehtävän hoitamista, jota oikeusasiamies voisi valvoa.”

Lisäksi on syytä huomata, että muualla kuin julkisen vallankäytön ydinalueella on usein tulkinnanvaraista, milloin viranomainen tai muu taho käyttää julkista valtaa (ks. mietinnössä useasti mainittu KKO 2022:21). Sen vuoksi en voi täysin yhtyä siihen työryhmän näkemykseen (s. 17, 90 ja 135), että ”julkisen vallan käyttöä on edellä jaksoissa 2.4.4 ja 2.4.6 todettu tavoin pidettävä vakiintuneena ja selkeänä kokonaisuutena”. Edellä mainitusta korkeimman oikeuden tuoreesta ratkaisusta esimerkiksi ilmenee, että apulaisoikeuskansleri ja korkein oikeus ovat olleet käsitteen sisällöstä eri linjoilla. Huomion arvoista on, että julkisen vallan käsite sisällytettiin Suomen lainsäädäntöön ensimmäisen kerran 1974 juuri vahingonkorvauslakia säädettäessä. Vasta myöhemmin siitä säädettiin myös perustuslaissa, rikoslaissa ja monissa muissa laeissa.

Työryhmä on mielestäni tarpeettoman ”itsestään selvänä” ratkaisuna päätynyt ankkuroimaan uudistettavat julkisyhteisön korvausvastuuta koskevat säännökset edellä mainittuihin valitettavan tulkinnanvaraisiin käsitteisiin. Asian jatkovalmistelussa olisi syytä syventyä tarkemmin julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän eroihin ja yhtäläisyyksiin.

Kiinnitän huomiota lisäksi vielä siihen, että työryhmä on käyttänyt ehdotuksessaan ilmaisua ”yhteisö” silloinkin, kun kysymys perustelujen (s. 36) mukaan voisi olla myös säätiöstä. Esimerkiksi osa yliopistoista on nykyisin säätiöitä. Säätiöt hoitavat käytännössä monia muitakin julkisia hallintotehtäviä (esim. Suomen elokuväsäätiö ja monet eläkesäätiöt) kuten työryhmä on todennutkin. Säätiöt eivät kuitenkaan ole yhteisöjä (ks. TyVM 17/2022 vp, s. 8) eikä niitä tulisi sellaisiksi laissa kutsua.

Ehdotuksen vaikutukset

Voitte tähän lausua yleisesti ehdotettujen säännösten vaikutuksista, niiden merkittävyydestä ja mahdollisista haitallisten vaikutusten lieventämismahdollisuuksista. Erityisesti teitä pyydetään lausumaan niistä mahdollisista vaikutuksista, joita ei ole esityksessä otettu huomioon.

1.1 EHDOTUKSEN VAIKUTUKSET

Valtiolla ja muulla julkisyhteisöllä on erityisasema vahingonkorvauslaissa ennen muuta juuri julkisen vallan käyttäjinä. Erityisasemaan liittyy eräitä korvausvastuuta rajoittavia säännöksiä (3 luvun 2 § 2 mom. ja 4–6 §), mutta toisaalta myös tavanomaista vahingonkorvausvastuuta laajentavia säännöksiä (5 luku 1 §).

Julkisyhteisö vastaa 5 luvun 1 §:n mukaan julkista valtaa käytettäessä aiheutuneesta sellaisestakin taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon (puhdas varallisuusvahinko). Tältä osin julkisyhteisön korvausvastuu on merkittävästi tavanomaista vahingonkorvausvastuuta laajempi.

Työryhmä ehdottaa eräiden julkisyhteisön korvausvastuuta rajoittavien säännösten poistamista ja uusien korvausperusteiden säätämistä. Ihmisoikeusloukkausten hyvittämisen osalta ehdotukset perustuvat pääosin jo nykyiseen oikeuskäytäntöön eivätkä merkitse kovin suurta tosiasiallista oikeustilan muutosta. Poistettavaksi ehdotetun standardisäännöksen (3 luku 2 § 2 mom.) merkitys on niin ikään käytännössä ollut vähäinen.

Ehdotuksen mukaan rikoksesta epäillyllä olisi oikeus korvaukseen myös muusta kuin vapautta koskevasta aiheettomaksi osoittautuneesta pakkokeinosta. Ehdotuksen merkittävimmät käytännön vaikutukset liittyisivät todennäköisesti ennen muuta juuri erilaisista pakkokeinoista maksettaviin korvauksiin ja korvausprosessin järjestämiseen hakemusmäärien kasvaessa. Yksittäiset korvaussummat eivät välttämättä olisi suuria, mutta korvausprosessi itsessään saattaisi osoittautua työlääksi, erityisesti jos korvauksia ei taksoitettaisi kaavamaisiksi vakiokorvauksiksi. Korvausmenettelyä helpottaisi kuitenkin se, että ehdotettu laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista perustuisi lähtökohtaisesti tuottamuksesta riippumattomalle ankaralle vastuulle, jolloin hakemusmenettelyssä voitaisiin sivuuttaa tuottamuksen arviointiin liittyvät erityistä harkintaa ja perusteluja vaativat kysymykset.

Vahingonkorvauslain muutosehdotukset

Voitte tähän kirjoittaa yleiset huomionne vahingonkorvauslakiin ehdotetuista muutoksista.

2.1 YLEISET HUOMIOT VAHINGONKORVAUSLAKIIN EHDOTETUISTA MUUTOKSISTA

Olen useissa laillisuusvalvontaratkaisuisani todennut vahingonkorvauslainsäädäntömme puutteeksi sen, ettei se sisällä yleistä velvoitetta julkiselle vallalle korvata vahinkoja perus- ja ihmisoikeusloukkauksista. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tekemät hyvitysesitykset, joita työryhmän mietinnössä on kattavasti käsitelty (s. 54, 63, 70, 85, 96, 124 ja 172), ovat seurausta tältä osin puutteellisesta lainsäädännöstä.

Pidän tärkeänä, että vahingonkorvausoikeudellinen järjestelmä sisältäisi myös kirjoitettuun lakiin perustuen sekä perusoikeuksien että ihmisoikeuksien loukkausten hyvittämisen. Tosin perus- ja ihmisoikeuksien loukkausta ei käytännössä yleensä voida erottaa toisistaan vaan ne kytkeytyvät toisiinsa säännösten päällekkäisyyden ja samankaltaisuuden johdosta. Työryhmän ehdotukset ovat joka tapauksessa tältä osin tervetulleita. Palaan niihin tarkemmin jäljempänä kohdassa 2.7.

