

Asia: VN/18255/2021

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskeva työryhmämietintö

Ehdotusta koskevat yleiset huomiot

Voitte tähän lausua yleisesti ehdotettujen säännösten sisällöstä.

Verohallinto käsittelee sellaiset verotukseen perustuvat vahingonkorvausvaatimukset, jotka koskevat esine- ja varallisuusvahinkoa (laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta 1 § 2 momentti 5 kohta). Verohallinnon käsittelemiä vahingonkorvausasioita on vuositasolla ollut noin 20-40 kappaletta.

Työryhmän mietinnössä on tarkasteltu osuvasti julkisyhteisön korvausvastuuta koskevan sääntelyn nykytilaa ja sovellettavuutta nykyisessä julkishallinnon toimintaympäristössä. Hallinto digitalisoituu, automatisoituu ja tarjoaa paljon eri tasoista informaatiota monilla eri kanavilla helpottaakseen asiakkaiden asiointia. Verohallinto pitää lainsäädännön uudistamista kannatettavampana ja ennakoitavampana vaihtoehtona kuin pitkään voimassa olleen lainsäädännön "modernisointia" oikeuskäytäntöä kehittämällä.

Työryhmämietinnössä esitetään muutoksia, joiden perusteella korvausvastuun lainsäädäntöperusteet tulisivat muuttumaan. Ansionmenetyksestä ja siihen rinnastettavista vahingoista maksettavista korvauksista tulee tehdä ilmoitus tulorekisteriin. Tulorekisterin näkökulmasta voidaan pitää erittäin tärkeänä, että mahdollisen lainsäädännön toimeenpanolle jätetään riittävästi aikaa, jotta ilmoituslajit, ilmoitusmenettelyt ja tiedon käyttäjien menettelyt voidaan rakentaa mahdollisten uusien korvausmuotojen mukaisiksi.

Työryhmän mietinnössä ei ole arvioitu kaikkia säädöksiä, joiden mukaan julkisyhteisö voi joutua vahingonkorvausvelvolliseksi. Työryhmän mietinnössä on esitetty muutamia julkisyhteisön korvausvastuuta koskevia säädöksiä, joiden muutostarpeita työryhmä ehdottaa arvioitavaksi myöhemmin. Verohallinto ehdottaa, että myös verotakavarikkosääntelyn ja aiheettomasta

verotakavarikosta aiheutuneen vahingon korvaamista koskevan sääntelyn muutostarpeet arvioitaisiin.

Verohallinnolla on oikeus hakea tuomioistuimelta turvaamistoimenpiteen määräämistä eli verotakavarikkoa sellaisen veron maksamisen turvaamiseksi, josta ei ole vielä tehty verotuspäätöstä (laki verojen ja maksujen perimisen turvaamisesta 395/1973). Laki on ollut voimassa lähes yhtä pitkän ajan kuin vahingonkorvauslaki ja siihen on tehty vain oikeudenkäymiskaaren ja ulosottoakaaren muutoksista johtuvia muutoksia. Tarpeettomasta takavarikosta aiheutuneen vahingon korvaamisesta säädetään oikeudenkäymiskaaren 7 luvussa ja kyse on tuottamuksesta riippumattomasta ankarasta vastuusta.

Verohallinnon käsityksen mukaan oikeuskäytäntö on osoittanut, että sääntelyn ajanmukaistamiselle on tarvetta. Laissa tulisi määritellä, milloin turvaamistoimi on ollut tarpeeton tai aiheeton ja mistä kanteen nostamiselle asetettu vuoden pituinen määräaika alkaa, jos Verohallinto ei ole itse peruuttanut verotakavarikkoa ennen veron määräämistä ja verotuspäätös kumotaan vasta myöhemmin muutoksenhaun vuoksi. Oikeuskäytännössä näitä lainsäädännössä epäselviksi jääviä kysymyksiä on ratkaistu perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla. Nykyistä tilannetta ei voida kuitenkaan pitää edes mahdollisen vahingonkärsijän kannalta riittävän selvänä ja ennakoitavana.

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.

Voimassa olevaa vahingonkorvauslakia on tulkittu oikeus- ja ratkaisukäytännössä siinä määrin työryhmän ehdotuksia vastaavalla tavalla, että ehdotetut lakimuutokset eivät Verohallinnon käsityksen mukaan käytännössä merkittävästi laajentaisi julkisyhteisön korvausvastuuta. Muutokset saattavat kuitenkin lisätä saapuvien korvausvaatimusten määriä koskien erityisesti korvausvastuuta virheellisestä informaatiosta, mutta johtuen myös muista korvausvastuun rajoitusten poistamisesta tai lieventämisestä, joten viranomaisten ja tuomioistuinten riittävästä resursseista ja viranomaisten riittävästä määrärahoista korvausten maksamiseen tulee huolehtia. Esityksessä muutosten vaikutuksia on arvioitu sillä perusteella, ettei oikeuskäytännössä ole juurikaan tapauksia, joissa olisi sovellettu nyt poistettavaksi ehdotettuja rajoituksia. Verohallinnon käsityksen mukaan asiassa tulisi arvioida sitä, onko oikeuskäytännön vähyyteen perustuva arvio riittävä tapa arvioida muutosten vaikutuksia vai voitaisiinko niitä arvioida lisäksi joillakin muilla perusteilla, kuten viranomaisten ratkaisukäytäntöjä selvittämällä. Verohallinnon kokemusten mukaan tuomioistuimen ratkaistavaksi menee vain hyvin pieni osa niistä korvausvaatimuksista, jotka on viranomaiselle esitetty.

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)

Standardisäännöksen merkitystä oikeuskäytännössä on vaikea hahmottaa, kuten työryhmän mietinnössäkkin on todettu. Ainakin hovioikeuksien ratkaisukäytännöstä on löydettävissä ratkaisuja, joissa on ratkaisua perusteltu standardisäännöksellä (esim. Helsingin hovioikeuden julkaistu ratkaisu 2021:4). Verohallinnon käsityksen mukaan standardisäännöksellä voi olla merkitystä, vaikka ratkaisuissa olisi jäänyt nimenomaisesti perustelematta, millaisia kohtuudella asetetut vaatimukset tapauksessa ovat olleet ja miten tuomioistuin on arvioinut näitä vaatimuksia. Tapausten tapahtumainkuvauksista - miten julkisyhteisössä on toimittu ja miksi vahinkotapahtumana pidetty tilanne on syntynyt - on kuitenkin yleensä löydettävissä kriteerit, joiden perusteella kokonaisuutena harkiten tuomioistuin on tosiasiallisesti arvioinut, onko kohtuudella asetettuja vaatimuksia noudatettu vai ei.

Työryhmän esittämät perustelut standardisäännöksen poistamiselle ovat ymmärrettävät: voi näyttää siltä, että julkisyhteisön korvausvastuulle ei aseteta samanlaista - huolellisuusvaatimusta kuin yksityiselle yhteisölle. Ehdotetun säännöksen perustelujen mukaan hallinnon asiakkailta olisi edelleenkin tietty sietämisvelvollisuus eivätkä kaikki viranomaistoiminnassa syntyneet vähäpätöiset vahingot tulisi korvattavaksi. Tuottamusarvioinnissa tulisi edelleenkin ottaa huomioon samat seikat, jotka ovat olleet standardisäännöksen taustalla. Verohallinnon käsityksen mukaan voi kuitenkin perustellusti esittää kritiikin siitä, parantaako standardisäännöksen kumoaminen julkisyhteisön korvausvastuun perusteiden läpinäkyvyyttä, jos sama arviointi kuitenkin on voimassa, mutta se esitetään lain perusteluissa.

Verohallinnon käsityksen mukaan vaihtoehtona voisi olla standardisäännöksen muuttaminen siten, että sen sanamuoto vastaisi työryhmän esittämiä perusteluja (s. 80). Väärän informaation aiheuttaman vahingon korvaamista koskevan ehdotuksen mukaan korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaisiin "ottaen huomioon tietojen antamisen tarkoitus ja merkitys sekä tietojen antamiseen liittyvät ja muut olosuhteet". Ehdotetun säännöksen kohtuullisuusedellytyksellä näyttää olevan sama tavoite ja merkitys kuin voimassa olevan lain standardisäännöksellä. Vastaavalla tavalla voitaisiin yleisen vastuusäännöksen sanamuotoa muuttaa siten, että korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa otettaisiin huomioon esimerkiksi julkisyhteisön lakiin perustuva toimintavelvollisuus ja tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa virheen tai laiminlyönnin estämiseen.

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

-

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

Muutoksenhakuvaatimuksen lieventämisellä ja tarkistamisella ei todennäköisesti ole suurta vaikutusta verotusta koskeviin vahingonkorvausvaatimuksiin. Verohallinto pitää hyvänä sitä, että muutoksenhakuvaatimus ehdotetaan edelleenkin säilytettäväksi ja muutoksenhaun periaatteellinen ensisijaisuus ilmenee julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuutta koskevassa pykälässä. Päätöksen virheeseen on tehokkainta reagoida vaatimalla oikaisua aina, kun se on mahdollista. Oikaisuvaatimuksen tekeminen on suhteellisen helppoa, mikä ehkä selittää verotukseen liittyvien vahingonkorvausvaatimusten maltillisen määrän suhteessa verotustoiminnan laajuuteen.