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

2.2 JULKISYHTEISÖN JULKISEN VALLAN KÄYTÖLLÄ AIHEUTTAMAN VAHINGON KORVAAMINEN

Työryhmä ehdottaa julkisyhteisön korvausvastuuta koskevan standardisäännöksen (vahingonkorvauslaki 3 luku 2 § 2 mom.) poistamista. Poistettavaksi ehdotetun säännöksen mukaan pelkkä virhe tai laiminlyönti ei julkisen vallan käytössä vielä laukaise julkisyhteisön korvausvastuuta vaan lisäksi kysymyksen pitää olla siitä, ettei tehtävän suorittamiselle kohtuudella asetettava vaatimustasoa (standardia) ole noudatettu.

Standardisäännöksen tarkoituksena lienee ollut estää valtion korvausvastuun toteutuminen nopeaa reagointia ja päätöksentekoa edellyttävissä tilanteissa, joissa jälkikäteen havaitusta jonkinasteisesta virheestä huolimatta on kohtuudella täytetty ne vaatimukset, joita vaikean ja yleistä hyvää palvelevan tehtävän suorittamiselle on voitu asettaa.

Vahingonkorvauslain säätämiseen johtanut hallituksen esitys (HE 187/1973 vp) on standardisäännöksenkin kohdalla nykymittapuun mukaan varsin suppea. Kantava ajatus näyttää kuitenkin olleen se, että toisin kuin yksityisellä toimijalla julkisella vallalla on velvollisuus toimia vaikeissa ja epätietoisissakin tilanteissa eikä se silloin voi olla ottamatta riskejä. Hallituksen esityksessä (s. 18) tämä lähtökohta, ja myös yhteys viestintään, on osuvasti todettu:

”On näet huomattava, että viranomaiset harjoittavat toimintaansa yleisen edun vuoksi ja että ne eivät voi kieltäytyä käsittelemästä niille kuuluvia asioita virheenvaaran vuoksi. Erityisen tärkeä on puheena oleva korvausvelvollisuuden rajoitus julkisen vallan harjoittaman tarkastus- ja neuvontatoiminnan kohdalla.”

Olipa standardisäännöksen tausta-ajatus mikä tahansa, aika lienee joka tapauksessa ainakin pääosin ajanut sen ohi. Ajatus viranomaisille sallitusta virhemarginaalista standardina julkisen vallan käytössä ei enää vastaa nykyistä ajattelutapaa.

Toisaalta standardisäännöksellä saattaisi edelleen olla merkitystä tilanteissa, joissa pohditaan julkisyhteisön sisällöltään virheelliseen viestintään liittyviä vastuutilanteita. Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännöstä ilmenevällä tavalla myös viestinnässä saattaa olla kysymys julkisen vallan käytöstä (esim. KKO 1989:50 ja KKO 2022:21).

Pandemiaan liittyvät tilanteet ovat nostaneet esiin viranomaisviestintään liittyvät haasteet tilanteissa, joissa aikaisempiin kokemuksiin perustuvaa tai tieteellisesti tutkittua tietoa ei ole ollut riittävästi saatavilla. Vaikka viestintä tiedon lisääntyessä myöhemmin voi osoittautua sisällöltään vääräksi, saattaa tietyissä tilanteissa edelleen olla perusteltua katsoa, että toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettuja vaatimuksia oli kuitenkin noudatettu eikä korvauksia sen vuoksi maksettaisi. Viestintään liittyvissä tilanteissa standardisäännös saattaisikin edelleen puoltaa paikkaansa.

Voimassa oleva vahingonkorvauslain 3 luku rakentuu käsiteparin ”virhe tai laiminlyönti” varaan. Virheelle on lain soveltamiskäytännössä annettu sisältö, jonka ymmärtäminen vahingonkorvausoikeuteen perehtymättömälle henkilölle, esimerkiksi kantelijalle, saattaa sanan yleiskielisen merkityksen perusteella olla vaikeaa. Kun korvausvaatimus perustuu ratkaisuun, joka edellyttää oikeudellista harkintaa, julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun ei ole katsottu syntyvän yksinomaan sillä perusteella, että valitusviranomainen on sittemmin päätenyt erilaiseen lopputulokseen kuin alemman asteen ratkaisun tehnyt taho (KKO 1983 II 48, 2000:14, 2002:78 ja 2006:75). Alemman asteen ei siis välttämättä katsota tehneen virhettä, vaikka ratkaisu kumottaisiin tai sitä muutettaisiin ylempässä asteessa.

Työryhmä ei ole käsitellyt korvattavan virheen käsitettä sallitun harkintavallan rajojen näkökulmasta. Nyt ehdotettujen lainmuutosten perusteluissa saattaisi olla syytä tuoda selvyiden vuoksi esiin, että vahingonkorvauslain 3 luvussa tarkoitettusta virheestä voi ylipäättänsä olla kysymys vain tapauksissa, joissa harkintavallan rajat on ylitetty. Jos esimerkiksi tuomari mittaa rangaistuksen tiettyä rikosta koskevan rangaistusasteikon puitteissa, hän ei ylitä harkintavaltansa rajoja eikä tee virhettä, vaikka hovioikeus olisikin mittaamisesta toista mieltä. Jos tuomari kuitenkin ylittää rangaistusmaksimin, hän saattaa tehdä vahingonkorvauslaissa tarkoitettua virheen. Vasta virheen toteamisen jälkeen on syytä pohtia, onko virhe tehty tahallisesti tai tuottamuksesta, ja täytyvätkö muut vahingonkorvausvelvollisuuden edellytykset. Virheen tunnusmerkistö ei siis suoraan kytkeydy tuottamukseen kuten työryhmä näyttää katsoneen. Mietinnön sivulla 161 oleva virheen luonnehdinta ei sen vuoksi ole onnistunut:

”Menettelyn tulisi siten olla tuottamuksellista objektiivisessä merkityksessä eli poiketa siitä, mitä julkisyhteisön toiminnassa voidaan pitää oikeana ja asianmukaisena menettelynä.”