Verotusmenettelyjen muutoksenhaun määräaika lyhennettiin verotusmenettelyjä koskevalla lakiuudistuksella, joka tuli voimaan 1.1.2017 (verotusmenettelyjä koskevat lait 768/2016 ja 772/2016). Muutoksenhakuvaatimuksen lieventäminen saattaisi madaltaa kynnystä vahingonkorvausvaatimusten esittämiseen tapauksissa, joissa oikaisuvaatimusta ei ole tehty ajoissa. Lisääntyneet korvausvaatimukset aiheuttavat aina lisätyötä hallinnolle. Vaatimuksen hyväksyminen julkisyhteisössä tai tuomioistuimessa edellyttäisi edelleenkin sen selvittämistä, onko muutoksenhaun laiminlyöminen myötävaikuttanut vahingon syntymiseen.

Kannekiellon kumoaminen (voimassa olevan lain 3 luvun 5 §)

-

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

Työryhmä ehdottaa uutta säännöstä, joka koskisi julkisyhteisön vastuuta virheellisen informaation aiheuttamasta vahingosta. Verohallinto - kuten muutkin viranomaiset, joissa asiakkaita ja asiointia on paljon - tarjoaa runsaasti informaatiota, jonka tuella asiakkaat hoitavat verotukseen, maksamiseen ja perintään liittyviä asioitaan yhä enemmän oma-aloitteisesti ilman virkailijäkäsittelyä. Informaatio on paljon keskeisempi osa julkisyhteisön toimintaa kuin aikanaan vahingonkorvauslakia säädettäessä 1960 - 1970 lukujen vaihteessa. Vahingonkorvausvelvollisuus virheellisestä informaatiosta on voinut syntyä myös voimassa olevan lain perusteella, mutta erityinen säännös on informaation asema nykyaikaisessa hallinnossa huomioon ottaen perusteltu ratkaisu. Mietinnössä on käsitelty asiaa kiitettävän laajasti ja perusteellisesti.

Ehdotetussa säännöksessä on asetettu korvausvelvollisuuden syntymiselle informaation antamiseen ja informaation vastaanottajaan liittyviä edellytyksiä, ja yksityiskohtaisissa perusteluissa edellytyksiä kuvataan vielä perusteellisemmin. Pykälän sanamuodon ja perustelujen kokonaisuudesta välittyvä tavoite ottaa huomioon kohtuullistavana seikkana julkishallinnon antaman informaation merkitys ja tarkoitus (ehkä käytännössä myös laatu ja laajuus - korvausvelvollisuudelle asetetut lisäedellytykset tavallaan muistuttavat voimassa olevan lain mukaista ja kumottavaksi ehdotettua standardisäännöstä). Informaation, neuvonnan ja ohjeiden sisällön oikeellisuudesta huolehtiminen on tietenkin jo nykyisin julkisyhteisön velvollisuus ja hyvän hallinnon olennainen osa, mutta informaatiovastuuta koskevat kysymykset saattavat olla uusi asia julkisyhteisölle. Tosin jo nykyisin informaatiovastuu ilmenee hallintomenettelyssä luottamuksensuojasääntelystä (esim. laki verotusmenettelystä 26 §:n 2 momentti), jonka mukaan, jos verovelvollinen on toiminut vilpittömässä mielessä viranomaisen noudattaman käytännön tai ohjeiden mukaisesti, on asia ratkaistava tältä osin verovelvollisen eduksi, jos ei erityisistä syistä muuta johdu. Ehdotettu säännös ei todennäköisesti merkitsisi korvausvelvollisuuden tosiasiallista laajenemista ainakaan huomattavasti, mutta on samalla hyvin todennäköistä, että korvausvaatimuksia tullaan esittämään paljon nykyistä useammin, joten korvausvaatimusten selvittämistyö tulee lisääntymään. Mietinnössä esitetyistä laajoista perusteluista saadaan hyvin tukea korvausratkaisujen tekemiseen.