Mielestäni myös muutoksenhakua koskevan vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:n ehdotettu uusi sanamuoto, jossa käytetään ilmaisua ”virheellinen päätös” saattaa edellä todetuista syistä aiheuttaa

väärinkäsityksiä esimerkiksi riita-asiassa, jossa hovioikeus kumoaa käräjäoikeuden ratkaisun. Asianosaisten saattaa olla vaikea ymmärtää, että vain harvoin käräjäoikeuden ratkaisua voidaan pitää vahingonkorvauslaissa tarkoitettuun tavoin virheellisenä siitä huolimatta, että ratkaisu hovioikeudessa kumotaan tai sitä muutetaan. Vastaavasti hallintotuomioistuimien saattaa todeta viranomaisen ratkaisun ”lainvastaiseksi”, vaikka kysymys on saattanut olla eri ratkaisuasteiden hiuksenhienosta näkemyselystä jonkin lopputuloksen kannalta ratkaisevan seikan suhteen.

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

2.3 MUUN YHTEISÖN JULKISEN VALLAN KÄYTÖLLÄ AIHEUTTAMAN VAHINGON KORVAAMINEN

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momenttiin ehdotetun muutoksen mukaan ”asianomainen julkisyhteisö” olisi toissijaisesti vastuussa siitä vahingosta, jonka muu yhteisö aiheuttaisi julkista hallintotehtävää hoitaessaan. Julkisyhteisön toissijainen korvausvelvollisuus koskisi kuitenkin vain julkista valtaa käytettäessä aiheutettua vahinkoa.

Toissijaisesti korvausvelvollinen olisi ehdotuksen perustelujen mukaan se julkisyhteisö, jolta julkinen tehtävä on annettu viranomaisorganisaation ulkopuolelle tai jolle tehtävän hoitamisen voitaisiin muuten katsoa kuuluvan. Tältä osin ehdotuksella saattaa olla ulottuvuuksia, joita työryhmä ei ehkä ole ottanut kaikilta osin huomioon. Ehdotettu lainmuutos, kuten itse asiassa nykyinen lakikin, saattaisi nimittäin soveltua esimerkiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa tarkoitettuun vartijaan ja järjestyksenvälvojan.

Rikoslain 17 luvun 6 §:ssä tarkoitettu järjestystä ylläpitävä henkilö käyttää tehtävässään julkista valtaa (HE 77/2001 vp, s. 55). Lainkohdan määritelmän mukaan vartijat ja järjestyksenvälvojat ovat järjestystä ylläpitäviä henkilöitä.

Timo Kerttula on väitöskirjassaan (Vartijat ja järjestyksenvälvojat julkisen vallan käyttäjinä, 2010, s. 445) todennut johtopäätöksissään seuraavaa:

”Yksityisten turvallisuuspalveluiden työntekijöiden toimintaa toimivaltuuksiensa käyttäjinä pidetään varsin hyvin perusteiden julkisen vallan käyttönä. Kyse on ennen kaikkea tosiasiallisesta julkisen vallan käytöstä...

Toiminnasta julkisena hallintotehtävänä saattaa seurata myös sellaisia elementtejä, jotka eivät alalle luontevasti sovellu. Esimerkiksi julkisen vallan käyttämiseen perustuva vahingonkorvausvastuu saattaa tulla yllätyksenä yksityisille turvallisuuspalveluille.”

Perustuslakivaliokunta on arvioinut useaan otteeseen yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä suhteessa perustuslain perusoikeussäännöksiin ja hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevaan perustuslain 124 §:ään (ks. esim. PeVL 22/2014 vp, PeVL 13/2010 vp, PeVL 10/2006 vp, PeVL 20/2002 vp ja PeVL 28/2001 vp). Valiokunta on pitänyt selvänä, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät vartijoiden ja järjestyksenvalvojen tehtävät sekä vartioimisliiketoiminta ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä.

Vartioimisliiketoimintaa harjoittavat yhtiöt eivät kaikki välttämättä ole suuria ja vakavaraisia. Niiden työntekijöitä toimii monenlaisissa tehtävissä erilaisissa julkisissa paikoissa eikä aina ole selvää, mikä taho olisi ”asianomainen julkisyhteisö”, joka viime kädessä vastaisi niiden aiheuttamista vahingoista - ja käytännössä siis toimisi yhtiöiden takaajina vahingonkorvausvaatimusten suhteen.

Järjestyksenvalvojat saattavat käytännön voimakäyttötilanteissa syyllistyä jopa pahoinpitelyihin tai muihin tahallisiin rikoksiin, joista voi aiheutua tekojen uhreille pysyviä vammoja ja esimerkiksi työkyvyttömyyttä, joka johtaa suuriin korvausvastuisiin. Järjestyksenvalvojen toiminta voi ainakin teoriassa kuitenkin aiheuttaa myös välillisempiä vahinkoja. Mikäli esimerkiksi kauppakeskuksessa, metroissa tai asemilla toimivat vartijat taikka järjestyksenvalvojat syyllistyisivät julkista valtaa käyttäessään useisiin niin vakaviin virheisiin, että kulkuvälineiden tai liikkeiden asiakasmäärät laskisivat ja liiketilat tyhjenisivät vuokralaisista, ilmeisesti viime kädessä valtio saattaisi joutua korvaamaan liikeyrityksille ja vuokranantajille aiheutuneet taloudelliset menetykset puhtaana varallisuusvahinkona, mikäli tällaisen vahingon voitaisiin katsoa olleen ennakoitavissa. Puhdas varallisuusvahinko voi olla esimerkiksi saamatta jäänyttä tuloa ja tuotannon tai myynnin keskeyttämisestä aiheutuneita tappioita. Tältä osin sääntelymallin perusteita olisi nähdäkseni syytä tarkastella asian jatkovalmistelussa tarkemmin kuin työryhmä on tehnyt, vaikka edellä esitetty esimerkki tuntuisikin vielä toistaiseksi teoreettiselta.

Vahingonkorvauslain esitöissä mainitaan lyhyesti, että kolmannelle aiheutunutta vahinkoa ei yleensä korvata (HE 187/1973 vp, s. 23). Tämän ei kuitenkaan välttämättä ole katsottu sulkevan pois lain 5 luvun 1 §:n mukaista puhtaan varallisuusvahingon laajaa käsitetulkintaa, joka sisältää mahdollisuuden korvata myös muulle kuin ensisijaiselle vahingonkärsijälle aiheutuneita vahinkoja adekvaattisuusvaatimuksen asettamin rajoituksin (Ks. Sandvik, Björn: Puhdas varallisuusvahinko – Mikä se on? Puhtaan varallisuusvahingon kahdesta käsitetulkinnasta, Defensor Legis 1/2010, s. 25–36).

Työryhmän ehdotuksen mukaan julkisyhteisön toissijainen korvausvastuu kytkettäisiin julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen yhteisön ilmeiseen maksukyvyttömyyteen. Mikäli esimerkiksi vartiointiliikkeeltä vaadittaisiin korvauksia varallisuusvahingoista, vaatimukset todennäköisesti kiistettäisiin ja asiasta saatettaisiin joutua riitelemään vuosia eri oikeusasteissa. Kysymys ei kuitenkaan olisi maksukyvyttömyydestä vaan maksuhaluttomuudesta, jolle voisi olla tilanteesta riippuen enemmän tai vähemmän hyviä perusteita. Asian jatkovalmistelussa saattaisi olla aiheellista

tarkemmin pohtia ja määritellä niitä kriteerejä, joiden perusteella julkisyhteisön ”takausvastuu” eri tilanteissa laukeaisi.

Jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon myös se, että julkista hallintotehtävää hoitava maksukyvyltään heikko yksityinen taho saattaisi mahdollisessa vahingonkorvausoikeudenkäynnissä jättää vastaamatta haasteeseen tai myöntää tuomioistuinta sitovalla tavalla oikeiksi ylimitoitettuja ja jopa perusteettomia korvausvaatimuksia kummankin asianosaisen tietäessä, että korvauksista vastaa tosiasiallisesti valtio eikä pian konkurssiin päätyvä vastaaja.

Julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän eroja olen käsitellyt edellä kohdassa 1.

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

2.4 MUUTOKSENHAKUA KOSKEVAN VAATIMUKSEN LIEVENTÄMINEN

Työryhmä ei ehdota varsinaista asiallista muutosta vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:ään, jonka mukaan vahinkoa kärsineen on haettava vahingon välttämiseksi oikaisua ja muutosta vahinkoa aiheuttaneeseen päätökseen. Muutoksenhaun laiminlyönnin vaikutuksia ehdotetaan kuitenkin lievennettäväksi niin, että kohtuusseikat voitaisiin ottaa nykyistä paremmin huomioon.

Minulla ei ole tältä osin muuta huomautettavaa työryhmän ehdotukseen kuin se, mitä olen edellä kohdassa 2.2 todennut ilmaisusta ”virheellisellä päätöksellä”.

Kannekiellon kumoaminen (voimassa olevan lain 3 luvun 5 §)

2.5 KANNEKIELLON KUMOAMINEN

Työryhmä ehdottaa vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:ssä säädetyn kannekiellon kumoamista. Kumottavaksi ehdotetulla säännöksellä rajoitetaan kanteen nostamista valtiota vastaan tilanteissa, jossa valtiolta vaaditaan korvausta valtioneuvoston tai sen ministeriön, tuomioistuimen taikka hallintoviranomaisen päätöksellä aiheutetusta vahingosta.

Varsinkin tuomioistuinten osalta kannekielto liittyy 3 luvun 4 §:n muutoksenhakua koskevaan säännökseen ja siihen, että tie korvauksen vaatimiseen voi nykyisin avautua vain, jos alemman asteen tekemää päätöstä on muutoksenhakuasteessa muutettu tai se on kumottu. Kannekieltoa ei kuitenkaan voida soveltaa ihmisoikeuden loukkauksen eikä Euroopan unionin oikeuden rikkomisen yhteydessä (KKO 2016:20 ja KKO 2013:58).

Vahingonkorvauslain säätämisen jälkeen Suomi on liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan unioniin. Myös perustuslaki on uudistettu. Perus- ja ihmisoikeuksien vahvistumisen sekä unionin oikeuden tehokkaaseen täytäntöönpanoon liittyvien vaatimusten johdosta tuomioistuinten rooli on nykyisin monin tavoin toinen kuin vuonna 1974.

Tuomioistuimet toimivat unionin oikeuden tehokkaan soveltamisen takaajina. Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattu oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Valtioneuvoston ja ministeriöiden osalta säännöksen taustalla vaikuttaa erityisesti keskeinen vallanjakoon liittyvä periaate siitä, että tuomioistuimet eivät ratkaisuisaan saa puuttua poliittisen päätöksentekijän tekemään taloudelliseen tai poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan edes välillisesti vahingonkorvauskanteen tutkimisen muodossa.

Tuomioistuinten tulee tarvittaessa voida oikeudenkäynneissä arvioida myös sitä, ovatko poliitikot päätöksiä tehdessään pysyneet säännöksissä ja määräyksissä tai kansainvälisissä oikeudellisissa instrumenteissa asetettujen vallankäytön rajojen puitteissa. Oikeusvaltiolle on olennaista, että kaikki julkisen vallan toiminta on sidottu lakiin ja viime kädessä riippumattomat tuomioistuimet ratkaisevat, mikä asiassa on lainmukaista.

Minulla ei kannekiellon kumoamisen osalta ole huomauttamista työryhmän ehdotukseen.

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

2.6 VIRANOMAISEN VIRHEELLISESTÄ INFORMAATIOSTA AIHEUTUNEEN PUHTAAN VARALLISUUSVANHINGON KORVAAMINEN

Vahingonkorvauslain mukaan korvattavia vahinkoja ovat henkilövahingot, esinevahingot sekä tietyin edellytyksin myös sellainen taloudellinen vahinko, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon (vahingonkorvauslaki 5 luku 1 §). Viimeksi mainittu varallisuusvahinko (puhdas varallisuusvahinko) korvataan nykyisen lain mukaan vain, jos vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla, julkista valtaa käytettäessä tai jos siihen on muuten erittäin painavia syitä.