Ehdotettu vahingonkorvauslain 3 luvun 3 § ei noudata vahingonkorvauslain systematiikkaa: Lain 3 luvussa säädetään korvausvastuun perusteesta ja lain 5 luvussa säädetään korvattavasta vahingosta. Ehdotettu 3 luvun 3 § sisältää sekä korvauksen perusteen että korvattavan vahingon lajin (taloudellinen vahinko), mikä on vahingonkorvauslain rakenteessa poikkeuksellista. Systematiikan

kannalta olisi selkeämpää, jos 3 luvun 3 §:ssä säädettäisiin virheelliseen informaatioon perustuvasta korvausvastuusta ja 5 luvun 1 §:ään lisättäisiin viittaus 3 luvun 3 §:ään; tai 5 luvun 1 §:n taloudellisen vahingon korvaamiseen johtavien syiden luetteloon ("rangaistavalla teolla, julkista valtaa käytettäessä") lisättäisiin "julkisyhteisön antamalla virheellisellä tiedolla". Myös ehdotetun 3 luvun 3 §:n 2 momentin tarpeellisuus jää epäselväksi, sillä siinä viitataan 5 luvun 1 §:ään, jossa ei kuitenkaan säädetä vastuun perusteista.

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

Ehdotetussa vahingonkorvauslain 3 luvun 7 §:ssä säädettäisiin korvattavaksi perusoikeuden ja ihmisoikeuden loukkaamisesta aiheutuva vahinko. Kuten mietinnöstä käy ilmi, vaikka laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on jo nykyisin annettu hyvityssuosituksia vastaavilla perusteilla, nimenomainen säännös tehokkaasta oikeussuojakeinosta on tarpeellinen. Verohallinnon käsityksen mukaan nämä nimenomaisesti säädettävät korvausperusteet tulisivat lisäämään korvausvaatimusten määriä ja myös laajentaisivat ainakin jossakin määrin korvausvelvollisuutta asiallisesti. Verohallinnon kannalta merkityksellistä on erityisesti perustuslain 21 §:ssä säädetyn perusoikeuden (oikeusturva) rikkominen esimerkiksi siten, että asiaa, kuten oikaisuvaatimusta, ei ole käsitelty ilman aiheetonta viivytystä.

Verohallinnon käsityksen mukaan esityksestä ei käy riittävän selvästi ilmi se, kuuluisiko säännöksen mukaisten korvausvaatimusten käsittely valtiota ja sen viranomaisia koskevilta osin yksinomaan valtiokonttorin toimivaltaan. Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetussa laissa on säädetty toimivallan jaosta valtiokonttorin ja muiden viranomaisten välillä. Sen mukaan valtiokonttorin toimivaltaan ei kuulu esimerkiksi verotusta koskevien esine- tai varallisuusvahinkojen korvaaminen. Esityksen mukaan korvauslajeja olisivat mm. henkilövahingot, esinevahingot, kärsimys sekä puhtaat varallisuusvahingot, eli osa niistä kuuluisi valtiokonttorin ja osa Verohallinnon toimivaltaan. Verohallinnon käsityksen mukaan perusteluja tulisi tältä osin täydentää.

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.

Mietinnön mukaan valtiokonttorille annettaisiin tiedonsaantioikeus muun muassa Verohallinnon tietoihin säädettävän vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annetun lain 23 §:n mukaan. Valtiokonttorin tiedonsaantioikeuden osalta tulisi ottaa huomioon myös laki tulotietojärjestelmästä. Jos tulotietojärjestelmän tietoja katsotaan tarpeelliseksi hyödyntää, valtiokonttorille tulisi lisätä tiedonkäyttöoikeus tulorekisterin tietoihin, jotta valtiokonttori voisi tarvittaessa tehokkaasti käyttää tulorekisterin tietoja toiminnassaan.

Työryhmän ehdotus laiksi vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista on todennäköisesti vaikutuksiltaan merkittävämpi kuin vahingonkorvauslakiin ehdotetut muutokset. Ehdotukset eivät vaikuta välittömästi Verohallinnon toimintaan, koska Verohallinnolla ei ole toimivaltaa pakkotoimien tekemiseen. Esitutkintaviranomaisen

vakuustakavarikkotoimia ja tuomioistuinten määräämiä liiketoimintakieltoja määrätään usein mm. verorikoksia koskevien rikosprosessien yhteydessä, joissa Verohallinto on asianomistajana käyttämässä puhevaltaa. Vahingonkorvausvelvollisuuden laajentamisella voi olla vaikutusta viranomaisten toimintaan heikentävänä tekijänä. Ehdotettujen muutosten ei pitäisi kuitenkaan nostaa pakkokeinojen käytön ja liiketoimintakieltojen kynnystä, vaikka muutosten tulkittaisiin tarkoittavan aikaisempaa laajempaa ankaran vastuun syntymistä.

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.

-

Tossavainen Kimmo
Verohallinto