Työryhmä ehdottaa, että vahingonkorvauslain 3 luvun 3 §:ään otetaan saman lain 5 luvun 1 §:ää täydentävä säännös, jonka mukaan julkisyhteisö tai julkista hallintotehtävää hoitava yhteisö olisi

velvollinen korvaamaan puhtaan varallisuusvahingon, joka on aiheutettu julkisyhteisön toiminnassa tai julkista hallintotehtävää hoidettaessa virheen tai laiminlyönnin vuoksi vääriä tietoja antamalla.

Ehdotettu säännös rakentuisi ilmaisun ”vääriä tietoja” varaan. Korvausvastuun voisi perustelujen (s. 161) mukaan aiheuttaa nimenomaan väärän tiedon antaminen. Vahingonkärsijälle annetun tiedon tulisi olla objektiivisesti tarkastellen väärää eli sisällöltään totuudenvastaista.

Olen aikaisemminkin (ks. EOAK/5337/2022) kritisoinut oikeusministeriössä valmisteltua lainsäädäntöehdotusta siitä, että väärän ja oikean tiedon rajanvetoa pidetään ongelmattomana. Viranomaiset antavat jatkuvasti tärkeitä tietoja esimerkiksi suhdannekehityksestä, Turkissa tapahtuneesta maanjäristyksestä tai sotatilanteesta Ukrainassa. Tiedot eivät välttämättä ole täsmällisiä ja oikeita. Pandemian aikana annettiin tietoja ja tiedotteita, jotka jälkikäteen arvioituna esi-merkiksi maskien käytön hyödyttömyyden osalta saattoivat olla vääriä. Eräät tiedot saattoivat olla vääriä myös sen osalta, oliko kysymyksessä suositus vai määräys.

Turkin tai Ukrainan tilanteesta saadut tiedot voivat tulla parhaista mahdollisista lähteistä ja tukea toisiaan, mutta osoittautua silti vääriksi. Tietojen luotettavuus on yleensä erityisen tilannesidonnaista, kun kysymys on sodista ja muista kriiseistä tai kun kysymys on vaikkapa poliittisesta keskustelusta taikka oikeudenkäynnistä. Voidaan aiheellisesti kummastella, annetaanko julkisessa oikeudenkäynnissä valtion asiantuntijavirkamiesten toimesta vääriä tietoja, kun syyttäjä kertoo syytetyn syyllistyneen rikokseen, mutta julkinen oikeusavustaja kiistää syytteen ja ilmoittaa syytetyn olevan syytön.

Aina ei voida tietää, mikä tieto on oikeaa ja mikä väärää - tai milloin väärän tiedon antamiseen liittyy julkisyhteisön virhe tai laiminlyönti. Erityisesti julkisyhteisön laiminlyönnin (esim. ei ollut riittävästi selvitetty tiedon paikkansa pitävyyttä ennen tiedottamista) määrittely on vaikeaa, koska teoriassa lähes mitä tahansa asiaa voidaan selvittää lisää ennen siitä tiedottamista. Siitä huolimatta viranomaisten on kiireellisissä ja myös epäselvissä tilanteissa tiedotettava eikä viesteissä kriisitilanteissa käytännön syistä välttämättä saa olla liikaa annetun tiedon epävarmuutta alleviivaavia pohdintoja.

Tiedon epävarmuuteen liittyvistä syistä saattaisi olla perusteltua, että nimenomaan väärin tietojen antamista koskevan säännöksen yhteyteen sisällytettäisiin vastaava standardisäännös, jollainen ehdotetaan poistettavaksi 3 luvun 2 §:n 2 momentista.

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

2.7 PERUSOIKEUKSIEN JA IHMISOIKEUKSIEN LOUKKAUKSEN HYVITTÄMINEN

Työryhmä ehdottaa, että vahingonkorvauslakiin otetaan yleisluonteinen säännös, joka mahdollistaa vahingonkorvauksen tuomitsemisen perusoikeuden ja ihmisoikeuden loukkauksesta.

Ehdotetussa säännöksessä kodifioitaisiin korkeimman oikeuden ennakkopäätöksiin (KKO 2008:10, 2013:52 ja 2016:20) ja osaltaan myös oikeusasiamiehen antamiin hyvityssuosituksiin perustuva oikeuskäytäntö. Kuten työryhmän mietinnössä on todettu, hyvitysjärjestelmän nimenomaista sääntelyä kirjoitetussa laissa puoltaa yleinen valtiosääntöoikeudellinen vaatimus siitä, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulisi säätää laissa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös edellyttää, että tulkintatilanteissa lainsoveltaja tulkitsee lakia tavalla, joka edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksesta tuomittavan hyvityksen osalta ei ole katsottu olevan tarpeen arvioida, onko kärsimys aiheutunut vahingonkorvauslaissa tarkoitettua henkilövahingosta tai onko se vahingonkorvauslaissa tarkoitettua loukkauksen aiheuttamaa kärsimyskorvausta. Työryhmän ehdotuksen mukaan hyvitys kuitenkin nyt kytkettäisiin vahingonkorvauslain korvauslajeihin ja lain muuhunkin systematiikkaan vain sillä rajoituksella, ettei kärsimyskorvauksen tuomitsemiseen liittyviä yleisiä edellytyksiä perus- ja ihmisoikeusloukkauksen kohdalla sovellettaisi.

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomuksissa on ollut vuodesta 2011 lähtien jakso ”Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset”. Jaksoon on kerätty kertomusvuoden aikana tehdyt hyvitysesitykset ja vuodesta 2012 lähtien myös sovinnolliseen ratkaisuun johtaneita toimenpiteitä. Hyvitysesitys voi tarkoittaa viranomaisen virheellisestä menettelystä aiheutuneen haitan, epäoikeudenmukaisuuden tuntemuksen tai vääryyskokemuksen hyvittämistä. Hyvitysesitys voi tarkoittaa myös sellaisen vahingon hyvittämistä, joka voisi olla vahingonkorvauslain mukaan korvattava. Tällöin voi olla kysymys henkilö- tai esinevahingosta, mutta myös sellaisen aineettoman vahingon korvaamisesta, joka vahingonkorvauslain nojalla voi tulla vain hyvin rajoitetusti korvattavaksi.

Työryhmän ehdotuksen perustelujen (s. 118, 124, 170 ja 215) mukaan oikeus saada hyvitystä perus- ja ihmisoikeuden loukkauksesta olisi toissijainen muihin oikeussuojakeinoihin nähden. Hyvitys tulisi kysymykseen, kun muita tehokkaita oikeussuojakeinoja ei olisi saatavissa. Ehdotetusta vahingonkorvauslain 3 luvun 7 §:n sanamuodosta ajatus toissijaisuudesta ei kuitenkaan ilmene. Ilmaisuihin ”siinä määrin kuin loukkauksen hyvittäminen sitä edellyttää” ei välttämättä tarkoita toissijaisuutta, vaikka ehdotuksen perusteluissa niin katsotaankin (s. 170).

Toissijaisesti maksettava hyvitys perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta saattaisi tulla kysymykseen esimerkiksi erilaisissa omaisuuden jäädyttämistilanteissa. Jäädyttämismenettely voi merkitä tuntuvaakin puuttumista päätöksen kohteen ja hänen sopimuskumppaneidensa perusoikeuksiin, erityisesti omaisuudensuojaan, ja jäädyttämispäätöksestä voi aiheutua merkittävää taloudellista vahinkoa heille.

Varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain nojalla terrorismista epäillyn henkilön kaikki varat voivat olla jäädytettyinä pitkäänkin (ks. esim. Virallinen lehti 21.12.2021/99). Mainitun lain 16 §:n mukaan valtion on korvattava päätöksen kohteelle jäädyttämisestä aiheutunut vahinko ja asiassa aiheutuneet kulut, jos varoja on jäädytetty perusteettomasti, mutta kolmannelle, esimerkiksi päätöksen kohteen asunnon vuokranantajalle tai asunto-osakeyhtiölle saamatta jääneestä vuokrasta tai vastikkeesta aiheutunutta vahinkoa ei korvattaisi. Perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksesta kolmannelle tuomittava hyvitys saattaisi paikata tätä jäädyttämislaissa olevaa aukkoa.

Ehdotetussa vahingonkorvauslain 3 luvun 7 §:ssä hyvitystä kutsuttaisiin korvaukseksi, mutta samalla kuitenkin sanouduttaisiin irti kärsimyskorvauksen tuomitsemista rajoittavista vahingonkorvauslain säännöksistä. Nykyinen oikeusasiamiehen hyvityssuosituuskäytäntö perustuu sitä vastoin siihen, että kysymyksessä on hyvitys eikä korvaus, jolloin on helpompi ymmärtää, ettei vahingonkorvauslain säännöksiä esimerkiksi korvausten lajeista välttämättä sovelleta hyvitykseen. Hyvityksen erityisluonteen säilyttäminen vahingonkorvauslaissa määriteltyihin korvauslajeihin nähden saattaisi jatkossakin olla sen vuoksi perusteltua.

Työryhmän edotuksen mukaan vahingonkorvauslain 3 luvun 7 §:n soveltamisala kytkettäisiin perusoikeuden tai Suomea sitovassa kansainvälisessä ihmisoikeussopimuksessa turvatun ihmisoikeuden loukkaukseen ja maksuvelvollisia voisivat olla kaikki julkisia hallintotehtäviä hoitavat yhteisöt ja säätiöt.

Ehdotetussa pykälässä tai sen esitöissä ei lueteltaisi sopimuksia, joiden rikkomisesta hyvitys voitaisiin määrätä. Työryhmän mukaan (s. 169) pykälän soveltamisen kannalta olisi keskeistä, että kysymys olisi Suomea sitovassa kansainvälisessä ihmisoikeussopimuksessa tai sen pöytäkirjassa taatun oikeuden loukkauksesta ja että tämä oikeus olisi luonteeltaan sellainen, että siihen on oikeuksien toteutumiseksi mahdollista yksilötasolla vedota. Pykälä jättäisi soveltajalleen laajan harkintavallan sen suhteen, onko jonkin Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen ihmisoikeusvelvoite sellainen, että siihen on mahdollista vedota oikeuksien turvaamiseksi.

Tärkeimmät ihmisoikeussopimukset on neuvoteltu Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ja Euroopan neuvoston (EN) piirissä. Monilla muillakin kansainvälisillä ja alueellisilla järjestöillä on suppeammin hyväksytyjä ihmisoikeussopimuksia. Myös monet muut kuin varsinaiset ihmisoikeussopimukset sisältävät ihmisoikeuselementtejä.

Asian jatkovalmistelussa olisi syytä pohtia, olisiko pykälän soveltamisalaa mahdollista vielä täsmentää.

Korkein oikeus on käsitellyt valtion korvausvastuuta perus- ja ihmis-oikeusloukkasiasiana muun muassa, kun kysymys on ollut esitutinnan kestosta (KKO 2011:38). Mainittu ratkaisu on nostanut esiin oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain (hyvityslaki) nykyisen suppean soveltamisalan (ratkaisun kohdat 5 ja 14), joka rajoittuu vain tuomioistuimissa käsiteltäviin lainkäyttöasioihin eikä siis koske asioita, joissa syyttäjä tekee pitkään kestäneen ja asianosaisille esimerkiksi avustajan käytöstä johtuneita kuluja aiheuttaneen esitutinnan jälkeen päätöksen olla nostamatta syytettä.

Hyvityslain esitöistä ilmenee, että tilanteet, joissa esitutkinta viivästyy eikä syytettä nosteta, on jätetty hyvityslain korvausjärjestelmän ulkopuolelle siitä syystä, että tällaisten tilanteiden on arveltu olevan verraten harvinaisia (HE 233/2008 vp, s. 18 ja LavM 3/2009 vp, s. 3). Tämän perustelun kestävyyttä olisi syytä nyt kysymyksessä olevan lainsäädäntöhankkeen yhteydessä arvioida uudelleen (ks. 25.10.2022 antamani ratkaisu EOAK/1510/2021).

Korkein oikeus on todennut hyvityslain ja perus- ja ihmisoikeusvaatimusten ristiriidan myös ratkaisussaan KKO 2020:2:

”20. Hyvityslain 5 §:n 1 momentin 3 kohdan säännös oikeudenkäynnin kestona huomioon otettavan ajan alkamisesta asianomistajan osalta on edellä kohdissa 17–18 selostetuin tavoin ristiriidassa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Siten lain 5 §:n 1 momentin 3 kohta on ristiriidassa myös lain 4 §:n 2 momentin kanssa, jonka mukaan oikeudenkäynnin viivästymistä arvioitaessa otetaan huomioon ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.”

Edellä käsitelty työryhmän esittämä lähtökohta perus- ja ihmisoikeuksien hyvittämisen toissijaisuudesta ei voine tarkoittaa sitä, että hyvityslain kaltaiset korvausvastuita ensisijaisesti määrittävät säädökset voitaisiin jättää päivittämättä ja niiden puutteita jatkossakin paikata ihmisoikeusloukkauksista maksettavilla hyvityksillä. Vaikuttaisi johdonmukaisemmalta ottaa myös hyvityslain uudistamistarpeet asiakokonaisuuden jatkovalmistelussa mukaan tarkasteluun.

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

2.8 VAHINGONKORVAUSLAIN 4 LUVUN 2 §:ÄÄ JA 7 LUVUN 1 §:ÄÄ KOSKEVAT MUUTOSEHDOTUKSET

Kysymys olisi teknisistä muutoksista. Minulla ei ole niiden johdosta lausuttavaa.

Laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista

Voitte tähän kirjoittaa yleiset huomionne ehdotetusta laista.

3.1 YLEISET HUOMIOT EHDOTETUSTA LAISTA

Uuden lain nimessä ja pykälissä otettaisiin käyttöön Ruotsista kopioitu termi ”pakkotoimi” (”tvångsåtgärd”), jonka sisältö poikkeaisi pakkokeinolaissa tarkoitettun pakkokeinon käsitteestä. Yleiskieliseltä sisällöltään pakkokeinolla ja pakkotoimella ei kuitenkaan liene eroa.

Luonnostellun lain 1 §:n 1 momentin mukaan laki sisältäisi yhtenäiset säännökset vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta valtion varoista. Perustelujen mukaan pakkotoimilla tarkoitettaisiin kaikkia niitä julkisen vallan toimenpiteitä, joihin viranomaiset voivat tarvittaessa pakolla ryhtyä laissa olevien toimivaltuuksien nojalla ja joilla puututaan yksilön vapauspiiriin. Näihin pakkotoimiin kuuluisivat erityisesti rangaistuksen täytäntöönpano, pakkokeinolain mukaiset pakkokeinot, poliisilain mukaisten toimivaltuuksien käyttö sekä hallinnolliset vapaudenriistot. Myös siviilitiedustelu kuuluisi laissa tarkoitettuihin pakkotoimiin.

Nykyisin ”pakkotoimi” esiintyy lainsäädännössä rikoslaissa joukkotuhonnan ja sotarikoksen tunnusmerkistössä. Ulkomaalaislaissa käytetään ilmaisua ”pakkotoimin tapahtuva palauttaminen”. Myös kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa termi mainitaan. Havaitessaan elinkeinonharjoittajan ryhtyneen lainvastaiseen toimenpiteeseen kuluttaja-asiamiehen on nimittäin kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 9 §:n mukaan pyrittävä saamaan elinkeinonharjoittaja vapaaehtoisesti luopumaan siitä. Tarvittaessa kuluttaja-asiamiehen on ryhdyttävä ”asian edellyttämiin pakkotoimiin” tai saatettava asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Useissa laeissa käytetään voimakeinojen käsitettä kuvaamaan viranomaisen tai muun julkista valtaa käyttävän tahon yksilöön kohdistamia muita pakkotoimenpiteitä kuin pakkokeinolaissa tarkoitettuja pakkokeinoja. Poliisilaissa ja rajavartiolaitossa käytetään erikseen myös pakkotoimenpiteen käsitettä. Mikäli nyt kysymyksessä olevassa asiayhteydessä olisi välttämätön ottaa lainsäädäntöön vielä yksi edellisiä muistuttava yläkäsite, ”pakkotoimi”, olisi selvyuden vuoksi paikallaan, että käsitteen sisältö määriteltäisiin laissa.

Voitte tähän kirjoittaa pykäläkohtaiset huomionne.

3.2 PYKÄLÄKOHTAISET HUOMIOT EHDOTETUSTA LAISTA

Luonnostellun lain 2 §:ssä tarkoitettu korvaus aiheettomasta rangaistustuomiosta tulisi 3 §:n mukaan maksettavaksi myös tilanteissa, joissa esimerkiksi liiketoimintakielto kumottaisiin hovioikeudessa tai korkeimmassa oikeudessa, vaikka syyttä ei muuten hylättäisi. Korvaus kattaisi 13 §:n 1 momentin mukaan myös puhtaan varallisuusvahingon eli esimerkiksi menetetyn liikevoiton.

Kun kysymys on liiketoimintakiellosta, puhtaan varallisuusvahingon korvaaminen ja korvausmäärän arvioiminen saattaa käytännössä olla hyvinkin vaikeaa eikä kaavamaisia korvaustaulukoita näissä tapauksissa voitaisi käyttää. Asian jatkovalmistelussa olisi syytä pohtia suuntaviivoja ja sopivaa menettelyä kumotun, mutta osittain jo kärsityn liiketoimintakiellon vaikutusten arviointiin korvausta määrättäessä.

Lain 4 §:ssä säädettäisiin ajokieltoon määrätyn oikeudesta hyvitykseen valtiolta. Pykälä koskisi kuitenkin oikeutta kohtuulliseen hyvitykseen vain rikoksen johdosta määrätystä ajo-oikeuden menetyksestä. Työryhmä ei ole perustellut sitä, mikseivät muilla perusteilla virheellisesti määrätyt ajokiellot oikeuttaisi hyvitykseen. Ajokieltohan voidaan muulla kuin rikosperusteella määrätä, jos henkilö ei ole toimittanut poliisin asettamassa määräajassa lääkärinlausuntoa, optikon lausuntoa tai todistusta uuden hyväksytytyn kuljettajantutkinnon, ajokokeen tai ajonäytteen suorittamisesta.

Työryhmän ehdotuksen mukaan hyvitys maksettaisiin vain, jos ajokielto olisi ollut aiheetta voimassa vähintään neljän kuukauden ajan. Oikeutta kohtuulliseen hyvitykseen ei siten olisi alle neljä kuukautta kestäneestä ajo-oikeuden menetyksestä, vaikka se todettaisiin sittemmin aiheettomaksi. Pidän neljän kuukauden keston kytkettyä korvauskynnystä varsin korkeana. Liikenne rikosjutuissa tätä lyhyempääkin ajokieltoa pidetään usein varsinaista rangaistusta haitallisempänä seuraamuksena.

Luonnostellun lain 9 §:ssä säädettäisiin salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä maksettavista korvauksista. Korvaus tulisi kyseeseen esimerkiksi silloin, kun näitä keinoja olisi kohdistettu väärään kohteeseen tai toimenpide olisi muuten ollut jälkikäteen arvioituna selvästi aiheeton. Säännöstä sovellettaisiin myös siviilitiedusteluun, jolla tarkoitetaan poliisilain 5 a luvun mukaista suojelupoliisin suorittamaa tiedonhankintaa ja tietojen hyödyntämistä muun muassa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Pykälää ei kuitenkaan sovellettaisi sotilastiedusteluun (laki sotilastiedustelusta). Tätä rajavetoa ei ole perusteltu. Tiedustelun kohteena olleen ”väärän” henkilön yksityisyyden suojan kannalta lienee merkityksetöntä, oliko kysymys perusteettomasta siviili- vai sotilastiedustelusta.

Salaisesta tiedonhankinnasta on ilmoitettava sen kohteelle, kun tiedonhankintakeinon tarkoitus on saavutettu tai viimeistään vuoden kuluttua sen käytön lopettamisesta. Ilmoittamista voidaan kuitenkin lykätä tuomioistuimen päätöksellä enintään kaksi vuotta kerrallaan. Tuomioistuin voi myös tietyin edellytyksin tehdä päätöksen, että tiedonhankinnasta ei ilmoiteta kohteelle lainkaan.

Kuten tiedusteluvalvontavaltuutettu on lausuntopalveluun antamassaan lausunnossa todennut, tiedustelumenetelmien käyttämiseen liittyy merkittäviä yleisö- ja asianosaisjulkisuutta koskevia rajoituksia. Työryhmän ehdotuksen mukaan Valtiokonttorilla olisi kuitenkin luonnostellun lain 23 §:n mukaan salassapitosäännösten ja -määräysten estämättä oikeus saada tuomioistuimelta ja pakkotoimia käyttäneeltä viranomaiselta niiden hallussa olevat korvausasian selvittämiseksi välttämättömät asiakirjat ja tiedot. Viranomaisella ei kuitenkaan ole velvollisuutta luovuttaa asiakirjoja ja tietoja salaisista tiedonhankintakeinoista ennen kuin niiden käyttämisestä on laissa säädetyn mukaisesti ilmoitettu niiden kohteena olleelle henkilölle. Velvollisuus ilmoittaa tiedustelumenetelmän käyttämisestä koskee ainoastaan tiedonhankinnan varsinaisena kohteena ollutta henkilöä, ei tiedonhankinnan kohteeksi joutunutta muuta henkilöä.

Tiedustelu saattaa edellä selostetuista ilmoitusvelvollisuuteen liittyvistä syistä käytännössä pysyä sen kohteeltakin pitkään tai jopa pysyvästi salaisena. Vaikka henkilöön kohdistettu tiedustelu paljastuisikin, paljastumisen todennäköinen viive ja toimintaan liittyvät yleiset salausperusteet saattaisivat joka tapauksessa vaikeuttaa sen toteen näyttämistä, että pakkotoimi jälkikäteisessä tarkastelussa oli selvästi aiheeton. Käytännössä aiheettomaan tiedusteluun perustuvien korvausvaatimusten esittäminen jäisi tiedustelun kohteillekin todennäköisesti näistä syistä vain teoreettiseksi mahdollisuudeksi.

Laki pakkokeinolain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

4. LAKI PAKKOKKEINOLAIN MUUTTAMISESTA

Minulla ei ole lausuttavaa työryhmän ehdotuksesta tältä osin.

Laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

5. LAKI VALTION VAHINGONKORVAUSTOIMINNASTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Ehdotetussa 2 a §:ssä säädettäisiin poikkeuksesta Valtiokonttorin yleiseen toimivaltaan käsitellä valtiota kohtaan esitettyjä korvausvaatimuksia. Jos korvausvaatimus koskisi tuomioistuimen päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamista eikä tuomioistuimen päätöstä olisi muutettu tai kumottu taikka virheen tehnyttä olisi todettu syylliseksi tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa, korvausvaatimus olisi käsiteltävä tuomioistuimessa, jollei valtion korvausvelvollisuutta voitaisi pitää selvänä.

Pidän säännöstä perusteltuna, koska sillä estettäisiin se, että Valtiokonttori hallinnollisena viranomaisena tosiasiallisesti tutkisi tuomiovaltaa käyttävän tuomioistuimen päätöksen perusteita.

Vain täysin selvissä ja riidattomissa virhetapauksissa tästä lähtökohdasta voitaisiin nähdäkseni poiketa.

Laki poliisilain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa yleiset huomionne ehdotetusta laista.

6.1 YLEISET HUOMIOT EHDOTETUSTA LAISTA

Minulla ei ole lausuttavaa työryhmän ehdotuksesta tältä osin.

Voitte tähän kirjoittaa pykäläkohtaiset huomionne.

6.2 PYKÄLÄKOHTAISET HUOMIOT EHDOTETUSTA LAISTA

Minulla ei ole lausuttavaa työryhmän ehdotuksesta tältä osin.

Laki rajavartiolain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

7. LAKI RAJAVARTIOLAIN MUUTTAMISESTA

Minulla ei ole lausuttavaa työryhmän ehdotuksesta tältä osin.

Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain muuttamisesta

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

8. LAKI POLIISIN SÄILYTTÄMIEN HENKILÖIDEN KOHTELUSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Minulla ei ole lausuttavaa työryhmän ehdotuksesta tältä osin.

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

Voitte tähän kirjoittaa huomionne ehdotetusta laista.

9. LAKI PUOLUSTUSVOIMIEN VIRKA-AVUSTA POLIISILLE ANNETUN LAIN 16 §:N MUUTTAMISESTA

Minulla ei ole lausuttavaa työryhmän ehdotuksesta tältä osin.

Hirvonen Jarmo
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Petri Jääskeläinen
(esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen)