

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu

Työryhmän mietintö



Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu

Työryhmän mietintö

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Oikeusministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-400-282-0

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu Työryhmän mietintö

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:4		Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijät	Mikko Könkkölä, Ida-Sofia Liljavirta		
Yhteisötekijä	Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu -työryhmä		
Kieli	suomi	Sivumäärä	264
Tiivistelmä	Esityksessä vahingonkorvauslakiin ehdotetaan lisättäväksi julkisyhteisön korvausvastuuta koskevat säännökset ihmisoikeuden ja perusoikeuden loukkauksesta sekä väärästä viranomaisinformaatiosta aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Julkista valtaa käyttävän yksityisen yhteisön maksukyvyttömyyden varalta laissa säädettäisiin asianomaisen julkisyhteisön toissijaisesta korvausvastuusta. Julkista valtaa käyttävän viranomaisen korvausvastuuta rajoittavasta kannekiellosta sekä myös standardisäännöksestä luovuttaisiin. Muutoksenhakuun velvoittava säännös pysytettäisiin osin muutettuna vahingonkorvauslaissa. Vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista ehdotetaan säädettäväksi kootusti sitä koskevassa laissa, joka korvaisi syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annetun lain. Myös uusi laki perustuisi tuottamuksesta riippumattomalle vastuulle. Rikospäristeisten vapaudenmenetysten ohella laissa säädettäisiin myös muiden pakkokeinojen sekä lähinnä poliisilaissa ja rajavartiolaissa tarkoitettujen pakkotoi menpiteiden sekä muiden kuin rikospäristeisten vapaudenmenetysten aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta. Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi muutoksia eräisiin muihin lakeihin.		
Asiasanat	julkisyhteisöt, pakkokeinot, vahingonkorvauslaki, vapaudenriisto, velvoiteoikeus		
ISBN PDF	978-952-400-282-0	ISSN PDF	2490-1172
Asianumero	VN/18255/2021	Hankenumero	OM045:00/2021
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-282-0		

Offentliga samfunds skadeståndsansvar Arbetsgruppsbetänkande

Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2023:4		Tema	Betänkanden och utlåtanden
Utgivare	Justitieministeriet		
Författare	Mikko Könkkölä, Ida-Sofia Liljavirta		
Utarbetad av	Offentliga samfunds skadeståndsansvar -arbetsgrupp		
Språk	finska	Sidantal	264
Referat	I denna proposition föreslås det att det till skadeståndslagen fogas bestämmelser om offentliga samfunds skadeståndsansvar när det gäller kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt ersättning för skada som orsakats av felaktig myndighetsinformation. För den händelse att ett privat samfund som utövar offentlig makt blir insolvent föreslås det i lagen bestämmelser om det behöriga offentliga samfundets sekundära skadeståndsansvar. Det föreslås att man stryker det förbud mot att väcka talan som begränsar skadeståndsansvaret hos en myndighet som utövar offentlig makt och även standardregeln. Bestämmelsen som förpliktigar att söka ändring kvarstår i skadeståndslagen i delvis ändrad form. Det föreslås bestämmelser om ersättningar till följd av frihetsberövande och andra tvångsmedel samlas i en lag som ersätter lagen om ersättning av statens medel som till följd av frihetsberövande skall betalas till oskyldigt häktad eller dömd. Även den nya lagen grundar sig på ansvar som är oberoende av vållande. I lagen föreskrivs det om ersättning inte bara för skada som orsakats av frihetsberövande till följd av brott, utan också för skada som orsakats av tvångsmedel och främst av de tvångsåtgärder som avses i polislagen och gränsbevakningslagen samt av andra frihetsberövanden än sådant frihetsberövande som grundar sig på brott. Dessutom föreslås det att det görs ändringar i vissa andra lagar.		
Nyckelord	offentliga samfund, tvångsmedel, skadeståndslagen, frihetsberövande, obligationsrätt		
ISBN PDF	978-952-400-282-0	ISSN PDF	2490-1172
Ärendenr.	VN/18255/2021	Projektnr.	OM045:00/2021
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-282-0		

Sisältö

OIKEUSMINISTERIÖLLE	9
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	23
SAMMANDRAG	24
PERUSTELUT	29
1 Asian tausta ja valmistelu	29
1.1 Tausta	29
1.2 Valmistelu	30
2 Nykytila ja sen arviointi	32
2.1 Julkisyhteisön vahingonkorvauslain mukainen korvausvastuu	32
2.1.1 Yleistä	32
2.1.2 Julkisen vallan käyttö	33
2.1.3 Standardisäännös	37
2.1.4 Muutoksenhakuvaatimus	39
2.1.5 Kannekielto	40
2.1.6 Korvattavat vahingot	42
2.2 Julkisyhteisön korvausvastuu muun lainsäädännön tai vastuuperusteen nojalla	45
2.2.1 Yleistä	45
2.2.2 Ihmis- ja perusoikeusloukkausten hyvittäminen	47
2.2.3 Valtion korvausvastuu vapaudenmenetyksestä ja muista pakkotoimista	55
2.2.3.1 Ihmisoikeussopimusten määräykset oikeudesta korvaukseen vapauden menetyksen tai väärän tuomion perusteella	55
2.2.3.2 Syyttömästi vapautensa menettäneen oikeus korvaukseen	57
2.2.3.3 Oikeus korvaukseen muusta vapaudenmenetyksestä	61
2.2.3.4 Oikeus korvaukseen muista kuin vapauteen kohdistuvista pakkokeinoista	63

2.2.4	Korvausvastuu Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta	66
2.3	Korvausmenettely ja muut oikeussuojakeinot	69
2.3.1	Käsittely viranomaisessa	69
2.3.2	Korvauskanteen käsittely.....	71
2.4	Nykytilan arviointi	73
2.4.1	Yleistä.....	73
2.4.2	Julkisen vallan käyttö korvausvastuun perusteena.....	74
2.4.3	Standardisäännös.....	76
2.4.4	Puhdas varallisuusvahinko	80
2.4.5	Viranomaisinformaatio.....	82
2.4.6	Julkisyhteisön vastuu muun kuin viranomaisen aiheuttamasta vahingosta	87
2.4.7	Muutoksenhakuvaatimus.....	91
2.4.8	Kannekielto.....	93
2.4.9	Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittäminen	96
2.4.10	Vapauden menetysten ja rajoitusten sekä muiden pakkotoimien korvaaminen.....	99
2.4.11	Korvausvastuu Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta	114

3 Tavoitteet 117

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset..... 118

4.1	Keskeiset ehdotukset	118
4.1.1	Vahingonkorvauslaki	118
4.1.2	Laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista	120
4.2	Pääasialliset vaikutukset	122
4.2.1	Taloudelliset vaikutukset	122
4.2.2	Vaikutukset viranomaisiin sekä julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin	129
4.2.3	Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset	132

5	Muut toteuttamisvaihtoehdot	134
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	134
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	138
5.2.1	Aluksi	138
5.2.2	Ruotsi	139
5.2.3	Norja	144
5.2.4	Tanska	146
5.2.5	Saksa	147
5.2.6	Ranska	149
5.2.7	Alankomaat.....	151
5.2.8	Yhdistynyt kuningaskunta.....	153
6	Säännöskohtaiset perustelut.....	156
6.1	Vahingonkorvauslaki	156
6.2	Laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista	176
6.3	Pakkokeinolaki	201
6.4	Laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta	201
6.5	Poliisilaki	202
6.6	Rajavartiolaki.....	203
6.7	Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta	203
6.8	Laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille.....	204
6.9	Laki ulosottokaaren 3 luvun 111 §:n muuttamisesta	204
7	Voimaantulo	205
8	Toimeenpano ja seuranta	206
9	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	207
9.1	Lähtökohdat	207
9.2	Virkavastuu	207
9.3	Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle	209
9.4	Oikeusturva	211
9.5	Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaaminen	213
9.6	Henkilökohtainen vapaus	215
9.7	Johtopäätös.....	217

Lakiehdotukset	218
Lagförslag	234
Rinnakkaistekstit	250

OIKEUSMINISTERIÖLLE

1. Johdanto

Työryhmän toimeksianto

Oikeusministeriö asetti 17.8.2021 työryhmän valmistelemaan ehdotusta julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Työryhmän määräaika oli 31.5.2022, mutta 31.5.2022 toimeksiantoa laajennettiin ja määräaikaa jatkettiin 30.11.2022 asti (hankenumero OM045:00/2021).

Työryhmän tehtävänä oli pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmakirjauksen ja muiden tarpeellisten täsmennysten toteuttamiseksi valmistella ensinnäkin ehdotus vahingonkorvauslain julkisyhteisön korvausvastuuta koskevien säännösten muuttamisesta. Työryhmän oli tarkasteltava myös tarvetta säätää julkisyhteisön toiminnassa aiheutuneen aineettoman vahingon korvaamisesta. Tämä edellytti toimeksiannon mukaan julkisyhteisön toiminnassa perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksesta aiheutuneen vahingon sekä vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä tarkoitettua kärsimyksestä aiheutuneen vahingon lähempää tarkastelua. Työryhmän tuli lisäksi selvittää, onko vahingonkorvauslakiin aihetta ottaa nimenomainen säännös viranomaisen virheellisestä neuvonnasta aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Toimeksiannossa viitattiin näiltä osin julkisyhteisön korvausvastuuta koskevan sääntelyn toimivuudesta ja kehitystarpeista vuonna 2010 oikeusministeriön toimeksiannosta laadittuun selvitykseen (Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu, Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 59/2010).

Työryhmän tehtävänä oli arvioida myös palvelun järjestäjänä toimivan julkisyhteisön isännänvastuuta koskevien säännösten lisäämistä vahingonkorvauslakiin, kun julkisia palveluita järjestetään ostopalvelusopimuksella. Toimeksiannon taustalla oli tarve parantaa kuluttajan- ja asiakkaansuojaa henkilöön kohdistuvissa palveluissa. Toimeksianto oli yhteydessä asiasta laadittuihin selvityksiin ja ehdotuksiin (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 13/2011, 2020:3 ja 2020:18).

Työryhmän toimeksiantoon tuli sisältyä myös esitys tarvittavista pakkokeinoista ja poliisin toimivaltuuksien käyttöä koskevista vahingonkorvausoikeudellisista erityissäännöksistä. Pakkokeinojen ja poliisin toimivaltuuksien käyttöön liittyviä vahingonkorvausoikeudellisia kysymyksiä oli tarkasteltu esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistuksessa (Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunta, Komiteanmietintö 2009:2). Komiteanmietinnössä ehdotettiin valtiolle tuottamuksesta riippumattoman ankaran vastuun mukaista korvausvastuuta pakkokeinoista ja poliisin toimivaltuuksien käytöstä aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseksi. Ehdotuksia ei kuitenkaan sisällytetty hallituksen esityksiin.

Työryhmän toimeksiantoa tarkistettiin 31.5.2022 niin, että toimeksianto käsittää myös rikosperusteisia vapaudenmenetyksiä koskevan korvaussääntelyn uudistamisen (laki syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta, SyytKorvL). Näin pakkokeinoja koskevaa kokonaisuutta voitiin tarkastella johdonmukaisena kokonaisuutena. Samoin tarpeellista oli, että SyytKorvL:n säännökset syyttömästi tuomitulle suoritettavasta korvauksesta tulisivat samalla arvioitavaksi.

Tämän lisäksi työryhmän oli toimeksiannon tarkistamisen johdosta arvioitava myös sitä, oliko ehdotusta laadittaessa perusteltua säätää muustakin kuin rikokseen perustuvan aiheettoman vapaudenmenetyksen korvaamisesta, ja jos tätä pidettäisiin perusteltuna, sisällyttää sitä koskevat säännökset lakiehdotukseen.

Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän oli työnsä aikana mahdollista kuulla asiantuntijoita ja järjestää kuulemistilaisuuksia. Tavoitteena oli selkeä ja johdonmukainen korvaussääntely, joka parantaa sekä vahinkoa kärsineen, että vahingon aiheuttajan oikeusturvaa ja johtaa mahdollisimman ennakoitavaan korvauskäytäntöön.

Työryhmän kokoonpano ja työskentely

Työryhmän puheenjohtajana toimi oikeusneuvos (hovioikeudenpresidentti emeritus) *Mikko Könkkölä*. Jäseninä olivat lainsäädäntöneuvos *Riitta Haapasaari* oikeusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos *Elina Isoksela* valtiovaraministeriöstä, lakiasianpäällikkö *Pekka Syrjänen* Valtiokonttorista, asianajaja *Lauri Railas* Suomen Asianajajaliiton nimeämänä sekä johtava lakimies *Pirkka-Petri Lebedeff* Suomen Kuntaliitosta. Työryhmän pysyvinä asiantuntijoina toimivat professori *Suvianna Hakalehto* Itä-Suomen yliopistosta, johtaja *Sirpa Rautio* Ihmisoikeuskeskuksesta (toimikauden alussa työryhmän jäsen, pysyvästi asiantuntijana 5.11.2021 alkaen) ja lainsäädäntöneuvos *Heini Färkkilä* oikeusministeriön demokratia- ja julkisoikeusosastolta (toimikauden alussa asiantuntija, pysyvästi asiantuntijana 1.6.2022 alkaen). Työryhmän sihteerinä toimi erityisasiantuntija *Ida-Sofia Liljavirta* oikeusministeriöstä.

Työryhmä kokoontui yhteensä 28 kertaa. Työryhmän kokoukset järjestettiin hybridikokouksina.

Työryhmässä kuultiin laajalti asiantuntijoita, ja työryhmä järjesti useita kuulemistilaisuuksia.

Työryhmä kuuli lähinnä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvistä kysymyksistä eduskunnan oikeusasiamies *Petri Jääskeläistä*, professori *Martin Scheininiä* sekä lainsäädäntöneuvos *Krista Oinosta* ja lainsäädäntöneuvos *Satu Sistosta* ulkoministeriön ihmisoikeustuomioistuin- ja sopimusasioden yksiköstä sekä pakkokeinoista ja niihin liittyvistä korvauskäytännöistä lainsäädäntöneuvos *Marko Meriniemeä* sisäministeriöstä, rikostarkastaja *Aki Lahtista* keskusrikospoliisista, poliisiylitarkastaja *Pekka-Matias Väisästä* Poliisihallituksesta, sotilaslakimies *Nelli Karikkaa* Puolustusvoimien pääesikunnasta, johtava lakimies *Jarmo Niemistä* ja tulliyli-tarkastaja *Juha Vilkkoa* Tullista sekä asianajaja *Markku Fredmania*, asianajaja *Riitta Leppiniemeä* ja asianajaja Jarkko Jaatelaa. Kuultavina olivat myös lakipalvelupäällikkö *Anna-Leena Aalto* ja juristi *Mia Merinica* Kansaneläkelaitoksesta, Helsingin kaupungin johtava kaupunginasiamies Päivi Kuusjärvi sekä Finanssialan johtaja *Hannu Ijäs*, vastuuvakuutustoiminnan puheenjohtaja *Matti Sjögren* (If Vahinkovakuutus Oyj) sekä lakimies *Mona Redsvén*.

Työryhmä järjesti keväällä 2022 kuulemistilaisuuden toimeksiantoon liittyvistä valtiösääntöoikeudellisista kysymyksistä työryhmässä sitä varten laaditun arviomuiston pohjalta. Kuulemistilaisuuteen osallistuivat professorit *Kaarlo Tuori*, *Olli Mäenpää* ja *Veli-Pekka Viljanen*.

Työryhmä järjesti syksyllä 2022 kuulemistilaisuuden hallinnollisista vapaudenmenetyksistä. Kuulemistilaisuuteen osallistuivat sosiaali- ja terveysministeriöstä hallitusneuvos *Pirjo Kainulainen*, hallitussihteeri *Mirka-Tuulia Kuoksa*, lakimies *Titta Honkala* sekä erityisasiantuntija *Mervi Lukkarinen*, Valvirasta esittelijäneuvos *Maarit Mikkonen* ja ylilääkäri *Kari Raaska*, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta aluehallintoylilääkäri *Laura Blåfield*, Vankiterveydenhuollosta johtava lakimies *Minna Markkila*, Vanhan Vaasan sairaalasta johtava lääkäri *Pirjo Takala* sekä Niuvanniemen sairaalasta ma johtava lääkäri *Tero Hallikainen*.

Työryhmä järjesti syksyllä 2022 keskustelutilaisuuden etäyhteydellä Ruotsin oikeusministeriön kanssa. Tilaisuuteen osallistuivat Ruotsista osastonjohtaja, lainsäädäntöneuvos *Erik Hällströmer*, lakiasiantuntija *Anton Freszals*, lainsäädäntöneuvos *Danijela Pavic* sekä professori, oikeusneuvos (emeritus) *Bertil Bengtsson*.

Työryhmä kuuli vielä marraskuussa 2022 säännösehdotuksistaan vahingonkorvausoiden asiantuntijoina professori *Juha Karhua* ja oikeustieteen tohtori *Pauli Ståhlbergia*.

Seurantaryhmä

Työryhmän työtä seuraamaan asetettiin laaja seurantaryhmä, jossa oli monipuolisesti edustettuina eri viranomaisia, tuomioistuimia ja muita toimijoita. Seurantaryhmä koontui viisi kertaa.

2. Työryhmäehdotus

Työryhmä on laatinut luonnosehdotuksen hallituksen esitykseksi vahingonkorvauslain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi. Vahingonkorvauslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset ihmis- ja perusoikeusloukkauksella aiheutetun sekä julkisyhteisön antamasta virheellisestä informaatiosta aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Työryhmä ehdottaa myös, että vahingonkorvauslaista poistetaan 3 luvun 2 §:n 2 momentin niin sanottu standardisäännös sekä 3 luvun 5 §:n kannekieltoa koskeva säännös, joka rajoittaa kanteen nostamista, kun kysymys on valtioneuvoston tai sen ministeriön, tuomioistuimen ja eräin edellytyksin hallintoviranomaisen päätöksellä aiheutetun vahingon korvaamisesta. Julkisyhteisölle ehdotetaan säädettäväksi toissijainen vastuu, kun yksityinen julkisen vallan käyttäjä ei kykene suoriutumaan vahingonkorvausvelvollisuudestaan.

Työryhmä ehdottaa, että säädettäisiin laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista. Tämä laki korvaisi SyytKorvL:n. Laissa olisi kootusti säännökset valtion korvausvastuusta, kun jälkikäteen ilmenee, että syyttömästi tuomittu on suorittanut rangaistuksen tai pakkokeino on kohdistettu syyttömään. Laissa olisi säännökset myös pakkokeinojen tai lähinnä poliisilaissa ja rajavartiolaissa tarkoitettujen pakkotoimenpiteiden muille kuin epäillylle aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta. Lakiehdotus laajentaisi merkittävästikin valtion ankaraa vastuuta valtion pakkotoimilla aiheutuneista vahingoista ja ehdotus on periaatteellisesti tärkeä. Työryhmä joutuu kuitenkin toteamaan, että sen tämän lakiehdotuksen valmisteluun käytössä ollut aika on ollut lyhyt. Lakiehdotukseen sisältyy vaikeita oikeudellisia ja periaatteellisia kysymyksiä eikä tästä aihepiiristä ollut laadittu lainvalmistelua palvelevaa kattavaa selvitystä. Työryhmässä ei myöskään ollut edustettuna aiheeseen liittyvää käytännön asiantuntemusta. Työryhmä pitää siten ehdotustaan tältä osin pohjatyönä jatkokeskustelulle ja -valmistelulle.

3. Julkisyhteisön korvausvastuu ostopalvelusopimuksella järjestetyistä julkisista palveluista

Työryhmän toimeksiantoon sisältyy seuraava kohta:

”Julkisiin palveluihin liittyvää vahingonkorvausvastuuta käsitellään myös osana julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun uudistamista. Kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantamisessa henkilöön kohdistuvissa palveluissa tuotiin esiin muun muassa tarve kirjata lakiin palvelun järjestäjänä toimivan julkisyhteisön isännänvastuu, kun julkisia palveluita järjestetään ostopalvelusopimuksella (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 13/2011, 2020:3 ja 2020:18).”

Vuoden 2020 työryhmän mietintöön (Mietintöjä ja lausuntoja 2020:3) sisältyi luonnos hallituksen esitykseksi kuluttajan- ja asiakkaansuojaa henkilöön kohdistuvissa palveluissa koskevaksi lainsäädännöksi. Esitysluonnokseen sisältyi ensinnäkin ehdotus uuden, henkilöön kohdistuvia palveluita koskevan 9 a luvun lisäämisestä kuluttajansuojalakiin. Henkilöön kohdistuvilla palveluilla tarkoitetaan sosiaali- ja terveystyöpalveluja, liikunta- ja muita hyvinvointipalveluja, elämys- ja juhlapalveluja, ravintolapalveluja, taksiliikenteen palveluja, ulkonäköön kohdistuvia palveluja, harrastuskursseja sekä varhaiskasvatus- ja koulutuspalveluja. Uudessa 9 a luvussa olisi säännökset elinkeinoharjoittajan suorituksesta henkilöön kohdistuvissa palveluissa, viivästyksen ja virheen seuraamuksista sekä kuluttajan velvollisuuksista ja sopimusrikkomuksen seuraamuksista.

Esitysluonnokseen sisältyi myös ehdotus laiksi asiakkaansuojasta julkisyhteisön järjestämissä sekä muun kuin elinkeinoharjoittajan tarjoamissa eräissä henkilöön kohdistuvissa palveluissa (jäljempänä asiakkaansuojalaki).

Työryhmän mietinnössä 2020:3 todettiin, että asiakkaan asema on julkisyhteisön järjestämissä henkilöön kohdistuvissa palveluissa eräissä suhteissa heikompi kuin kuluttajan asema vastaavissa palveluissa ilman, että siihen on asiamukaista perustetta. Olennaista on, että asiakas ei ole tällöin sopimussuhteessa palveluntuottajaan, olipa tämä yksityinen tai julkinen. Ehdotetulla asiakkaansuojalailla näitä perusteettomia eroja oli tarkoitus poistaa. Asiakkaansuojalaissa olisi muun muassa säännökset asiakkaan oikeudesta saada korvaus palvelussa olleesta virheestä aiheutuneesta vahingosta. Lakiin olisi kirjattu myös palvelun järjestämisestä vastuussa olevan julkisyhteisön isännänvastuu ostopalveluna järjestetystä palvelusta. Säännökset olisivat asiakkaansuojalakehdotuksen 4 §:ssä. Pääsääntö oli, että asiakkaalla on oikeus saada palvelun järjestäjältä korvaus palvelussa olleesta virheestä aiheutuneesta vahingosta. Korvausvelvollisuus käsitti virheestä asiakkaalle ja tilaajalle aiheutuneen henkilö-

esine- ja varallisuusvahingon. Lakiehdotuksessa oli tarkempia säännöksiä korvattavasta vahingosta ja todistustaakasta. Jos palvelu on järjestetty ostopalvelusopimuksella, myös palvelun tuottaja olisi korvausvelvollinen (5 §).

Asiakkaansuojaa käsitelleen työryhmän eräiden jäsenten eriävien mielipiteiden mukaan ei ole asiallisia perusteita soveltaa kuluttajaoikeudellisia periaatteita julkisen sektorin tarjoamiin ja toteuttamiin lakisääteisiin palveluihin julkisen palvelun asiakkaan ja kuluttajan asemasta johtuvien perustavaa laatua olevien erojen vuoksi. Julkissektorin vahingonkorvausvastuuta ei myöskään tulisi laajentaa vahingonkorvauslain ulkopuolelle ja uudistustarvetta tulisi arvioida osana vahingonkorvauslain uudistusta.

Työryhmän mietinnössä 2020:3 tarkoitetusta kuluttajansuojalain muutosehdotuksesta annettiin hallituksen esitys huhtikuussa 2022 (HE 48/2022 vp). Asiakkaansuojalakia koskevaa ehdotusta ei saadun lausuntopalautteen vuoksi sisällytetty esitykseen. Tältä osin hallituksen esityksessä todetaan, että asiakkaan oikeutta saada hyvitystä asiakasmaksusta virhetapauksissa on perusteltua tarkastella asiakasmaksulainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä ja julkisyhteisön korvausvastuuseen liittyviä kysymyksiä julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistuksen yhteydessä (s. 5).

Julkisyhteisön korvausvastuuta tarkastelevan työryhmän toimeksiantoon ei sisälly yksiselitteistä tehtävänantoa asiakkaansuojalakiehdotukseen liittyvistä vahingonkorvauskysymyksistä. Toimeksiannossa on vain viittaus asiasta laadittuun selvitykseen ja mainittuun työryhmän mietintöön sekä maininta siitä, että esiin on tuotu tarve kirjata lakiin julkisyhteisön isännänvastuu, kun kysymys on ostopalvelusopimuksella järjestetystä palvelusta ja siitä aiheutuneesta vahingosta.

Työryhmä on katsonut toimeksiannon edellyttävän lähinnä sen arviointia, olisiko vuoden 2020 asiakkaansuojalakiehdotuksen 4 ja 5 §:n säännökset julkisyhteisön korvausvastuusta toteutettavissa ainakin yleisellä tasolla vahingonkorvauslain muutoksilla.

Työryhmä toteaa ensinnäkin, että vahingonkorvauslaki on keskeinen velvoiteoikeudellinen laki, johon on kirjattu rikkomusvastuuta koskevat yleiset korvaussäännökset. Vahingonkorvauslain luonne edellyttää, että lain yleisluonteisuus säilyy ja vältetään yksityiskohtaista ja erityisalaa koskevaa sääntelyä. Tarkoitus myös on ollut, että lain soveltamisperiaatteet täydentyvät käytännön tarpeen mukaan oikeuskäytännön ja -tieteen vuorovaikutuksen tuloksena.

Asiakkaansuojalakiehdotuksen korvaussäännöt koskivat niitä palveluja, joita järjestämisvastuussa olevat julkisyhteisöt tuottavat itse tai hankkivat muualta ostopalvelusopimusta käyttäen ja jotka koskevat ennen kaikkea terveys- ja sosiaalipalveluja, varhaiskasvatus- ja koulutuspalveluja, liikunta- ja muita hyvinvointipalveluja ja taksiliikenteen palveluja mutta myös ulkonäköön kohdistuvia palveluja sekä elämyspalveluja ja vapaa-ajan kursseja. Työryhmän käsityksen mukaan vahingonkorvauslain todettuun yleisluonteisuuteen soveltuu ilmeisen huonosti julkisen sektorin palvelutuotantoon liittyvien korvauskysymysten yksityiskohtainen ja eriytynyt sääntely.

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

Jos henkilöön kohdistuvaa palvelua järjestettäessä aiheutetaan asiakkaalle henkilö- tai esinevahinko, tulee tämä korvattavaksi jo nykyisen vahingonkorvauslain mukaan. Erityisesti terveyspalveluja annettaessa henkilövahinko saattaa tulla korvattavaksi myös potilasvahinkona sitä koskevan lain mukaisesti. Sitä vastoin puhtaan varallisuusvahingon korvaaminen edellyttää edellä todetusti vahingonkorvauslaissa säädetyn lisäedellytyksen täyttymistä. Varallisuusvahinko voi syntyä esimerkiksi siten, että palvelu jää kokonaan antamatta tai se annetaan puutteellisenä, jolloin asiakas voi joutua hankkimaan sen muualta. Asiakkaansuojalakiehdotuksen 4 §:n mukaan asiakkaalle palvelun virheestä aiheutunut varallisuusvahinko olisi korvattu ilman vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ssä säädettyjä lisäedellytyksiä.

Asiakkaansuojalakia ei olisi sovellettu palvelun myöntämiseen eikä muuhun toimintaan, jota on pidettävä julkisen vallan käyttämisenä. Henkilöön kohdistuvan palvelun järjestämistä ei yleensä muutenkaan voida pitää julkisen vallan käyttämisenä. Asiakkaansuojan toteuttamiseksi puhtaan varallisuusvahingon varalta vahingonkorvauslakiin olisi siten otettava säännös, jolla sellaisen vahingon korvausvelvollisuus julkisyhteisön järjestämissä henkilöön kohdistuvissa palveluissa olisi riippumaton vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukaisista edellytyksistä. Perusteltuna voidaan tuskin pitää kuitenkaan sitä, että vahingonkorvauslaissa säädettyjä puhtaan varallisuusvahingon korvausedellytyksiä muutettaisiin vain asiakkaansuojan kehittämistarpeista käsin.

Työryhmä on toimeksiantonsa osana tarkastellut yleisemmällä tasolla sitä, olisiko puhtaan varallisuusvahingon korvausedellytyksiä tarkistettava, kun on kysymys julkisessa toiminnassa virheellä tai laiminlyönnillä aiheutetusta vahingosta ottaen huomioon muun muassa julkisessa hallinnossa tapahtuneet muutokset.

Työryhmä on muun muassa arvioinut sitä, tulisiko julkisyhteisön olla korvausvelvollinen vahingonkorvauslain mukaan puhtaasta varallisuusvahingosta ylipäättänsä silloin, kun vahinko on aiheutettu julkista tehtävää hoidettaessa. Tämä laajentaisi työryhmän mielestä kuitenkin valtion ja muiden julkisyhteisöjen korvausvastuuta vaikeasti ennakoitavalla tavalla ottaen huomioon julkisten tehtävien moninaisuus ja ala. Työryhmä onkin päätenyt kannattamaan nykyisen oikeustilan pysyttämistä: julkisyhteisö olisi edelleen korvausvelvollinen, jos vahinko on aiheutettu julkista valtaa käytettäessä, mutta ei tätä laajemmin vain sillä perusteella, että vahinko on aiheutettu julkisessa toiminnassa. Työryhmä ehdottaa kuitenkin, että julkisyhteisö voisi olla lailla säädettävien perustein vastuussa siitä vahingosta, joka sen antamasta virheellisestä informaatiosta on aiheutunut.

Olennaista tässä yhteydessä on, että yleiseen vahingonkorvauslakiin ei ole perusteltua ottaa tältä osin erityissääntelyä, joka koskisi vain asiakkaansuojan korvaustilanteita.

Työryhmä on asiakkaansuojaan liittyen tarkastellut myös mahdollisuutta säätää vahingonkorvauslaissa siitä, että järjestämisvastuussa oleva julkisyhteisö olisi isännänvastuussa siitä vahingosta, jonka ostopalvelusopimuksen perusteella yksityinen palveluntuottaja on virheellään aiheuttanut asiakkaalle henkilöön kohdistuvaa palvelua antaessaan. Työryhmä toteaa ensin, että isännänvastuusta on mahdollista säätää riippumatta siitä, korvataanko palvelua annettaessa aiheutunut puhdas varallisuusvahinko vaiko ei. Isännänvastuun merkitys on kuitenkin oleellisesti suurempi, jos varallisuusvahingotkin ovat yleisesti korvattavia. Palveluntuottajan omalla vastuuvakuutuksella näet yleensä voidaan korvata toiminnassa syntyneet henkilövahingot ja esinevahingot, kun varallisuusvahinkoja on taas vaikeampi vakuuttaa yrityksen vastuuvakuutuksella.

Tässäkin yhteydessä on syytä jälleen korostaa sitä, että sellaisten vahingonkorvauslakiin sisällytettävien isännänvastuuta koskevien säännösten, jotka koskevat vain henkilöön kohdistuneissa palveluissa aiheutuneita vahinkoja, soveltuu huonosti lain yleiseen luonteeseen. Kysymystä onkin tarkasteltava laajemmassa yhteydessä.

Isännänvastuu tarkoittaisi asiakkaansuojalakiehdotuksen perusteella sitä, että vahingon kärsinyt asiakas voisi vaatia vahingosta korvausta suoraan palvelusta järjestämisvastuussa olevalta julkisyhteisöltä. Maksettuaan korvauksen julkisyhteisöllä tulisi olla oikeus vaatia suorittamansa määrä vahingon aiheuttaneelta palveluntuottajalta.

Työryhmän mietinnön 2020:3 mukaan siinä ehdotettu isännänvastuu tarkoittaisi vain olemassa olevan oikeuskäytännön vahvistamista. Tältä osin työryhmä on viitannut korkeimman oikeuden ennakkopäätökseen KKO 1998:79. Tuon ratkaisun perusteissa korkein oikeus on lausunut: ”Perusteltuna voidaan kuitenkin pitää, että sairaala

on myös sopimussuhteen ulkopuolella vastuussa ostopalveluna hankkimistaan hoito-toimenpiteistä”. Kyseisessä tapauksessa potilaalle oli suoritettu Tallinnassa olevassa sairaalassa kuntayhtymän omistaman yliopistollisen sairaalan läheteellä Sydäntautiliiton välittämänä ostopalveluna sydämen ohitusleikkaus, jonka seurauksena potilas oli saanut hepatiittitartunnan.

Ennakkopäätös koski sen otsikon mukaan vain sitä kysymystä, oliko henkilövahinko korvattava potilasvahinkolain mukaan potilasvahinkona. Korkeimman oikeuden perustelulausumaan sisältyvä kannanotto, joka koski sairaalan vastuuta ostopalvelulla hankkimistaan hoitotoimenpiteistä, ei siten ole korkeimman oikeudenkaan mukaan tarkoitettu sitä koskevaksi ennakkopäätösratkaisuksi. Tapaus koski sitä paitsi lähinnä potilasta hoitaneen sairaalan alihankintana toisesta sairaalasta hankkimia hoitotoimenpiteitä eikä perustelulausumasta voida tehdä tätä tapausta pidemmälle meneviä päätelmiä.

Työryhmän mietinnössä 2020:3 tarkoitettu isännänvastuu merkitsi muutosta vahingonkorvauslain vastuujärjestelmään. Jos julkinen tehtävä on siirretty lailla tai lain nojalla viranomaisorganisaation ulkopuolelle muulle yhteisölle, vastaa näet tämä yhteisö vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin perusteella itse aiheuttamastaan vahingosta. Vahingonkorvauslakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että siinä yhteydessä ei ole voitu ottaa ratkaistavaksi kysymystä siitä, missä tapauksissa ja missä laajuudessa valtion tai kunnan ehkä tulisi ottaa kannettavakseen lopullinen taloudellinen rasitus siitä korvausvastuusta, joka mainitussa lainkohdassa asetetaan valtion tai kunnan organisaatioon kuulumattomille yhdyskunnille ja oikeushenkilöille. Esityksen mukaan tähän olisi otettava kantaa kunkin vastuusubjektin osalta erikseen niitä koskevaa erityislainsäädäntöä kehitettäessä (HE 187/1973 vp s. 17).

Työryhmä ei ehdota muutosta siihen vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentista ilmenevään pääsääntöön, että viranomaisorganisaation ulkopuolinen taho vastaa itse sille osoitettujen julkisten tehtävien hoitamiseen liittyvistä vastuistaan. Mahdollisten vahingonkorvausvaatimusten käsittely on osa sen normaalia toimintaa. Julkista tehtävää hoitamaan valituilta yksityisiltä toimijoilta voidaan edellyttää myös kykyä selviytyä omista velvoitteistaan.

Työryhmä kuitenkin ehdottaa, että vahingonkorvauslaissa julkisyhteisölle säädettäisiin toissijainen vastuu, jos vahingon aiheuttanut yksityinen taho ei ilmeisesti kykenisi itse huolehtimaan sen toiminnassa julkista tehtävää hoidettaessa virheellä tai laiminlyönnillä aiheutetusta vahingosta. Tämä toissijainen vastuu lähinnä turvaa vahingon kärsineitä vahingon aiheuttajan maksukyvyttömyyden varalta.

Työryhmän ehdottama julkisyhteisön toissijainen korvausvastuu rajoittuisi kuitenkin vain julkista valtaa käytettäessä aiheutettujen vahinkojen korvaamiseen. Julkisen vallan käyttö on viranomaistoiminnan ydintä ja siinä kansalaisilla on eräänlainen riippuvaisuusasema viranomaistoimivaltuuksia käyttävään, silloinkin kun tämä on yksityinen. Onkin vahvoja perusteita sille, että nimenomaan julkisen vallan käytön johdosta oikeus korvauksen saantiin on aina turvattu. Käsitteenä julkinen valta on myös vakiintunut ja siten vastuun laajuus on ennakoitavissa. Huomattava myös on, että toissijainen vastuu koskisi myös puhtaan varallisuusvahingon korvausvelvollisuutta, koska tällainen vahinko on vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukaan korvattava, kun se on aiheutettu julkista valtaa käytettäessä.

Työryhmän säännösehdotus perustuu siihen tärkeään seikkaan, että julkisten tehtävien delegointi yksityiselle ei saa heikentää asiakkaan asemaa. Julkisyhteisö näet aina kykenee verotusoikeutensa perusteella selviytymään velvoitteestaan eikä julkisyhteisöä voida asettaa konkurssiin. Tätä heikentymättömyysperiaatetta tuskin voidaan pitää kuitenkaan niin ehdottomana, että rikkomusvastuuta tarkoittavissa tilanteissa asiakkaan aseman tulee aina olla turvattu palvelun tuottajan tai muun julkista tehtävää hoitavan maksukyvyttömyyden varalta, kun riski on kuitenkin pieni ja asiakkaan asema on kohtuullisen hyvin muuten hoidettavissa. Työryhmä onkin osin varovaisuussyistä päätenyt ehdottamaan, että julkisyhteisön toissijainen vastuu käsittäisi vain julkista valtaa käytettäessä aiheutetut vahingot. Työryhmä on asiaa arvioidessaan ottanut huomioon myös asiakkaansuojan parantamiseen tähtäävät seikat.

Työryhmän vahingonkorvauslakiin ehdottama julkisyhteisön toissijainen korvausvelvollisuus ei siten sisällä asiakkaansuojalakehdotuksessa tarkoitettua julkisen yhteisön isännänvastuuta. Vahingonkorvauslakiin ei ole myöskään aiemmin esitetyistä syistä perusteltua ottaa erityissääntelyä, joka koskisi vain asiakkaansuojan korvaustilanteita ja sen mukaista isännänvastuuta.

Edellä lausuttu ei tarkoita kannanottoa siitä, etteikö julkisyhteisön asiakkaan asemaan liittyviä epäkohtia tulisi pyrkiä sopivin lainsäädännöllisin keinoin korjaamaan. Tältä osin kysymys on kuitenkin vahingonkorvauslakiin nähden erityislainsäädännöstä, jossa asiaan liittyvät sääntelyn tarpeet voidaan ottaa huomioon kaikilta osin asian vaatimalla tavalla.

4. Valtiokonttorin toimivalta

Työryhmän toimeksiantoon ei ole nimenomaisesti kuulunut ehdotusten tekeminen julkisyhteisöä koskevien vahingonkorvausasioiden korvausmenettelystä, mitä on jo itessään pidettävä laajana kokonaisuutena. Korvausmenettelyyn liittyviä säännöksiä lienee tarkoituksenmukaista arvioida myöhemmin toisessa yhteydessä joko omana

kokonaisuutenaan tai erikseen kutakin lainsäädäntöä kehitettäessä. Eräitä korvausmenettelyyn liittyviä seikkoja on kuitenkin työryhmän mietinnössä käsitelty siltä osin kuin niillä on ollut työryhmän ehdotusten kannalta merkitystä. Asianmukaisilla ja toimivilla menettelysäännöksillä on vaikutusta myös siihen, että aineellisoikeudelliset korvaussäännökset voivat toteutua.

Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetulla lailla valtioon kohdistettujen korvausvaatimusten käsittely on vuodesta 2015 lukien keskitetty Valtiokonttorille. Valtiokonttorilla on yksinomainen toimivalta sille kuuluvien asioiden käsittelyssä. Viranomainen ei siten voi esimerkiksi itse vapaaehtoisesti sopia tai muutoin käsitellä sellaista korvausasiaa, joka kuuluu Valtiokonttorin toimivaltaan. Keskitetyllä korvausmenettelyllä on useita etuja, sillä korvausmenettely yleensä selkiintyy, korvauskäytäntö yhdenmukaistuu ja korvausasioiden käsittelystä aiheutuvat kustannukset pienentyvät.

Lain soveltamisalaan jätettiin kuitenkin eräitä erikseen lueteltuja poikkeuksia, joihin lakia ei sovelleta. Tällaisia ovat muun ohella sellaiset esine- tai varallisuusvahinkoon perustuvat korvausvaatimukset, jotka koskevat 1) puolustusvoimien toiminnassa kiinteistölle aiheutunutta vahinkoa tai sotilaallisesta kriisinhallinnasta johtuvaa vahinkoa; 2) poliisin ja rajavartiolaitoksen toiminnassa aiheutunutta vahinkoa; 3) ulosotossa aiheutunutta vahinkoa; 4) maanmittaustoiminnassa aiheutunutta vahinkoa tai maanmittauslaitoksen ylläpitämien rekistereiden virheestä tai puutteellisuudesta aiheutunutta vahinkoa; 5) verotukseen perustuvaa vahinkoa taikka Tullin kantamien tullien, verojen ja maksujen määräämisessä aiheutunutta vahinkoa; sekä 6) liikenneväylien ylläpitämisestä johtuvaa vahinkoa.

Valtiokonttorissa ratkaistaan henkilövahinkoja koskevat korvausvaatimukset silloinkin, kun vahinkotapahtumaan liittyy edellä todettujen viranomaisten käsiteltäväksi erikseen säädettyjä esine- tai varallisuusvahinkoja. Näissä tilanteissa saman vahinkotapahtuman käsittely jakaantuu siis vahinkolajin perusteella kahden eri viranomaisen käsiteltäväksi. Tätä ei useissa tilanteissa voida pitää tarkoituksenmukaisena eikä vahingon kärsineen edun mukaisena. Esimerkiksi kovinkaan painavia perusteita ei ole enää esitettävissä sille, että poliisin sekä myös rajavartiolaitoksen toiminnassa aiheutuneen vahingon korvauskäsittely jakaantuu edelleen eri viranomaisten kesken sen mukaan, koskeeko vaatimus henkilövahinkoa vai esine- tai varallisuusvahinkoa. Myös muiden lainkohdassa mainittujen viranomaisten toimivaltaa esine- ja varallisuusvahinkojen korvaamisessa voi olla työryhmän näkemyksen mukaan syytä arvioida uudelleen nyt, kun laki on ollut voimassa noin kahdeksan vuotta.

Työryhmä toteaa vielä, että Valtiokonttorin on joka tapauksessa ennen vahingonkorvausasian ratkaisua varattava asianomaiselle viranomaiselle, jonka toimialalla vahinko on aiheutettu, tilaisuus tulla kuulluksi, jolloin viranomainen voi esittää näkemyksensä sekä tarpeellisen selvityksensä asiassa. Vahinkolajien eriytymisen vuoksi asianomaisen viranomaisen esine- tai varallisuusvahingosta jo tekemä korvausratkaisu voi epäasianmukaisella tavalla sitoa Valtiokonttorin toimivaltaa päättää henkilövahinkojen korvaamisesta. Kokonaisuuden kannalta voisi siis olla selkeämpää, että Valtiokonttorin yleisestä toimivallasta korvausasioiden käsittelijänä olisi säädetty vain joitakin selvästi perusteltuina pidettäviä poikkeuksia.

Työryhmän näkemyksen mukaan Valtiokonttorin toimintaa olisi aiheellista edelleen kehittää esimerkiksi kiinnittämällä huomiota Valtiokonttorin käytettävissä olevaan laaja-alaiseen asiantuntemukseen, eri viranomaisten väliseen yhteistyöhön ja tietojen vaihtoon sekä vahingonkorvausasioiden kattavaan seurantaan, jolloin esimerkiksi toiminnan kehityskohteita ja mahdollisia epäkohtia voitaisiin havaita entistä paremmin. Tällä tavoin mahdollisesti myös vahinkojen syntymistä voitaisiin ennaltaehkäistä.

Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annettu laki sääntelee nimensä mukaisesti vain valtioon kohdistettuja korvausasioita. Muiden julkisyhteisöjen kuten kuntien osalta ei ole olemassa vastaavanlaista keskitettyä korvausjärjestelmää, vaan korvausasiat käsitellään kussakin kunnassa erikseen. Tämä on esimerkiksi tehnyt mahdottomaksi sen selvittämisen, millaisia vahingonkorvausasioita ja missä määrin eri kunnissa käsitellään, sillä yhtenäistä tilastointia tai selvitystä niistä ei ole. Korvauskäytännöt voivat vaihdella huomattavasti kunnittain. Keskitämisessä on vahinkojen korvaamisen kannalta merkittäviä etuja. Sen vuoksi voisi olla perusteltua, että myös kunnissa kehitettäisiin vahinkojen keskitettyyn korvaamiseen liittyviä käytäntöjä. Sanottu koskee myös hyvinvointialueita.

5. Korvausvaatimuksen käsittely hallintoprosessissa

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevissa selvityksissä ja arvioinneissa sekä asiasta annetuissa lausunnoissa on usein tarkasteltu toimivallan jakoa eri tuomioistuinlinjojen kesken korvausvaatimusten käsittelyssä. Erityisesti hallintotuomioistuinten taholta on tuotu tällöin esiin mahdollisuus siihen, että hallintotuomioistuin voisi erityisesti muutoksenhaun yhteydessä tutkia vahingonkorvausvaatimuksen, jossa on kysymys siitä, että valittaja on kärsinyt vahinkoa valituksenalaisen virheellisen päätöksen vuoksi. Menettelyn etuna olisi se, että viranomaispäättöksen virheellisyys ja korvausvaatimus voitaisiin käsitellä samassa oikeudenkäynnissä. Jo Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (Komiteanmietintö 2003:3) tarkasteltiin julkisyhteisöön kohdistettujen korvausriitojen käsittelemisen siirtämistä yleisiltä tuomioistuiltä hallintotuomioistuihin.

Työryhmä on katsonut, että sen tehtävänä ei ole sen arviointi, tulisiko julkisyhteisöön kohdistuvien korvausvaatimusten käsittelyä uudistaa eri tuomioistuinlinjojen kesken eikä työryhmällä olisi jo käytettävissä olevan määräajankaan perusteella siihen edellytyksiä. Kysymys on periaatteellisesti merkittävä ja monitahoinen. Tarkasteltavana tulisi olla samanaikaisesti myös muitakin yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten rajapintaan kuuluvia asiaryhmiä, kuten julkisyhteisön tekemiin sopimuksiin liittyvät korvaus- ja muut vaatimukset. Työryhmä viittaa tässä yhteydessä myös korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökseen KHO 2012:104 ja korkeimman oikeuden ennakkopäätökseen KKO 2013:58, joissa kysymys oli toimivallasta tutkia valtiota vastaan esitetty korvausvaatimus Euroopan unionin oikeuden rikkomisen johdosta. Näitä julkisyhteisöön kohdistuvia korvauskanteita ja kahden tuomioistuinlinjan raja-alueelle kuuluvia asiaryhmiä on tarkasteltu myös oikeusministeriön selvityksessä korkeimpien oikeuksien organisatorisesta yhdistämisestä (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 1/2015) sekä mietinnössä korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittämisestä (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:6). Tämä tarkastelu osaltaan osoittaa toimivallan jakoon liittyvien seikkojen monitahoisuuden.

6. Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta sekä yhdenvertaisuuslaki

Työryhmä ei ole myöskään arvioinut julkisyhteisön korvausvastuuta sääntelevään erityislainsäädäntöön liittyviä mahdollisia uudistustarpeita.

Työryhmä on tarkastellessaan vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:ssä säädettyä kannekieltoa kiinnittänyt huomiota naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain ja toisaalta yhdenvertaisuuslain säännöksiin, jotka koskevat hyvityksen vaatimista muun muassa viranomaisen syrjivän menettelyn vuoksi.

Aluksi voidaan todeta, että vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:n kannekielto estää eräin poikkeuksin tutkimasta sellaista kannetta, jolla vaaditaan korvausta valtioneuvoston virheellisestä päätöksestä aiheutuneesta vahingosta. Lainkohdassa ei ole säädetty vastaavaa rajoitusta eduskunnan tai tasavallan presidentin tekemien päätösten osalta. Työryhmä ehdottaa mietinnössään lausumilla perusteilla, että kannekieltoa koskeva säännös kumotaan.

Työryhmä ei mietinnössään ehdota muutoksia edellä mainittuihin kahteen lakiin. Työryhmä kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että yhdenvertaisuuslaissa ei ole asetettu mitään rajoituksia sille, minkä viranomaisen menettelyn vuoksi hyvitystä voidaan vaatia. Lain 18 §:n 3 momentissa on sitä vastoin säädetty, että lain säännöksiä valvonnasta ei sovelleta tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon, tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan. (Lain 1.6.2023 voimaan tulevan muutoksen mukaan lain valvontaa koskevia säännöksiä ei sovelleta tuomioistuimiin tai muihin lainkäyttöelimiin, jos kysymys on niiden lainkäyttötoiminnasta, 1192/2022), Pykälän 2 momentin mukaan taas eduskuntaan ja eduskunnan toimielimiin lain säännöksiä valvonnasta sovelletaan vain, kun kysymys on eduskunnan tai sen toimielimen toiminnasta viranomaisena tai työnantajana.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa ylimpien valtioelinten asema on järjestetty yhdenvertaisuuslaista poikkeavalla tavalla. Lain soveltamisalaa koskevan 2 §:n mukaan eduskunnan toimintaan, joka liittyy kansanedustajan edustajantoimen hoitamiseen, ei sovelleta muun muassa hyvityksen vaatimista koskevia lain 11 §:n säännöksiä. Näitä säännöksiä ei sovelleta myöskään tasavallan presidentin toimintaan.

Edellä selostettu tarkoittaa siis sitä, että yhdenvertaisuuslain perusteella hyvitystä voidaan periaatteessa vaatia myös ylimpien valtioelinten menettelyn perusteella, kun naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain mukaan hyvitystä voidaan vaatia vain valtioneuvoston päätöksen perusteella. Kummankin lain tarkoituksena on ehkäistä syrjintää. Erona on se, että naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetulla lailla ehkäistään sukupuolten välistä syrjintää, kun taas yhdenvertaisuuslailla muihin laissa mainittuihin seikkoihin perustuvaa syrjintää. Erilaiset syrjintäperusteet eivät voi kuitenkaan oikeuttaa siihen, että mahdollisuudet vaatia hyvitystä ylimpien valtioelinten toiminnan perusteella ovat erilaiset. Sääntelyä pitäisi tältä osin yhdenmukaistaa. Tämä koskee myös sitä, mitä valvontatoimia voidaan ylimpiin valtioelimiin mainittujen lakien perusteella kohdistaa. Asian periaatteellisen merkityksen vuoksi työryhmä tuo esiin mainitun epä johdonmukaisuuden tässä luovutuskirjeessään.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä kunnioittavasti luovuttaa mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 9 päivänä tammikuuta 2023

Mikko Könkkölä

Elina Isoksela

Pekka Syrjänen

Lauri Railas

Pirkka-Pekka Lebedeff

Ida-Sofia Liljavirta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vahingonkorvauslain säännöksiä julkisyhteisön korvausvastuusta sekä säädettäväksi kokonaan uusi laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista. Laki syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta kumottaisiin. Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi muutoksia pakkokeinolakiin, valtion vahingonkorvaustoiminnasta annettuun lakiin, poliisilakiin, rajavartiolakiin, poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettuun lakiin, Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annettuun lakiin sekä ulosottokaareen.

Esityksellä toteutetaan pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaa, jonka mukaan vahingonkorvauslain julkisyhteisön korvausvastuuta koskeva sääntely uudistetaan. Esityksen tavoitteena on saattaa vahingonkorvauslain julkisyhteisön korvausvastuuta koskeva sääntely ajan tasalle, edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, parantaa vahinkoa kärsineen oikeusturvaa sekä varmistaa mahdollisimman yhdenäisen oikeus- ja korvauskäytännön toteutuminen. Tavoitteena on myös parantaa vahinkoa kärsineen oikeutta korvaukseen vapaudenmenetyksistä ja valtion muista pakkotoimista.

Vahingonkorvauslakiin lisättäisiin julkisyhteisön korvausvastuuta koskevat säännökset ihmisoikeuden ja perusoikeuden loukkauksesta sekä väärästä informaatiosta aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Julkisyhteisö olisi korvausvelvollinen, jos julkista valtaa käyttävä yksityinen yhteisö olisi ilmeisen kykenemätön korvaamaan sellaista valtaa käyttäessä aiheuttamaansa vahinkoa. Esityksessä luovuttaisiin standardisäännöksestä, joka rajoittaa julkisyhteisön korvausvelvollisuutta julkista valtaa käytettäessä aiheutetusta vahingosta. Samalla kumottaisiin kannekieltoa koskeva säännös, jolla rajoitetaan korvauskanteen nostamista valtioneuvoston, tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen tekemästä virheellisestä päätöksestä.

Vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annettavassa laissa säädettäisiin erityisesti aiheettoman rangaistustuomion sekä rikosprosessuaalisen pakkokeinon aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta. Laissa säädettäisiin myös muiden kuin rikosperusteisten vapaudenmenetysten aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta, kun vapauden menetys osoittautuu aiheettomaksi.

SAMMANDRAG

I denna proposition föreslås det att bestämmelserna om offentliga samfunds skadeståndsansvar i skadeståndslagen (412/1974) ändras och att det stiftas en helt ny lag om ersättningar till följd av frihetsberövande och andra tvångsmedel. Lagen om ersättning av statens medel som till följd av frihetsberövande skall betalas till oskyldigt häktad eller dömd (422/1974) föreslås bli upphävd. Dessutom föreslås det ändringar i tvångsmedelslagen (806/2011), lagen om statens skadeståndsverksamhet (978/2014), polislagen (872/2011), gränsbevakningslagen (578/2005), lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen (841/2006), lagen om Försvarsmaktens handräckning till polisen (342/2022) och utökningsbalken (705/2007).

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering ska bestämmelserna om offentliga samfunds skadeståndsansvar i skadeståndslagen ses över. Syftet med propositionen är att uppdatera bestämmelserna om offentliga samfunds skadeståndsansvar i skadeståndslagen, främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, förbättra den skadelidandes rättsskydd och säkerställa en så enlighet rätts- och ersättningspraxis som möjligt. Ett ytterligare mål är att förbättra den skadelidandes rätt till ersättning för frihetsberövande och statens andra tvångsmedel.

Skadeståndslagen är en allmän lag som innehåller allmänna bestämmelser om sådant ansvar vid vållande som inte grundar sig på avtal. I 3 kap. i den lagen föreskrivs det om arbetsgivares och offentligt samfunds skadeståndsansvar. Dessa bestämmelser har bibehållits så gott som oförändrade under lagens giltighetstid, det vill säga i cirka 50 år. Lagen om ersättning av statens medel som till följd av frihetsberövande skall betalas till oskyldigt häktad eller dömd bereddes och utfärdades samtidigt som skadeståndslagen. Till skillnad från skadeståndslagen grundar den sig på strikt ansvar som är oberoende av vållande. Enbart staten är ersättningsskyldig med stöd av den lagen.

De ändringar som föreslås i skadeståndslagen är av två slag. För det första föreslås det att det föreskrivs om vissa nya ersättningsgrunder som gäller offentliga samfund och för det andra att bestämmelser som begränsar offentliga samfunds skadeståndsansvar stryks. Förslagen grundar sig delvis på nuvarande rättspraxis och innebär därför inte nödvändigtvis någon faktisk förändring.

Till 3 kap. i skadeståndslagen föreslås det att det fogas bestämmelser om offentliga samfunds skadeståndsansvar för gottgörelse vid kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Skadestånd är ett av statens effektiva interna rättsmedel genom vilket en kränkning av de mänskliga rättigheterna i efterhand kan gottgöras i enlighet med artikel 13 i Europakonventionen och på vilket ersättningsskyldighet också har kunnat basera sig i nationell rättspraxis. Med stöd av den föreslagna bestämmelsen i skadeståndslagen ska en skada orsakad genom kränkning ersättas i den mån som gottgörelse av kränkningen förutsätter det. Detta innebär att gottgörelse som fastställs på grundval av skadeståndslagen är sekundär i förhållande till andra tillgängliga rättsmedel, såsom gottgörelse som betalas med stöd av lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång (362/2009). En kränkning kan i vissa fall också gottgöras genom konstaterande av kränkningen.

Det föreslås också att det till skadeståndslagen fogas en bestämmelse på basis av vilken ett offentligt samfund är skyldigt att ersätta den ekonomiska skada som orsakats av felaktig information som samfundet har gett. En förutsättning för skadeståndsansvar är enligt förslaget att den skadelidande har haft grundad anledning att lita på uppgifternas riktighet och att ersättningsskyldigheten ska anses skälig med beaktande av syftet med och betydelsen av lämnandet av uppgifter och med beaktande av omständigheterna i samband med lämnandet av uppgifter och övriga omständigheter. Den nya bestämmelsen hindrar inte den skadelidande från att kräva ersättning på basis av utövning av offentlig makt.

Skadeståndsansvaret hos den som utövar offentlig makt begränsas i skadeståndslagen genom en så kallad standardbestämmelse, ett förbud mot att väcka talan och en bestämmelse som förpliktigar att söka ändring. I denna proposition föreslås det att man stryker både de i standardbestämmelsen avsedda krav som skäligen kan ställas och förbudet mot att väcka talan, eftersom de inte längre kan anses motiverade med tanke på skadeståndsansvaret hos den som utövar offentlig makt. Standardbestämmelsen kan inte anses ha en särskilt självständig betydelse i ersättningspraxis. Förbudet mot att väcka talan är i sin tur inte längre motiverat som en bestämmelse som förhindrar att talan prövas. Bestämmelsen som förpliktigar att söka ändring kvarstår däremot i skadeståndslagen i delvis ändrad form. Det föreslås att bestämmelsen lindras så att skäliga omständigheter i enskilda fall ändå kan beaktas vid underlåtelse att begära omprövning eller söka ändring.

För den händelse att ett privat samfund som utövar offentlig makt blir insolvent föreslås det i skadeståndslagen bestämmelser om det behöriga offentliga samfundets sekundära skadeståndsansvar. Skadeståndsansvaret gäller de fall då en offentlig förvaltningsuppgift som innebär utövning av offentlig makt har anförtratts en annan än en myndighet (124 § i grundlagen) och denne uppenbart inte kan fullgöra sin ersättningskyldighet. Det offentliga samfundet ska ha regressrätt för den ersättning som det har betalat till den skadelidande i det privata samfundets ställe.

Utöver de ovannämnda ändringsförslagen föreslås även några mindre ändringar i skadeståndslagen.

Propositionen innehåller inget förslag om offentliga samfunds principalansvar för offentliga tjänster som ordnats genom avtal om köpta tjänster, som nämndes i arbetsgruppens uppdrag. Detta beror på förbättringar av konsument- och kundskyddet i fråga om tjänster som riktar sig till personer (justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 13/2011, 2020:3 och 2020:18 och RP 48/2022 rd). I skadeståndslagen, som är allmänt tillämplig, har det inte ansetts motiverat att ta in specialreglering som endast gäller sådana ersättningsfall som omfattas av kundskyddet, såsom hälsovårdstjänster och socialservice, småbarnspedagogiska tjänster och utbildningstjänster, motions-tjänster och andra välfärdstjänster eller upplevelsetjänster och fritidskurser. Den detaljerade och särskilda regleringen om skadeståndsärenden som gäller den offentliga sektorns serviceproduktion lämpar sig synnerligen dåligt för skadeståndslagens allmänna karaktär.

Den nya lagen om ersättningar till följd av frihetsberövande och andra tvångsmedel grundar sig, liksom lagen om ersättning av statens medel som till följd av frihetsberövande skall betalas till oskyldigt häktad eller dömd, på strikt ansvar som är oberoende av vållande. Ersättande av skador som orsakats av obefogade frihetsberövanden och av obefogat användande av tvångsmedel och andra tvångsåtgärder är en helhet som det åtminstone i någon mån är nödvändigt att förnya. Detta baserar sig på den personliga frihetens särskilda betydelse, men även på betydelsen av andra mänskliga rättigheter och grundläggande fri- och rättigheter vid användningen av olika tvångsåtgärder. I propositionen har det ansetts att det tydligaste alternativet är att, bortsett från vissa undantag, samla alla bestämmelser om det strikta ansvar som grundar sig på statlig användning av tvångsåtgärder i en enda lag. Annanstans i lag föreskrivs det om gottgörelse av disciplintraff som påförts i militär disciplin och om återbetalning av böter på grund av obefogad straffdom.

I lagen utvidgas statens strikta ansvar för de skador som orsakas oskyldiga eller andra genom obefogade straff eller obefogad användning av tvångsmedel eller myndigheters andra tvångsåtgärder. I de fall som anges i lagen är endast staten skadeståndsskyldig. Visserligen kan även någon annan än en statlig myndighet besluta om och verkställa annat frihetsberövande än sådant som baserar sig på brott, det vill säga administrativt frihetsberövande. Skadeståndsansvaret ligger även i dessa fall hos staten. När det gäller de ekonomiska konsekvenserna innebär utvidgandet av statens skadeståndsansvar en årlig ökning på uppskattningsvis flera hundra tusen euro i ersättning som ska betalas med statliga medel.

I den föreslagna lagen föreskrivs det om statens skadeståndsansvar främst när det på basis av straffprocessens slutresultat i efterhand framkommer att den som dömts för brott obefogat har avtjänat sitt straff. Utöver obefogat fängelsestraff omfattar lagen också andra obefogade straff, såsom samhällstjänst, övervakningsstraff och avsättning. Liksom enligt lagen om ersättning av statens medel som till följd av frihetsberövande skall betalas till oskyldigt häktad eller dömd betalas ersättning för en skada som har orsakats när straffet har verkställts till den del som den dömden har befriats från det. Den dömden har rätt till ersättning också när det inte har funnits en laglig grund till verkställigheten av straffet, exempelvis på grund av det har skett ett fel vid verkställigheten av straffet.

I lagen föreslås utöver bestämmelser om obefogad straffdom även bestämmelser om rätten till ersättning för förbud som obefogat har varit kraft, exempelvis näringsförbud, djurhållningsförbud, jaktförbud och andra motsvarande förbud. Det ska fastställas en skälig gottgörelse för körförbud som baseras på brott, men som senare visar sig vara obefogat. Detta föreslås dock inte gälla körförbud som har varit i kraft i mindre än fyra månader, även om förbudet har varit obefogat.

Tidsgränsen på ett dygn för ersättning till den som har gripits eller häktats som misstänkt för brott i enlighet med lagen om ersättning av statens medel som till följd av frihetsberövande skall betalas till oskyldigt häktad eller dömd sänks till 12 timmar. Förslaget innebär också att den som obefogat har gripits på grund av misstanke om brott har rätt till ersättning. Dock tillämpas ingen tidsgräns när det inte har funnits lagliga förutsättningar för frihetsberövandet.

En central ändring är det att den som misstänks för brott har rätt att få ersättning av staten också för en skada som har orsakats med annat tvångsmedel än ett sådant som omfattar frihetsberövande eller begränsning av friheten, om användningen av tvångsmedlet senare på basis av straffprocessens slutresultat visar sig vara obefogat. Med annat tvångsmedel avses exempelvis husrannsakan, kvarstad och hemliga tvångsmedel. Rätten till ersättning uppstår dock endast om tvångsmedlet har använts

på ett sätt som väsentligt ingriper i den misstänktes personliga integritet, hemfrid, privatliv eller skydd för förtroliga meddelanden. Om det inte har funnits lagliga förutsättningar för användningen av tvångsmedel, exempelvis av den orsaken att de förutsättningar som föreskrivs för användningen av det, såsom att straffskalorna inte har iakttagits, uppstår rätten till ersättning utan att det förutsätts att tvångsmedlet har ingripit på ett väsentligt sätt.

Det föreslås också att det i lagen tas in bestämmelser om ersättning för skador som genom tvångsmedel och främst de tvångsåtgärder som avses i polislagen och gränsbevakningslagen orsakats andra än de som är misstänkta för brott eller de som är föremål för åtgärder. I lagen föreslås också en särskild bestämmelse om ersättning av de skador som orsakats den som blivit föremål för en hemlig metod för inhämtande av information på basis av att det uppenbarligen inte har funnits skäl till att utsätta denne för dessa metoder. Lagen gäller i övrigt inte det egentliga föremålet för polisens eller andra myndigheters utövning av befogenheter, utan i dessa fall grundar sig statens skadeståndsansvar på fel eller försummelse enligt skadeståndslagen eller på kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I lagen föreslås också en bestämmelse om ersättning för andra frihetsberövanden eller begränsningar av friheten än de som grundar sig på brott. Dessa fall har vanligtvis samband med rättsvård, allmän ordning och säkerhet och social- och hälsovården. Utöver att rätten till ersättning i dessa fall grundar sig på att det inte finns lagliga förutsättningar för frihetsberövande eller begränsning av friheten, grundar den sig också på att det i efterhand framkommer omständigheter som tydligt visar att det objektivt sett inte har funnits skäl till det beslut eller den åtgärd som ledde till frihetsberövandet eller begränsningen av friheten.

De skador som ska ersättas med statliga medel är personskada, sakskada och under vissa förutsättningar även lidande och ren förmögenhetsskada. Ersättning kan förvägras under de förutsättningar som anges i lagen. Den kan även jämkas.

Behörig myndighet i ärenden som hör till tillämpningsområdet för lagen är Statskontoret. Lagen om statens skadeståndsverksamhet tillämpas för närvarande inte på sådana ersättningsanspråk till polisen och gränsbevakningsväsendet som grundar sig på sak- eller förmögenhetsskada, som enligt förslaget ska behandlas av Statskontoret istället för den behöriga myndigheten. De föreslagna ändringarna innebär en betydande ökning av Statskontorets personal.

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan vahingonkorvauslain (412/1974) julkisyhteisön korvausvastuuta koskeva sääntely uudistetaan. Hallitusohjelman jakson 3.3 Turvallinen oikeusvaltio Suomi kohdan 3.3.1 Oikeusvaltion kehittäminen tavoitteeksi on kirjattu toimiva demokratia sekä laadukas lainsäädäntö, joka edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Vahingonkorvauslaki sisältää yleiset säännökset sopimukseen perustumattomasta rikkomusvastuusta. Laki on yksityisoikeutemme keskeisiä lakeja. Se tuli voimaan pitkäaikaisen yhteispohjoismaisen valmistelun jälkeen vuonna 1974. Merkillepantavaa on, että Suomen vahingonkorvauslaki oli lähes saman sisältöinen kuin Ruotsin vahingonkorvauslaki (Skadeståndslag 1972:207).

Ennen vahingonkorvauslakia rikkomusvastuuseen perustuvan korvausvelvollisuuden periaatteet johdettiin rikoksentekijän korvausvastuuta koskevan rikoslain (39/1889) 9 luvun säännöksistä.

Vahingonkorvauslakiin ei sen lähes 50 vuoden voimassaoloaikana ole tehty kovin paljon muutoksia. Merkittävin muutos on henkilövahinkojen korvaamista koskevien säännösten uudistus, joka tuli voimaan vuonna 2006. Julkisyhteisön korvausvastuuta koskevat säännökset ovat pysyneet lähes muuttumattomina. Vahingonkorvausoikeus kehittyy ja täsmentyy yhteiskunnan muutostarpeita vastaavasti myös oikeuskäytännön ja oikeustieteen myötä. Korkein oikeus onkin antanut lukuisia ennakkopäätöksiä vahingonkorvauslain soveltamisesta.

Kuluneen lähes puolen vuosisadan aikana on säädetty useita vahingonkorvausoikeudellisia erityislakeja. Niiden avulla on voitu parantaa vahingon kärsineen asemaa esimerkiksi säätämällä ankara vastuu, kun harjoitettavaan toimintaan liittyy tavanomaista suurempi vahingon vaara. Myös lakisääteistä ja muuta vakuutusturvaa on kehitetty ja vahinkoriskejä siirretty vakuutuksella kannettavaksi.

1.2 Valmistelu

Vahingonkorvauslain uudistamistarpeesta laadittiin selvitys vuonna 1998 (Selvitys vahingonkorvauslain uudistustarpeesta, Oikeusministeriön julkaisuja 6/1998 ja siitä annetut lausunnot 4/1999). Selvityksessä arvioitiin myös julkisyhteisön korvausvastuuta. Selvitystyö johti henkilövahinkotoimikunnan mietintöön (Oikeusministeriön komiteamietintö 2001:11) ja sen perusteella edellä mainittuun henkilövahinkojen korvaamista koskevien säännösten uudistamiseen vuonna 2006.

Vuoden 1998 selvityksestä saadun lausuntopalautteen perusteella valmistui vuonna 2002 oikeusministeriön toimeksiannosta selvitys puhtaasta varallisuusvahingosta (Selvitys puhdasta varallisuusvahinkoa koskevan sääntelyn uudistamistarpeesta, Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2002:26). Selvityksestä saatiin useita lausuntoja. Selvitys ei johtanut lainsäädäntötoimiin.

Julkisyhteisön korvausvastuun uudistamistarpeesta laadittiin selvitys vuonna 2010 (Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu, Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 59/2010 ja siitä annetut lausunnot 10/2011). Selvityksessä tarkasteltiin julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun sääntelyn toimivuutta ja mahdollisia kehitystarpeita. Selvityksessä arvioitiin myös, mitä vaatimuksia perusoikeudet, Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan unionin oikeus mahdollisesti asettavat kansallisten vahingonkorvaussäännösten kehittämiseksi.

Julkisyhteisön korvausvastuun uudistamiseen on viitattu eräiden muidenkin hankkeiden yhteydessä. Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietinnössä (Oikeusministeriön komiteamietintö 2009:2 ja siitä annetut lausunnot Sisäasiainministeriön julkaisuja 34/2009) esitettiin pakkokeinolakiin ja poliisilakiin otettavaksi säännökset, joiden perusteella pakkokeinoja ja poliisin toimivaltuuksia käytettäessä aiheutettu vahinko voitaisiin korvata ankaran vastuun periaatteen mukaisesti. Uudistuksen jatkovalmistelussa kuitenkin katsottiin, että pakkokeinolain ja poliisilain mukaisten toimivaltuuksien käyttämiseen liittyviä korvauskysymyksiä oli tarkoituksenmukaista tarkastella odotettavissa olleen julkisyhteisön korvausvastuuta koskevan uudistuksen yhteydessä (HE 222/2010 vp s. 159 ja HE 224/2010 vp s. 68).

Vapaudenmenetyksestä maksettavan korvauksen hakemista käsitelleessä oikeusministeriön työryhmän mietinnössä (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:7) katsottiin vastaavasti, että vapaudenmenetyksen johdosta vahinkoa kärsineen korvaussuojan sisällöllisiä tarpeita oli tarkoituksenmukaista arvioida julkisyhteisön korvausvastuuta uudistettaessa.

Jatkovalmisteluun ryhdyttiin, kun oikeusministeriö asetti 17.8.2021 työryhmän, jonka toimeksiantona oli valmistella ehdotus vahingonkorvauslain julkisyhteisön korvausvastuuta koskevien säännösten muuttamisesta sekä tarvittavista pakkokeinojen ja poliisin toimivaltuuksien käyttämiseen liittyvistä vahingonkorvausoikeudellisista erityissäännöksistä. Työryhmän toimeksiantoa vielä laajennettiin 31.5.2022 niin, että toimeksianto käsittää myös vapaudenmenetyksiä koskevan korvaussäätelyn uudistamisen. Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän työ valmistui tammikuussa 2023.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Julkisyhteisön vahingonkorvauslain mukainen korvausvastuu

2.1.1 Yleistä

Vahingonkorvauslaki on vahingon korvaamista koskeva yleislaki, joka sääntelee sopimuksen ulkoista korvausvastuuta. Yleislakina se väistyy vahingonkorvausoikeudellisen erityissääntelyn tieltä, ellei muussa laissa toisin säädetä.

Vahingonkorvausvastuun perusta ilmenee vahingonkorvauslain 2 luvun 1 §:n 1 momentista: se, joka tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttaa toiselle vahingon, on velvollinen korvaamaan sen, jollei siitä, mitä vahingonkorvauslaissa säädetään, muuta johdu. Vahingonkorvausvastuu voi syntyä jo lievistä tuottamuksesta. Korvausvastuun edellytyksenä oleva tuottamus voi ilmetä laiminlyöntinä tilanteessa, jossa on velvollisuus toimia. Tällöin edellytetään yleensä sellaisen erityisen oikeudellisen velvollisuuden laiminlyöntiä, joka on vahvistettu laissa tai lain nojalla.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työnantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka työntekijä virheellään tai laiminlyönnillään työssä aiheuttaa. Työnantajan korvausvastuu ei edellytä virhettä työnantajan puolelta. Pykälän 2 momentin mukaan valtiolla, kunnalla ja muulla julkisella yhteisöllä tai laitoksella on yksityisen työnantajan tavoin samanlainen vastuu vahingosta, jonka julkisyhteisön palveluksessa oleva aiheuttaa virheellään tai laiminlyönnillään toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä.

Pykälän 3 momentti koskee vastuuta luottamushenkilön tai niin sanotun epäitsenäisen työnsuorittajan aiheuttamasta vahingosta. Säännöksen piiriin kuuluvat esimerkiksi julkisyhteisön luottamushenkilöt, viranomaisen määräyksestä toimivat sekä yrittäjän asemassa olevat työnsuorittajat, joiden asema työnantajaan nähden on kuitenkin epäitsenäinen. Se, jonka lukuun tehtävä suoritetaan, vastaa tällaisen henkilön tehtävää suoritettaessa aiheuttamasta vahingosta 1 momentin säännösten mukaisesti.

Työnantajan vahingonkorvauslain 3 luvun mukaista vastuuta kutsutaan isännänvastuiksi.

Työntekijän ja virkamiehen henkilökohtainen korvausvastuu vahingosta määräytyy vahingonkorvauslain 4 luvun mukaisesti. Korvausvastuu on tällöin rajoitetumpaa. Työntekijä tai virkamies on velvollinen korvaamaan aiheuttamastaan vahingosta määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottamalla huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Korvausvastuu ei koske vahinkoa, joka on aiheutettu lievällä tuottamuksella.

Vahingonkorvauslain 6 luvun 2 §:n niin sanotun kanavointisäännöksen mukaan työntekijä tai virkamies on vastuussa vain siitä määrästä, jota ei voida saada vahingosta 3 luvun mukaan vastuussa olevalta. Kanavointisäännöstä ei kuitenkaan sovelleta silloin, kun vahinko on aiheutettu tahallisesti.

2.1.2 Julkisen vallan käyttö

Julkisyhteisön korvausvastuuta koskeva keskeinen säännös on vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentissa. Sen mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää.

Virheellä ja laiminlyönnillä tarkoitetaan tuottamusta objektiivisessä merkityksessä kuvaamaan sitä, minkälainen menettely voi aiheuttaa korvausvastuun. Tällöin huomioon ei oteta vahingon aiheuttajaan liittyviä subjektiivisia seikkoja, joiden perusteella arvioidaan hänen omaa korvausvelvollisuuttaan. Julkisyhteisöllä on korvausvastuu virheellä tai laiminlyönnillä aiheutetusta vahingosta, vaikka ei voitaisi osoittaa kenenkään sen palveluksessa olevan menettelleen tuottamuksellisesti (anonyymi tuottamus) tai vaikka vahinko olisi syntynyt usean vähäisen virheen yhteisvaikutuksesta (kumulatiivinen virhe).

Vahingonkorvauslain esitöissä (HE 187/1973 vp s. 17) luetellaan toimintoja, joihin vastuu julkista valtaa käytettäessä aiheutetusta vahingosta saattaa perustua. Tällaisia ovat muun muassa oikeudenhoito, poliisitoimi, palontorjunta, terveydenhoito, opetustoimi, yleisten teiden, vesiväylien ja satamien hoito ja kunnallishallinto. Esitöiden mukaan vahingon voi tällöin aiheuttaa joko virheellinen tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen päätös tai hallintotoimi. Myös julkisena tehtävänä hoidettavassa tarkastustoiminnassa, kuten rakennustarkastuksessa, elintarvikkeiden ja lääkkeiden tarkastuksessa, moottoriajoneuvojen ja alusten katsastuksessa sekä sähkö- ja kaasulaitteiden tarkastuksessa voi esitöiden mukaan siinä suoritettu toimi tai tapahtunut laiminlyönti olla sellaisessa yhteydessä vahinkotapahtumaan, että se voi perustaa korvausvelvollisuuden.

Julkisen vallan käyttönä on oikeuskäytännössä pidetty esimerkiksi haastemiehen toimintaa haastetta tiedoksi annettaessa (KKO 1981-II-24), virheellisen rekisteriotteen antamista moottoriajoneuvosta (KKO 1989:14), pakkohuutokaupan toimittamisessa tehtyä virhettä (KKO 1993:75, KKO 1993:76), kuluttajavalituslautakunnan ratkaisusuosituksen antamista ja elinkeinonharjoittajan nimen julkistamista sen yhteydessä (KKO 1995:111), piirimetsälautakunnan valvontavelvollisuuden täyttämistä (KKO 1997:32), rakennusluvasta päättämistä (KKO 1998:9), rakentamisen valvontaa (KKO 2008:62) sekä takavarikoidun (KKO 1994:121) ja ulosmitatun auton säilyttämistä (KKO 2011:37). Myös lakisääteisten tehtävien, kuten työllistämismääräysten täyttäminen (KKO 1997:141) ja päivähoitojärjestäminen (KKO 2001:93) on katsottu julkisen vallan käytöksi. Julkisen vallan käyttönä ei sitä vastoin ole pidetty esimerkiksi tien kunnossapitoa (KKO 1998:146, KKO 1998:147). Julkisen vallan käyttönä ei ole pidetty myöskään ministeriön tiedotustoimintaa telakkayhtiön maksuvaikeuksiin liittyneessä rahoitusjärjestelyssä (KKO 1999:32).

Eri suuntaisia ratkaisuja on siitä, milloin viranomaisen antama neuvonta on julkisen vallan käyttöä. Ennakkopäätöksessä KKO 2009:24 korkein oikeus totesi, että lähtökohtaisesti neuvojen antaminen ei sisällä sellaista puuttumista yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, että kyse olisi julkisen vallan käytöstä. Lain esitöiden perusteella voitiin kuitenkin päätellä, että viranomaisen neuvontatoimintaa ei ollut tarkoitus täysin sulkea pois sellaisen julkisen vallan käytön piiristä, josta voi seurata korvausvastuu. Tältä osin korkein oikeus viittasi ennakkopäätökseen KKO 1989:50, jossa valtion työvoimaneuvojan katsottiin käyttäneen julkista valtaa antaessaan paluumuuttajille virheellisiä tietoja tärkeiden ja pakottavien normien sisällöstä. Sitä vastoin mainituissa vuoden 2009 ennakkopäätöksessä pääkonsulaatin toimistosihteerin antamia virheellisiä neuvoja työlupien merkityksestä kolmansien maiden kansalaisten työskentelystä toisessa valtiossa ei pidetty julkisen vallan käyttämisenä, kun pääkonsulaatissa käsiteltävissä lupa-asioissa voi olla kysymys vain Suomessa tapahtuvasta oleskelusta ja työskentelystä eikä toimistosihteerin virkatehtäviin kuulunut neuvonta työ- ja oleskelulupien vaikutuksesta muualla kuin Suomessa. Julkisen vallan käyttönä on toisaalta pidetty vaikeavammaiselle henkilölle kaupungin tietopaketissa annettua virheellistä ohjeistusta henkilökohtaiselle avustajalle tarkoitetun ryhmähenkivakuutuksen ottamisesta (KKO 2022:21).

Julkisen vallan käsite on sittemmin otettu käyttöön muun muassa perustuslaissa (731/1999, PL). Oikeusvaltioperiaate ilmaistaan perustuslain 2 §:n 3 momentissa siten, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 124 §:ssä, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle, säädetään, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan ottanut kantaa siihen, sisältääkö lakiehdotuksessa tarkoitettu julkinen tehtävä tällaista julkisen vallan käyttöä.

Julkisen vallan piiriin luetaan perustuslain esitöiden mukaan sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin. Toisena keskeisenä julkisen vallan muotona voidaan pitää viranomaisten laissa oleviin toimintavaltuuksiin perustuvaa välitöntä voimakeinojen käyttämistä. Julkisen vallan ydinalueeseen perustuslain mukaan kuuluu esimerkiksi poliisitoimi, tuomioistuinlaitoksen lainkäyttötoiminta, ulosottotoimi ja verotus sekä viranomaisen oikeus määrätä ulkopuolisille virallisia seuraamuksia (esim. uhkasakko). (HE 1/1998 vp s. 74)

Julkista valtaa käyttävä kuuluu myös rikoslain 40 luvun virkarikossäännösten soveltamisalan piiriin (rikoslain 40 luvun 12 §). Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen sekä sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla.

Todettakoon, että vahingonkorvauslain ruotsinkielisessä tekstissä julkisen vallan käyttämisestä käytetään samaa termiä kuin Ruotsin vahingonkorvauslaissa eli ”myndighetsutövning” kun taas perustuslaissa ja rikoslaissa siitä käytetään termiä ”utövning av offentlig makt”. Tällä ruotsinkielisen terminologian eroavaisuudella ei voi olla asiallista merkitystä.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentissa mainitaan korvausvelvollisena ensinnäkin julkisyhteisö. Korvausvelvollinen on se julkisyhteisö, jonka toiminnassa julkista valtaa on käytetty. Julkisyhteisöjä ovat ennen kaikkea valtio, kunnat ja kuntayhtymät sekä niiden liikelaitokset, Ahvenanmaan maakunta, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset (esim. Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki, julkisoikeudelliset yliopistot), evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja seurakuntayhtymät.

Saman lainkohdan perusteella korvausvelvollisuus julkista valtaa käytettäessä aiheutetusta vahingosta on myös muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Vahingonkorvauslain jälkeen säädetyn perustuslain 124 §:ssä määritellään ne edellytykset, joiden vallitessa julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa yksityiselle vain lailla tai sen nojalla. Pykälässä säädetään lisäksi, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua

muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Perustuslain 124 §:n mukaan muut yhteisöt eivät siis voi käyttää merkittävää julkista valtaa ja julkinen tehtävä niille on annettava lailla tai lain nojalla.

Julkista valtaa käyttävät esimerkiksi eräät lakisääteiset yhdistykset, kuten Suomen Asianajajaliitto, joka mainittiin tästä esimerkkinä jo vahingonkorvauslain esitöissä (HE 187/1973 vp s. 17), sekä Liikenneturva, paliskunnat ja Keskuskauppakamari. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa myös yksityiselle yhteisölle, kuten osakeyhtiölle, yhdistykselle, säätiölle ja rahastolle.

Lainsäädännössä on julkisia hallintotehtäviä annettu yksityisille yhteisöille muun muassa liikenteen ja erilaisen teknisen tarkastustoiminnan, kuten ajoneuvojen katsastustoiminnan alalla. Näihin voi kuulua myös julkisen vallan käyttöä. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön perusteella julkisyhteisön järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveystoimen palveluja voidaan antaa lailla säädetyin edellytyksin yksityisen tuotettavaksi, mutta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 12 §:n mukaan julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa yksityiselle palveluntuottajalle vain, jos lailla niin erikseen säädetään. Kuntalain (410/2015) 9 §:n 2 momentin mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan vastaavasti antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä lailla erikseen säädetään.

Vakuutusyhtiöt voivat käyttää julkista valtaa lakisääteisiin vakuutuksiin liittyviä tehtäviä hoitaessaan, esimerkiksi päättäessään etuuksista ja korvauksista.

Korvausvastuun kannalta ei siis ole olennaista julkisen tehtävän hoitaminen viranomaisorganisaatiossa vaan vahinkoa aiheuttaneen tehtävän ja toiminnan luonne. Yksityisoikeudellisella organisaatiolla voi olla toimintaa, jota on pidettävä julkisen vallan käyttönä ja toisaalta läheskään kaikki julkisyhteisön toiminta ei ole julkisen vallan käyttöä.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin sanamuodon mukaan samanlainen korvausvelvollisuus kuin viranomaisella voi olla vain yhteisöllä. Lain mukaan julkista valtaa voivat kuitenkin eräissä tapauksissa käyttää myös yksityiset henkilöt, kuten kalastusenvälvojat ja julkiset kaupanvahvistajat. Jos tällaisesta toiminnasta aiheutuu henkilön virheen tai laiminlyönnin vuoksi vahinkoa, vastaa julkisyhteisö siitä vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin yleissäännöksen perusteella. Vahingon aiheuttajan korvausvastuu määräytyy sitä vastoin työntekijän ja virkamiehen korvausvastuusta säädettyjen perusteiden mukaisesti (vahingonkorvauslain 4 luvun 2 §:n 4 momentti, 1423/1991).

Vahingonkorvauslain esitöissä (HE 187/1973 vp s. 17) otettiin esiin kysymys siitä, olisiko valtion syytä ottaa vastuu aina kannettavaksi, kun julkista valtaa on – kuntaa lukuun ottamatta – uskottu muulle oikeussubjektille kuin valtiolle. Näin on asian laita vahingonkorvauslain mukaan Ruotsissa, jossa tällaisissa tilanteissa korvausvelvollinen on valtio tai kunta. Kuntana pidetään myös kuntien yhteisiä organisaatioita (Ska-deståndslag 3 luku 2 §).

Vahingonkorvauslain säätämisen yhteydessä tätä kysymystä ei kuitenkaan katsottu mahdolliseksi ratkaista vaan siihen oli tarkoitus ottaa kantaa ”kunkin vastuusubjektin osalta erikseen niitä koskevaa erityislainsäädäntöä kehitettäessä”. Näin ollen vahingonkorvauslakia säädettäessä tarkoituksena on ollut, että vastuussa on se yhteisö, jonka toiminnassa vahinko on aiheutettu. Vahingonkorvauslaissa ei myöskään ole säädetty valtiolle tai muulle julkisyhteisölle vastuuta korvausvelvollisen yksityisen yhteisön maksukyvyttömyyden varalta.

2.1.3 Standardisäännös

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentissa asetetaan lisäedellytys julkisyhteisön 2 §:n 1 momenttiin perustuvalla korvausvastuulla. Tämän niin sanotun standardisäännöksen mukaan julkisyhteisöllä on korvausvastuu vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Ruotsin vahingonkorvauslaissa oli täysin saman sisältöinen säännös, joka kuitenkin poistettiin laista vuonna 1990. Norjan vahingonkorvauslaissa on standardisäännökseen verrattava säännös, joka koskee yleisesti työnantajan isännänvastuuta.

Vahingonkorvauslain esitöiden (HE 187/1973 vp s. 17 ja 18) mukaan mikä tahansa poikkeama vaadittavasta täysin moitteettomasta menettelystä ei saisi perustaa loukatulle oikeutta saada korvausta, vaikka kyseessä olisikin virhe. Viranomaiset harjoittavat toimintaansa yleisen edun vuoksi eivätkä voi kieltäytyä hoitamasta niille kuuluvia asioita virhevaaran vuoksi. Erityisen tärkeänä korvausvelvollisuuden rajoitusta pidettiin julkisen vallan harjoittamassa tarkastus- ja neuvontatoiminnassa.

Esitöiden perusteella standardisäännös korottaa vahingonkärsijän sietokynnystä ja merkitsee poikkeusta vahingonkorvausoikeuden yleisiin tavoitteisiin vahingon korvaamisesta virheen tai laiminlyönnin tapahtuessa. Virheen tai laiminlyönnin lisäksi korvausvastuu edellyttää, että julkista valtaa käytettäessä standardisäännöksen vaatimaa huolellisuuden tasoa ei ole noudatettu.

Lain esitöissä ei ole käsitelty sitä, mitä kohtuudella asetettavat vaatimukset voisivat tarkoittaa erilaisissa virhetilanteissa. Ruotsin valmisteluasiakirjojen mukaan säännöksen käyttöalaa voisivat kuulua viivästystilanteet sekä vähäpätöiset virheet. Kohtuutomanä pidettiin, että jokaisesta pienestä virheestä tai laiminlyönnistä voisi aiheutua yhteiskunnalle vahingonkorvausvastuu. Kun standardisäännös Ruotsissa kumottiin vuonna 1990, säännöksellä katsottiin olleen erityistä merkitystä esimerkiksi viranomaisvalvonnassa ja -neuvonnassa, puutteellisten resurssien tilanteissa sekä massaluonteisten asioiden, kuten ajokorttien myöntämistä koskevien asioiden käsittelyssä (Prop. 1989/90:42 s. 13).

Oikeuskirjallisuudessa standardisäännöksestä on esitetty jossakin määrin toisistaan poikkeavia käsityksiä. Säännöksellä on esimerkiksi katsottu olevan korvausvastuuta selventävä merkitys, kun sen mukaan on otettava huomioon eri aloilla asetettavat vaatimukset. Säännös on ymmärretty myös niin, että se rajaa korvausvastuuta nimenomaan kulloinkin loukatun säännöksen tarkoituksen piiriin. Säännöksen on toisaalta myös katsottu merkitsevän julkisen vallan käyttäjän lievempää tuottamusvastuuta. Viimeaikaisessa oikeuskirjallisuudessa on korostettu, että oikeuskäytännön perusteella standardisäännöksen merkitys on vain vähäinen ja jopa että säännös on osoittautunut käytännössä tarpeettomaksi.

Korkein oikeus on antanut vahingonkorvauslain voimassa ollessa useita ennakkopäätöksiä julkisyhteisön korvausvastuusta. Niistä voidaan päätellä, että korkein oikeus on arvioinut julkisyhteisön tuottamusta pikemminkin yhtenä kokonaisuutena kuin että se olisi tarkastellut ensin sitä, onko julkisyhteisön toiminnassa ollut virhe tai laiminlyönti ja vasta tämän jälkeen sitä, onko tehtävän tai toimen suorittamiselle kohtuudella asetettavia vaatimuksia noudatettu. Jos korkein oikeus on tuominnut julkisyhteisön korvausvelvolliseksi virheen tai laiminlyönnin vuoksi, se on yleensä vain toistanut standardisäännöksen sisällön sellaisenaan toteamalla, että julkisen vallan käyttäjä ei ole noudattanut toiminnassaan sille kohtuudella asetettavia vaatimuksia (esim. KKO 1989:14, KKO 1990:132, KKO 1995:111, KKO 1996:96, KKO 2008:62). Jos taas on päädytty siihen, että virhettä tai laiminlyöntiä ei ole ollut, standardisäännöstä ei ole edes erikseen tarkasteltu (esim. KKO 1987:23, KKO 1996:115, KKO 1997:32, KKO 2001:2). Korkeimman oikeuden oikeuskäytännöstä ei voida toisaalta päätellä, mikä merkitys standardisäännöksellä on ollut julkisyhteisön menettelyn tuottamuksellisuuden arvioinnissa. Sellaisia julkaistuja korkeimman oikeuden ratkaisuja ei ole löydettävissä, joissa vahinko julkista valtaa käytettäessä olisi katsottu aiheutetun virheellä tai laiminlyönnillä, mutta joissa korvausvastuu olisi siitä huolimatta jäänyt nimenomaan standardisäännöksen takia syntymättä.

Kun esitystä valmisteltaessa on kuultu eri korvausviranomaisia, on havaittu, että standardisäännöksellä ei näyttäisi olevan korvauskäytännössä kovin itsenäistä merkitystä.

2.1.4 Muutoksenhakuvaatimus

Jos valtion tai kunnan viranomaisen virheellisen ratkaisun johdosta vahinkoa kärsinyt on pätevältä syyttä jättänyt hakematta muutosta siihen, hänellä ei ole vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:n mukaan oikeutta saada valtiolta tai kunnalta korvausta vahingosta, josta hän hakemalla muutosta olisi voinut välttää. Tämä muutoksenhakuvaatimus korostaa vahingonkärsijän velvollisuutta omilla toimillaan estää vahingon syntyminen. Taustalla on yleinen vahingonkorvausoikeudellinen periaate, jonka mukaan vahingonkärsijän on pyrittävä mahdollisuuksiensa mukaan rajaamaan vahingon syntymistä (esim. KKO 1993:35). Lähtökohtana on, että virheellinen päätös tulee muutoksenhaun johdosta korjatuksi, jolloin on mahdollista välttää vahingolta. Jos taas vahinkoa ei olisi voitu välttää muutoksenhaulla esimerkiksi sen vuoksi, että päätös on pantu jo täytäntöön, muutoksenhakuvaatimusta ei sovelleta eikä se vaikuta korvauksen saantiin.

Korkein oikeus on katsonut, että vahingon kärsineellä on ollut pätevä syy olla hakematta muutosta ratkaisuun silloin, kun hän on voinut luottaa ratkaisun oikeellisuuteen (KKO 1996:78) tai hänellä ei ole ollut syytä epäillä ratkaisua virheelliseksi (KKO 1990:150, KKO 2022:18).

Käytettävissä olevat muutoksenhakukeinot vaihtelevat valituksen kohteena olevan asian mukaan. Esimerkiksi hallintoasioissa oikaisuvaatimusta käytetään nykyisin laajasti muutoksenhaun ensi vaiheena. Tällöin päätöksen tehnyt viranomainen voi itse korjata tekemänsä virheen. Hallintotuomioistuimeen saa valittaa vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä. Myös muita yksinkertaistettuja oikeussuojakeinoja on käytössä, kuten asia- ja kirjoitusvirheen korjaaminen. Etenkin sosiaalietuusasioissa voidaan usein valittaa lakisääteiseen lautakuntaan, jonka ratkaisusta vasta valitetaan tuomioistuimeen. Muutoksenhakujärjestelmän muutosten vuoksi vahingonkorvauslain esitöiden (HE 187/1973 vp s. 19) maininnalle siitä, että muuhun oikaisun saamiseen tähtäävään keinoon kuin muutoksenhakuun turvautumatta jättäminen arvioidaan vahingonkorvauslain 6 luvun 1 §:n yleisen myötävaikutussäännöksen nojalla, ei kaiken kaikkiaan voida antaa vastaavaa merkitystä kuin sillä on vahingonkorvauslakia säädettäessä tarkoitettu.

Muutoksenhakuvaatimus käsittää varsinaisten muutoksenhakukeinojen ohella myös vaatimuksen ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttämisestä (HE 187/1973 vp s. 18). Ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ovat tuomion tai päätöksen purku, menetetyn määräajan palauttaminen sekä kantelu menettelyvirheen perusteella (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019, HOL 13 luku, oikeudenkäymiskaari 31 luku). Ylimääräisen muutoksenhakukeinon käyttämisen edellytykset vaihtelevat eri prosessilajeissa.

Muutoksenhakuvaatimus on siinä mielessä ehdoton, että jos muutosta päätökseen jätetään hakematta ilman pätevää syytä, oikeus korvaukseen menetetään kokonaan ilman kohtuusharkintaa. Tältä osin laki poikkeaa vuoden 1958 komiteamietinnöstä (Ehdotus laiksi valtion ja kunnan vahingonkorvausvastuusta perusteluineen, KM 1958:14), jonka mukaan pääsääntö sinänsä oli, että oikeus korvaukseen muutoksenhaun laiminlyönnin seurauksena menetetään, mutta kohtuussyistä tästä olisi voitu kuitenkin poiketa. Ruotsissa Suomen muutoksenhakuvaatimusta vastaava säännös kumottiin vuonna 1990, koska vahingonkorvauslain yleistä myötävaikutussäännöstä pidettiin riittävänä ja sitä sovellettaessa oli mahdollista ottaa huomioon myös kohtuusnäkökohdat.

Muutoksenhakuvaatimuksella on kiinteä yhteys vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:n kannekieltoon. Muutoksenhakuvaatimus perustuu siihen oletukseen, että jos päätöksessä on virhe, tämä tulee muutoksenhaulla korjatuksi. Jos taas virhettä ei ole todettu, kannekielto estää väitettyyn virheeseen perustuvan korvauskanteen tutkimisen. Käytännössä muutoksenhakuvaatimus voi jäädä merkityksettömäksi kannekiellon piiriin kuuluvissa asioissa, jos kanne kiellon vuoksi jää kokonaan tutkimatta.

2.1.5 Kannekielto

Vahingonkorvauslain 3 luvun 5 § estää kanteen tutkimisen, kun korvausta vaaditaan valtioneuvoston tai sen ministeriön taikka tuomioistuimen virheellisen päätöksen perusteella, jollei päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa (1. virke).

Hallintoviranomaisen päätökseen perustuvaa korvauskannetta ei voida tutkia, jos päätökseen on haettu muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, siltä osin kuin päätös on jätetty pysyväksi (2. virke). Lainkohta on menettänyt merkityksensä siltä osin kuin siinä mainitaan muutoksenhakuasteina myös valtioneuvosto ja virkaylioikeus. Hallintoviranomaisen päätöksestä ei haeta enää muutosta valtioneuvostolta ja virkaylioikeus on lakkautettu vuonna 1987. Valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä hallintolainkäyttöasiassa edellyttää nykyään, että korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan. Säännös estää sanamuotonsa mukaan kanteen tutkimisen myös silloin, kun korkein hallinto-oikeus ei ole myöntänyt valituslupaa. Kannekielto ei sinänsä koske tapauksia, joissa hallinto-oikeuden päätöksestä ei ole valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Edellä käsitelty muutoksenhakuvaatimus voi kuitenkin tarkoittaa, että muutoksenhaun laiminlyönti voi johtaa korvaukseen epäämiseen.

Kannekielto koskee vain virhettä päätöksen teossa, mutta ei esimerkiksi päätöksen jälkeiseen toimeen liittyvää laiminlyöntiä. Niinpä korkeimman oikeuden mukaan kannekieltoa ei sovellettu, kun tuomari oli jättänyt tekemättä asianmukaisen merkinnän syytetyn tyytymättömyyden ilmoituksesta (KKO 1980-II-121).

Kannekiellon tarkoituksena on ollut suojata oikeusastejärjestystä sekä varmistaa, että hallintoviranomaisten ratkaisujen oikeellisuus tutkitaan ensisijaisesti hallintolainkäytössä. Lakia säädettäessä viitattiin siihen tilanteeseen, että korvauskanne käsiteltäisiin ensimmäisenä asteena alemmassa tuomioistuimessa kuin siinä, jossa virkasyyte vahingon aiheuttanutta virkamiestä vastaan tutkitaan tai että alioikeus joutuisi tutkimaan lainvoimaisen taikka hallintoviranomaisen ratkaisun oikeellisuuden. Lain esitöissä (HE 187/1973 vp s. 19) pidettiin ”eräiden tapausten kohdalla välttämättömänä, että ennen korvauskanteen tutkimista on muutoksenhaun tai virkasyytteen taikka virheen tehneeseen kohdistetun vahingonkorvauskanteen johdosta selvitetty, että virhe, johon korvauskanne aiotaan perustaa, on tehty”.

Korvauskanne julkisyhteisöä vastaan on pantava vireille käräjäoikeudessa, kun taas tuomareiden ja tuomioistuinten esittelijöiden virkarikosten oikeuspaikka on, sen mukaan kuin laissa säädetään, hovioikeus tai korkein oikeus, kuitenkin niin, että korkeimpien oikeuksien jäseniä syytetään valtakunnanoikeudessa. Vahingonkorvauslakia säädettäessä voimassa olleen oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 8 §:n mukaan kanne, joka koski yksinomaan rikokseen perustuvaa yksityisoikeudellista vaatimusta, tutkittiin siinä tuomioistuimessa, jolla oli tai oli ollut toimivalta tuomita rangaistus kysymyksessä olevasta rikoksesta (KKO 2005:142). Tämä pykälä on sittemmin kumottu oikeudenkäymiskaaren 10 luvun oikeuspaikkasäännösten uudistamisessa (135/2009, HE 70/2008 vp) ja erillinen korvauskanne tuomariakin vastaan käsitellään nykyisin ensi asteena käräjäoikeudessa.

Poliittisista toimielimistä kannekielto koskee Suomessa vain valtioneuvostoa ja sen ministeriöitä, mutta ei tasavallan presidenttiä eikä eduskuntaa. Lain esitöissä kannekiellon ulottuvuutta ei käsitelty. Saattaa olla, että valtio-oikeudellisista syistä pidettiin poissuljettuna, että korvauskanne ylipäättänsä olisi voitu kohdistaa eduskunnan ja tasavallan presidentin päätöksiin. Todettakoon, että vuoden 1958 komiteanmietinnössä ei katsottu olevan syytä ottaa lakiehdotukseen erityissäännöstä valtion vastuusta eduskunnan toiminnasta (KM 1958:14 s. 23).

Ruotsissa vahingonkorvauslaissa säädetyn kannekiellon piirissä ovat paitsi ylimpien tuomioistuinten myös hallituksen ja valtiopäivien ratkaisut. Tarkoituksena on ollut esittää se, että tuomioistuimet ryhtyisivät tutkimaan ylimpien valtioelinten yleensä poliittista harkintavaltaa sisältävien ratkaisujen oikeellisuutta. Tämä näkökohta on Ruotsissa edelleen vallalla.

Kannekielto ei voi koskea korvausvaatimusta, joka perustuu Euroopan unionin oikeuden noudattamatta jättämiseen, koska se tekee korvauksen saamisen mahdottomaksi ja asettaa unionin oikeutta ankaramman lisäedellytyksen (tuomio 30.9.2003, Gerhard Köbler v. Itävallan tasavalta, C-224-01, EU:C:2003:513, KKO 2013:58). Kannekielto ei voi myöskään estää Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatu ihmisoikeuden loukkaukseen perustuvan korvausvaatimuksen tutkimista. Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksen KKO 2016:20 mukaan hallinto-oikeuden virheellisen menettelyn johdosta tehtyä vahingonkorvausvaatimusta ei voitu kannekiellon vuoksi sinänsä tutkia vahingonkorvauslakiin perustuvana, mutta korvausta tuomittiin hallinto-oikeuden ratkaisun perus- ja ihmisoikeuteen kohdistuneen loukkauksen perusteella.

Kannekieltoa on oikeustieteellisessä kirjallisuudessa arvosteltu, kun sen on katsottu perustuslain 21 §:n sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan vastaisesti rajoittavan oikeutta saada oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös tuomioistuimen tutkittavaksi.

Kannekieltoon verrattavaa sääntelyä on naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986, tasa-arvolaki) sekä yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014). Tasa-arvolaki on soveltamisalaltaan yleinen, mutta lain hyvitystä ja eräitä muita säännöksiä ei sovelleta lain 2 §:n mukaan eduskunnan toimintaan, joka liittyy kansanedustajan toimen hoitamiseen, eikä tasavallan presidentin toimintaan. Yhdenvertaisuuslaissa ei ole hyvityssäännöksen soveltamista koskevia rajoituksia, mutta lain valvontasäännöksiä ei sovelleta tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan. Eduskuntaan niitä sovelletaan vain siltä osin kuin kysymys on eduskunnan tai sen toimielimen toiminnasta viranomaisena. Tuomioistuimiin ja muihin lainkäyttöelimiin valvontaa koskevia säännöksiä ei sovelleta, jos kysymys on lainkäyttötoiminnasta (Laki 1182/2022 vp). Ylimpien valtioelinten asema on siten järjestetty näissä laeissa jossakin määrin toisistaan poikkeavalla tavalla.

2.1.6 Korvattavat vahingot

Aluksi

Vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukaan vahingonkorvaus käsittää hyvityksen henkilö- ja esinevahingosta sekä 5 luvun 6 §:ssä säädetyn edellytyksin kärsimyksestä. Milloin vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla tai julkista valtaa käytettäessä taikka milloin muissa tapauksissa on erittäin painavia syitä, käsittää vahingonkorvaus hyvityksen myös sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon. Tällaista vahinkoa kutsutaan yleisesti puhtaaksi

varallisuusvahingoksi. Vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä säädettyin edellytyksin korvausta on suoritettava siitä kärsimyksestä, jonka eräisiin keskeisiin oikeushyviin, kuten vapauteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämään kohdistuva loukkaus on ollut omiaan aiheuttamaan.

Puhdas varallisuusvahinko

Puhtaan varallisuusvahingon aiheuttanut teko ei siis kohdistu henkilöön tai esineeseen aiheuttamalla esimerkiksi fyysisen tai psyykkisen vamman taikka esineen tuhoutumisen, häviämisen tai rikkoutumisen. Puhdas varallisuusvahinko aiheuttaa muulla tavalla varallisuusaseman heikentymisen, joka voi ilmetä tulojen menetyksenä tai kulujen syntymisenä. Julkista valtaa käytettäessä aiheutuneena puhtaana varallisuusvahinkona on korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä korvattu esimerkiksi virheellisten tietojen antamisesta aiheutunut taikka päivähoitopaikan saamatta jäämisestä lapsen vanhemmalle aiheutunut ansionmenetyks (mm. KKO 1989:50, KKO 2001:93), viranomaisen virheellisen päätöksen kumoamisesta aiheutuneet muutoksenhakukulut (KKO 1990:132) sekä taloudelliseksi vahingoksi katsottu haitta (KKO 2005:66).

Lain esitöiden mukaan julkista valtaa käytettäessä aiheutetun puhtaan varallisuusvahingon korvattavuuden merkitys ei olisi kovin suuri, koska milloin taloudellinen vahinko on aiheutunut julkista valtaa käytettäessä, on samalla tavallisesti kysymys rangaistavasta teosta eli virkarikoksesta tai virkavirheestä (HE 187/1973 vp s. 23). Näin ei kuitenkaan läheskään aina ole, sillä julkista valtaa käytettäessä aiheutetut vahingot eivät välttämättä täyty edes lievimmän virkarikoksen, tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen (rikoslaki 40 luku 10 §) tunnusmerkistöä. Vahingon aiheuttanut teko voi johtua myös anonyymistä tuottamuksesta.

Puhdas varallisuusvahinko voidaan tuomita korvattavaksi myös, jos siihen on erittäin painavia syitä. Tämän perusteiden soveltamisesta on vaikea osoittaa vakiintuneita tulkintalinjoja tapausten erilaisuuden vuoksi. On myös huomattava, että korvausperuste otettiin lakiin vasta eduskunnassa suuren valiokunnan ehdotuksen (SuVM 41/1974 vp) perusteella sen jälkeen, kun lakivaliokunta oli jo antanut mietintönsä (LaVM 5/1974 vp). Tästä korvausperusteesta ei ole sellaisia esitöitä, joista lainsäätäjän tarkoitus kävisi ilmi. Oikeuskäytännön perusteella voidaan kuitenkin todeta, että korvaus on tällaisissa tapauksissa edellyttänyt esimerkiksi sopimuksenkaltaisia piirteitä, hyvän tavan vastaisuutta, vahingonkärsijän erityistä korvaustarvetta tai toiminnan erityistä moitittavuutta (esim. KKO 1990:26, KKO 1991:79, KKO 1992:44, KKO 1997:181, KKO 2005:105). Kynnys puhtaan varallisuusvahingon tuomitsemiselle erittäin painavien syiden perusteella on oikeuskäytännössä joka tapauksessa varsin korkealla (esim. KKO 2009:24). Yksinomaan esimerkiksi tuottamuksen aste tai mahdollisesti tuomittavan korvauksen määrä eivät sellaisenaan ole ratkaisevia painavien syiden olemassaoloa arvioitaessa (esim. KKO 1991:61).

Puhdas varallisuusvahinko voi tulla korvattavaksi myös erityislainsäädännössä ilman vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ssä tarkoitettuja edellytyksiä. Tällaista erityislainsäädäntöä on esimerkiksi immateriaalioikeuden, yhtiöoikeuden ja kilpailuoikeuden alalla. Eräissä tapauksissa korvausvastuun ulkopuolelle voidaan rajata vähäisenä pidettävät puhtaat varallisuusvahingot, kuten ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (737/1994).

Kärsimys

Vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan oikeus korvaukseen loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä on sillä 1) jonka vapautta, rauhaa, kunniaa tai yksityiselämää on rangaistavaksi säädetyllä teolla loukattu; 2) jota on rangaistavaksi säädetyllä teolla syrjitty; 3) jonka henkilökohtaista koskemattomuutta on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta vakavasti loukattu; tai 4) jonka ihmisarvoa on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta vakavasti loukattu muulla, 1–3 kohdassa tarkoitettuihin loukkauksiin verrattavalla tavalla. Pykälän 2 momentin mukaan korvaus määrätään sen kärsimyksen perusteella, jonka loukkaus on omiaan aiheuttamaan ottaen erityisesti huomioon loukkauksen laatu, loukatun asema, loukkaajan ja loukatun välinen suhde sekä loukkauksen julkisuus.

Lain esitöiden (HE 167/2003 vp s. 21, 22 ja 54) mukaan kärsimyskorvauksella loukkauksen uhri saa rahallisen hyvityksen itsetunnon ja ihmisarvolleen aiheutuneesta loukkauksesta. Kärsimyksen korvaamisella voidaan nähdä lisäksi symbolista merkitystä ja moraalista hyvitystä, kun yhteiskunnan puolesta tunnustetaan loukkauksella uhrille aiheutettu kärsimys. Esimerkkeinä kärsimyksen ilmenemistavoista esitetään pelon, nöyryytyksen, häpeän tai mielihahan tunteet. Korvauksen tuomitseminen ei edellytä erityistä selvitystä aiheutuneesta tunnereaktiosta, vaan teon luonne itsessään riittää korvauksen perusteeksi. Loukkaavan teon tulee kuitenkin olla laadultaan sellainen, että se objektiivisesti arvioiden aiheuttaa loukkauksen kohteeksi joutuneelle kärsimystä. Lievemmissä tapauksissa loukkaus saattaa olla objektiivisesti arvioiden niin vähäinen, että siitä ei voida katsoa aiheutuneen kärsimystä.

Vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan nojalla oikeus kärsimyksestä suoritettavaan korvaukseen edellyttää, että loukkaus aiheutetaan rangaistavaksi säädetyllä teolla. Momentin 3 ja 4 kohdassa edellytetään taas, että henkilökohtaista koskemattomuutta (3 kohta) tai ihmisarvoa (4 kohta) on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta vakavasti loukattu. Lain valmisteluasiakirjojen mukaan 4 kohdassa mainittu muu, 1–3 kohdassa tarkoitettuihin loukkauksiin verrattavan vakavan loukkauksen soveltamisala on tarkoitettu varsin suppeaksi (LaVM 1/2004 vp s. 5).

Kärsimyskorvauksen edellytykset on muotoiltu laissa niin, että julkisen vallan korvausvastuun piiristä rajautuu tosiasiallisesti merkittävä osa erilaisista kärsimyksen aiheuttamiseen liittyvistä virhetilanteista. Virhe tai laiminlyönti julkisen vallan käyttämisessä tai muuten julkisen tehtävän hoitamisessa vain harvoin perustuu tahalliseen tai törkeään tuottamukselliseen menettelyyn tai suojatun oikeushyvän vakavaan loukkaukseen. Siten oikeus saada vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n perusteella kärsimyskorvausta tulee julkisessa toiminnassa vain harvoin kysymykseen.

Oikeuskäytännössä on korostettu aiemmin pidättyvää suhtautumista kärsimyksen korvaamiseen ilman nimenomaisen säännöksen tukea (KKO 1998:80). Kärsimyskorvaus on sittemmin korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä katsottu voitavan perustaa myös suoraan perus- tai ihmisoikeuden loukkaukseen (mm. KKO 2008:10, KKO 2013:52, KKO 2016:20).

Vahingonkorvauslain sijasta tai sen ohella kärsimys tai siihen verrattavissa oleva hyvitys voi tulla valtion korvattavaksi erityislainsäädännön perusteella, kuten tasa-arvolain, yhdenvertaisuuslain tai syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauksen menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annetun lain (422/1974, SyytKorvL) nojalla. Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain (362/2009, viivästyshyvityslaki) nojalla maksettavan hyvityksen tarkoituksena on puolestaan korvata oikeudenkäynnin viivästymisestä asianosaiselle aiheutunutta huolta, epävarmuutta ja muuta niihin rinnastettavaa haittaa. Viivästyshyvityslain, tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain nimenomaisen säännöksen mukaan hyvitys ei sulje pois vahingonkorvauslain mukaista korvausta, vaan sitä voidaan saada hyvityksen sitä estämättä.

2.2 Julkisyhteisön korvausvastuu muun lainsäädännön tai vastuuperusteen nojalla

2.2.1 Yleistä

Valtion vahingonkorvausvastuu voi perustua myös erityislainsäädäntöön, jonka nojalla valtio vastaa vahingosta tuottamuksesta riippumattoman ankaran vastuun perusteella. Ankaran vastuun käyttöala on vahingonkorvausoikeudessa laajentunut.

Valtio on tuottamuksesta riippumatta vastuussa muun muassa vahingonkorvauslain kanssa samanaikaisesti säädetyn SyytKorvL:n perusteella. Tämän lain mukaan valtion korvausvelvollisuus on riippumaton siitä, onko asianomainen virkamies tai muu työnsuorittaja syyllistynyt virheeseen tai laiminlyöntiin vai ei.

Valtio vastaa ankaran vastuun perusteella myös muun muassa taisteluvälineiden siviilihenkilöille aiheuttamien tapaturmien korvaamisesta annetun lain (1213/1990) nojalla, maakaaren (540/1995) nojalla lainhuuto- ja kiinnitysrekisterissä olevasta teknisestä virheestä aiheutuneesta vahingosta sekä henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018, rikosasioiden tietosuojalaki) nojalla lain vastaisesta henkilötietojen käsittelystä aiheutuneesta vahingosta. Valtio vastaa muiden korvausvelvollisten tavoin sen toiminnasta aiheutuneesta vahingosta esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014) sekä raideliikennevastuulain (113/1999) nojalla.

Oikeuskäytännössä valtiolle on voitu tuomita ankaraan vastuuseen perustuva korvausvelvollisuus ilman lain nimenomaista säännöstäkin. Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO 1995:53 valtio veloitettiin korvaamaan massarokotuksen toimeenpanijana tuottamuksesta riippumatta rokotetulle aiheutunut yllättävä vahinko. Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO 2016:86 kysymys oli rokotuksesta johtuneesta henkilövahingosta kolmannelle henkilölle aiheutuneista esinevahingoista, jotka valtio oli niin ikään velvollinen rokotuksen toimeenpanijana korvaamaan tuottamuksesta riippumatta. Valtio on veloitettu korvaamaan myös Puolustusvoimien erityisen vaaralliseksi katsotun toiminnan turkistarhalle aiheuttamat (KKO 1982-II-94) sekä ampumaleirillä loukkaantuneille varusmiehille (KKO 1993:114) aiheutuneet vahingot tuottamuksesta riippumatta.

Oikeuskäytännössä valtion korvausvastuu on voitu virhetilanteissa perustaa myös muuhun kuin vahingonkorvauslain nimenomaisesta säännöksestä ilmenevään perusteeseen. Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO 1999:32 varustamoyhtiö oli suorittanut taloudellisissa vaikeuksissa olleelle telakkayhtiölle maksuerän, minkä jälkeen telakkayhtiö oli asetettu konkurssiin. Vahingon katsottiin aiheutuneen ennakkopäätöksessä selostetuista valtion tiedotustoimenpiteistä. Korkein oikeus katsoi, että valtio ei ollut tiedotustoimenpiteillään käyttänyt julkista valtaa. Valtio tuomittiin kuitenkin korvausvelvolliseksi, koska varustamoyhtiö oli oikeutettu luottamaan valtion antamiin tietoihin siitä, että telakkayhtiön toiminnan rahoitus oli turvattu. Korkein oikeus ei perustanut ratkaisuaan siihen, että valtion korvausvelvollisuudelle oli vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ssä tarkoitetut erittäin painavat syyt.

Valtion korvausvastuu voi perustua myös ihmis- tai perusoikeuden loukkaukseen taikka Euroopan unionin oikeuden rikkomiseen.

2.2.2 Ihmis- ja perusoikeusloukkausten hyvittäminen

Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan neuvoston yleissopimukseen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus, EIS, SopS 18–19/1990 ja siihen liittyvät lisäpöytäkirjat SopS 85–86/1998, SopS 63/1999, SopS 50–51/2010, SopS 46/2021) liittyy kansainvälinen yksilövalitusjärjestelmä (EIS 34 artikla), jossa voidaan sopimusvaltiota sitovasti tutkia, onko se rikkonut ihmisoikeussopimuksessa tai sen lisäpöytäkirjoissa turvattuja oikeuksia. Valitus voidaan ottaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) tutkittavaksi muun ohella vasta, kun asiassa on turvauduttu kaikkiin tehokkaina pidettäviin kansallisiin oikeussuojakeinoihin yleisesti tunnustettujen kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaisesti (EIS 35 artikla).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa määrätään oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Sen mukaan jokaisella, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino ("effective remedy", "recours effectif") kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Artikla täydentää yleissopimuksessa mainittuja ihmisoikeuksia määritteleviä artikloja edellyttämällä tehokkaita valtionsisäisiä oikeussuojakeinoja. Tarkoitus on, että yleissopimuksella taatut ihmisoikeudet tulee ensisijaisesti turvata kansallisesti ja vasta toissijaisesti ihmisoikeussopimuksen avulla.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä kansallisten oikeussuojakeinojen ensisijaisuus on subsidiariteettiperiaatteen myötä korostunut. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisen tehokkaan oikeussuojakeinon mahdollisuus tulee olla tilanteissa, joissa ihmisoikeuden loukkauksesta on olemassa perusteltavissa oleva väite (arguable claim, esim. Powell ja Rayner v. Yhdistynyt kuningaskunta 21.2.1990). Tehokkaan oikeussuojakeinon on oltava saatavilla ja sillä tulee voida korjata valituksen kohteena oleva asia ja tarjota tosiasialliset menestymisen mahdollisuudet (esim. Kudla v. Puola 26.10.2000). Tehokkuus ei kuitenkaan tarkoita varmuutta saada valittajalle myönteinen lopputulos. Riittävää on sellaisen oikeussuojakeinon olemassaolo, johon turvautumalla kysymys sopimusrikkomuksesta on asiallisesti ottaen mahdollista saattaa tutkittavaksi (esim. Branko Tomašić ja muut v. Kroatia 15.1.2009).

Väitetyn loukkauksen luonteella ja vakavuudella on vaikutusta siihen, millaisia oikeussuojakeinoja 13 artikla edellyttää (esim. Aksoy v. Turkki 18.12.1996, Menten ja muut v. Turkki 28.11.1997 ja Ergi v. Turkki 28.7.1998). Tehokas oikeussuojakeino ei välttämättä tarkoita aina tuomioistuimen puoleen kääntymistä. Tehokkuus voi myös muodostua useiden keinojen kokonaisuudesta (esim. Leander v. Ruotsi 26.3.1987), josta tämä ei välttämättä ole riittävää, kun oikeussuojakeinon on oltava tuloksellinen. Kansallinen oikeussuojakeino, joka ei ole sidoksissa mihinkään määräaikaan, vaan joka aiheuttaa epävarman oikeustilan, ei ole yksistään tehokas (esim. Janatuinen v. Suomi 20.1.2009).

Valtio voi asettaa tehokasta oikeussuojaa koskevalle oikeudelle kohtuullisia rajoituksia, kuten vanhentumisaikoja, varmistaakseen asianmukaisen oikeudenkäytön (esim. Stubbings ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta 22.10.1996). Laillisen rajoituksen on kuitenkin tavoiteltava oikeutettua päämäärää, oltava oikeasuhtainen ja varmistettava, että oikeuden olennaista sisältöä ei heikennetä.

Oikeussuojakeinon tulee olla ensisijaisesti preventiivinen eli loukkauksen tai sen jatkumisen ennalta estävä, mutta myös reparaatiivisia keinoja, joilla voidaan hyvittää jo tapahtunut loukkaus, voidaan pitää tehokkaina. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla ei edellytä yleistä oikeutta korvaukseen vaan tehokkaiden oikeussuojakeinojen ylläpitämistä jossakin muodossa. Rahalliseen korvaukseen perustuvat oikeussuojakeinot voivat olla asianmukaisia vain, jos kanne käsitellään kohtuullisessa ajassa, korvaus pannaan täytäntöön viipymättä, menettely on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaista, riita-asian asianosaisille ei koidu kohtuuttomia kustannuksia eikä korvaustaso ole kohtuuttoman alhainen verrattuna Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vastaavissa tapauksissa määräämiin korvauksiin (esim. Scordino v. Italia 29.11.2006, Burdov v. Venäjä 15.1.2009).

Oikeuskäytäntöön perustuva oikeus korvaukseen Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatun oikeuden loukkauksesta muodostaa ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan tarkoittaman tehokkaan oikeussuojakeinon (esim. Ruotsia koskevat tapaukset Eriksson 12.4.2012, Marinkovic 10.12.2013, Isaksson 27.1.2017). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla ei siten edellytä, että mahdollisuus korvaukseen tulisi ilmetä nimenomaisesti laista.

Varallisuus oikeudelliset saamiset, kuten oikeus korvaukseen, voivat muodostaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan tarkoittaman omaisuuden, jos se on katsottavissa riittävästi täytäntöönpanokelpoiseksi. Valtion jättäessä täyttämättä sille määrätyn maksuvelvoitteen, voi se muodostaa omaisuuden suojan loukkauksen (esim. Burdov v. Venäjä 7.5.2002 ja 15.1.2009). Valtio voi vastata myös esimerkiksi valtionyhtiön tai muun oikeushenkilöksi organisoidun vastuista yrityksen itsenäisyyden asteen ja tähän liittyvien seikkojen mukaisesti (esim. Ališić ym.

v. Bosnia ja Herzegovina ym. 16.7.2014). Valtio ei voi vapautua vastuusta siirtämällä sille kuuluvia tehtäviä yksityisille toimijoille (esim. Vukota-Bojić v. Sveitsi 18.10.2016). Ruotsissa valtion ohella myös kunta on katsottu vastuulliseksi Euroopan ihmisoikeus-sopimuksessa turvatun ihmisoikeuden loukkauksesta (NJA 2009 s. 463). Nyt tämä vastuu ilmenee nimenomaisesti myös Ruotsin vahingonkorvauslaista (3 luku 4 §, laki 2018:23).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien voi tarvittaessa tuomita loukatulle osapuolelle kohtuullisen hyvityksen (EIS 41 artikla). Hyvitys voidaan määrätä maksettavaksi sekä aineellisesta että aineettomasta vahingosta. Aineellinen vahinko on lähinnä puhtaaseen varallisuusvahinkoon verrattavaa vahinkoa, kuten ansionmenetystä, korvausta mahdollisuuksien menettämisestä (loss of opportunities) tai muuta taloudellista menetystä. Aineeton vahinko on taas henkiseen kärsimykseen rinnastettavaa vahinkoa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen langettavassa tuomiossa ei välttämättä eritellä aineellista ja aineetonta vahinkoa. Toisinaan pelkän loukkauksen toteamista voidaan pitää riittävänä hyvityksenä aineettomasta vahingosta. Ainakin vakavimmissa loukkauksissa edellytetään oikeutta korvaukseen myös aineettomasta vahingosta, jotta tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimus täytyisi (esim. Z ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta 10.5.2001, T.P. ja K.M. v. Yhdistynyt kuningaskunta 10.5.2001). Vaatimus loukkauksen tahallisuudesta aineettoman vahingon korvaamisen edellytyksenä saattaa jossakin tapauksessa merkitä tehokkaan oikeussuojakeinon puuttumista (Kochetkov v. Viro 2.7.2009).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut sitovat sopimusvaltiota ja niiden täytäntöönpanoa valvoo Euroopan neuvoston ministerikomitea (EIS 46 artikla). Loukkauksen hyvittävä korvaus ilmoitetaan euromääräisenä ja määrätään maksettavaksi kolmen kuukauden kuluessa ratkaisun antamisesta. Sopimusrikkomuksen vahvistava ratkaisu saattaa johtaa myös siihen, että sopimusvaltion on vastaavanlaisten loukkausten välttämiseksi muutettava lainsäädäntöään.

Suomen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta saamista langettavista tuomioista merkittävä osa on annettu sillä perusteella, että oikeudenkäynti ei ole tapahtunut ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen edellyttämässä kohtuullisessa ajassa tai että yksityis- ja perhe-elämän sekä kodin ja kirjeenvaihdon suojaa (8 artikla), sananvapautta (10 artikla) taikka omaisuudensuojaa (ensimmäinen lisäpöytäkirja) on loukattu. Useissa näissä tapauksissa ihmisoikeustuomioistuin on määrännyt Suomen valtion maksamaan loukatulle hyvityksen.

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeussopimukset

Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (KP-sopimus, SopS 7–8/1976) on kirjattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen tavoin oleellisin osin ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa (1948) tarkoitetut ihmisoikeudet kansainvälisen sopimuksen muotoon. Samanaikaisesti KP-sopimuksen kanssa laadittiin taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus, SopS 6/1976). Suomi on ratifioinut molemmat sopimukset, ja ne tulivat Suomen osalta voimaan vuonna 1976.

KP-sopimuksen täytäntöönpanoa valvoo Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea. Vastaavasti TSS-sopimusta valvoo taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea. Komiteat tutkivat jäsenvaltioiden määräaikaishavaintoja. Lisäksi ne käsittelevät valtioiden välisiä valituksia ja yksilövalituksia.

KP-sopimuksessa turvatut ihmisoikeudet ovat pääosin saman sisältöisiä kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, mutta täysin yhteneväisiä ne eivät ole. Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei ole kirjattu KP-sopimuksessa nimenomaisesti mainittua ihmisoikeutta, on EIT:n oikeuskäytännössä voitu johtaa tämä oikeus muusta ihmisoikeudesta, esimerkiksi kunnian suoja (KP-sopimuksen 17 artikla) yksityiselämän suojaa koskevasta EIS 8 artiklasta. Korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä on ihmisoikeuksia käsiteltäessä usein viittauksia molempiin näihin sopimuksiin.

Poliittisina oikeuksina KP-sopimuksessa on tunnustettu muun muassa oikeus rauhanomaiseen kokoontumiseen (21 artikla), yhdistymisvapaus (22 artikla), vaali- ja osallistumisoikeudet (25 artikla) sekä kansallisten, uskonnollisten ja kielellisten vähemmistöjen oikeus nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään (27 artikla). Vastaavat perusoikeudet on tunnustettu myös perustuslain 2 luvussa. Suomalaisessa oikeuskäytännössä on KP-sopimuksen 27 artiklaan vedottu erityisesti saamelaisten oikeuksia käsiteltäessä.

KP-sopimuksen 2 artiklan 3 kappaleen mukaan sopimusvaltio sitoutuu EIS 13 artiklaa vastaavasti varmistamaan, että jokaisella henkilöllä, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on käytettävissään tehokas oikeuskeino, vaikka loukkauksen olisivat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt (a kohta).

KP-sopimuksen ja TSS-sopimuksen ohella Suomi on sitoutunut seuraaviin YK:n keskeisinä pidettyihin ihmisoikeussopimuksiin ja niiden mahdollisiin valinnaisiin pöytäkirjoihin: 1) kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970); 2) kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 67–68/1986) ja sen valinnainen pöytäkirja (SopS 20–21/2001); 3) kidutuksen ja

muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 59–60/1989) ja sen valinnainen pöytäkirja (SopS 92–93/2014); 4) yleissopimus lasten oikeuksista (SopS 59–60/1991) ja valinnaiset pöytäkirjat lasten osallistumisesta aseellisiin selkkauksiin (SopS 30–31/2002), lasten myynnistä, lapsi-prostituutiosta ja lapsipornografiasta (SopS 40–41/2012) ja valitusmenettelystä (SopS 4–5/2016); sekä 5) yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja valitusmenettelystä (SopS 26–27/2016).

Suomi on sopimuksissa sitoutunut niissä määriteltyjen velvoitteiden täytäntöönpanoon ja on tunnustanut myös kaikkien edellä mainittujen ihmisoikeussopimusten sopimus-valvontaelinten (komiteoiden) toimivallan käsitellä Suomea vastaan tehtyjä yksilövalituksia.

Todettakoon, että Suomen tarkoituksena on ratifioida myös kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehty kansainvälinen yleissopimus (2006) ja hyväksyä sen täytäntöönpanoa valvovan tahdonvastaisia katoamisia käsittelevän komitean toimivalta (HE 87/2022 vp). Sopimus on yksi Yhdistyneiden kansakuntien yhdeksästä keskeisestä ihmisoikeussopimuksesta.

Yksilövalitusmenettelyllä on olennainen merkitys ihmisoikeussopimusten määräysten sisällön tulkinnassa sekä oikeuksien toteutumisessa. Näihin yksilövalitusmenettelyihin ei kuitenkaan sisälly EIS:ää vastaavaa mahdollisuutta määrätä hyvitystä. Yksilövalituksen johdosta annettava komitean ratkaisu (opinion, decision, views) ei ole muodollisesti sitova, vaan se edustaa komitean oikeudellista arviota siitä, mihin valtio ihmisoikeussopimuksen nojalla on velvollinen. Esimerkiksi ihmisoikeuskomitea on todennut, että se ei sinänsä ole lainkäyttöelin (a judicial body), mutta sen valinnaisen pöytäkirjan perusteella antamissa näkökannoissa ilmenee eräitä lainkäyttöraatkaisun keskeisiä piirteitä ja että näkökannat edustavat sellaisen KP-sopimuksella perustetun elimen arvovaltaista päätöstä (an authoritative determination), jonka tehtäväksi on annettu sopimuksen tulkinta (ks. ihmisoikeuskomitean yleiskommentti nro 23 osapuolten velvollisuuksista valitusmenettelyä koskevan valinnaisen pöytäkirjan osalta, (CCPR/C/GC/33)).

Suosittu hyvitys sisältyy komiteoiden ratkaisuihin, joiden kirjoitustapa sekä velvoittavuuden että korvauksen luonteen osalta vaihtelee komiteoittain. Komiteat esittävät johtopäätöksissään varsin vapaamuotoisesti erilaisia tapoja hyvittää tapahtunut sopimusloukkaus. Loukkauksen toteavissa päätöksissä ei mainita korvausmäärää, joka tulee vahvistaa erikseen valtionsisäisesti. Edellä todetusti komiteoilla ei ole kuitenkaan toimivaltaa määrätä sopimusvaltiota sitovasti hyvityksistä. Valtioilla on komiteoiden ratkaisujen vuoksi harkintavaltaa siinä, mitä on pidettävä niiden asianmukaisena huomioon ottamisena.

Huomattava on, että KP-sopimuksen 9 artiklan 5 kappaleen mukaan laittomasti pidätetyllä tai vangitulla on oikeus vahingonkorvaukseen. Sama oikeus on KP-sopimuksen 14 artiklan 6 kappaleen nojalla sillä, joka on väärän tuomion perusteella suorittanut rangaistusta. Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen 14 artiklaan sisältyy kidutuksen uhrien hyvitysvelvoite: Jokainen sopimusvaltio huolehtii siitä, että sen oikeusjärjestelmän mukaan kidutuksen uhri saa hyvitystä ja että hänellä on täytäntöönpanokelpoinen oikeus oikeudenmukaiseen ja riittävään korvaukseen, mihin sisältyy myös mahdollisuus mahdollisimman täydelliseen kuntoutukseen. Jos uhri kuolee kidutuksen johdosta, hänen elätettävänään olleilla on oikeus korvaukseen. Korvaus- ja hyvitysvelvollisuus perustuu näissä tapauksissa suoraan sopimusvelvoitteisiin, vaikka sopimusvaltio ei olisi hyväksynyt yksilövalitusmenettelyä.

Suomi on saanut Yhdistyneiden kansakuntien sopimusvalvontaelimiltä yhteensä 12 ratkaisua, joissa sen on katsottu loukanneen kulloinkin kyseessä olleella yleissopimuksella tunnustettuja oikeuksia. Näiden lisäksi Suomi on saanut kidutuksen vastaiselta komitealta kolme ratkaisua, joissa turvapaikanhakijan palauttaminen olisi muodostanut oikeuden loukkauksen.

Tällä hetkellä Yhdistyneiden kansakuntien sopimusvalvontaelimissä Suomea vastaan on vireillä kaikkiaan 45 valitusta (joulukuu 2022). Komiteoiden edellyttämää tai suositamaa rahallista hyvitystä on maksettu vuosikymmenien aikana vain kahdessa tapauksessa.

Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan Valtiokonttori huolehtii Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon tai EIS 39 artiklan mukaiseen sovintoratkaisuun perustuvasta korvauksesta taikka muun kansainvälisen lainkäyttö- tai tutkintaelimen tuomioon tai päätökseen perustuvan korvauksen maksamisesta. Lain esitoissa mainitaan esimerkkinä muun kansainvälisen lainkäyttö- tai tutkintaelimen korvauspäätöksestä kansainvälisen tuomioistuimen tai merioikeustuomioistuimen tuomio tai päätös, mutta ei mainittujen Yhdistyneiden kansakuntien komiteoiden antamia päätöksiä (HE 159/2014 vp s. 14).

Ihmis- ja perusoikeusloukkausten hyvittäminen kansallisesti

Vahingonkorvauslaissa tai muussakaan laissa ei ole yleistä säännöstä ihmisoikeusloukkauksen hyvittämisestä. Loukkaukset voidaan kuitenkin usein korjata käyttämällä olemassa olevia oikeusturvakeinoja, kuten muutoksenhakua. Oikeudenkäynnin viivästyminen on voitu ottaa huomioon rangaistusta alentavana seikkana. Euroopan ihmis-oikeustuomioistuimen langettavat ratkaisut ovat kuitenkin vaikuttaneet myös niin, että lailla on säädetty uusia, tehokkaita pidettäviä oikeussuojakeinoja. Niinpä oikeudenkäynnin pitkittynyt kesto hyvitetään sitä varten säädetyn, oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä annetun lain nojalla. Näitä kansallisia toimenpiteitä pidetään lähtökohtaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa edellytetyllä tavalla tehokkaina.

Kotirauhaan puuttuvien pakkokeinojen laillisuuskontrolli (pakkokeinolaki 806/2011, 8 luku 5, 6 ja 18 §) on vastaavalla tavalla kehittynyt Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kautta (Heino v. Suomi 15.2.2011, Harju v. Suomi 15.2.2011).

Yksi kansallisen hyvittämisen muoto on rahallinen korvaus loukkauksesta. Tähän vahingonkorvauslaki ei kuitenkaan ole aina sellaisenaan käytettävissä, koska ihmisoikeuden loukkaus ei välttämättä sisällä sellaista virhettä tai laiminlyöntiä, jota vahingonkorvauslain 3 luvussa tarkoitetaan. Loukkaus voi olla seurausta jopa ihmisoikeussopimuksen vastaiseksi myöhemmin todetun lain säännöksen tunnontarkasta soveltamisesta. Sitä paitsi, vaikka loukkaus olisikin aiheutettu viranomaisen virheellä tai laiminlyönnillä, vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä säädetyt edellytykset menettelyllä aiheutetun aineettoman vahingon eli kärsimyksen korvaamiselle eivät aiemmin todetun mukaisesti yleensä täyty.

Oikeuskäytännössä onkin valtion korvausvastuu jouduttu ulottamaan vahingonkorvauslakia laajemmalle. Tämä on perustettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan sekä perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Oikeuskäytännössä on katsottu, että vahingonkorvausoikeutta tulee tulkita perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Sillä, jonka perus- ja ihmisoikeuksia on vakavasti loukattu, voi olla oikeus aineettoman vahingon korvaamiseen, kunhan vahingonkorvausvastuulla on riittävä oikeudellinen peruste.

Niin kuin aikaisemmin on jo todettu, oikeuskäytännössä on suhtauduttu aiemmin pidättyvästi kärsimyksen korvaamiseen muun kuin lain nimenomaisen säännöksen nojalla (KKO 1998:80). Oikeuskäytännössä on sittemmin annettu painoarvoa sille, että kärsimyksen korvattavuuteen vaikuttava oikeudellinen ympäristö on merkittävästi muuttunut sen jälkeen, kun vahingonkorvauslaki 1970-luvulla säädettiin. Yksilöllä tulee näin ollen olla oikeus vahingonkorvaukseen ainakin virantoimituksessa olevien henkilöiden tekemien perus- ja ihmisoikeusloukkausten aiheuttamasta kärsimyksestä

myös tilanteessa, jossa loukkaus ei perustu tahalliseen tekoon. Valtiolla katsotaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti olevan korvausvastuu, jos loukkausta voidaan pitää riittävän vakavana. Jos loukkaus todetaan, mutta se katsotaan vähäiseksi, oikeutta korvaukseen kärsimyksestä ei synny, vaan loukkauksen toteavaa tuomiota voidaan pitää riittävänä hyvityksenä. Arvion loukkauksen vähäisyydestä tulee perustua objektiivisesti arvioitaviin seikkoihin ja arviossa on kiinnitettävä huomiota siihen, mikä merkitys loukkauksella on sen kohteeksi joutuneelle.

Korkein oikeus on käsitellyt valtion korvausvastuuta perus- ja ihmisoikeusloukkausasiana, kun kysymys on ollut vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa varten kiinniotetun liiallisesta vapaudenmenetyksestä (KKO 2008:10, PL 7 § 3 momentti ja EIS 5 artikla), esitutinnan kestosta (KKO 2011:38, PL 21 § ja EIS 6 artikla), viestintäsalaisuuden loukkauksesta tutkintavangille osoitetun kirjeen avaamisesta (KKO 2012:81, PL 10 § ja EIS 8 artikla), alle vuorokauden kestäneestä rikoksesta epäillyn vapaudenmenetyksestä (KKO 2013:52, PL 7 § 3 momentti ja EIS 5 artikla), kotietsinnän lainmukaisuudesta ja siitä aiheutunutta vahinkoa koskevan vaatimuksen tutkimisesta (KKO 2014:57, KKO 2014:58, KKO 2016:57, myös KKO 2016:71, PL 10 § ja EIS 8 artikla) sekä hallinto-oikeuden virheellisestä menettelystä oleskelulupa-asian käsittelyssä joutuneesta korvausvaatimuksesta (KKO 2016:20, PL 21 § ja EIS 8 artikla).

Ihmis- ja perusoikeuden loukkauksen hyvittäminen on kehittynyt myös laillisuusvalvonnassa. Perustuslain 108 ja 109 §:n nojalla tehtävänsä hoitaessaan valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan painopiste on viime vuosina yhä selvemmin siirtynyt viranomaisten toiminnan valvonnasta yksilön oikeuksien edistämiseen. Eduskunnan oikeusasiamies tekee vuosittain laillisuusvalvonnan yhteydessä useita hyvitysesityksiä. Esitykset johtavat poikkeuksetta myönteiseen lopputulokseen, vaikka ne eivät ole viranomaista sitovia (esim. EOAK/943/2016, 7.12.2016 ja EOAK/1301/2017, 18.4.2017).

Oikeusasiamiehen esittämä hyvitys on käsitteenä laajempi kuin vahingonkorvauslaissa tarkoitettu vahingonkorvaus. Se voi tarkoittaa vahingonkorvauslain mukaan korvattavan vahingon lisäksi myös oikeuden tai vapauden loukkaamisesta tai lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen haitan taikka epäoikeudenmukaisuuden tunteen tai vääryyskokemuksen rahallista hyvittämistä. Tältä osin hyvitys voi muistuttaa kärsimyksestä suoritettavaa korvausta. Hyvitys voi olla myös pahoittelu tai anteeksipyyntö. Hyvitysesityksessä ei määritetä tarkemmin vahingon tai korvauksen määrää tai laattua, vaan esitykset muotoillaan avoimiksi.

2.2.3 Valtion korvausvastuu vapaudenmenetyksestä ja muista pakkotoimista

2.2.3.1 Ihmisoikeussopimusten määräykset oikeudesta korvaukseen vapauden menetyksen tai väärän tuomion perusteella

Vapauden menetys

Vapauden merkitys ihmisoikeutena on olennainen. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa onkin varsin tarkoin määritelty vapaudenriiston edellytykset sekä se, miten vapautensa menettäneen oikeudet on turvattava. Ihmisoikeusmääräysten tarkoituksena on ennen muuta mielivaltaisen kohtelun estäminen.

KP-sopimuksen 12 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännessä lisäpöytäkirjassa taataan lisäksi jokaisen maassa laillisesti oleskelevan oikeus liikkua valtion alueella ja valita asuinpaikkansa sekä määrätä niistä edellytyksistä, joilla tätä oikeutta voidaan rajoittaa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan mukaan henkilöltä voidaan riistää hänen henkilökohtainen vapautensa vain lain nojalla ja lain määräämässä järjestyksessä artiklan 1 kappaleen a–f kohdissa tyhjentävästi määritellyissä tilanteissa. Näitä ovat rikostuomio, pidättäminen ja vangitseminen, rikoksentekijän luovuttaminen, tahdonvastainen hoito, tartuntataudin leviämisen tai laittoman maahantulon estäminen, laissa määrätyn velvollisuuden noudattamisen varmistaminen, alaikäisen kasvatuksen valvominen sekä eräät muut tilanteet.

Laillisuusvaatimus tarkoittaa, että vapaudenriiston on oltava kansallisen oikeuden ai-neellisten ja menettelyllisten säännösten mukainen. Lisäksi vapaudenriistolla tulee olla jokin 5 artiklan 1 kappaleessa mainittu tarkoitus, jotta vapaudenriisto voi olla 5 artiklan mukainen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 2 kappaleen mukaan vapaudenriiston kohteeksi joutuneelle on viipymättä ilmoitettava vapaudenriiston perusteet ja häneen mahdollisesti kohdistetut syytteet. Artiklan 3 kappaleessa turvataan rikostutkinnan vuoksi vapautensa menettäneen oikeus päästä tuomioistuimeen sekä oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa taikka vapauttamiseen oikeudenkäynnin kuluessa. Artiklan 4 kappaleen mukaan jokaisella, jonka vapaus on riistetty, on oikeus saada vapaudenriiston laillisuus viipymättä tuomioistuimen tutkittavaksi ja oikeus tulla vapautetuksi, milloin toimenpide ei ole laillinen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaa vastaa KP-sopimuksen 9 artikla. Siinä ei kuitenkaan ole erikseen lueteltu sitä, missä tarkoituksessa vapaudenriisto on hyväksyttävä. Artiklan 1 kappaleessa määrätään tältä osin, että keneltäkään ei saa riistää vapautta muuten kuin laillisella perusteella tai laillisessa järjestyksessä. KP-sopimuksen 9 artiklan 2–4 kappaleen määräykset ovat saman sisältöisiä kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 2–4 kappaleen määräykset.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 5 kappaleen mukaan jokaisella, joka on pidätetty tai jonka vapaus on muuten riistetty artiklan määräysten vastaisesti, on täytäntöönpanokelpoinen oikeus vahingonkorvaukseen. Oikeus korvaukseen voi syntyä, kun mitä tahansa 5 artiklan 1–4 kappaleessa tarkoitettua sopimusmääräystä on loukattu. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että kansallisen oikeuden tulee turvata oikeus vahingonkorvaukseen ainakin riittävällä varmuudella ("with a sufficient degree of certainty").

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei voida päätellä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 5 kappaleen mukainen sopimusvaltion korvausvastuu olisi ankaraa eli että korvausta tulisi voida vaatia sinänsä laillisen vapaudenriiston perusteella, jos sittemmin todetaan, että syytteen nostamiselle tai tuomitsemiselle ei ole ollutkaan edellytyksiä. Huomioon on otettava, että tuomioistuimen ratkaisuperusteet eivät kuitenkaan ole sellaisenaan sovitettavissa suomalaiseseen virkavastuu- ja vahingonkorvausjärjestelmään.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu vahingonkorvauksen edellytykseksi voitavan asettaa sen, että vapaudenriiston kohteeksi joutunut osoittaa kärsineensä vapaudenriiston vuoksi vahinkoa (esim. Wassink v. Alankomaat 27.9.1990, Kustila ja Oksio v. Suomi 13.1.2004). Laittoman vapaudenmenetyksen aiheuttaman kärsimyksen korvaamisen edellytykseksi ei toisaalta ole perusteltua asettaa sellaista näyttövaatimusta, että se voisi merkitä korvauksen tosiasiallista estymistä (esim. Houtman ja Meeus v. Belgia 17.3.2009, Danev v. Bulgaria 2.9.2010).

Myös lyhytaikaisesta laittomasta vapaudenriistosta voidaan määrätä korvausta maksettavaksi (esim. Raninen v. Suomi 16.12.1997, jossa kysymys oli asepalvelusta vastustavan henkilön muutaman tunnin kestoisesta vapaudenmenetyksestä). Jos laissa määrätään vapaudenriistolle enimmäisaika (esim. 12 tuntia), tämän enimmäisajan vähäinenkin ylittäminen voi rikkoa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaa.

KP-sopimuksen 9 artiklan 5 kappaleessa määrätään, että jokaisella, joka on laittomasti pidätetty tai vangittu, on oikeus vahingonkorvaukseen. Tämän sopimusmääräyksen mukaan oikeus korvaukseen on oltava, vaikka vapaudenriisto on vain kansallisen oikeuden vastainen.

Väärä tuomio

Rikoksesta syytetyn oikeusturvaa käsittelevässä KP-sopimuksen 14 artiklan 6 kappaaleessa on määräys rangaistukseen tuomitun oikeudesta korvaukseen, kun asiassa annettu lopullinen tuomio on pantu kokonaan tai osin täytäntöön ja tuomio on sittemmin purettu tai hänet on armahdettu uuden tosiseikan johdosta. Asiallisesti samanlainen määräys on Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 3 artiklassa. Nämä artiklat koskevat kaikkia rikostuomioita ja siten muitakin kuin vapausrangaistuksia.

Korvausvastuuseen voi johtaa tuomion purkaminen uuden tosiseikan perusteella. Sitte tuomion purkaminen jo esitetyn todistusaineiston uudelleen arvioinnin perusteella ei kuulu sopimusmääräysten piiriin (Matveyev v. Venäjä 3.7.2008). Tarkoitus on, että valtiot olisivat korvausvelvollisia vain, kun kysymys on selvästi väärästä tuomiosta (miscarriage of justice) eli kun havaitaan, että tuomittu on selvästi syytön. Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemänneistä lisäpöytäkirjasta laaditun selittävän muistion mukaan korvausvelvollisuus ei synny vielä sillä perusteella, että tuomio on kumottu, kun on ilmennyt uusi seikka, jonka alempi tuomioistuin on sivuuttanut, mutta jonka vuoksi tuomitun syyllisyydestä jää perusteltu epäily (Explanatory report ETS No. 117 s. 5 ja 6).

Vaikka sopimusmääräyksen mukaan korvaus maksetaan sopimusvaltion lainsäädännön mukaisesti, tämä ei tarkoita sitä, että korvausvelvollisuutta ei ole, jos kansallisessa laissa ei ole korvausvelvollisuudesta säännöksiä vaan korvausta tulee aina maksaa edellytysten siihen täytyessä (Explanatory report s. 6). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan korvausta on suoritettava myös aineetomasta vahingosta (Poghosyan ja Baghdasaryan v. Armenia 12.6.2012).

2.2.3.2 Syyttömästi vapautensa menettäneen oikeus korvaukseen

Syyttömästi vangitun ja tuomitun oikeudesta saada valtiolta korvaus aiheettomasti suoritetusta vapausrangaistuksesta säädettiin jo vuoden 1926 vastuunalaisuuslaissa (laki valtion vastuunalaisuudesta virkamiehen aikaansaamasta vahingosta, 142/1927). Valtio vastasi vapaudenmenetyksestä aiheutuneesta vahingosta ensisijaisesti eikä vain siitä määrästä, jota ei saatu perityksi vahingon aiheuttaneelta virkamieheltä. Valtion laajempaa korvausvastuuta syyttömästi tuomituille ja vangituille ei tarkemmin perusteltu, vaan sitä pidettiin sivistysvaltion oikeusjärjestykseen kuuluvana periaatteena (HE 35/1926 vp).

Sittemmin vastaavat säännökset otettiin lakiin syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta (1974). Tämä laki valmisteltiin ja annettiin samassa yhteydessä vahingonkorvauslain kanssa.

Erillinen laki säädettiin, koska vahingonkorvauslaista poiketen SyytKorvL perustui tuottamusvastuun sijasta objektiiviseen, ankaraan vastuuseen. Valtion vastuu oli vastuunalaisuuslain tavoin ensisijaista eikä syyttömästi vangitun tai tuomitun oikeus korvaukseen ollut riippuvainen siitä, oliko tuomioistuin tai viranomainen syyllistynyt virheeseen tai laiminlyöntiin.

SyytKorvL:n säännökset ovat olennaisilta osin edelleen voimassa. Korvausta suoritetaan ensinnäkin syyttömästi pidätetyille ja vangitulle (1 §). Oikeus korvaukseen syntyy, jos esitutkinta lopetetaan syytettä nostamatta taikka syyte jätetään sillensä tai hylätään taikka syytetyn tosin todetaan syyllistyneen rikokseen, mutta on ilmeistä, että tämän, yleensä syytettä lievemmän syyksilukemisen perusteella epäiltyä ei olisi voitu pidättää tai vangita. Vapautensa menettäneellä on lisäksi oikeus korvaukseen, jos pidättämiselle tai vangitsemiselle ei ole ollut laillisia edellytyksiä. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun pidättämistä tai vangitsemista on pidettävä kohtuuttomana (pakkokeinolaki 2 luku 6 ja 13 §).

Lakia säädettäessä ei pidetty asianmukaisena, että korvausta pidättämisestä suoritetaisiin, jos pidätysaika on jäänyt hyvin lyhyeksi. Tämän vuoksi päädyttiin siihen, että syyttömästi pidätetyllä on oikeus korvaukseen vain, jos pidätettynä olo on kestänyt yhtä vuorokautta kauemmin. Jos tämä aika ylitetään, pidätetty saisi kuitenkin korvausta koko pidätysajalta (HE 187/1973 vp s. 31).

Henkilökohtaista vapautta rajoittavien uusien rikosprosessuaalisten pakkokeinojen säätämisen vuoksi SyytKorvL:ia on täydennetty niin, että oikeus korvaukseen voi perustua myös siihen, että epäilty on määrätty matkustuskieltoon, tehostettuun matkustuskieltoon taikka tutkinta-arestiin (1 a §). Tällöin kysymys ei ole niinkään vapauden menetyksestä vaan sen rajoittamisesta.

Oikeus korvaukseen on SyytKorvL:n mukaan myös sillä, jolle tuomittu vapausrangaistus on pantu kokonaan tai osaksi täytäntöön, ja tuomiota sittemmin muutetaan taikka se kumotaan (3 §). Säännös koskee ensinnäkin tilanteita, joissa rangaistus on pantu täytäntöön hovioikeuden lainvoimaa vailla olevan tuomion perusteella, ja korkein oikeus muutoksenhaun johdosta muuttaa tuomiota niin, että syyte hylätään tai rangaistusta alennetaan. Oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 22 §:n mukaan hovioikeuden toisena oikeusasteena antama tuomio voidaan panna täytäntöön niin kuin lainvoimainen tuomio, jolloin tuomion täytäntöönpano on mahdollista jo ennen kuin tuomio on lopullinen.

Toinen tilanne on se, että rangaistustuomio ylimääräisen muutoksenhaun vuoksi puretaan tai kumotaan ja, jos asia käsitellään uudelleen, syyte siinä hylätään tai rangaistusta alennetaan. Niistä edellytyksistä, joilla rikostuomio voidaan syytetyn eduksi purkaa, säädetään oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 8 §:ssä. Kysymykseen voi tulla muun muassa todisteena käytetyn asiakirjan ilmeneminen vääräksi, vetoaminen sellaiseen todisteeseen, jonka esittäminen olisi todennäköisesti johtanut syytteen hylkäämiseen tai lievempään tuomioon tai tuomion perustuminen ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 1 §:n mukaan tuomio voidaan myös kantelun vuoksi poistaa lainkohdassa tarkoitetun vakavan menettelyvirheen perusteella.

Esitöiden mukaan SyytKorvL ei koske vahingonkorvausta, joka perustuu siihen, että tuomittua on pidetty täytäntöönpanossa sattuneen virheen vuoksi rangaistuslaitoksessa liian kauan, vaan tällöin korvausvastuu perustuu vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ään (HE 187/1973 vp s. 32). Korkein oikeus onkin ennakkopäätöksessä 2008:10 katsonut, että SyytKorvL ei soveltunut, kun vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa varten kiinni otettua pidettiin rangaistuslaitoksessa liian kauan täytäntöönpanossa tapahtuneen virheen vuoksi. Korkein oikeus velvoitti kuitenkin korvausta maksettavaksi perus- ja ihmisoikeusloukkauksen perusteella.

SyytKorvL:iin ei ole otettu säännöksiä vapausrangaistuksen korvaavista vapautta rajoittavista rangaistuksista, joita on SyytKorvL:n säätämisen jälkeen sisällytetty seuraamusjärjestelmään eli yhdyskuntapalvelusta, valvontarangaistuksesta ja nuorisorangaistuksesta. Niin kuin jäljempänä tarkemmin selostetaan, korvaus- ja oikeuskäytännön varassa on, onko esimerkiksi tuomitun yhdyskuntapalvelun syyttömästi suorittaneella oikeus saada SyytKorvL:n nojalla korvausta siitä, että tuomio on pantu täytäntöön. SyytKorvL:ia sovelletaan joka tapauksessa sakon muuntorangaistusta sekä arestirangaistusta suorittaneeseen (3 § 3 momentti).

Tässä yhteydessä todettakoon, että virheellisesti tuomittu, jo peritty sakko on sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 22 §:n nojalla maksettava takaisin korkoineen. Myös menettämisseuraamus on vastaavassa tapauksessa palautettava tai vaihtoehtoisesti korvattava, jos palauttaminen ei ole enää mahdollista (45 §). Puolustusvoimien kokonaan tai osittain täytäntöön paneman kurinpitorangaistuksen, joka on sittemmin lopullisesti kumottu tai poistettu tai sitä on lievennetty, hyvittäminen perustuu sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimista annetun lain (255/2014) 68 §:ään ja sen nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määrättyihin korvauksiin.

Korkein oikeus on useissa ennakkopäätöksissä soveltanut SyytKorvL:ia lain sanamuotoa laajemmin. Ennakkopäätöksessä KKO 1991:155 Norjaan luovuttamista varten Suomessa säilöön otetulla oli oikeus korvaukseen, kun syyte Norjassa oli hylätty ja vastaavasti ennakkopäätöksessä KKO 2000:1 Yhdysvalloissa Suomeen luovuttamista varten säilöön otetulla oli oikeus korvaukseen, kun syyte Suomessa oli hylätty. Vahvennetussa jaostossa ratkaistussa ennakkopäätöksessä KKO 2005:128 rikosasian vastaaja oli määrätty noudettavaksi istuntoon, jossa syyte häntä vastaan hylättiin. Enemmistö katsoi, että noutomääräyksellä aiheutettu vapaudenmenetys sinänsä kuului SyytKorvL:n piiriin, mutta kun vastaaja oli omalla käyttäytymisellään aiheuttanut noudon ja siihen sisältyneen vapaudenmenetyksen, korvausvaatimus hylättiin. Vähemmistö katsoi, että SyytKorvL ei ylipäättänsä koskenut tätä tapausta.

SyytKorvL:ssa on säännökset korvauksen epäämisperusteista (2 § ja 3 § 2 momentti) epäillyn myötävaikutuksen, esimerkiksi pakoyrityksen tai esitutinnan vaikeuttamisen perusteella. Näitä täydentää yleisluonteinen säännös korvauksen epäämisestä silloin, kun korvauksen maksamista olosuhteet huomioon ottaen ei ole pidettävä kohtuullisena. Esitöiden mukaan korvauksen maksamista ei olisi pidettävä kohtuullisena esimerkiksi, jos tutkintavankeusaika on jo vähennetty rangaistustuomiosta tai jos vapauttaminen on johtunut siitä, että syytetty on todettu ymmärrystä vailla olevaksi tai syyte-oikeus on katsottu vanhentuneeksi (HE 187/1973 vp s. 32).

SyytKorvL 4 §:n mukaan korvaukseksi aiheuttomasta vapaudenmenetyksestä maksetaan hyvitys kuluista, tulojen tai elatuksen vähentymisestä ja kärsimyksestä. Kuluilla tarkoitetaan kaikkia niitä suoranaisia kuluja, joita syyttömästi vangitulle tai tuomitulle on vapaudenmenetyksestä aiheutunut. Kuluina korvataan myös mahdolliset sairaanhoitokulut, mutta henkilövahinko ei sellaisenaan ole 4 §:n mukaan korvattava vahinko. Tulojen tai elatuksen vähentymisenä korvataan vapaudenmenetyksen ajalta ja myös työpaikan menetyksen takia saamatta jäänyt ansio. Alun perin kärsimyksen korvaaminen edellytti lain 4 §:n nojalla erityisiä syitä, mutta tämä vaatimus poistettiin vuonna 1989 annetulla lailla (344/1989).

SyytKorvL:iin lisättiin vuoden 1985 alussa voimaan tulleella lainmuutoksella (984/1984) mahdollisuus hakea korvausta suoraan Valtiokonttorilta tuomioistuinmenettelyä käyttämättä. Vuonna 2009 annetun lainmuutoksen (1175/2009) jälkeen korvausta on aina haettava ensin Valtiokonttorilta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on 28.11.2007 antamassaan ratkaisussa (AOA 1836/2/07) pitänyt kohtuuttomana sitä, että rikoksesta epäilty ja syyttömäksi todettu henkilö ei voinut saada korvausta tilanteesta, jossa hän oli ollut kiinniotettuna 23 tuntia. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että 24 tunnin aikaraja oli jo rikosasioissa noudatettava syyttömyysolettama huomioon ottaen kohtuuton. Aikarajan poistamista kokonaan

apulaisoikeusasiamies ei kuitenkaan pitänyt perusteltuna vaan katsoi, että se voitaisiin alentaa esimerkiksi 12 tuntiin. Apulaisoikeusasiamies esitti käsityksensä, että SyytKorvL:ia olisi aiheutta tarkistaa ja muutoinkin arvioida kokonaisuutena pakkokeinojen käytöstä maksettavia korvauksia koskevaa lainsäädäntöä.

Oikeusministeriön työryhmä, jonka tehtävän oli laatia ehdotus vapaudenmenetyksen johdosta maksettavan korvauksen hakemista koskevien menettelysäännösten tarkistamiseksi, tarkasteli eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kannanoton perusteella myös alle vuorokauden kestäneitä vapaudenmenetyksiä (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:7). Työryhmän mukaan siinä vaiheessa ei ollut syytä erillisenä ratkaisuna ehdottaa SyytKorvL:n 24 tunnin aikarajan alentamista. Vapaudenmenetyksen johdosta vahinkoa kärsineen korvaussuojan sisällöllisiä kehittämistarpeita olisi työryhmän mukaan tarkoituksenmukaista arvioida julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun uudistamista koskevan hankkeen yhteydessä.

2.2.3.3 Oikeus korvaukseen muusta vapaudenmenetyksestä

Lainsäädännön perusteella vapaus voidaan menettää muissakin kuin SyytKorvL:n mukaisissa tilanteissa. Vapaudenmenetykselle tulee kuitenkin olla aina Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleessa mainittu peruste. Vapaudenmenetystä täytöntöön pantaessa on noudatettava muitakin 5 artiklan ja niitä vastaavia KP-sopimuksen sopimusvelvoitteita.

Vapaudenriisto on mahdollinen usean eri lain perusteella. Oikeudenhoidon turvaamiseksi on esimerkiksi mahdollista vangita laissa säädetyin perustein konkurssivelallinen niskoittelun perusteella (konkurssilaki 120/2004), noutaa ja pitää säilössä oikeudenkäyntiin noudettavaksi määrätty (oikeudenkäymiskaari 12 luku 33 § ja 17 luku 62 §, laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa, 689/1997, ROL 8 luku 4, 5 ja 8 §) ja määrätä niskoitteleva todistaja painostusvankeuteen (oikeudenkäymiskaari 17 luku 63 §).

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi poliisilaissa (872/2011) säädetään henkilön kiinniotosta enintään 12 tai 24 tunnin ajaksi. Rajavartiolain (578/2005) ja tullilain (304/2016) perusteella kiinniottamiseen on oikeus enintään 24 tunnin ajan henkilöllisyyden selvittämiseksi. Päihtyneiden käsittelystä annettu laki (461/1973) sisältää säännökset päihtyneen säilössä pitämisestä selviämisasemalla tai muussa hoitopaikassa taikka poliisin säilytystilassa. Lain mukaan päihtymyksen vuoksi kiinniottanut on pääsääntöisesti annettava poistua viimeistään 12 tunnin kuluttua kiinniottamisesta.

Vapaudenmenetys voi perustua myös ilmailulain (864/2014), merilain (674/1994) tai merityösopimuslain (756/2011) erityisiin säännöksiin. Ilmailualuksen päälliköllä on järjestyksen palauttamiseksi tai turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi oikeus ottaa kiinni henkilö siihen asti, kunnes asia voidaan siirtää toimivaltaiselle viranomaiselle (ilmailulaki 60 §). Merityösopimuslain 13 luvun 19 §:n mukaan aluksen päällikkö saa tiettyin edellytyksin estää aluksessa tehdystä rikoksesta todennäköisin syin epäiltyä työntekijää poistumasta alukselta. Merilain 15 luvun 4 §:n viittaussäännöksen mukaan mainittua merityösopimuslain säännöstä sovelletaan myös aluksen matkustajaan.

Vapaudenmenetystä merkitsee myös ulkomaalaislain (301/2004) tarkoittama säilöönotto, jonka edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 121 §:ssä. Säilöön otettu si-
joitetaan säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä an-
tussa laissa (116/2002) tarkoitettuun säilöönottoyksikköön ja laissa mainituissa poik-
keustapauksissa poliisin pidätystiloihin (ulkomaalaislaki 123 a §).

Vapauden menetykseen tai rajoitukseen oikeuttavia säännöksiä on myös sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Tässä viitataan ensinnäkin mielenterveyslain (1116/1990) säännöksiin tahdosta riippumattomaan psykiatriseen hoitoon määräämisestä, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) säännöksiin erityishuollon toimintayksikköön määräämisestä sekä päihdehuoltolain (41/1986) säännöksiin tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisestä. Lainsäädännössä potilaan ja asiakkaan oikeusturva on otettu erityisesti huomioon tällaisissa yksilön oikeuksia rajoittavissa hoitopäätöksissä. Esimerkiksi mielenterveyslain mukaan tahdosta riippumattomasta hoidosta tehty päätös on alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Mielenterveyslain mukaisia tahdonvastaisesti hoitoon määräämisiä on selvästi eniten. Niissä päätöksen vahvistamatta jättämisen tai kumoamisen peruste liittyy yleensä menettely- tai muotovirheeseen ja vain varsin harvoin hoitoon määräämisen edellytyksiin eli siihen, että tahdosta riippumatonta hoitoa ei ole voitu lääketieteellisellä perusteella vahvistaa. Yksinomaan se seikka, että tahdonvastaista hoitoa koskeva päätös kumotaan, ei toisaalta merkitse sitä, että vapaudenmenetykselle ei olisi alun perin voinut olla lainmukaista perustetta. Mielenterveyslain mukaisia menettelyllisiä säännöksiä on uudistettu muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antaman ratkaisun X v. Suomi (3.7.2012) perusteella.

Tartuntatautilain (1227/2016) perusteella voidaan yleisvaarallisen taudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn taudin leviämisen vaaran perusteella päättää henkilön määräämisestä enintään kuukaudeksi karanteeniin, jota voidaan jatkaa vielä kuukaudella (60 ja 62 §). Vastaavasti voidaan päättää sellaiseen tautiin sairastuneen tai perustellusti sairastuneeksi epäillyn eristämisestä enintään kahdeksi kuukaudeksi (63 §) ja eristämisen jatkamisesta enintään kuudella kuukaudella kerrallaan, jos edellytykset siihen ovat edelleen olemassa (66 §). Karanteenilla tarkoitetaan henkilön erottamista muista kotiinsa tai muuhun määrättyyn paikkaan ja eristämällä henkilön hoitamista

ja hänen terveydentilansa seuraamista muista erillään siten, että tartunnan leviäminen estyy. Näiden toimenpiteiden ero ei ole käytännössä aina merkittävä. Tartuntatautilaissa säädetään erikseen ansionmenetyksen korvaamisesta tartuntatautipäivärahana (82 §) sekä oikeudesta saada kunnalta tietyn edellytyksin korvaus esinevahingosta ja myös taloudellisesta vahingosta (83 §).

Lastensuojelulain (417/2007) mukainen huostaanotto ei itsessään merkitse vapaudenmenetystä. Laitoshuoltona järjestettävässä sijaishuollossa toteutettavat rajoitukset, kuten lapsen eristäminen tai poistumiskielto, voivat kuitenkin tarkoittaa vapaudenmenetystä. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisukäytännössään käsitellyt merkittävässä määrin lastensuojelulakia ja myös sen mukaisten rajoitusten käyttöä (esim. EOA/5683/2018, 3.7.2019 ja EOAK/6226/2018, 19.11.2019). Eduskunnan oikeusasiamies on toiminnassaan käsitellyt muitakin vapaudenmenetystilanteita ja myös tehnyt niistä hyvitysesityksiä (esim. EOAK/7866/2020, 30.12.2021).

Oikeuksien rajoittamisesta säädetään myös mielenterveyslaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa. Rajoitustoimissa on kysymys vapaudenmenetyksen ankaruuden astetta lisäävistä toiminnoista, jotka voivat tulla arvioitaviksi myös sellaisenaan.

Edellä selostettuja lakisääteisiä vapauden menetyksiä tai rajoituksia varten ei ole laissa erityisiä, ankaralle vastuulle perustuvia korvaussäännöksiä. Korvausvelvollisuus näitä lakeja toimeen pantaessa aiheutetusta vahingosta määräytyy siten vahingonkorvauslain yleisten säännösten mukaan, jolloin korvausvastuu edellyttää virhettä tai laiminlyöntiä. Vapauden menetys tai rajoitus saattaa tulla arvioitavaksi myös perustai ihmisoikeusloukkauksena, vaikka virhettä tai laiminlyöntiä ei ilmenisikään. Korvausvelvollisuus esimerkiksi tahdonvastaisessa hoitoon määräämisessä voi tulla ajan-kohtaiseksi tyypillisesti, jos määräaika päätökselle hoidosta on ylitetty, vaikka hoitoon määräämiselle tai hoidon jatkamiselle olisikin ollut edellytykset. Olennaista näet on, että määräajan tultua ylitetyksi edellytyksiä vapaudenriistolle ei lain mukaan ole ollut.

2.2.3.4 Oikeus korvaukseen muista kuin vapautteen kohdistuvista pakkokeinoista

Aluksi

Rikosprosessuaalisista pakkokeinoista säädetään keskitetysti pakkokeinolaissa. Pakkokeinoja ovat vapautteen kohdistuvat pakkokeinot, eli rikoksesta epäillyn kiinniottaminen, pidättäminen, vangitseminen ja tutkinta-aresti sekä matkustuskielto ja tehostettu matkustuskielto. Muita pakkokeinoja ovat vakuustakavarikko, takavarikko ja asiakirjan jäljentäminen, paikkaan, laitteeseen tai henkilöön kohdistuvat etsinnät, erityisiin tutkintakeinoihin liittyvät pakkokeinot sekä sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) mukaiset pakkokeinot. Oman ryhmänsä muodostavat

salaiset pakkokeinot. Niillä tarkoitetaan telepakkokeinoja (mm. telekuuntelu, televalvonta), tarkkailutyyppejä keinoja (suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen tarkkailu) sekä erityisiä salaisia pakkokeinoja (peitetoiminta, valeosto, tietolähdetoiminta, valvottu läpilasku). Esitutkintaviranomaisten eli poliisin, tullin, rajavartiolaitoksen ja sotilasviranomaisten toimivaltuuksista säädetään lisäksi asianomaista viranomaista koskevassa lainsäädännössä.

Pakkokeinojen käytölle säädetty edellytykset (esim. syytä epäillä -kynnys) ovat yleisesti ottaen merkittävästi matalammat kuin syyte- ja tuomitsemiskynnys. Pakkokeinoja käytetään rikosten selvittämiseksi siten lähes väistämättä, vaikka esitutkinta ei sitten johdakaan syytteeseen tai epäillyn tuomitsemiseen. Lain mukaan pakkokeinoja voidaan kohdistaa paitsi rikoksesta epäiltyyn, mutta eräissä tapauksissa myös muihin, ehkä täysin ulkopuolisiin henkilöihin.

Pakkokeinojen käyttö kohdistuu varsin laajasti perus- ja ihmisoikeuksina turvattuihin oikeuksiin ja vapauksiin, erityisesti henkilökohtaiseen vapauteen, mutta myös henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, yksityiselämän ja kotirauhan suojaan, kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuteen tai omaisuuden suojaan.

Muiden pakkokeinojen käytöstä aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen

Esitutkintaviranomaisten suorittamien pakkotoimien käytöstä aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen on osa julkisyhteisön korvausvastuuta koskevaa kokonaisuutta. Tässä keskeinen asema on vahingonkorvauslailla, jonka nojalla korvattaviksi tulevat virheellä tai laiminlyönnillä aiheutetut vahingot. Kun tällainen toiminta on aina julkisen vallan käyttöä, valtio vastaa virheellä tai laiminlyönnillä aiheutetuista vahingoista vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n nojalla. Pakkokeinojen käyttö voi toisaalta tulla arvioitavaksi myös perus- ja ihmisoikeusloukkauksena.

Valtiolle on SyytKorvL:ssa säädetty tuottamuksesta riippumaton ankara vastuu vapauden menetyksen tai rajoituksen sisältävän pakkokeinon käytöstä, kun toimenpide ei johda syyteharkintaan, syytteeseen tai syyksilukevaan tuomioon. Muiden pakkokeinojen käytöstä aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta ei ole vastaavaa ankaraan vastuuseen perustuvaa yleistä sääntelyä. Vakuustakavarikkoa koskevan pakkokeinolain 6 luvun 11 §:ssä on kuitenkin erityissäännös vakuustakavarikosta ja väliaikaisesta vakuustakavarikosta aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Lainkohdan viittaussäännöksen mukaan tältä osin noudatetaan soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 11 §:n sääntelyä siviilioikeudellisen turvaamistoimen hakemiseen liitettävästä korvausvastuusta. Tarkoitus näin lienee ollut, että hakijan korvausvelvollisuus ei ole erilainen sen mukaan, onko haettu rikosprosessuaalista vakuustakavarikkoa vai yksityisoikeudellista turvaamistointa. Oikeudenkäymiskaaren mainitun säännöksen mukaan haki-

jan, joka on tarpeettomasti hakenut turvaamistoimen, on korvattava vastapuolelle turvaamistoimesta ja sen täytäntöönpanosta aiheutunut vahinko ja asiassa aiheutuneet kulut. Oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 11 §:n vakiintuneen tulkinnan mukaan takavarikkoa on haettu tarpeettomasti silloin, kun pääasiassa nostettu kanne hylätään. Viittauksen perusteella vakuustakavarikkoa koskeva säännös perustuu myös ankaralle vastuulle SyytKorvL:n tavoin rikosasian lopputuloksen mukaan. Siten jos syyte hylätään, turvaamistointa on lähtökohtaisesti pidettävä tarpeettomana. Valtion ankara vastuu rikosperusteisesta vakuustakavarikosta on nyt todettu myös korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO 2022:75. Huomattava on, että pakkokeinolain 6 luvun 11 §:n perusteella korvausvelvollinen voi olla myös vakuustakavarikkoa ”tarpeettomasti” hakenut asianomistaja.

Muista pakkokeinoista on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä etenkin kotietsintään liitetty oikeus saada kotietsinnän lainmukaisuus tuomioistuimen käsiteltäväksi ja, kun kysymys on perusteettomasta kotietsinnästä, myös siitä aiheutunut vahinko, yleensä kärsimys, korvattavaksi (esim. Suomea koskevat ratkaisut Heino 15.2.2011 ja Harju 15.2.2011). Korkeimman oikeuden ennakkopäätösten KKO 2014:57 ja KKO 2014:58 perusteella kotietsintään perustuva korvausvaatimus voidaan tutkia pakkokeinolain 8 luvun 18 §:ää koskevan asian yhteydessä.

Pakkokeinojen käytöstä aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen SyytKorvL:ia laajemmin oli esillä jo pakkokeinolakia (450/1987) valmisteltaessa (HE 14/1985 vp, LaVM 9/1985 vp). Pakkokeinolain 7 luvun 2 §:ään otettiinkin tuolloin säännös, jonka mukaan syyttömästi pidätetyille tai vangitulle maksettavasta korvauksesta samoin kuin muiden pakkokeinojen käyttämisestä aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta säädetään erikseen. Näiden muiden pakkokeinojen osalta ei kuitenkaan mitään erillistä lakia säädetty, joten viittaus jäi koskemaan vain SyytKorvL:ia.

Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunta esitti mietinnössään (KM 2009:2) esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilainsäädännön kokonaisuudistusta. Ehdotus johtikin uuteen lainsäädäntöön. Toimikunnan ehdottamaan pakkokeinolakiin sisältyi myös 11 luku, jossa oli säännösehdotukset muusta kuin vapauteen kohdistuvan pakkokeinon käytöstä aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Korvausvastuu olisi ollut SyytKorvL:n mukaisesti tuottamuksesta riippumatonta eli virhettä tai laiminlyöntiä pakkokeinoja käytettäessä ei edellytetty.

Korvattavia vahinkoja olisivat ehdotetun 11 luvun mukaan olleet henkilö- ja esinevahingot, puhdas varallisuusvahinko sekä kärsimys. Korvaus olisi määräytynyt vahingonkorvauslain 5 luvun säännösten mukaisesti kuitenkin niin, että oikeutta korvaukseen ei olisi vähäisestä puhtaasta varallisuusvahingosta. Kärsimyskorvauksesta oli 11 luvun 5 §:ssä erityinen säännös, jonka mukaan oikeus kärsimyskorvaukseen olisi

sillä, jonka rauhaa, yksityiselämää tai henkilökohtaista koskemattomuutta on pakko-
keinoon käyttämisellä loukattu. Loukkauksesta, joka on vähäinen tai jonka loukatun
muuten voidaan kohtuudella edellyttää sietävän, korvausta ei kuitenkaan suoritettaisi.

Esitutkintaa ja pakkokeinoja käsittelevään hallituksen esitykseen (HE 222/2010 vp) ei
kuitenkaan sisällynyt toimikunnan ehdottamaa pakkokeinolain 11 luvun vahingonkor-
vaussääntelyä. Tältä osin todettiin, että ”lähivuosina on tarkoitus toteuttaa julkisyhteis-
sön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistus, jonka yhteydessä
on tarkoituksenmukaista tarkastella myös esitutkintaan ja pakkokeinojen käyttöön liit-
tyviä korvauskysymyksiä” (s. 159).

Komiteanmietinnössä 2009:2 poliisin toimivaltuuksien käytöstä aiheutuneiden vahin-
kojen korvaamisesta ehdotettiin vastaavaa sääntelyä kuin pakkokeinolakiin, mutta
myöskään tämä ehdotus ei toteutunut (HE 224/2010 vp s. 68). Poliisilain nykyinen 8
luku valtion korvausvastuusta vastaa osin aiemman poliisilain (493/1995) ja poliisiase-
tuksen (1112/1995) sääntelyä. Poliisilain perusteella korvataan ankaran vastuun mu-
kaisesti sellaiset henkilö- ja esinevahingot, jotka ovat aiheutuneet sivulliselle henkilölle
poliisin suorittamasta pakkotoimenpiteestä. Lain tarkoittama sivullinen on selvitettävä
tapauskohtaisesti. Poliisilain esitöiden (HE 224/2010 vp s. 154) mukaan 8 luku koskisi
suoranaisesti vain poliisilain mukaisten toimivaltuuksien käyttämisestä aiheutunutta
vahinkoa sekä vahinkoja, jotka ulkopuoliselle ovat aiheutuneet poliisin antaessa
muulle viranomaiselle virka-apua. Siten pakkokeinoja käytettäessä sivulliselle aiheutu-
neet vahingot jäisivät korvaamatta, kun pakkokeinolaissa ei ole poliisilakia vastaavaa
säännöstä. Poliisin korvauskäytännössä poliisilain perusteella on kuitenkin voitu kor-
vata myös pakkokeinolain mukaisesta pakkokeinojen käytöstä sivulliselle aiheutuneita
vahinkoja.

Sivulliselle aiheutuneen vahingon korvaamisesta säädetään vastaavasti rajavartiolain
80– 80 d §:ssä (749/2014) sekä Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain
(342/2022) 16 §:n 1 momentissa.

2.2.4 Korvausvastuu Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta

Euroopan unionin jäsenvaltio voi olla vahingonkorvausvelvollinen unionin oikeuden
rikkomisen perusteella. Kysymys voi olla direktiivin puutteellisesta täytäntöönpanosta
tai täytäntöönpanon laiminlyönnistä tai unionin perustamissopimuksen tai jonkin muun
sitovan unionin normin tai päätöksen noudattamatta jättämisestä taikka siitä, että
unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ei ole noudatettu. Myös unionin oikeuteen

kuuluvan perusoikeuskirjan sisältämien perusoikeuksien rikkomisella voi olla merkitystä vastuuperusteena. Jäsenvaltion vastuu voi syntyä myös yksityisten välisissä asioissa, jos kyseessä ovat unionin oikeudesta johtuvat oikeudet.

Korvausvastuun kohteena voivat olla kaikki valtion toimintamuodot ja menettelytavat niiden organisoinnista tai toiminnallisista erityispiirteistä riippumatta. Kysymys voi olla esimerkiksi lainsäätäjän tai ylimpien kansallisten tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan perustuvasta korvausvastuusta. Korvausvastuu ulottuu myös muihin kuin viranomaisiin, kun ne hoitavat julkista tehtävää sekä itsenäisiin julkisoikeudellisiin oikeushenkilöihin ja itsehallinnollisiin toimielimiin.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiolle voi syntyä vahingonkorvausvastuu kolmen edellytyksen täytyessä. Ensinnäkin unionin oikeuden sisältämän normin tarkoituksena tulee olla oikeuksien antaminen yksityiselle, toiseksi rikkomisen tulee olla riittävän ilmeistä ja kolmanneksi aiheutuneen vahingon on oltava välittömässä syy-yhteydessä unionin oikeuden rikkomiseen (esim. tuomio 19.6.1990, *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd ym.*, C-213/89, EU:C:1990:257, tuomio 5.3.1996, *Brasserie du Pêcheur SA v. Saksan liittotasavalta ja The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd ym.*, yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, tuomio 19.11.1991, *Andrea Francovich ja Danila Bonifaci v. Italian tasavalta*, yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, tuomio 20.9.2001, *Courage Ltd v. Bernard Crehan ja Bernard Crehan v. Courage Ltd ym.*, C-453/99, EU:C:2001:465, tuomio 30.9.2003, *Gerhard Köbler v. Itävallan tasavalta*, C-224-01, EU:C:2003:513, tuomio 13.6.2006, *Traghetti del Mediterraneo SpA v. Italian valtio*, C-173/03, EU:C:2006:391).

Unionin oikeuden rikkomisessa on yleensä osoitettava, että oikeusnormin rikkominen on riittävän vakava ("a sufficiently serious breach", "que la violation soit suffisamment caractérisée"). Harkinnassa otetaan huomioon rikotun normin selkeys ja täsmällisyys, jäsenvaltiolle asiassa jätetty harkintavara, rikkomisen tahallisuus tai tahattomuus, onko rikkomiselle esittämissä perusteluissa, missä määrin unionin toimielimen kanta on edesauttanut rikkomista sekä missä määrin jäsenvaltio on hyväksynyt tai pitänyt voimassa unionin oikeuden vastaisia kansallisia toimenpiteitä. Unionin oikeuden rikkomista voidaan pitää ilman muuta riittävänä ilmeisenä esimerkiksi silloin, kun jäsenvaltio on jättänyt direktiivin kokonaan täytäntöön panematta määräajassa tai kun rikkomista käsittävää toimintaa on jatkettu.

Kun korvausvastuun lähtökohtana on se, että unionin oikeuden rikkominen on riittävän ilmeistä, kansallisen lainsäädännön edellyttämä tahallisuus tai tuottamus eivät tule sovellettavaksi sellaisenaan. Lisäksi edellytetään, että vahingonkorvauksen määrä vastaa aiheutunutta vahinkoa.

Tuomitsemistoiminnassa otetaan huomioon sen erityinen luonne. Vastuu voi syntyä ainoastaan siinä poikkeustapauksessa, että tuomioistuin selvällä tavalla rikkoo sovellettavaa oikeutta esimerkiksi jättämällä säännönmukaisesti pyytämättä ennakkoratkaisuja, laiminlyömällä noudattaa saatua ennakkoratkaisua tai soveltamalla unionin oikeutta sen vastaisesti. Korvausvastuu voi perustua myös ylimmän tuomioistuimen ratkaisuun (tuomio 30.9.2003, Gerhard Köbler v. Itävallan tasavalta, C-224-01, EU:C:2003:513).

Euroopan unionissa ei ole nimenomaisia määräyksiä jäsenvaltiota vastaan nostetun vahingonkorvauskanteen toteuttamisesta, vaan tässä noudatetaan kansallisia menettelyjä, kuten korvauslajeja, näyttöä, vanhentumista ja muita määräaikoja koskevia säännöksiä.

Jos kansallinen vahingonkorvausoikeudellinen sääntely ei joltakin osin ole yhteenso pivaa unionin oikeuden vahingonkorvausperusteiden kanssa, sitä ei tule lähtökohtaisesti soveltaa. Euroopan unionin oikeuden rikkomista koskevassa asiassa ei korvausta voida evätä esimerkiksi sillä perusteella, että vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin standardisäännöksen mukaisesti tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia on noudatettu, eikä myöskään sillä perusteella, että puhtaan varallisuusvahingon korvaamiselle vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ssä säädetyt erityiset edellytykset eivät ole täyttyneet (tuomio 17.4.2007, AGM-COS.MET Srl v. Suomen valtio ja Tarmo Lehtinen, C-470/03, EU:C:2007:213).

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetaan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Perusoikeuskirjan 47 artikla vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa, mutta 47 artiklan tarjoama suoja on siinä mielessä laajempi, että artiklaa sovelletaan kaikkiin unionin oikeudessa taattuihin oikeuksiin ja vapauksiin eikä yksinomaan perusoikeuskirjan mukaisiin oikeuksiin. Perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaisesti perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Tämä tarkoittaa sitä, että perusoikeuskirjaa tulee noudattaa paitsi unionin oikeutta sovellettaessa myös silloin, kun kansallinen lainsäädäntö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan (tuomio 26.2.2013, syyttäjä v. Hans Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105). Perusoikeuskirjalla on siten vaikutusta unionin oikeuteen liittyvissä, mutta ei yksinomaan kansallisissa asioissa.

Euroopan unionin tuomioistuin on tunnustanut jäsenvaltioiden veloitteen tarjota oikeussuojakeinoja, joilla voidaan riittävästi varmistaa unionin oikeuden alaan kuuluvien oikeuksien tehokas oikeussuoja kansallisessa tuomioistuimessa. Velvoite tehokkaiden oikeussuojakeinojen tarjoamisesta perustuu unionin tuomioistuimen vahvistamille tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteille (esim. tuomio 21.1.2015, Unicaja Banco SA v. José Hidalgo Rueda ym. sekä Caixabank SA v. Manuel María Rueda Ledesma ym.,

Caixabank SA v. José Labella Crespo ym., Caixabank SA v. Alberto Galán Luna ym., yhdistetyt asiat C-482/13, C-484/13, C-485/13 ja C-487/13, EU:C:2015:21). Jos kansallisessa lainsäädännössä asetetaan rajoituksia vahingon korvaamiselle, rajoituksilla ei saa tehdä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi korvauksen saamista unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta (tehokkuusperiaate). Kansallisen lainsäädännön vahingonkorvausta koskevat edellytykset eivät myöskään saa olla epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate). Kansallisessa lainsäädännössä voidaan esimerkiksi edellyttää, että yksityinen käyttää ensin muutoksenhakekeinoja tai muita oikeussuojakeinoja vahingon estämiseksi, kunhan kyseisen oikeussuojakeinon käyttäminen on vahingonkärsijän kannalta kohtuullista. Oikeussuojakeinon tehokkuutta arvioitaessa huomiota kiinnitetään asianosaisen asemaan sekä asiaan liittyviin olosuhteisiin. Esimerkiksi maksettavan korvauksen ennalta vahvistettu enimmäismäärä voi tehdä oikeussuojakeinosta tehottoman.

Lainsäädännössämme ei ole erikseen säännöksiä unionin oikeuden rikkomiseen perustuvasta korvausvastuusta. Tilanne on tietävästi samanlainen muissakin unionin jäsenvaltioissa. Korvauksen perusteet ilmenevät unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Vahingonkorvausvastuu syntyy näin suoraan jäsenvaltion rikkoessa sitovaa unionin oikeutta, minkä myös korkein oikeus on todennut (esim. KKO 2013:58, KKO 2016:28, KKO 2017:84).

2.3 Korvausmenettely ja muut oikeussuojakeinot

2.3.1 Käsittely viranomaisessa

Valtioon kohdistuvien vahingonkorvausvaatimusten käsittely uudistettiin vuonna 2015 valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetulla lailla (978/2014). Pääosa valtioon kohdistuvista vahingonkorvausvaatimuksista keskitettiin Valtiokonttorin käsiteltäväksi. Tarkoituksena oli parantaa vahingon kärsineiden oikeusturvaa sekä luoda mahdollisimman selkeä ja samalla kustannustehokas järjestelmä. Laki ei koske valtion itsensä julkisoikeudelliseen laitokseen, kuten Kansaneläkelaitokseen kohdistettuja korvausvaatimuksia, vaan nämä vaatimukset käsittelee kyseinen laitos. Vastaavaa keskitettyä järjestelmää ei ole säädetty kuntiin tai hyvinvointialueisiin kohdistuvien korvausasioiden käsittelyä varten.

Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan valtioon kohdistuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn, jos vaatimus perustuu valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin taikka toimintaan, josta valtio vastaa tahallisuudesta tai tuottamuksesta riippumatta. Valtiokonttori käsittelee siis korvausvaatimukset, jotka perustuvat vahingonkorvauslain 3 luvun säännöksiin tai erityislainsäädäntöön, jonka mukaan valtio vastaa vahingosta tuottamuksesta riippumatta. Tällainen on muun muassa SyytKorvL, jossa on myös säännökset Valtiokonttorin tehtävästä korvauksen myöntäjänä (5 §).

Valtiokonttori käsittelee myös vaatimukset, joissa korvausta vaaditaan ihmis- tai perusoikeuden loukkauksen takia silloinkin, kun vaatimus ei perustu viranomaisen tuottamukseen. Sitä vastoin, jos kysymys on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa Suomelle maksettavaksi tuomitusta korvauksesta, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 39 artiklassa tarkoitetun sovintoratkaisun mukaisesta korvauksesta tai muun kansainvälisen lainkäyttö- tai tutkintaelimen korvauspäätöksestä, Valtiokonttori huolehtii vain korvauksen maksamisesta.

Valtiokonttori käsittelee myös eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan yhteydessä tekemät hyvitysesitykset. Tällaisten oikeusasiamiehen tekemien hyvitysesitysten käsittelystä Valtiokonttorin toimesta ei ole valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetussa laissa nimenomaista säännöstä, vaan menettely perustuu lähinnä oikeusasiamiehelle laissa (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä, 197/2002, 11 §) säädettyyn mahdollisuuteen tehdä laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa esitys virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annettua lakia ei sovelleta esine- tai varallisuusvahinkoon perustuvien korvausvaatimusten käsittelyyn, jotka koskevat muun muassa Puolustusvoimien kiinteistölle aiheuttamaa vahinkoa tai sotilaallisesta kriisinhallinnasta johtuvaa vahinkoa, poliisin ja rajavartiolaitoksen toiminnassa aiheutunutta vahinkoa tai Tullin kantamien tullien, verojen ja maksujen määräämisessä aiheutunutta vahinkoa. Mainitut vahingot käsitellään Valtiokonttorin asemesta asianomaisessa viranomaisessa. Henkilövahingot ja kärsimyskorvaus käsitellään tällöinkin aina Valtiokonttorissa.

Ennen kuin Valtiokonttori ratkaisee korvausasian, sen on varattava sille viranomaiselle, jonka toimialalla vahinko on aiheutettu, tilaisuus tulla kuulluksi, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta (3 §). Näin asianomainen viranomainen saa tiedon vaatimuksesta ja sen perusteena olevasta menettelystä ja voi ryhtyä mahdollisesti tarvittaviin toimenpiteisiin.

Valtiokonttorin korvausasiassa antamasta ratkaisusta ei saa valittaa, vaan Valtiokonttorin ratkaisuun tyytymätön voi nostaa kanteen valtiota vastaan yleisessä tuomioistuimessa. Kanne voidaan nostaa myös, vaikka korvausta ei olisi haettu ensin Valtiokonttorilta. SyytKorvL:n nojalla korvausta on kuitenkin aina ensin haettava Valtiokonttorista ja kanne voidaan nostaa vasta Valtiokonttorin päätettyä asiasta (HE 228/2009 vp s. 5). Valtiokonttori käyttää puhevaltaa tuomioistuimessa valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain piiriin kuuluvissa korvausasioissa.

Valtiokonttorin valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain perusteella maksamat korvaukset ovat vuodesta 2015 lukien kasvaneet tasaisesti vuosittain noin 410 000 eurosta 750 000 euroon kuitenkin niin, että vuonna 2021 korvauksia maksettiin aikaisempiin vuosiin nähden poikkeuksellisen suuri määrä eli noin 5 600 000 euroa. Tähän vaikutti olennaisesti Valtiokonttorin käsiteltävänä ollut yksittäinen asiakokonaisuus viranomaisen virheellisestä tiedottamisesta. Valtiokonttorin SyytKorvL:n nojalla maksamat korvaukset ovat vuosittain noin 1 500 000–3 500 000 euroa.

2.3.2 Korvauskanteen käsittely

Korvauskanne julkisyhteisöä vastaan käsitellään yleisessä tuomioistuimessa oikeudenkäymiskaaren mukaan riita-asioista säädettyssä käsittelyjärjestyksessä. Toimivaltaisesta tuomioistuimesta oli säännös vahingonkorvauslain 7 luvun 4 §:ssä, mutta se kumottiin oikeudenkäymiskaaren 10 luvun oikeuspaikkauudistuksen yhteydessä vuonna 2009. Jos korvausta vaaditaan valtiolta, kanne tutkitaan oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan siinä käräjäoikeudessa, jossa valtion puhevaltaa käyttävä viranomainen sijaitsee tai 4 §:n mukaan vaihtoehtoisesti siinä käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä kantajalla on kotipaikka tai vakituinen asuinpaikka. Hyvinvointialuetta vastaan esitetty vaatimus tutkitaan käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä hyvinvointialue sijaitsee (2 § 3 momentti) ja vastaavasti kuntaa vastaan esitetty vaatimus siinä käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä kunta sijaitsee (4 momentti).

Jos erillinen korvauskanne on nostettu samalla sitä virkamiestä vastaan, joka on vahingon aiheuttanut, käsitellään tämäkin kanne nykyisen lain mukaan ensi asteena aina käräjäoikeudessa, vaikka syyte virkamiestä vastaan olisi käsiteltävä ensi asteena hovioikeudessa tai korkeimmassa oikeudessa. Virkamiestä vastaan voidaan ajaa syytteessä tarkoitetusta teosta johtuvaa korvausvaatimusta myös syyteasian yhteydessä, vaikka syyte ensi asteena käsiteltäisiin ylemmässä tuomioistuimessa. Tällöinkin kanne julkisyhteisöä vastaan on nostettava käräjäoikeudessa (KKO 1988:128).

Korkein oikeus on ennakkopäätöksissä KKO 2014:57 ja KKO 2014:58 pitänyt mahdollisena, että tutkittaessa sitä, onko kotietsinnässä menetelty lainmukaisesti, voidaan samalla tutkia myös valtiota vastaan viranomaisten lainvastaisesta toiminnasta esitetty vahingonkorvausvaatimus, jos yhdessä käsittelyä voidaan asiassa ilmenneet seikat huomioon ottaen pitää tarkoituksenmukaisena. Korkein oikeus viittasi tässä paitsi prosessitaloudellisiin seikkoihin, myös ihmisoikeussopimukseen sisältyvään velvoitteeseen tarjota tehokas oikeussuojakeino erityisesti valtioon kohdistetun korvausvaatimuksen joustavaan tutkimiseen.

Perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksesta vaaditun korvauksen tutkiminen kuuluu oikeuskäytännön mukaan yleiselle tuomioistuimelle (KKO 2008:10, KKO 2011:38, KKO 2012:81 ja KKO 2013:52).

Korkein hallinto-oikeus ja korkein oikeus antoivat peräkkäisinä vuosina ennakkopäätökset toimivaltaisesta tuomioistuimesta EU-oikeuden rikkomista koskevassa vahingonkorvausasiassa. Korkein hallinto-oikeus on ennakkopäätöksessä KHO 2012:104 katsonut, että unionin oikeuden rikkomiseen perustuva, jäsenvaltion korvausvelvollisuutta koskeva asia voitiin ratkaista hallintoriita-asiana hallintolainkäytön järjestyksessä, kun kysymystä toimivaltaisesta tuomioistuimesta ei ollut oikeuskäytännössä vakiintuneesti ja yksiselitteisesti katsottavalla tavalla ratkaistu eikä unionin tuomioistuinten oikeuskäytännöstä johtunut, että asia olisi käsiteltävä nimenomaan vahingonkorvauslain mukaisesti. Tämän vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan asia voitiin käsitellä hallintoriitana hallintolainkäytön järjestyksessä sen varmistamiseksi, että valittaja sai tehokasta oikeussuojaa ilman tarpeetonta viivytystä.

Ennakkopäätöksessä KKO 2013:58 korkein oikeus puolestaan katsoi, että kantajan perustaessa kanteensa unionin oikeuden rikkomiseen ja valtion moitittavaan huolimattomuuteen sekä vaatiessa valtiolta vahingonkorvausta yleinen tuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään kanteen. Korkein oikeus on tutkinut unionin oikeuden rikkomiseen perustuvia kanteita sittemmin myös ennakkopäätöksissä KKO 2016:28 ja KKO 2017:84. Niin kuin korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittämistä koskevassa työryhmän mietinnössä todetaan, korkeimman oikeuden ratkaisut eivät välttämättä merkitse sitä, että vaatimuksia ei jatkossakin voitaisi tutkia myös hallinto-oikeudessa ennakkopäätöksen KHO 2012:104 mukaisesti, kun otetaan huomioon KHO:n ratkaisun edellä selostetut perustelut (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:6 s. 24–26).

2.4 Nykytilan arviointi

2.4.1 Yleistä

Vahingonkorvauslaki on yleislaki, ja se koskee lähtökohtaisesti kaikkea muuta kuin sopimukseen perustuvaa tai muussa laissa säädettyä korvausvastuuta. Lakiin on kirjattu erityisesti korvausvastuun perusteita, korvauksen sovittelua, korvattavaa vahinkoa ja korvausvastuun jakautumista sekä korvauksen vaatimista koskevat perusnormit. Lakia säädettäessä tarkoituksena oli, että tarkemmat oikeusohjeet kehittyvät vuorovaikutuksessa oikeuskäytännön ja oikeustieteen kanssa. Vahingonkorvausoikeudellinen oikeuskäytäntö onkin runsasta. Vahingonkorvauslakiin on sen voimassaoloaikana tehty itse asiassa vain yksi laajempi muutos, kun henkilövahinkojen korvaamista koskeva sääntely tuli voimaan vuoden 2006 alusta. Vahingonkorvauslain 3 luvun säännökset työnantajan ja julkisyhteisön korvausvastuusta ovat säilyneet lähes ennallaan lain voimassaoloajan eli noin 50 vuotta. Vahingonkorvauslain sääntelyn yleisluonteisuus on mahdollistanut sen, että julkisyhteisön korvausvastuuta koskevia vahingonkorvauslain säännöksiä ei ole jouduttu uudistamaan, vaikka julkisen vallan toimintaympäristö, viranomaisten tehtävät, hallinnon rakenteet sekä kaikkea tätä sääntelevä lainsäädäntö ovat merkittävästi muuttuneet kuluneen 50 vuoden aikana. Esimerkiksi julkisen hallinnon ja sen päätöksenteon digitalisointi ei ole sellaisenaan edellyttänyt julkisyhteisön vahingonkorvaussäännösten uudistamista tai tarkistamista (ks. HE 145/2022 vp eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi).

Perustuslain 118 §:n 3 momentin säännökset, jotka korvasivat Suomen hallitusmuodon (94/1919) 93 §:n säännökset virkamiehen ja valtion vastuunalaisuudesta virkatöimessä aiheutetusta vahingosta, ovat jättäneet lainsäätäjälle varsin suuren harkintavallan siinä, miten virkamiehen, julkisyhteisön tai muun julkista tehtävää hoitavan korvausvastuu järjestetään. Perustuslaki ei ole muutenkaan edellyttänyt välittömiä muutoksia vahingonkorvauslain 3 luvun säännöksiin. Valtion korvausvastuuta on laajennettu useassa erityislaissa, jossa valtiolle on säädetty ankara vastuu lainsäädännön alaan kuuluvassa toiminnassa aiheutuneista vahingoista.

Vahingonkorvauslain säätämisen jälkeen Suomi on liittynyt kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (Yhdistyneet kansakunnat) ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen sekä muun muassa eräisiin Yhdistyneiden kansakuntien erityisaloja koskeviin ihmisoikeussopimuksiin. Vuodesta 1995 Suomi on ollut Euroopan unionin jäsenvaltio. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu on erityisesti Euroopan unionin oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaikutuksesta osin tiukentunut ja vastuun ala on laajentunut. Näillä vastuujärjestel-

millä on myös kokonaan uusia piirteitä. Kansalliset tuomioistuimet ovat ratkaistavakseen saatetuissa asioissa, joissa on vaadittu korvausta ihmisoikeussopimuksen tai Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta, soveltaneet kansallisen lain asemesta suoraan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä tai Euroopan unionin oikeutta.

2.4.2 Julkisen vallan käyttö korvausvastuun perusteena

Julkista tehtävää hoitavan vahingonkorvausvastuun perusta on perustuslain 118 §:ssä. Sen 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Lainkohta jättää lainsäätäjälle laajan harkintavallan korvausvastuun toteuttamiseksi lailla. Perustuslain 118 §:n 3 momentissa ei edellytetä, että julkisessa toiminnassa aiheutetusta vahingosta korvausta tulisi voida aina vaatia julkisyhteisöltä, vaan riittävää on, että korvausta voidaan vaatia ainakin joltakin siinä mainitulta taholta.

Julkisyhteisön korvausvastuuta koskevat säännökset vahingonkorvauslaissa perustuvat lähinnä julkisyhteisön asemaan työnantajana tai julkisen vallan käyttäjänä. Työnantajana julkisyhteisö vastaa yksityisen työntäjän tavoin isännänvastuun periaatteen mukaisesti virkamiehen tai muun palveluksessaan olevan virheellä tai laiminlyönnillä aiheuttamasta vahingosta julkisyhteisön toiminnassa, jota ei voida pitää julkisen vallan käyttämisenä. Valtiolla ja muulla julkisyhteisöllä onkin erityisasema vahingonkorvauslaissa juuri julkisen vallan käyttäjänä. Tämä ilmenee yhtäältä siinä, että julkisyhteisön korvausvastuusta on laissa eräitä rajoittavia säännöksiä (3 luvun 2 § 2 momentti ja 4–6 §) ja toisaalta siinä, että julkisyhteisö vastaa 5 luvun 1 §:n mukaan myös julkista valtaa käytettäessä aiheutuneesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon (puhdas varallisuusvahinko). Tämän muita vahingonaiheuttajia laajemman korvausvastuun merkitys on huomattava.

Julkisen vallan käyttö merkitsee lakiin perustuvaa yksipuolista puuttumista yksilön oikeusasemaan. Julkisen vallan käyttöä on erityisesti normien antaminen, noudatettavaksi tarkoitettavien päätösten antaminen sekä voimakeinojen käyttö. Julkisen vallan käsitettä käytetään myös perustuslaissa samoin kuin rikoslaissa. Julkisen vallan käsite on eri laeissa ainakin ydinsisällöltään olennaisilta osin saman sisältöinen. Oikeuskäytännössä on toisaalta korostettu, että vahingonkorvauslaki on säädetty 25 vuotta

aikaisemmin kuin perustuslaki ja vahingonkorvauslaissa tarkoitetun julkisen vallan käsitettä tulkittaessa merkitystä on annettava vahingonkorvauslain esitöille ja korkeimman oikeuden oikeuskäytännölle (KKO 2022:21).

Perustuslaissa käytetään myös julkisen tehtävän (PL 108, 109 ja 111 § sekä 118:n 3 momentti) ja julkisen hallintotehtävän (PL 124 §) käsitteitä. Julkista tehtävää hoitava rinnastetaan perustuslain 108, 109 ja 111 §:ssä virkamieheen, kun näissä lainkohdissa on säännelty ylimpien lainvalvojien tehtävistä ja toimivallasta. 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. Myös vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n vastuusäännöksessä julkisyhteisöön rinnastetaan sellainen muu yhteisö, joka hoitaa julkista tehtävää. Julkinen tehtävä on siis eräänlainen yläkäsite, joka käsittää kaikki lakisääteiset, julkisen normiston piirit kuuluvat toiminnot, riippumatta viime kädessä siitä, hoitaako niitä viranomainen vai yksityinen.

Niin kuin edellä on jo todettu, perustuslain 124 §:ssä säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan perustuslain esitöissä verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp s. 179).

Julkkiset hallintotehtävät voivat käsittää lakisääteisen julkisen palvelun toteuttamista ja tosiasiallista hallintoa. Perustuslain 124 § sääntelee sekä viranomaisille ennestään kuuluvien tehtävien siirtämisen, että julkisiksi hallintotehtäviksi luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. Julkista hallintotehtävää perustuslakiin otettuna käsitteenä ei tavata määritellä tavallisen lain säännöksillä vaan se saa merkityssisältönsä ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan lausunnoilla valiokunnan ottaessa kantaa lakiehdotuksiin, joissa viranomaistehtäviä esitetään annettavaksi yksityiselle. Yleisellä tasolla esimerkiksi viranomaisen järjestämisvastuulla olevien lakisääteisten palvelujen tuottaminen on merkittävä yksityisen hoitama julkinen hallintotehtävä. Myös viranomaiselle laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttaminen tai viranomaisesta avustavat rutiininomaiset tai teknisluonteiset tehtävät sekä hallinnolliseen päätöksentekoon liittyvät avustavat tehtävät voivat olla julkisia hallintotehtäviä. Valiokunnan tulkinta julkisista hallintotehtävistä on voinut ajan kulumisen ja yhteiskunnan muutosten myötä myös muuttua (esim. PeVL 2/2002 vp, vrt. PeVL 16/2009 vp).

Perustuslain 124 § koskee myös valtio-omisteisille osakeyhtiöille sekä valtion ja kuntien liikelaitoksille siirrettäviä tehtäviä. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (esim. PeVL 26/2017 vp). Julkisista hallintotehtävistä voi eräissä tapauksissa huolehtia myös yksityishenkilö.

Julkisen vallan käyttö on aina julkisen tehtävän hoitamista, mutta kaikki julkiset tehtävät eivät käsitä julkisen vallan käyttämistä. Vastaavasti eräisiin julkisiin hallintotehtäviin voi sisältyä julkisen vallan käyttöä, mutta kaikki julkisen vallan käyttö, kuten lainsäädäntövalta ja lainkäyttö, ei ole julkisen hallintotehtävän hoitamista. On syytä muistaa myös se, että perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä ei saa antaa yksityiselle.

Tämän uudistusesityksen yhteydessä on ollut tarpeen arvioida, tulisiko valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuutta koskeva erityisasema koskea muitakin kuin julkista valtaa käytettäessä aiheutuneita vahinkoja, kuten julkisen tehtävän tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyviä vahinkoja. Asia on merkityksellinen erityisesti standardisäännöksen ja puhtaan varallisuusvahingon kannalta. Kysymys on esillä myös arvioitaessa tarvetta säätää julkisyhteisölle toissijainen vastuu, kun julkisia tehtäviä on siirretty viranomaisorganisaation ulkopuolelle.

Kysymystä standardisäännöksen soveltamisalan laajentamisesta niin, että säännös koskisi myös julkista tehtävää tai julkista hallintotehtävää hoidettaessa aiheutuneita vahinkoja, ei voida pitää ajankohtaisena, kun keskusteltavana on enemmänkin se, pitäisikö säännös kokonaan poistaa. Olennainen kysymys sitä vastoin on, pitäisikö vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ssä säädettyä julkisyhteisön korvausvelvollisuutta puhtaasta varallisuusvahingosta vastaavasti laajentaa.

2.4.3 Standardisäännös

Vahingonkorvauslailla julkisyhteisölle säädettiin yleinen ja ensisijainen korvausvastuu sen toiminnassa aiheutuneista vahingoista. Samalla lakiin otettiin kuitenkin eräitä julkisen vallan käytön korvausvastuuta rajoittavia säännöksiä, jotka ovat yhä alkuperäisinä voimassa. Näistä eniten keskustelua on herättänyt vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentissa oleva standardisäännös, jonka mukaan julkisyhteisöllä on vastuu julkista valtaa käytettäessä aiheutetusta vahingosta vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Korvausvastuun perusteeksi ei siis tämän perusteella riitä pelkästään virhe tai laiminlyönti vaan lisäksi vaaditaan, että toiminta ei ole vastannut sille asetettavaa kohtuullista tasoa.

Standardisäännöksen tarkoituksena on ollut estää se, että valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön korvausvastuu muodostuisi ennakoimattoman laajaksi. On muistettava, että ennen vahingonkorvauslakia valtio vastasi pääsääntöisesti sen toiminnassa aiheutuneista vahingoista vain toissijaisesti eli silloin, kun vahingon aiheuttanut virkamies ei kyennyt täyttämään korvausvelvollisuuttaan. Vahingonkorvauslailla toteutettu julkisyhteisön korvausvastuun laajennus oli siten merkittävä. Sodanjälkeisinä vuosikymmeninä ja erityisesti 1960- ja 1970-luvuilla julkinen sektori laajeni huomattavasti ja lailla säädettiin viranomaisille kokonaan uudenlaisia tehtäviä. Lisääntyneitä lakisääteisiä tehtäviä varten perustettiin uusia viranomaisia ja julkissektorin palveluksessa olleen henkilöstön määrä kasvoi voimakkaasti. On ymmärrettävää, että näissä oloissa on pidetty tarpeellisena ottaa vahingonkorvauslakiin säännös, jonka perusteella voitaisiin korvaustilanteissa ottaa riittävästi huomioon julkisyhteisön lakisääteisten tehtävien laatu, samalla kun valtion ja kunnan korvausvelvollisuuden perusteita on olennaisesti laajennettu.

Ruotsin vuoden 1972 vahingonkorvauslakiin sisältyi täysin saman sisältöinen standardisäännös. Se kuitenkin kumottiin jo vuonna 1990. Muutoksen perustelujen mukaan yleinen tuottamusarviointi sekä teon ja vahingon välistä riittävää syy-yhteyttä koskeva vaatimus suojaavat tarpeeksi julkista valtaa liian laajalta korvausvastuulta. Katsottiin myös, että korvausvastuun kaksivaiheisuus eli että ensin arvioidaan, onko julkista valtaa käytettäessä tapahtunut virhe tai laiminlyönti ja tämän jälkeen vielä, onko toiminnassa kuitenkin noudatettu hyväksyttävää laatutasoa, tekee sääntelystä varsin monimutkaisen ja vaikeatajuisen. Kansalaisten saattoi lisäksi olla vaikeata ymmärtää, miksi julkinen valta vapautui virheestä huolimatta korvausvastuusta sillä perusteella, että viranomaisen katsotaan toimineen hyväksyttävän standardin mukaisesti, eikä säännöksen katsottu olleen omiaan lisäämään kansalaisten luottamusta viranomais-toimintaa kohtaan. (Prop. 1989/90:42 s. 12–16)

Ruotsissa toisaalta korostettiin, että standardisäännöksen taustalla olevat näkökohdat eivät säännöksen kumoamisesta huolimatta menettäisi merkitystään tuottamusarvioinnissa. Arvioitaessa, onko viranomaisen toiminta ollut virheellistä tai huolimattonta, merkitystä tuli edelleen antaa sille, mitä viranomaiselta voidaan kohtuudella vaatia ottaen huomioon toiminnan laatu ja tarkoitus, mutta korvausvaatimusta ei voitu enää hylätä yksinomaan sillä perusteella, että hyväksyttävää standardia oli noudatettu. Ruotsista saadun tiedon mukaan standardisäännöksen kumoaminen ei ole aiheuttanut myöhemmin ongelmia tai keskusteluja.

Myös Suomessa standardisäännöstä on arvosteltu. Esimerkiksi julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevassa selvityksessä (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 59/2010) katsottiin, että perustuslaki ja hallintolaki (434/2003, HL) asettavat julkisen vallan käytölle tiukempia huolellisuusvaatimuksia kuin standardisäännöksen mukaisen ”kohtuullisen” huolellisuuden. Säännös ei myöskään johda yhdenmukaiseen ja

ennustettavaan korvauskäytäntöön. Selvityksen mukaan kaiken kaikkiaan ei ole rationaalisia perusteita rajoittaa julkisyhteisön korvausvastuuta enempää kuin vahingonkorvausoikeuden yleisistä perusteista voidaan johtaa (s. 75–77).

Oikeuskäytännön perusteella on vaikea tarkkaan arvioida, mikä tosiasiallinen merkitys standardisäännöksellä lopulta on. Niin kuin aiemmin on jo todettu, korkein oikeus ei ole ennakkoratkaisuissaan juurikaan erikseen tarkastellut, mitä kohtuudella asetettavien vaatimusten noudattamisen voidaan katsoa kulloinkin edellyttävän vaan tämä on enemmänkin ollut osa yleistä tuottamusarviota. Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO 2011:37 on yleisellä tasolla todettu, että arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota virkatoimen ja sen moitteettoman hoitamisen merkitykseen etenkin sen tahon kannalta, jonka oikeuksiin toimi kohdistuu. Ennakkopäätöksessä korostetaan siis sitä, mikä merkitys virheellisellä virkatoimella on ollut vahingon kärsineen asemaan. Tässä yhteydessä voidaan mainita korkeimman oikeuden ennakkopäätös KKO 2001:93, jossa kunta, joka oli laiminlyönyt järjestää lapselle lapsen päivähoidosta annetun lain mukaisesti päivähoitopaikan, veloitettiin suorittamaan lapsen vanhemmalle vahingonkorvausta ilman, että kunnan vastuuta olisi rajoittanut vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin säännös. Perusteluissaan korkein oikeus totesi, että kunnalle laissa säädetty velvollisuus on sisällöltään sellainen, että jos päivähoitopaikkaa ei siihen oikeutetulle osoiteta, tämä jo sinänsä merkitsee, että tehtävälle asetettuja vaatimuksia ei ole täytetty myöskään vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin kannalta, mutta että toisin saattaisi olla, jos kysymys olisi esimerkiksi kunnan järjestämän hoitopaikan sijainnista tai tasosta.

Ei ole tietävästi yhtään ennakkoratkaisua, jossa korkein oikeus olisi todennut virheen tai laiminlyönnin, mutta katsonut, että toiminnalle asetettavia kohtuullisia vaatimuksia on kuitenkin noudatettu. Oikeuskäytännön ja korvauskäytännöstä saatujen tietojen perusteella näyttää siltä, että standardisäännöksellä ei ole ollut ainakaan merkittävää ohjaavaa vaikutusta siinä, mitkä vahingot tulevat vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n perusteella korvattaviksi ja mitkä eivät. ”Kohtuullisille vaatimuksille” on myös vaikea antaa yleispätevää sisältöä, kun soveltamistilanteet ovat aina tapauskohtaisia. Olisi liksäksi periaatteellisesti ongelmallista luoda jotakin yleistä linjausta siitä, milloin hyväksyttäviä standardeja voidaan katsoa noudatetun ja siten korostaa sitä, että julkisyhteisö ei välttämättä vastaa virheestään tai laiminlyönnistään.

Standardisäännös koskee vain julkisen vallan käyttämistä. Jos vahinko aiheutetaan hoidettaessa julkista hallintotehtävää, jota ei voida pitää julkisen vallan käyttämisenä, julkisyhteisö ei voi korvausvelvollisuudesta vapautuakseen vedota siihen, että sen toiminnassa on noudatettu tehtävän suorittamisen asettamia kohtuullisia vaatimuksia. Korvausvelvollisuus määräytyykin tällöin yleisten säännösten perusteella. Kuitenkin useat standardisäännöksen säätämiseen johtaneet perusteet soveltuvat myös julkisyhteisön muuhunkin toimintaan. Viranomaiset hoitavat kaikkia lakisääteisiä tehtäviään

yleisen edun vuoksi eivätkä voi kieltäytyä käsittelemästä niille kuuluvia asioita virhevaaran vuoksi. Voi olla vaikea perustella, miksi korvausvastuuta arvioidaan hyväksyttävien toimintastandardien perusteella julkisen vallan käytössä mutta ei julkisten hallintotehtävien hoitamisessa. Näin on etenkin, kun lainkäytössä ja perinnäisessä hallintotoiminnassa julkisen vallan virheettömyydelle voidaan asettaa tavallista ankarammat vaatimukset.

Vahingonkorvauslain esitöissä (HE 187/1973 vp s. 18) mainitut perusteet, joille standardisäännöksen soveltamisessa voitaisiin antaa merkitystä, eivät enää kaikilta osin vastaa nykyasitusta julkisyhteisön vastuusta. Yleisesti ottaen tänä päivänä on vaikea antaa vastuusta vapauttavaa merkitystä sille, ”ovatko virheen syntymiseen vaikuttaneet viranomaisten toimintatapojen tai organisaation epätarkoituksenmukaisuus vai henkilökunnan vähyys tai puutteelliset toimintamahdollisuudet”. Julkisen vallan tehtävänä on huolehtia siitä, että lakisääteisten tehtävien hoitaminen on tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja riittävästi resursoitu. Hyväksyttävänä tuskin voidaan pitää esimerkiksi sitä, että valtio, otettuaan pakolla haltuun esimerkiksi ulosmitatun tai takavarikoidun ajoneuvon, voisi vapautua korvaamasta ajoneuvon vahingoittumista säilytyksen aikana viittaamalla viranomaisen puutteellisiin säilytystiloihin tai henkilöstövajaukseen (ks. KKO 1994:121 ja KKO 2011:37). Toisaalta oikeuskäytäntö siitä, mikä on kunnan vastuu rakennustarkastuksen perusteella rakentamisessa aiheutuneista virheistä, näyttää vakiintuneelta ja vastaavan tarkastustoiminnasta johtuvalle korvausvastuulle asetettuja perusteita (KKO 1985-II-39, KKO 1986-II-6, KKO 1998:9, KKO 2001:2, KKO 2008:62).

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentissa oleva standardisäännös koskee vain julkisyhteisön mutta ei vahingon aiheuttaneen virkamiehen tai muun työntekijän korvausvelvollisuutta. Lain esitöidenkin mukaan ”ehdotettu rajoitus ei sellaisenaan supista loukatun oikeutta vaatia korvausta suoraan virheen tehneeltä virkamieheltä lakiehdotuksen 4 luvun 2 §:n nojalla” (HE 187/1973 vp s. 18). Vaikka siis julkisyhteisö vapautuisi korvausvelvollisuudesta sillä perusteella, että toimen tai tehtävän suorittamiselle asetettavia kohtuullisia vaatimuksia on noudatettu, virheeseen tai laiminlyöntiin syylistynyt julkisyhteisön virkamies voitaisiin kuitenkin tuomita korvausvelvolliseksi. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että virkamiehen korvausvelvollisuus työntekijänä määräytyy vahingonkorvauslain 4 luvun 1 §:n perusteella kohtuusharkinnan mukaan ottamalla huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Jos työntekijän viaksi jää lievä tuottamus, saman lainkohdan mukaan korvausta ei ole edes tuomitava. Tämän kohtuusharkinnan perusteella lopputulos saattaa olla se, että julkisyhteisön vapautuessa korvausvelvollisuudesta standardisäännöksen vuoksi myöskään työntekijää ei tuomita korvausvelvolliseksi tai korvausvelvollisuuden määrä on merkittävästi pienempi kuin aiheutunut vahinko. Oikeuskirjallisuudessa tätä julkisyhteisön ja sen työntekijän korvausvelvollisuuden eroa on joka tapauksessa pidetty epäkohtana.

Kaiken kaikkiaan standardisäännöksen oikeus- ja korvauskäytäntöä ohjaava vaikutus näyttää jääneen vähäiseksi. Standardisäännöksen sanamuodon mukaista julkisyhteisön suppeampaa korvausvastuuta voi jo itsessään olla vaikea yleisesti perustella ottaen myös huomioon perustuslaissa ja hallintotoimintaa ohjaavassa lainsäädännössä viranomaistoiminnalle asetetut vaatimukset. Säännöksellä on vähintäänkin korvausvastuuta rajoittava sävy, ja se sisältää ainakin mahdollisuuden siihen, että korvausvastuu voi tällä perusteella rajautua pois tilanteessa, jossa korvausvelvollisuudesta vapautumista olisi vaikea yleisesti hyväksyä. Niin kuin oikeusministeriön vuoden 2010 selvityksessä on todettu, säännöksen kumoamisella voi olla symboliarvoa yksilön ja julkisen vallan välisessä suhteessa (s. 75). Standardisäännökseen liittyy myös muita periaatteellisia kysymyksiä, joita on osin tarkasteltu edellä. Todettakoon myös, että standardisäännökseen ei voida vedota vaadittaessa korvausta Euroopan unionin rikkomisesta taikka ihmisoikeuden loukkauksesta.

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. Esimerkiksi täysin ennakkoimattomista syistä johtuvien viranomaistehtävien ruuhkautumisen takia joidenkin vähemmän kiireellisten tehtävien suorittamista saatetaan joutua lykkäämään. Kokonaan uutta lainsäädäntöä taikka viranomaistoimintaa tai -menettelyä toimeenpantessa saattaa esiintyä alkuvaiheessa puutteita, joihin voi olla syytä suhtautua ymmärtävästi. Viranomaistehtävien luonteen vuoksi voidaan kansalaisilta edellyttää usein myös tiettyä sietämisvelvollisuutta ja sen hyväksymistä, että kaikki viranomistoiminnassa syntyneet vähäpätöiset vahingot eivät välttämättä tule korvattaviksi. Kaiken kaikkiaan voidaan olettaa, että standardisäännöksen kumoamisen vaikutukset jäävät vähäisiksi.

2.4.4 Puhdas varallisuusvahinko

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n ja 5 luvun 1 §:n perusteella julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan puhtaan varallisuusvahingon, kun se on aiheutettu julkista valtaa käytettäessä. Tämä vastuu on merkittävä, sillä tuomioistuinten ja viranomaisten virheellisistä päätöksistä syntyvät vahingot ovat yleensä juuri puhdasta varallisuusvahinkoa. Julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan muunlaisessa viranomaistoiminnassa aiheutuneen puhtaan varallisuusvahingon vain, jos se on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla, lähinnä virkarikoksella, tai korvaamiseen on muuten erittäin painavia syitä.

Oikeuskäytännössä korvausvelvollisuus puhtaasta varallisuusvahingosta vain harvoin perustuu erittäin painavaan syyhyn ja tämän korvausperusteen käyttöä pidetään poikkeuksellisenä. Nämä tapaukset ovat yleensä liittyneet esimerkiksi hyvän tavan vastaiseen menettelyyn elinkeinotoiminnassa. Korkein oikeus ei ole antanut sellaista ennakkopäätöstä, jossa julkisyhteisö olisi tuomittu korvausvelvolliseksi erittäin painavan syyn perusteella, eikä julkisyhteisöjen korvausvastuu ole tämän korvausperusteen kautta tosiasiallisesti laajentunut. Todettakoon tässä yhteydessä kuitenkin, että korkein oikeus tuomitsi ennakkopäätöksessä KKO 1999:32 katsottuaan että tapauksessa ei ollut kysymys julkisen vallan käytöstä, valtion korvausvelvolliseksi telakkayhtiön rahoitusneuvotteluihin liittyvästä valtion tiedotustoiminnasta varustamolle aiheutuneesta vahingosta ilman, että valtion korvausvastuun perusteena olisi mainittu 5 luvun 1 §:n erittäin painavat syyt.

Oikeusministeriön toimeksiannosta laaditussa selvityksessä puhdasta varallisuusvahinkoa koskevan sääntelyn uudistamistarpeesta (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2002:26) ei tuotu esiin seikkoja, joiden vuoksi julkisyhteisön korvausvelvollisuutta puhtaasta varallisuusvahingosta tulisi vahingonkorvauslaissa laajentaa. Selvityksessä ehdotettiin, että rangaistavaksi säädettyä tekoa ja julkisen vallan käyttöä koskevat tunnusmerkistöt säilytettäisiin laissa. Selvityksessä ehdotettiin toisaalta muun muassa sen harkitsemista, osoittaako erittäin painavien syiden ilmaisu ylipääntänsä parhaalla mahdollisella tavalla varallisuusvahinkojen korvauspiirin määrittämisen ja voitaisiinko käyttää korvauskelpoisuutta hieman lievemmin rajoittavia ilmaisuja (esimerkiksi ”erityiset syyt” tai ”painavat syyt”). Sanamuodon muuttamiseen ei kuitenkaan nähty välttämätöntä tarvetta, sillä varallisuusvahinkojen korvausedellytyksiä ei voitu katsoa määritellyn laissa liian suppeiksi.

Tämän uudistuksen yhteydessä ei ole ilmennyt tarvetta yleisesti laajentaa sitä korvausvelvollisuutta, joka julkisyhteisöllä on vahingonkorvauslain mukaan sen toiminnassa aiheutetusta puhtaasta varallisuusvahingosta. Perusteltuna ei siten pidetä esimerkiksi sitä, että vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ssä ”julkisen vallan käytön” tilalle tulisi ”julkisen tehtävän hoitaminen”. Tällainen muutos voisi laajentaa julkisen vallan vahingonkorvauslakiin perustuvaa korvausvastuuta vaikeasti ennakoitavalla tavalla. Korvausvastuun piiriin tulisivat tällöin itse asiassa kaikenlaisessa viranomaistoiminnassa aiheutuneet varallisuusvahingot.

Julkisen vallan käytön tunnusmerkistö on vakiintunut ja se muodostaa suhteellisen selkeän ja rajatun kokonaisuuden. Voidaan pitää perusteltuna, että korvausvastuu edelleenkin rajoittuu viranomaistoiminnan ydinalueelle, jossa julkisen vallan ja kansalaisten välillä vallitsee vahva riippuvaisuussuhde.

Huomattava myös on, että rangaistavaksi säädetyllä teolla julkisyhteisön toiminnassa aiheutetut vahingot voivat tulla vahingonkorvauslain mukaan korvattaviksi silloinkin, kun kysymys ei ole julkisen vallan käytöstä. Suomen virkarikossäännösten soveltamisalaa voidaan pitää varsin laajana ja virkavelvollisuuden rikkominen voi laissa säädettyin edellytyksin olla rangaistavaa myös tuottamuksellisena. Julkisyhteisö ei siis voi välttyä korvaamasta puhdasta varallisuusvahinkoa virkamiehen tai muun julkisyhteisön palveluksessa olevan syyllistyttyä rikolliseen menettelyyn.

”Erittäin painava syy” korvausperusteena antaa viime kädessä mahdollisuuden harkita tapauksen niin vaatiessa julkisyhteisön korvausvelvollisuutta silloin, kun muut perusteet eivät ole käytettävissä. Kynnys soveltaa tätä perustetta on oikeuskäytännössä tosin ollut korkealla. Tämän soveltamisalaltaan yleisen korvausperusteen pääasiallinen käyttöala on ollut muualla kuin viranomaistoiminnassa, erityisesti elinkeinotoiminnassa. Tämän vuoksi on luonnollista, että korvausperusteen mahdollisia tarkistamistarpeitakin tulee arvioida laajemmassa yhteydessä.

Niin kuin vuoden 2002 selvityksessä todetaan, yleislakina toimivan vahingonkorvauslain tarkistamisen ohella tai asemesta voidaan varallisuusvahingon sääntelyssä kehittää myös erityislainsäädäntöä. Niin kuin aikaisemmin on todettu, erityisesti valtion vastuuta varallisuusvahingoista on vuosien mittaan laajennettu erityislainsäädännössä, jossa kulloisenkin sääntelyn tarpeet on voitu ottaa asianmukaisesti huomioon.

2.4.5 Viranomaisinformaatio

Tietojen antamiseen viranomaista velvoittava lainsäädäntö

Tietojen antaminen julkishallinnon asiakkaalle on viranomaistoiminnan keskeisiä tehtäviä. Viranomaisella on tietojen antamiseen laissa säädetty velvollisuus. Tämä velvollisuus voidaan perustaa paitsi perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaiseen julkisuusperiaatteeseen, joka merkitsee oikeutta saada tietoja viranomaisen toiminnasta ja sen julkisista asiakirjoista, myös perustuslain 21 §:ssä turvattuihin hyvän hallinnon takeisiin, joka edellyttävät viranomaistoiminnalta muun muassa hyvää palvelua.

Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolaissa. Lakia sovelletaan julkisten hallintotehtävien hoitamiseen riippumatta siitä, käytetäänkö tehtävässä julkista valtaa vai ei. Myös yksityisen toimijan on noudatettava hallintolakia, kun sen tehtäväksi on annettu julkisen hallintotehtävän hoitaminen.

Hallintolaissa on säännöksiä hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista (6 §), palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta (7 §) sekä myös asiakkaan neuvonnasta ja opastamisesta (8 §). Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen velvollisuutena on antaa toimivaltansa rajoissa asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonnan on oltava maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pykälän 2 momentin mukaisesti pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Viranomaisen yleisestä velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa säädetään viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 20 §:ssä. Viranomaisella on velvollisuus tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa (20 § 2 momentti). Tämä velvoite koskee viranomaisten ohella myös julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa.

Tietojen antaminen on tosiasiallista hallintotoimintaa. Hallintolain 8 §:n 1 momentin tarkoittamassa neuvonnassa tietoja annetaan yleensä tiettyä tapausta varten ja siihen liittyy myös neuvonnan kohteen ohjaus, joskin neuvonta voi olla myös yleisluontoisempaa tiedon antamista. Neuvonta on kuitenkin aina yksityiskohtaisempaa palvelua kuin tiedottaminen, jossa tietoja annetaan yksilöimättömälle kohderyhmälle tai määrätyille tietoa tarvitseville henkilöille. Tiedottaminen ei yleensä liity yksittäiseen asiaan, vaan johonkin laajempaan kokonaisuuteen. Yksityiskohtaisestakaan neuvonnasta ei toisaalta voida johtaa viranomaisen velvollisuutta asiakkaan avustamiseen.

Hallintolain ja julkisuuslain viranomaista velvoittavan sääntelyn lisäksi eri hallinnonaloja koskevissa laeissa on voitu säätää tietojen antamiseen velvoittavista täydentävistä säännöksistä. Niissä on voitu ottaa huomioon kulloisenkin toiminnan erityispiirteet. Tällaista sääntelyä on esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (821/2000). Kuntalain 29 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta tiedottaa ja antaa riittävästi tietoa sen asukkaille, palvelun käyttäjille ja yhteisöille. Kunnan viestinnässä käytettävän kielen on oltava selkeää ja ymmärrettävää sekä otettava huomioon eri asukasryhmien tarpeet (29 § 3 momentti).

Oikeus korvaukseen väärästä viranomaisinformaatiosta

Yksilöille ja yhteisöille oikeuksia ja velvollisuuksia asettavaa uutta lainsäädäntöä tulee koko ajan lisää. Lainsäädäntö ja sen vaikutukset voidaan toisinaan kokea monimutkaisina. Viranomaisella on keskeinen rooli sen varmistamisessa, että laissa yksilöille ja yhteisöille säädetyt oikeudet ja velvollisuudet tulevat myös yksittäistapauksessa ymmärretyksi oikein. Oikeasisältöinen ja -aikainen viranomaisinformaatio on omiaan

varmistamaan lainsäädännön asianmukaisen toimeenpanon ja oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen. Tiedon antamisessa apuna voidaan käyttää erilaisia nykyaikaisia tiedonvälityskanavia. Toisaalta viranomaisinformaatiokin voi joskus olla virheellistä, harhaanjohtavaa tai puutteellista tai sen antaminen voidaan jopa kokonaan laiminlyödä.

Viranomaisen antamista vääristä tiedoista voi aiheutua vahinkoa esimerkiksi, jos etuus tai palvelu jää sen vuoksi saamatta tai annettujen tietojen perusteella tehdyistä turhista tai vääristä toimenpiteistä aiheutuu kustannuksia. Huolimattomuus tietojen antamisessa saattaa aiheuttaa vahinkoa paitsi tietojen saajalle myös niille, joiden toiminnasta tietoa annetaan (KKO 1995:111). Kysymys on yleensä taloudellisen vahingon aiheutumisesta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan ottanut kantaa siihen, miten hallintolain 8 §:n mukaista viranomaisen neuvontavelvollisuutta on arvioitava perustuslain 124 §:n yksityiselle hoidettavaksi siirrettävien tehtävien kannalta (esim. PeVL 20/2006 vp, PeVL 11/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat liittyneet esimerkiksi ajoneuvoverolakia koskevaan avustavaan puhelinpalveluun sekä tilatukijärjestelmän mukaiseen tilaneuvontaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan neuvonnassa on viranomaisen lakisääteisenä tehtävänä kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä. Perustuslakivaliokunnan arvioitavana olevissa tehtävissä ei kuitenkaan valiokunnan mukaan ollut kysymys julkisen vallan saati merkittävän julkisen vallan käytöstä, koska tehtävät eivät sisältäneet esimerkiksi päätöksentekovallan käyttöä.

Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO 1989:50 julkisen vallan käyttönä pidettiin työvoimaneuvojan antamaa neuvontapalvelua, joka muodosti olennaisen osan hänen virkatehtävistään ja joka koski tietoja kysyjille tärkeiden ja heihin pakottavina sovellettavien säännösten ja määräysten sisällöstä. Tietojen laadun ja tarkoituksen perusteella korkein oikeus piti työvoimaneuvojan menettelyä julkisen vallan käyttönä.

Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO 2009:24 on toisaalta katsottu, että kun toimistosihteerin virkatehtäviin ei kuulunut neuvominen työ- ja oleskelulupien vai- kutuksista muualla kuin Suomessa, ei virheellisen neuvon välittämistä yhtiölle työlu- pien merkityksestä Espanjassa työskentelyn kannalta voitu tapauksen olosuhteissa pitää julkisen vallan käyttönä. Virheellisen neuvon välittäessään toimistosihteerin oli menetellyt huolimattomasti, mutta koska vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukaisia erittäin painavia syitä ei ollut, yhtiölle ei tuomittu maksettavaksi korvausta puhtaasta varallisuusvahingosta. Ennakkopäätöksessä korkein oikeus erikseen totesi, että lähtö- kohtaisesti neuvojen antaminen ei sisällä sellaista puuttumista yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, että kyse olisi julkisen vallan käytöstä, mutta että vahingonkorvauslain

esitöiden perusteella viranomaisen neuvontatoimintaa ei voitu kokonaan sulkea pois sellaisen julkisen vallan käytön piiristä, josta voi seurata korvausvastuu (kohta 11).

Korkeimman oikeuden uusimmassa viranomaisinformaatiota koskevassa ennakkopäätöksessä KKO 2022:21 kaupungin katsottiin käyttäneen julkista valtaa, kun se oli virheellisesti ohjeistanut vaikeavammaista henkilöä henkilökohtaista avustajaa varten tarkoitetun työntekijäin ryhmähenkivakuutuksen vapaaehtoisuudesta, vaikka sen ottaminen olisi ollut pakollista. Kaupunki oli lisäksi laiminlyönyt muuttaa antamaansa ohjetta ja ilmoittaa siitä. Korkein oikeus totesi, että julkisen vallan käytön tulkinta oli perusteltua perustaa apulaisoikeuskanslerin erään ratkaisun yhteydessä esittämän päinvastaisen kannanoton sijasta vahingonkorvauslain esitöihin ja korkeimman oikeuden vahingonkorvausvastuuta koskevaan oikeuskäytäntöön. Ennakkopäätös osoittaa, että julkisen vallan käyttöä tulee vahingonkorvausasiassa arvioida ennen muuta vahingonkorvausoikeuden lähtökohdista käsin. Julkisen vallan käytön määritelmä voi siten asiayhteydestä riippuen toisinaan vaihdella. Ennakkopäätöksessä tehtyä tulkintaa julkisen vallan käytöstä voidaan pitää vahingon kärsijän kannalta korvausmyönteisenä.

Kuten edellä on jo todettu, viranomaistiedottamista on käsitelty korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO 1999:32. Siinä valtion tiedotustoimintaa ei pidetty julkisen vallan käyttämisenä. Valtio tuomittiin kuitenkin korvausvelvolliseksi sillä perusteella, että varustamoyhtiö oli ollut oikeutettu luottamaan valtion sille antamiin tietoihin. Korvausvelvollisuutta ei kuitenkaan perustettu vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ssä tarkoitettuihin erittäin painaviin syihin.

Korkeimman oikeuden muutamien tapauskohtaisten ennakkopäätösten perusteella on vaikea yleispätevästi todeta, milloin viranomaisneuvontaa voidaan oikeuskäytännön mukaan pitää julkisen vallan käyttämisenä. Vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukaisia erittäin painavia syitä ei myöskään ole oikeuskäytännön perusteella näissä tilanteissa sovellettu korvausvastuun täydentävänä perusteena. Jossain määrin oikeudellista epäselvyyttä on siis siitä, milloin väärästä tiedosta voi seurata julkisyhteisön korvausvastuu. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä väärin tietojen antamisesta on voitu esittää maksettavaksi hyvitystä (esim. EOA 2556/4/12, AOA 380/4/11) ilman kannanottoa siitä, olisiko julkisyhteisöllä asiassa korvausvelvollisuutta vahingonkorvauslain mukaan. Muutenkin viranomaiskäytännössä korvausta virheellisestä neuvonnasta on saatettu maksaa asiakasmyönteisesti tarkastelematta tarkemmin vahingonkorvauslain 5 luvussa säädettyjen korvausedellytysten täyttymistä. Yhdenvertaisuuden ja ennustettavuuden kannalta eriytynyttä korvauskäytäntöä ei ole kaikilta osin pidettävä suotuisana.

Informaatiovirheen korvattavuuteen liittyy monia vaikeastikin arvioitavia erityispiirteitä. Yksilöllä on katsottava olevan selvittämis- ja selonottovelvollisuus omassa asiassaan, jolloin mikä tahansa informaatioissa ilmennyt epäselvyys ei voi olla katsottavissa yksin viranomaisen syyksi. Myös yksilön itsensä antamat tiedot vaikuttavat annettavan tiedon sisältöön. Kansalaisen on toisaalta voitava luottaa viranomaiselta saamaansa neuvoon tai ohjeistukseen. Viranomaisinformaatioon liittyvät tilanteet voivat vaihdella paitsi saadun ohjeen tai neuvon sitovuuden myös sen osalta, millä tavalla neuvo tai ohje on saatu. Neuvonnassa tai ohjeistuksessa esille tulleet asiat voivat toisinaan olla niin monimutkaisia, että annettavaa tietoa voi olla vaikea pelkistää selkeän ohjeen tai neuvon muotoon eikä erilaisia soveltamistilanteita ole välttämättä edes mahdollista esittää tyhjentävästi. Kansalaisilla on toisaalta nykyisin hyvät mahdollisuudet saada tarkempaa ja ajankohtaisempaa tietoa erilaisista sähköisistä palveluista, myös muualta kuin viranomaiselta. Monet viranomaiset tarjoavatkin erilaisia neuvontapalveluita, kuten tekoälyyn pohjautuvia chat-palveluita, jotka voivat korvata ihmisen toimintaan perustuvan henkilökohtaisen palvelun. Tietojen antamisessa on yleensä aiheellista ottaa myös huomioon eri asiakasryhmien tarpeet.

Oikeusministeriön selvityksessä puhdasta varallisuusvahinkoa koskevan sääntelyn uudistamistarpeesta (2002) todettiin, että informaatiovastuuseen liittyy siinä määrin vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n alaan kuuluvista varallisuusvahinkotapauksista poikkeavia piirteitä, että sen erillistä sääntelyä oli syytä harkita. Oikeusministeriön selvityksessä julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta (2010) vahingonkorvauslakiin ehdotettiin otettavaksi erillinen säännös, jonka perusteella virheellisestä tai laiminlyödyistä viranomaisneuvonnasta aiheutuva varallisuusvahinko tulisi korvattavaksi. Selvityksen mukaan yksityisen oikeusturva kohenisi, jos viranomaisen neuvontaan liittyvästä vastuusta säädettäisiin siten, että vastuuta varallisuusvahinkojen korvaamisesta ei sidottaisi toiminnan luonteeseen eli julkisen vallan käyttöön. Selvityksestä saaduissa lausunnoissa sääntelyn tarpeellisuudesta esitettiin eri suuntaisia kannanottoja (Lausuntotiivistelmä, Mietintöjä ja julkaisuja 10/2011).

Ruotsissa pääosin edellä esitetyistä syistä vahingonkorvauslakiin otettiin vuonna 1999 erityinen säännös (Skadeståndslag 3 luku 3 §), jonka mukaan valtion tai kunnan on korvattava viranomaisen virheestä tai laiminlyönnistä tietoja tai neuvoja antamalla aiheutunut puhdas varallisuusvahinko, jos siihen on olosuhteisiin nähden erityisiä syitä. Harkinnassa otetaan huomioon erityisesti tiedon tai neuvon luonne, yhteys viranomaisen toimialaan ja olosuhteet, joissa tiedot on annettu. Muissa oikeusvertailun kohteena olevissa Euroopan maissa ei tiettävästi ole nimenomaista korvaussääntelyä viranomaisinformaatiosta, mutta siihen on voitu ottaa kantaa oikeuskäytännössä.

2.4.6 Julkisyhteisön vastuu muun kuin viranomaisen aiheuttamasta vahingosta

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon periaatteessa riippumatta siitä, kuka vahingon on aiheuttanut. Valtion, kunnan ja muiden julkisyhteisöjen lakisääteisen tehtäväjaon perusteella määräytyy tällöin se, mihin näistä vastuu kohdistuu. Samassa lainkohdassa kuitenkin säädetään, että jos julkinen tehtävä on annettu yksityisen yhteisön hoidettavaksi, tällä yhteisöllä on samanlainen korvausvelvollisuus sen toiminnassa julkista valtaa käytettäessä aiheutetusta vahingosta kuin julkisyhteisöllä. Korvausvelvollinen on siis julkisyhteisön sijasta tämä muu yhteisö, joka toimii mahdollisessa korvausriidassa täysin itsenäisesti ja vastaa tuomitusta korvauksesta omalla varallisuudellaan.

Ruotsissa asia on toisin, sillä julkisyhteisö eli valtio, kunta, kuntayhtymä tai alue on korvausvelvollinen myös silloin, kun vahinko julkista valtaa käytettäessä on aiheutunut yksityisen toiminnassa. Vahingon kärsineelle vahingosta vastaa siis aina julkisyhteisö, joko valtio taikka kunnallinen organisaatio.

Niin kuin aiemmin on selostettu, lailla on voitu antaa myös yksittäiselle henkilölle oikeus käyttää tehtävässään julkista valtaa. Julkisyhteisö vastaa tällaisen henkilön, kuten kalastusenvälvojan tai kaupanvahvistajan julkista valtaa käytettäessä aiheuttamasta vahingosta jo suoraan vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin perusteella.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän siirtäminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää paitsi, että se on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, myös että siirtäminen ei saa heikentää perusoikeuksia, oikeusturvaa ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp s. 179) mukaan säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Hallituksen esityksessä todetaan muun muassa, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Huomiota olisi kiinnitettävä muun muassa yhdenvertaisuuteen (PL 6 §), yksilön kielellisiin perusoikeuksiin (PL 17 §), oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta. Perustuslakivaliokunta on antanut useita lausuntoja, joissa se on arvioinut näiden vaatimusten sisältöä ottaessaan kantaa siihen, täyttyvätkö julkisten hallintotehtävien siirtämiselle perustuslaissa säädetty edellytykset. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että uskotaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännöspäätöksistä taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa, mikä

merkitsee sitä, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että julkista hallintotehtävää hoidetaan virkavastuulla.

Perustuslain soveltamiskäytännössä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten heikentämisen kieltä ei ole sisältänyt sitä edellytystä, että julkisyhteisön tulisi olla ainakin viime kädessä korvausvelvollinen siitä vahingosta, joka lakisääteisiä palveluja tuottavan yksityisen toiminnasta mahdollisesti voi aiheutua asiakkaille. Laissa tällaista vastuuta ei ole julkisyhteisölle säädettykään. Julkista hallintotehtävää hoitavan henkilön edellytetään kuitenkin toimivan virkavastuulla ja olevan vahingonkorvauslain 4 luvun 1 §:n mukaisesti korvausvelvollinen aiheuttamastaan vahingosta.

Jos julkista hallintotehtävää hoitava yksityinen yhteisö ei kykenisi maksuvaikeuksiensa vuoksi korvaamaan tällaista tehtävää hoitaessaan aiheuttamaansa vahinkoa, se voi jäädä kokonaan korvaamatta. Tällöin vahingon kärsinyt on huonommassa asemassa kuin jos viranomainen olisi itse huolehtinut tehtävästä. Vaikka vastaava vahinko voisikin tapahtua julkisyhteisön toiminnassa, julkisyhteisö kykenee aina maksamaan velkansa. Tästä on valtion osalta nimenomainen säännös perustuslain 88 §:ssä. Julkisyhteisöä ei voida asettaa konkurssiin.

Tapaukset, joissa julkista hallintotehtävää hoitava yksityinen yhteisö ei kykenisi korvaamaan aiheuttamaansa vahinkoa, eivät varmasti ole yleisiä. Kun julkinen hallintotehtävä annetaan lailla nimetyille yhteisölle, on jo lakia säädettäessä otettava huomioon yhteisön kyky huolehtia velvoitteistaan. Jos taas julkisyhteisö voi lain nojalla päättää julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle yhteisölle, on tämän kyky huolehtia velvoitteistaan otettava vastaavasti huomioon. Tarpeelliset säännökset tästä on voitu antaa myös delegoinnin mahdollistavassa laissa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa on seikkaperäiset säännökset siitä, mitä vaatimuksia yksityisen palveluntuottajan toimintakyvylle on asetettava ja miten tätä valvotaan (3 ja 6 luku).

Valtion vastuu voi olla merkityksellinen myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa turvatun omaisuudensuojan ja kansainvälisen oikeuden periaatteiden kannalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on jouduttu arvioimaan omaisuudensuojaa erityisesti tilanteissa, joissa valtionyhtiöt eivät ole kyenneet maksamaan velkaansa huonon taloudellisen tilanteensa vuoksi. Jos maksutuomiota ei kyetä panemaan täytäntöön, tämä voi loukata omaisuus-oikeutta. Siten kun valtio ei ole kyennyt takaamaan sitä, että maksutuomiota ei ole voitu panna täytäntöön valtionyhtiön maksuvaikeuksien takia, tämän on voitu katsoa loukkaavan omaisuudensuojaa. Jos täytäntöönpano merkittävästi viivästyy, tämä voi taas loukata ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynn-

nin takeista. Toisaalta on myös korostettu, että valtio ei voi yleisesti olla vastuussa yksityisten yhteisöjen veloista tai niiden toiminnassa aiheutetuista vahingoista. Riittää, että valtio huolehtii perintä- ja täytäntöönpanojärjestelmän toimivuudesta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on mahdollista rinnastaa edellä tarkoitetulla tavalla valtioon sidoksissa olevaan yhtiöön myös yksityinen yhtiö, joka lain perusteella hoitaa viranomaistehtävää. Siten valtion velvollisuudeksi saatetaan katsoa siitä huolehtiminen, että viranomaistehtävän hoitamisesta yksityiselle syntynyt korvausvelka maksetaan vahingon kärsineelle ja että hänen omaisuudensuojansa näin turvataan.

Tältä osin voidaan viitata myös Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisen oikeuden toimikunnan (International Law Commission) säännösluonnoksiin valtioiden vastuusta kansainvälisesti virheellisistä teoistaan (Draft Articles on Responsibilities of States for International Wrongfully Acts, 2001), joihin myös Euroopan ihmisoikeustuomio on viitannut (esim. Kotov v. Venäjä 3.4.2012). Luonnoksen 5 artiklan mukaan sellaisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön menettelyä, joka ei ole valtion toimielin, mutta jolle on lailla annettu hoidettavaksi viranomaistehtäviksi katsottavia tehtäviä, on kansainvälisoikeudellisesti pidettävä valtion menettelynä. Säännösluonnosten kommentaareissa mainitaan esimerkkeinä yksityisen turvayrityksen vartiointitehtävät vankilassa tai lentoyhtiölle annetut tehtävät, jotka liittyvät maahanmuuton ja karanteenin valvontaan. Näiden säännösluonnosten perusteella valtion nyt tarkoitettu vastuu voi johtua jo kansainvälisen oikeuden yleisistä periaatteista.

Hyväksyttävä tavoite sinänsä on, että asiakkaan asema ei mahdollisessa virhetilanteessakaan saisi olla yksityistämisen vuoksi heikompi kuin jos tehtävää hoitaisi viranomainen. Erityisen tärkeänä voidaan pitää sitä, että julkista valtaa käytettäessä aiheutunut vahinko ei voi jäädä korvaamatta sen vuoksi, että tehtävä on annettu lailla tai sen nojalla muulle kuin viranomaiselle. Aiemmin todetusti julkisen vallan käyttö on julkisten tehtävien ydinaluetta ja siinä julkisen vallan vastuu on korostettua. Se vaatimus, että valtio ja mahdollisesti muut julkisyhteisöt vastaavat ainakin toissijaisesti tällaisesta vahingosta, voidaan johtaa myös kansainvälisoikeudellisista velvoitteista. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa siitä, että perustuslain 124 §:n mukaan merkitävää julkisen vallan käyttöä ei voida siirtää yksityiselle.

Jos halutaan, että asiakkaan asema virhetilanteessa ei ylipäättänsä saisi olla heikompi kuin jos viranomainen huolehtisi julkisesta hallintotehtävästä, edellyttäisi tämä ainakin julkisyhteisön toissijaista vastuuta kaikista julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa aiheutetuista vahingoista.

Tällaista vastuuta arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon muulle kuin viranomaiselle annettujen julkisten hallintotehtävien laajuus. Jo hyvinvointialueiden järjestämistä vastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveyspalvelujen hankkiminen yksityisiltä palveluntuottajilta tulee olemaan mittavaa. Asiaa koskevan hallituksen esityksen mukaan lähtökohtaisesti mainittujen palvelujen järjestäminen ja myös tuottaminen ovat julkisia hallintotehtäviä, sillä niissä on kyse yksilön perusoikeuksien (PL 19 §) toteuttamisesta (HE 241/2020 vp s. 1113 ja 1114). Hyvinkin erilaisia ja moninaisia julkisia hallintotehtäviä on osoitettu lailla tai sen nojalla yksityisten hoidettavaksi, kuten valtion vientitakuiden myöntäminen, meripelastustoimi, vartioimisliiketoiminta, radioamatööritutkimuksen vastaanottaminen, lennonvarmistustoiminta, avioliiton esteiden tutkiminen, siviilipalveluspaikkana toimiminen, väestötietojen luovuttaminen, luotsaustoiminnan järjestäminen, viisumihakemuksiin liittyvät avustavat tehtävät, operatiiviset jätehuoltotehtävät, oikeusapu- ja edunvalvontatehtävät, tienpitoon liittyvät avustavat tehtävät ja asukasvalinta valtion tukemiin asumisoikeusasuntoihin. Valtion tai muun julkisyhteisön vastuun ulottuvuutta tai sen mahdollista määrää on kaiken kaikkiaan vaikea etukäteen määritellä julkisten hallintotehtävien moninaisuuden vuoksi.

Siltä osin kuin kysymys on julkisen vallan käytön ulkopuolelle jäävistä julkisista hallintotehtävistä, niitä hoidettaessa aiheutuneista vahingoista korvattavia ovat vahingonkorvauslain mukaan lähtökohtaisesti vain esinevahingot ja henkilövahingot. Tällaisten vahinkojen, toisin kuin yleisesti ottaen puhtaiden varallisuusvahinkojen varalta, on mahdollista suojautua laajalti vakuutuksin. Terveys- ja sairaanhoidon yhteydessä potilaalle aiheutunut henkilövahinko korvataan lakisääteisestä potilasvakuutuksesta. Käytettävissä oleva vakuutusturva vähentää siten tarvetta säätää vahingonkorvauslaissa julkisyhteisölle vastuu viranomaisorganisaation ulkopuolella aiheutuneesta vahingosta. Jos kuitenkin vakuutusta laajempi suoja on jollakin alalla tarpeen, se on hoidettavissa kyseistä alaa koskevin erityissäännöksin.

Painavat syyt puoltavat sitä, että myös julkisyhteisölle säädettäisiin vastuu siitä vahingosta, joka voi aiheutua yksityisen yhteisön hoitaessa lain perusteella viranomaistehetäviä. Esityksen mukaan tälle vastuulle tulisi säätää kaksi merkittävää rajausta. Ensinnäkään ei ole perustua Ruotsin tavoin säätää vastuuta ensisijaiseksi niin, että mahdolliset korvausvaatimukset olisi kohdistettava suoraan valtioon, hyvinvointialueeseen, kuntaan tai muuhun julkisyhteisöön, jonka vastuupiiriin asia kuuluu. Yleisesti ottaen on tarkoituksenmukaisempaa, että korvausasiat käsitellään osana asianomaisen yhteisön muuta, normaalia toimintaa. Tällä yhteisöllä on lähtökohtaisesti parhaat edellytykset arvioida korvausvaatimuksen aiheellisuutta ja tarvittaessa sopia asiasta. Vaa-

Ehdotuksen tavoitteiden kannalta on siten riittävää, että julkisyhteisön vastuu on toissijaista eli että korvausta voidaan vaatia julkisyhteisöltä, kun osoittautuu, että ensisijaisessa vastuussa oleva muu yhteisö ei kykene huolehtimaan korvausvelvollisuudestaan.

Erityinen tarve on nimenomaan sille, että julkisyhteisön toissijainen korvausvastuu koskee julkisen vallan käyttöä, joka on julkisten tehtävien ja julkisoikeudellisen oikeus-suhteen ydinaluetta ja jossa julkisen vallan vastuu on korostettua. Niin kuin on jo todettu, käsitteenä julkisen vallan käyttö on varsin vakiintunut ja siten toissijaisen vastuun laajuus on ennakoitavissa.

Siltä osin kuin kysymys on julkisen vallan käytön ulkopuolelle jäävistä julkisista hallintotehtävistä, niitä hoidettaessa aiheutuneista vahingoista korvattavia ovat vahingonkorvauslain mukaan lähtökohtaisesti vain esinevahingot ja henkilövahingot. Tällaisten vahinkojen, toisin kuin yleisesti ottaen puhtaiden varallisuusvahinkojen varalta, on mahdollista suojautua laajalti vakuutuksin. Jos kuitenkin vakuutusta laajempi suoja on jollakin alalla tarpeen, se on paremmin hoidettavissa kyseistä alaa koskevin erityissäännöksin kuin vahingonkorvauslakiin otettavalla toissijaista vastuuta koskevalla yleissäännöksellä. Sitä vastoin julkista valtaa käytettäessä on aiemmin todetusti korvattava myös puhdas varallisuusvahinko, joka on yleensä vaikeasti vakuutettavissa. Siten tämäkin korostaa tarvetta säätää julkisyhteisölle toissijainen vastuu nimenomaan muun yhteisön julkista valtaa käytettäessä aiheuttamista vahingoista.

2.4.7 Muutoksenhakuvaatimus

Vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:n muutoksenhakuvaatimus edellyttää, että tuomioistuimen tai viranomaisen päätöksen vuoksi vahinkoa kärsinyt pyrkii ensin muutoksenhaun avulla saamaan virheen korjatuksi ja vahingon estetyksi. Jos muutoksenhaku laiminlyödään ilman pätevää syytä, vahingon kärsinyt menettää nykyisen lain mukaan oikeutensa vahingonkorvaukseen.

Muutoksenhaun ensisijaisuus on edelleen hyväksyttävä lähtökohta. Se ilmentää yleistä vahingon minimoimisen periaatetta, jonka mukaan vahingon kärsineen on ryhdyttävä kaikkiin kohtuullisiksi katsottaviin toimiin vahingon estämiseksi tai sen vahingollisten vaikutusten rajoittamiseksi. Vahingonkorvauslaissa vahingon minimoimisen periaate voidaan johtaa myös lain 6 luvun 1 §:stä. Sen mukaan korvausta voidaan sovitella, jos vahingonkärsijän puolelta on myötävaikutettu vahinkoon. Oikeusvertailun kohteena olevissa Euroopan maissa muutoksenhakua viranomaisen päätökseen edellytetään yleensä ainakin jossakin muodossa joko nimenomaisen lainsäädännön nojalla tai vähintäänkin käytännössä.

Ruotsissa muutoksenhakuvaatimusta koskeva säännös poistettiin vahingonkorvauslaista vuoden 1990 lainmuutoksella, koska vahingonkorvauslain yleistä myötävaikutussäännöstä pidettiin riittävänä sääntelemään niitä tilanteita, joissa muutosta päätöksen ei oltu haettu. Lainmuutoksen esitöiden mukaan yleisen myötävaikutussäännöksen perusteella asiaa voitiin arvioida monipuolisemmin ja myös kohtuusseikat huomiioon ottaen (Prop. 1989/90:42 s. 19).

Oikeusministeriön selvityksessä (2010) ehdotettiin Ruotsin tavoin vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:n muutoksenhakuvaatimuksen poistamista, jolloin muutoksenhaun laiminlyöntiä arvioitaisiin vahingonkorvauslain 6 luvun 1 §:n yleisen myötävaikutussäännöksen nojalla.

Muutoksenhakuvaatimusta koskevan säännöksen säilyttämistä laissa voidaan edelleen pitää tarpeellisena. Etenkin hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on kehitetty siten, että viranomaisen virhe voidaan korjata nopeasti ja joustavasti erityisesti oikaisumenettelyä käyttämällä. Viranomaisen päätöksessä oleva virhe olisikin korjattava ja vahinko estettävä ensisijaisesti muutoksenhaun avulla. Tätä tavoitetta tukee se, että muutoksenhakuvaatimus ilmaistaan vahingonkorvauslaissa nimenomaisesti ja selkeästi. Muutoksenhakuvaatimuksen merkitys myös kasvaa, jos tässä esityksessä ehdotetuin tavoin kannekielto kumotaan. Tämäkin korostaa nimenomaisen säännöksen tarvetta.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:n muutoksenhakuvaatimusta on pidettävä varsin tiukkana. Jos muutoksenhaku laiminlyödään ilman pätevää syytä, oikeus korvaukseen menetetään kokonaan. Lain esitöiden mukaan pykälää sovellettaessa lähtökohtana on, että viranomaisen tekemä virhe tulee aina muutoksenhaun johdosta oikaistuksi, eikä asiaan vaikuta, millaiset tosiasialliset edellytykset asianomaisella olisi ollut muutoksenhaun menestykselliseen hoitamiseen (HE 187/1973 vp s. 18). Tätä kantaa voidaan pitää nyt turhan ankarana.

Korkein oikeus on pätevää syytä arvioidessaan todennut pykälän sanamuodon mahdollistavan tapauskohtaisen harkinnan, jossa voidaan ottaa huomioon viranomaistoiminnan luonne sekä vahinkoa kärsineen asema, oma toiminta ja henkilöön liittyvät syyt (KKO 2022:18). Ennakkopäätöksessä puolletaan siis vahingonkärsijän kannalta kohtuullisella tavalla pätevän syyn joustavaa ja tapauskohtaista tulkintaa. Näyttää siltä, että oikeuskäytännössä on pätevää syytä sovellettu kohtuuttoman lopputuloksen välttämiseksi tavalla, joka ei välttämättä täysin vastaa lain alkuperäistä tarkoitusta. Asianmukaista olisi, että suoraan lain sanamuodosta ilmenisi se, että kohtuusseikkojen sitä vaatiessa oikeutta korvaukseen ei menetettäisi muutoksenhaun laiminlyönnistä huolimatta. Samalla tulisi 6 luvun 1 §:n sovittelusäännöksen tavoin mahdollistaa myös se, että tapauksen niin vaatiessa oikeus korvaukseen voitaisiin menettää vain osittain.

2.4.8 Kannekielto

Vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:ssä säädetty kannekielto rajoittaa vahingon kärsineen oikeutta nostaa kanne valtiota vastaan ensinnäkin, kun vahingonkorvausta vaaditaan valtioneuvoston tai sen ministeriön taikka tuomioistuimen päätöksestä aiheutuneesta vahingosta. Kannetta ei saa nostaa, ellei päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka ellei virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa. Kanteen tutkiminen edellyttää siis käytännössä virheen toteamista ensin muutoksenhakumenettelyssä taikka virkarikos- tai vahingonkorvausoikeudenkäynnissä. Kanne valtioneuvoston päätöksestä voidaan tutkia myös, jos valtioneuvosto tai ministeriö on itse poistanut päätöksen tai muuttanut sitä.

Pykälän toinen virke koskee korvauksen vaatimista hallintoviranomaisen virheellisen päätöksen vuoksi. Kannetta ei pykälän edelleen alkuperäisen sanamuodon mukaan saa nostaa, kun päätökseen on haettu muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, virkaylioikeudelta tai valtioneuvostolta, siltä osin kuin päätös on jätetty pysyväksi. Kuten aikaisemmin on jo todettu, säännös on vanhentunut siltä osin kuin siinä mainitaan virkaylioikeus ja valtioneuvosto. Virkaylioikeus lakkautettiin vuonna 1987 valtion virkamieslainsäädännön voimaan tullessa eikä valtioneuvosto ole enää hallintolainkäytössä muutoksenhakuaste. Huomattava on, että pykälässä ei mainita hallinto-oikeuksia, joita ei vielä vahingonkorvauslakia säädettäessä ollut tuomioistuimina. Luvun 4 §:n muutoksenhakuvaatimuksesta kuitenkin johtuu, että jos hallintoviranomaisen päätöksestä on valitettu hallinto-oikeuteen, siitä tulee edelleen hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos päätös on vahingon kärsineelle vastainen.

Kannekiellon tarkoituksena on ollut suojata oikeusastejärjestystä ja estää se, että alempi tuomioistuin joutuisi tutkimaan ylemmän tuomioistuimen päätöksen oikeellisuuden. Toiseksi kiellolla on voitu varmistaa se, että hallintoviranomaisten ratkaisujen oikeellisuus tutkitaan ensisijaisesti hallintolainkäytön järjestyksessä. Näiltä osin kannekiellolle on olemassa edelleen varteen otettavia perusteita.

Ruotsissa kannekiellon yhtenä tarkoituksena on ollut estää se, että tuomioistuimet ryhtyisivät laajemmin tutkimaan valtion ylimpien demokraattisten toimielinten, yleensä poliittista harkintavaltaa sisältävien ratkaisujen oikeellisuutta. Suomessa tämä näkökohta ei ole ollut erityisesti esillä. Suomessa vahingonkorvauslain kannekielto koskee ylimmistä poliittisista valtioelimestä vain valtioneuvostoa, mutta ei tasavallan presidentin tai eduskunnan päätöksiä, kun taas Ruotsissa kielto ulottuu myös valtiopäivien päätöksiin. Suomessa korkein oikeus on ennakkopäätöksessään KKO 2006:71 tutkinut valtiota vastaan esitetyn korvausvaatimuksen, joka perustui muun muassa eduskunnan lainsäädäntötoimeen. Ratkaisun mukaan eduskuntaa ei lainsäätäjänä tulisi asettaa kansallisessakaan asiayhteydessä korvausvastuun ulkopuolelle, vaan eduskunnan tekemä lain sisältöä ja säätämisyjärjestystä koskeva ratkaisu voi perustaa valtiolle

korvausvastuun siinä tapauksessa, että ratkaisu on selvästi ristiriidassa perustuslain kanssa.

Riittävän painavaa perustetta ei ole enää esitettävissä valtioneuvoston tai sen ministeriöiden päätöksiä koskevalle kannekiellolle. Nämä päätökset ovat yleensä valituskelpoisia, jolloin tuomioistuinkontrolli voidaan muutoksenhaulla joka tapauksessa kohdistaa rajoituksetta näihin päätöksiin. Todettakoon myös, että valtioneuvoston päätöksestä voidaan ilman rajoituksia nostaa hyvityskanne valtiota vastaan naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain 12 §:n ja yhdenvertaisuuslain 26 §:n nojalla sillä perusteella, että päätös on syrjivä.

Myös tuomioistuinten päätöksiä koskevan kannekiellon tarpeellisuutta on tarkasteltava uudelleen. Olennaista on, että kannekieltoa ei voida soveltaa Euroopan unionin oikeuden (tuomio 30.9.2003, Gerhard Köbler v. Itävallan tasavalta, C-224-01, EU:C:2003:513, KKO 2013:58) eikä myöskään perus- ja ihmisoikeusloukkauksen (KKO 2016:20) yhteydessä. Näin ollen käräjäoikeus voi tutkia ensi asteena kanteen, jossa valtiolta vaaditaan vahingonkorvausta sen vuoksi, että ylimmän tuomioistuimen ratkaisu on unionin oikeuden vastainen taikka sillä on loukattu ihmisoikeuksia. Mahdollista myös on, että korvausvaatimukselle esitetään vaihtoehtoisia perusteluita, joista osa voi nojautua unionin oikeuden rikkomiseen tai ihmisoikeussopimuksen velvoitteisiin ja osa kansalliseen lakiin. Se, että osa näistä perusteista olisi jätettävä käsittelemättä kannekiellon vuoksi, voi johtaa epätydyttävään lopputulokseen. Ylipääntänsä se seikka, että osa tuomioistuimen päätöksiin kohdistuvista korvausvaatimuksista on kanneperusteen vuoksi kannekiellon alaisia ja osa ei, voi olla vaikea ymmärtää.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että kannekielto voi jo itsessään olla Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tai perustuslain 21 §:n vastainen rajoittaessaan oikeutta saada korvausasia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kannekielto ei toisaalta kokonaan estä kanteen tutkimista vaan asettaa sille eräitä rajoituksia, jotka edellyttävät vaatimuksen perusteiden käsittelyä toisessa tuomioistuinmenettelyssä. Ainakaan tois-taiseksi ihmisoikeustuomioistuimessa tai kansallisessa tuomioistuimessa kannekieltoa ei ole pidetty ihmis- tai perusoikeuksien vastaisena eikä esimerkiksi korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä kysymystä kiellon suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin ole tarkemmin käsitelty (KKO 2016:20 kohta 20).

Vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:n kielto koskee kaikkia vaatimuksia, joissa korvausta vaaditaan nimenomaan tuomioistuimen virheellisen päätöksen perusteella, mainituin unionin oikeuden rikkomista ja ihmisoikeusloukkausta koskevin poikkeuksin. Merkitystä ei ole sillä, minkä oikeusasteen päätöksestä on kysymys.

Jos korvausta sitä vastoin vaaditaan muun viranomaisen kuin tuomioistuimen tekemän virheellisen päätöksen perusteella tilanteessa, jossa päätöksen oikeellisuus on muutoksenhaun vuoksi tutkittu tuomioistuimessa, kannekielto on vain osittain voimassa. Näin on edellä todetusti silloin, kun hallintoviranomaisen päätöksestä on haettu muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, joka ei ole muuttanut päätöstä. Lain sanamuodon mukaan kannekielto pätee myös asian käsittelyn päättyessä siihen, että korkein hallinto-oikeus ei myönnä muutoksenhakijalle valituslupaa eikä siten tutki valitusta. Kannekielto ei toisaalta ole voimassa, jos hallinto-oikeuden muutoksenhaun vuoksi antamasta päätöksestä ei ole valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:n muutoksenhakuvaatimus kuitenkin pääsääntöisesti ohjaa hakemaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jolloin taas kielto on voimassa, jos hallinto-oikeuden päätöstä ei muuteta.

Kannekiellon ulkopuolelle jäävät myös esimerkiksi kanteet, jotka koskevat ulosottomiehen tai kiinteistönmuodostamis- tai tieasioissa maanmittaustoimitusinsinöörin virheellistä päätöstä, vaikka päätöksistä haetaan viime vaiheessa muutosta korkeimmalta oikeudelta. Samoin kielto ei koske lakisääteistä vakuutusta hoitavien vakuutuslaitosten taikka erilaisten muutoksenhakulautakuntien tekemiä virheellisiä päätöksiä, vaikka niistä voidaan hakea laissa säädettyssä järjestyksessä muutosta vakuutusoi-keudesta ja ylimpänä asteena korkeimmalta oikeudelta. Kannekiellon ulottuvuus on siten erilainen sen mukaan, onko virheellisen päätöksen tehnyt tuomioistuin vai viranomainen, vaikka viranomaisen päätöksen oikeellisuus on tutkittu tuomioistuimessa ilman, että viranomaisen päätöksessä olevaa virhettä olisi kuitenkaan korjattu. Viimeksi mainitussakin tapauksessa viranomaisen tekemää virheellistä päätöstä koskevaa korvauskannetta käsittelevä tuomioistuin voi joutua samalla ottamaan kantaa lainvoimaisen päätöksen oikeellisuuteen.

Kannekielto ei myöskään estä sitä, että korvauskanne nostetaan käräjäoikeudessa riita-asioista säädettyssä järjestyksessä virheellisen päätöksen tehnyttä virkamiestä tai tuomaria vastaan, vaikka tuomaria vastaan syyte olisi lain mukaan ensi asteessa nostettava hovioikeudessa tai eräissä tapauksissa korkeimmassa oikeudessa. Tällaisissa tapauksissa jo käräjäoikeudessa voi siten tulla tutkittavaksi hallintoviranomaisen tai tuomioistuimen päätöksen oikeellisuutta koskevat seikat, mitä on kannekiellolla haluttu rajoittaa.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:ssä säädetty kielto on siis jossakin määrin aukollinen kiellon tavoitteisiin nähden. Kiellon tosiasiallinen merkitys voi olla myös erilainen sen mukaan, onko kysymys yleisessä tuomioistuimessa, hallintotuomioistuimessa taikka erityistuomioistuimessa tehdystä päätöksestä.

2.4.9 Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittäminen

Vahingonkorvaus on yleinen ja keskeinen keino hyvittää perus- ja ihmisoikeuden loukkaus. Vahingonkorvausvelvollisuus voi perustua jo suoraan tiettyyn ihmisoikeusartiklan määräykseen. Niinpä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus ja KP-sopimus antavat sille, joka on menettänyt vapautensa sopimuksen määräyksen vastaisesti, aiemmin selostetulla tavalla oikeuden täytäntöönpanokelpoiseen vahingonkorvaukseen.

Olenainen merkitys on tässä yhteydessä EIS 13 artiklalla. Sen mukaan jokaisella, jonka yleissopimuksessa 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. Nimenomaan vahingonkorvaus on sellainen oikeussuojakeino, joka voi olla käytettävissä, kun muuta keinoa ei ole tarjolla tai se ei ole riittävä. Jos tehokasta oikeussuojakeinoa ei ole 13 artiklan mukaisesti käytettävissä, kun ihmisoikeutta on loukattu, voi jo tämä itsessään olla ihmisoikeusloukkaus. Kun tehokasta oikeussuojakeinoa ei ole käytetty tai sellainen ei ole ollut käytettävissä, voi tämä johtaa siihen, että ihmisoikeustuomioistuin katsoessaan ihmisoikeussopimusta tai sen pöytäkirjaa loukatun, myöntää loukatulle kohtuullisen hyvityksen (EIS 41 artikla). Tuomioistuimen lopullinen tuomio sitoo sopimusvaltiota (EIS 46 artikla).

Toisaalta jos ihmisoikeusloukkaus on kansallisesti riittävästi hyvitetty EIS 13 artiklan mukaisesti tehokkaalla oikeussuojakeinolla, joka voi olla tapauksen mukaan vahingonkorvaus, ihmisoikeustuomioistuimella ei ole tarvetta ottaa ihmisoikeusvalitusta tutkittavakseen (EIS 35 artikla). Tehokkaat kansalliset oikeussuojakeinot palvelevat näin laajemmin Euroopan ihmisoikeussopimuksella luotua ihmisoikeuksien valvontajärjestelmää ja sen osapuolia.

Korkeimman oikeuden muutamissa ennakkopäätöksissä on vahvistettu oikeus korvaukseen Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatus ihmisoikeuden sekä perustuslaissa turvatus perusoikeuden loukkauksesta ilman nimenomaisen kansallisen säännöksen tukea (KKO 2008:10, KKO 2013:52, KKO 2016:20).

Eduskunnan oikeusasiamies on useissa laillisuusvalvonnassa tekemissään ratkaisuissa todennut kansallisen vahingonkorvauslainsäädännön puutteeksi sen, että se ei sisällä yleistä velvoitetta julkiselle vallalle korvata vahinkoja perus- ja ihmisoikeusloukkausta koskevilla tilanteilla. Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ovat osittain seurausta tältä osin puutteellisesta lainsäädännöstä. Vaikka kantelu on joustava ja kansalaisen helposti saavutettava oikeusturvakeino ja hyvitysesityksiä noudatetaan lähes tulkoon poikkeuksetta, jolloin niillä on myös huomattava käytännön merkitys yhtenä

loukkauksen hyvittämisen muotona, mahdollisuus oikeusasiamiehen hyvitysesitykseen ei ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan tarkoittamalla tavalla tehokas oikeussuojakeino.

Oikeusministeriön selvityksessä julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta (2010) vahingonkorvauslakiin ehdotettiin otettavaksi erillinen säännös, jonka perusteella julkisyhteisö voitaisiin velvoittaa korvaamaan perustuslaissa taattujen perusoikeuksien sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen ihmisoikeuksien loukkaukset. Selvityksen mukaan korvausvastuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuden loukkauksesta tulisi vastuuperusteen sekä hyvityksen määrän osalta perustaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön.

Oikeudellinen kehitys perus- ja ihmisoikeusloukkauksen hyvittämisestä Suomessa on osin verrannollinen vastaavaan kehitykseen Ruotsissa. Ruotsin korkein oikeus velvoitti ilman lainsäädännön nimenomaista tukea suorittamaan korvausta aineettomasta vahingosta ensin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen vastaisesta oikeudenkäynnin kohtuuttomasta kestosta (NJA 2005 s. 462) ja tämän jälkeen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan vastaisesta henkilökohtaisen vapauden loukkauksesta (NJA 2007 s. 295) sekä 8 artiklan vastaisesta yksityisyyden suojan loukkauksesta (NJA 2007 s. 584). Oikeuskäytännön kehitys johti sittemmin siihen, että vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:ään lisättiin ensin vuonna 2018 erillinen säännös julkisyhteisön korvausvastuusta Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattun ihmisoikeuden loukkauksesta (laki 2018:23, Prop. 2017/18:7) ja tämän jälkeen vuonna 2022 sääntelyä täydennettiin niin, että korvausta suoritetaan myös perustuslaissa (regeringsform) turvattun perusoikeuden loukkauksesta (laki 2022:1368, Prop. 2021/22:229). Tämä Ruotsin korvaussäätely ei koske KP-sopimusta eikä muita Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeussopimuksia. Tälle rajaukselle ei ole löydettyä perusteluja esitöissä.

Oikeusvertailun kohteena olevissa Euroopan valtioissa erityisesti aineettoman vahingon korvaaminen on Suomen ja Ruotsin tavoin aiheuttanut tiettyjä muutospaineita kansalliselle vahingonkorvausjärjestelmälle. Oikeuskäytännön kehitys muualla Euroopassa onkin samansuuntaista kuin Suomessa ja Ruotsissa. Ruotsin vahingonkorvauslain kaltaista ihmisoikeusloukkauksen hyvittävää yleistä säännöstä ei kuitenkaan vertailumaiden lainsäädännössä ole, joskin Yhdistyneessä kuningaskunnassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatut oikeudet on saatettu voimaan erillisellä lailla (The Human Rights Act, HRA 2000).

Oikeustila vaikuttaa suhteellisen selvältä sen suhteen, että korvaus voidaan nykyisin perustaa suoraan tiettyyn perus- tai ihmisoikeuden loukkaukseen eikä kansallisen lainsäädännön nimenomaista korvaussäännöstä enää pidetä välttämättömänä edellytyksenä aineettoman vahingon korvaamiselle. Eräissä tapauksissa hyvitys voidaan tosin perustaa myös erityislainsäädäntöön, kuten yhdenvertaisuuslakiin, tasa-arvolakiin tai viivästyshyvityslakiin sekä myös syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annettuun lakiin.

Vaikka oikeustila näyttää tietyiltä osin vakiintuneelta, sitä ei voida pitää kaikilta osin tyydyttävänä. Mahdollisuus hakea kansallisesti korvausta ihmisoikeusloukkauksesta ilmenee lähinnä muutamista korkeimman oikeuden ratkaisuista tai on yleisellä tasolla pääteltävissä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen hyvin laajasta ja vieraskielisestä oikeuskäytännöstä. On selvää, että tällä tavoin yksilön tiedonsaanti hänen oikeuksistaan ei ole turvattu parhaalla tavalla. Tilanne, jossa vain tietyissä rajatuissa tapauksissa on olemassa kansallista loukkauksen hyvittävää nimenomaista lainsäädäntöä, asettaa vahingonkärsijät eri asemaan sen perusteella, minkä oikeuden loukkauksesta on kysymys. Oikeustila on siten epäjohdonmukainen. Sääntelyn puutteellisuus kuormittaa myös laillisuusvalvontaa, kun hyvitysesityksiä joudutaan käyttämään loukkausten korjaamiseen.

On siten vahvoja perusteita sille, että perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta aiheutuvan vahingon korvaamisesta otettaisiin lakiin nimenomaiset säännökset. Tällaisella sääntelyllä julkinen valta osaltaan turvaa perustuslain 22 §:n mukaisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Sääntely ilmentää myös sitä perustuslain 80 §:n 1 momentista johdettavaa periaatetta, että yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään lailla.

Voidaan pitää selvänä, että kansallisen vahingonkorvausoikeudellisen järjestelmän tulee yhtä lailla mahdollistaa sekä perusoikeuden että ihmisoikeuden loukkauksen hyvittäminen.

On myös vaikea hyväksyä sitä, että kansallinen korvaussääntely koskisi ihmisoikeus-sopimuksista vain Euroopan ihmisoikeussopimusta. Jo eräät KP-sopimuksen ihmisoikeusartiklat suoraan velvoittavat sopimusvaltiota suorittamaan vahingonkorvausta todetusta ihmisoikeusloukkauksesta. KP-sopimuksen 2 artiklan 3 kappaleen a) kohtaan sisältyy myös EIS 13 artiklaa vastaava velvoite varmistaa, että loukatulla on käytettävissään tehokas oikeussuojakeino. Tämä velvoite on merkityksellinen siitä riippumatta, että ihmisoikeuskomitean kannanotot eivät ole samalla tavoin sopimusvaltiota sitovia kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot.

Ihmisoikeussopimukset myös täydentävät toisiaan ja ne voivat liittyä kiinteästi myös kansalliseen perusoikeusjärjestelmään. Kansalliset tuomioistuimet voivat sinänsä joutua eri ihmisoikeussopimusten yhteydessä ratkaisemaan vaikeita tulkintakysymyksiä muun muassa siitä, onko jokin ihmisoikeusartikla sellainen, että yksilö voi siihen välittömästi vedota, ja onko ihmisoikeutta loukattu korvaukseen oikeuttavalla tavalla. Toisaalta nämä ovat juuri sellaisia kysymyksiä, joiden kanssa kansalliset tuomioistuimet ovat joutuneet viime vuosikymmenien aikana entistä enemmän tekemisiin. Perus- ja ihmisoikeudet on myös jatkuvasti kehittyvä oikeudenala, jonka ohjaamisessa oikeuskäytännöllä on suuri merkitys. Tämäkin puoltaa sitä, että korvaussäätely on riittävän kattavaa.

2.4.10 Vapauden menetysten ja rajoitusten sekä muiden pakkotoimien korvaaminen

Vapausrangaistus ja muut rangaistukset

SyytKorvL 3 §:n mukaan korvausta suoritetaan syyttömästi vapausrangaistusta suorittaneelle. Lainkohdassa mainitaan vapausrangaistuksen lisäksi sakon muuntorangaistus ja arestirangaistus.

Rikoslain 6 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan yleisiä rangaistuslajeja ovat rikesakko, sakko, ehdollinen vankeus, yhdyskuntapalvelu, valvontarangaistus ja ehdoton vankeus. Pykälän 2 momentin mukaan erityinen rangaistus alle 18-vuotiaana rikoksen tehneelle on nuorisorangaistus ja vakavan rikoksen uusineelle rikoslain 2 c luvun 11 §:n nojalla tuomittava yhdistelmä-rangaistus. Erityisiä rangaistuksia virkamiehelle ovat varoitus ja viraltapano (3 momentti). Sotilaan ja sotilasrikoksia koskevan rikoslain 45 luvun alaisen henkilön kurinpitörangaistuksia ovat muistutus, ylimääräinen palvelus, varoitus, poistumiskielto, kurinpitosakko ja edellä mainittu aresti (4 momentti).

Rikoslaisissa ei mainita vapausrangaistusta rangaistuslajina tai seuraamuksena. Vapausrangaistusta voidaan pitää siten yhteisenä nimityksenä rangaistuksille, joissa rangaistuksen täytäntöönpanoon ainakin osaksi aikaa kuuluu vapauden menetys tai sen merkityksellinen rajoitus. Vapausrangaistuksia ovat näin ollen ainakin ehdoton vankeus ja yhdistelmä-rangaistus. Vankeutta on myös sakon muuntorangaistus (vankeuslaki 767/2005, 1 luku 1 §). Vankeuslain 1 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan vankeuden sisältönä on juuri vapauden menetys tai sen rajoittaminen. Vakavien rikosten uusijoille tuomittava yhdistelmä-rangaistus koostuu enintään tapaukseen sovellettavien säännösten mukaan rikoksesta säädetyn enimmäisrangaistuksen pituisesta ehdottomasta vankeudesta ja sitä välittömästi seuraavasta valvonta-ajasta, jonka pituus on vuosi (rikoslaki 2 c luku 11 §).

Kun vankeus tuomitaan ehdollisena, rangaistuksen täytäntöönpano lykkääntyy koeajaksi (rikoslaki 2 b luku 3 § 1 momentti). Ehdollisen vankeuden sisältönä on se, että ehdollinen rangaistus voidaan määrätä täytäntöönpantavaksi, jos tuomittu koeaikana syyllistyy uuteen rikokseen, josta hänet tuomioistuimen harkinnan mukaan olisi tuomittava ehdottomaan vankeuteen tai yhdistelmärankaistukseen.

Seuraamusjärjestelmä on vuosien aikana monipuolistunut ja käyttöön on otettu uusia seuraamuslajeja tai niiden yhdistelmiä. Esimerkiksi ehdollisen vankeuden ohella voidaan tuomita sakkoa tai yhdyskuntapalvelua tai määrätä tuomittu valvontaan.

Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain (400/2015) 21 §:n (Tuomitun yleiset velvollisuudet) mukaan tuomittu on muun muassa velvollinen pitämään yhteyttä valvojaansa ja saapumaan valvontatapaamisiin (3 kohta), täyttämään toimintavelvollisuutensa rangaistusajan suunnitelman mukaisesti tekemällä työtä tai osallistumalla koulutukseen, kuntoutukseen, ohjelmiin, tilaisuuksiin taikka muuhun vastaavaan toimintakykyä ja sosiaalisia valmiuksia ylläpitävään tai edistävään toimintaan (4 kohta) sekä olemaan käyttämättä päihteitä siitä kunkin yhdyskuntaseuraamuksen osalta tarkemmin säädetyllä tavalla (5 kohta).

Yhdyskuntapalvelu on ehdottoman vankeusrangaistuksen sijasta tuomittava rangaistus. Se sisältää vähintään 14 ja enintään 240 tuntia valvonnan alaisena tehtävää säännöllistä, palkatonta työtä. Osa yhdyskuntapalvelusta voidaan suorittaa myös osallistumalla Rikosseuraamuslaitoksen järjestämään tai hyväksymään toimintaan taikka avohoitoon. Alle 21-vuotiaana tehdystä rikoksesta tuomittu yhdyskuntapalvelu voi sisältää lisäksi erityisesti nuorille suunnattuja sosiaalista toimintakykyä edistäviä tehtäviä ja ohjelmia sekä niiden yhteydessä annettavaa tukea ja ohjausta (laki yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta 8 luku). Täytäntöönpanoon ei sisälly sellaiseen vapauden menetystä tai rajoitusta.

Valvontarangaistus on ehdottoman vankeusrangaistuksen sijasta tuomittava rangaistus, jonka suorittamista valvotaan teknisillä välineillä ja muilla laissa säädettyillä tavoilla. Valvontarangaistuksen sisältönä on tuomitun velvollisuus pysyä asunnossaan tai muussa laissa tarkoitetussa sopivassa paikassa sekä osallistua hänelle määrättyyn toimintaan. Toiminta on Rikosseuraamuslaitoksen järjestämää tai hyväksymää toimintaa taikka sosiaali- tai terveydenhuollon julkisen tai yksityisen palveluntuottajan järjestämää, laitoksessa tai avohoitona toteutettavaa hoitoa. Valvontarangaistukseen tuomittu ei siten menetä vapauttaan, mutta hänen liikkumisvapauttaan on rajoitettu ja liikkumista valvotaan (laki yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta 9 luku).

Nuorisorangaistus on 15–17-vuotiaalle rikoksentekijälle tuomittu vähintään neljän kuukauden ja enintään yhden vuoden pituinen seuraamus, joka sisältää valvontaa ja siihen liitettyjä, erityisesti nuorille suunnattuja sosiaalista toimintakykyä edistäviä tehtäviä ja ohjelmia sekä niiden yhteydessä annettavaa tukea ja ohjausta. Nuorisorangaistus voi sisältää myös valvonnassa tapahtuvaa työelämään ja työn tekemiseen perehtymistä. Rangaistusta suorittava on velvollinen osallistumaan hänelle osoitettuihin tilaisuuksiin eikä hän saa olla niissä päihtyneenä (laki yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta 11 luku).

Pelkkä ehdollinen vankeus ei sisällä mitään täytäntöönpantavaa eikä siten myöskään vapaudenmenetystä. Ehdolliseen vankeuteen, yhdyskuntapalveluun tai nuorisorangaistukseen kuuluvat valvontatoimet, tapaamiset ja osallistumis- tai työntekovelvoitteet pannaan täytäntöön ilman, että tuomittu menettää vapautensa tai että sitä rajoitetaan. Tilanne on toinen valvontarangaistuksessa, jossa tuomitun on pysyttävä kotonaan tai muussa hänelle osoitetussa paikassa ja jossa tätä valvotaan teknisin välinein. Valvontarangaistus voidaan sisällöltään rinnastaa pakkokeinona käytettyyn tutkinta-arestiin, jossa epäilty velvoitetaan pysymään kotonaan ja jossa hänelle asetettujen velvoitteiden noudattamista valvotaan teknisin välinein. Kuten edellä on todettu, tutkinta-aresti kuuluu SyytKorvL:n korvausjärjestelmän piiriin.

Korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä on SyytKorvL:n korvausperusteita tulkittu myös lain sanamuotoa laajemmin korvausmyönteisesti. Ennakkopäätöksiä ei ole kuitenkaan siitä, mitä kaikkia ehdotonta vankeusrangaistusta korvaavia rangaistuksia on SyytKorvL 3 §:n tarkoittamassa merkityksessä pidettävä vapausrangaistuksina.

SyytKorvL:n ulkopuolelle jäävät erityisrangaistuksina muun muassa virkamiehelle tuomittavat rangaistukset eli viraltapano ja varoitus. Virkamies voidaan tuomita viraltapantavaksi rikoslain 2 luvun 10 §:ssä tarkemmin säädetyin edellytyksin, jos hänet tuomitaan vankeusrangaistukseen tai hän on syylistynyt sellaiseen rikoslain 11 tai 40 luvussa säädettyyn rikokseen, josta on säädetty rangaistukseksi viraltapano. Viraltapano käsittää tapauksesta riippuen sen viran tai julkisen tehtävän menettämisen, jossa rikos tehtiin, tai jos tuomittu on siirtynyt toiseen vastaavanlaiseen virkaan, tuon viran menettämisen. Virkamiehelle tuomitusta varoituksesta tehdään merkintä nimikirjaan. Tuomioistuimen tuomitsemasta varoituksesta on pidettävä erillään virkamiesoikeudellinen kirjallinen varoitus, joka voidaan määrätä virkavelvollisuuksien rikkomisen tai laiminlyönnin perusteella (valtion virkamieslaki 750/1994, 24 §).

Rikoslain 6 luvun 1 §:n 4 momentissa lueteltujen sotilaskurinpitörangaistusten sisällöstä ja täytäntöönpanosta säädetään sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 2 luvussa. Tämän lain 68 §:ssä on lisäksi säännökset hyvityksen antamisesta siltä osin kuin kurinpitopäätöksessä määrätty seuraamus on pantu

täytäntöön ja kurinpitopäätös on lopullisesti kumottu tai poistettu tai kurinpitorangaistusta on lievennetty. Hyvityssäännös koskee vain kurinpitomenettelyssä määrättyjä seuraamuksia, mutta ei sotilasoikeudenkäyntilainsäädännön mukaisessa menettelyssä tuomittua kurinpitorangaistusta, kuten arestia, jonka korvaamisesta säädetään SyytKorvL:ssa.

Aiheetta maksettu sakko sekä muu valtion rahamääräinen seuraamus tai saatava palautetaan laissa säädettyine korkoineen sakon täytäntöönpanosta annetun lain 22 §:n mukaan, jos se on tarpeen ylemmän tuomioistuimen lainvoimaiseksi tulleen päätöksen tai muun syyn vuoksi. Tällaista aiheettoman rahasaatavan palautusvelvollisuutta voidaan pitää yleisenä perusteettoman edun palauttamista vastaavana periaatteena, ja se on kirjattu lakiin jo kauan sitten.

Jos vanki tai tutkintavanki tekee vankilassa tai muutoin Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen valvonnan alaisena ollessaan rikoksen, josta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakko, siitä voidaan rikoslain 2 luvun 13 §:n mukaan määrätä kurinpitorangaistus siten kuin vankeuslain (767/2005) 15 luvussa ja tutkintavankeuslain (768/2005) 10 luvussa säädetään. Vankeuslain 15 luvun 3 §:n mukaan vangille voidaan määrätä kurinpitorangaistus, jos vanki syyllistyy järjestysrikkomukseen. Järjestysrikkomuksia ovat muun muassa syyllistyminen edellä tarkoitettuun rikokseen, vankilan järjestyssäännön rikkominen, poistumisluvan ehtojen rikkominen tai asianomaisen virkamiehen vankilan turvallisuuden tai järjestyksen ylläpitämiseksi antaman kehotuksen noudattamatta jättäminen (3 §). Kurinpitorangaistuksia ovat varoitus, laissa mainittujen oikeuksien menettäminen tai yksinäisyysrangaistus, joka tarkoittaa sijoittamista yksinäisyyteen enintään kymmenen päivän ajaksi. (4 §). Järjestysrangaistus on pantava täytäntöön viipymättä (13 §). Päätöksestä saa valittaa (20 luku 1 § 1 mom. 14 kohta). Syyllistyminen rikokseen tai järjestysrikkomukseen tai epäily siitä voi johtaa myös muun muassa siihen, että vanki sijoitetaan avovankilasta suljettuun vankilaan (6 luku 2 §). Sääntely on pääosin vastaavaa tutkintavankeuslaissa (10 luku).

Vankeuslaissa tai tutkintavankeuslaissa ei ole hyvittämistä koskevia säännöksiä sen varalta, että kurinpitorangaistus osoittautuu aiheettomaksi sen jälkeen, kun se on pantu täytäntöön. Sama koskee myös vangin asemaan tehtyjä muita muutoksia aiheettomaksi osoittautuvan rikosepäilyn vuoksi. Aiheettoman kurinpitorangaistuksen ja mahdollisesti muun vankiin kohdistuneen aiheettoman rajoituksen hyvittämisen tarve tulee selvittää mutta se käy parhaiten muussa yhteydessä. Tässä yhteydessä voidaan viitata siihen, miten aiheettoman kurinpitorangaistuksen hyvittäminen on järjestetty sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa.

Rikosoikeudellisessa menettelyssä tuomitut tai määrätyt toimintakiellot

Rangaistuksen ohella voidaan eräiden rikosasioiden yhteydessä tuomita muitakin seuraamuksia, joilla tuomitun toimintavapautta rajoitetaan merkittäväällä tavalla. Tällaisia seuraamuksia ovat erityisesti liiketoimintakielto, eläintenpitokielto ja metsästyskielto.

Liiketoimintakiellon sisältönä on se, että kieltoon määrätty ei saa tuomioistuimen määrämänä vähintään kolmen ja enintään seitsemän vuoden aikana harjoittaa laissa tarkemmin säädetyn tavoin liiketoimintaa, olla yhtiömiehenä taikka yhteisön hallituksen jäsenenä tai toimitusjohtajana, tosiasiallisesti johtaa yhteisöä tai hankkia omistukseen tai sopimukseen perustuvaa määräysvaltaa yhteisössä. Liiketoimintakiellon tarkoituksena on sopimattoman ja vahingollisen liiketoiminnan estäminen ja liiketoimintaan kohdistuvan luottamuksen ylläpitäminen. Kieltoa on pidetty lain esitoissa lähinnä eräänlaisena elinkeino-oikeudellisena turvaamistoimena (HE 198/1996 vp.s.12). liiketoimintakiellolla on kuitenkin olennaisia rikosoikeudellisia piirteitä ja korkein oikeus on täysistuntoratkaisussaan KKO 2022:78 katsonut, että rikoksen perusteella määrätty liiketoimintakielto on sellainen muu rikosoikeudellinen seuraamus, josta perustuslain 105 §:n 1 momentin nojalla voidaan armahtaa. Kiellon määräämisen edellytyksenä on liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) 3 §:n 1 momentin mukaan ensinnäkin, että lain 2 §:ssä tarkoitettu henkilö on liiketoiminnassa muusta kuin maksukyvyttömyydestä johtuvasta syystä olennaisesti laiminlyönyt siihen liittyviä lakisääteisiä velvollisuuksia (1 kohta) tai on liiketoiminnassa syylistynyt rikolliseen menettelyyn, jota ei voida pitää vähäisenä (2 kohta) ja hänen toimintaansa on kokonaisuutena arvioiden pidettävä velkojien, sopimuskumppaneiden, julkisen talouden taikka terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vahingollisena. Tämän lisäksi liiketoimintakieltoon voidaan 3 §:n 3 momentin mukaan määrätä lain 2 §:ssä tarkoitettu henkilö, jos hän on syylistynyt momentin 1–5 kohdassa mainittuun rikokseen, kuten sukupuolisiveellisyttä loukkaavan kuvan esittämiseen, ihmiskauppaan tai kiskonnantapaiseen työsyryntään. Käytännössä liiketoimintakielto määrätään aina syyteasian yhteydessä rikollisen menettelyn perusteella, vaikka 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn edellytyksen täyttyminen (liiketoimintaan liittyvien lakisääteisten velvollisuuksien olennainen laiminlyönti) ei välttämättä edellytä rikokseen syylistymistä.

Tuomioistuin voi määrätä väliaikaisen liiketoimintakiellon sille, joka on epäiltynä tai syytteessä liiketoiminnassa tehdystä rikoksesta, jos liiketoimintakieltoon määräämistä voidaan pitää todennäköisenä. Väliaikainen kielto on voimassa enintään kuusi kuukautta kerrallaan (11 §). Liiketoimintakielto tulee voimaan yleensä tuomion antamisesta. Kieltoa on pääsäännön mukaan noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Näin ollen jo käräjäoikeuden määräämä liiketoimintakielto voi tulla noudatettavaksi, vaikka päätökseen haetaan muutosta (9 §).

Tuomioistuimen on määrättävä rikoslain 17 luvun 23 §:n mukaan eläintenpitokieltoon se, joka tuomitaan törkeästä eläinsuojelurikoksesta. Kielto voidaan määrätä myös muun ohella eläinsuojelurikoksesta tai eläinkuljetusrikkomuksesta siten kuin laissa säädetään. Eläintenpitokieltoon määrätty ei saa omistaa, pitää eikä hoitaa eläimiä eikä muuten vastata eläinten hyvinvoinnista. Kielto voi koskea määrättyjä eläinlajeja tai eläimiä yleensä. Kielto voidaan määrätä vähintään vuoden määräajaksi tai laissa säädetyn edellytyksin pysyväksi. Kieltoa on noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Kielto voi olla siis voimassa jo ennen tuomion lainvoimaisuutta.

Törkeästä metsästysrikkoksesta tuomittava on samalla määrättävä metsästyskieltoon vähintään kolmeksi ja enintään kymmeneksi vuodeksi (rikoslaki 48 a luku 6 §). Metsästysrikkoksesta tuomittava, joka on menettelyllään osoittanut ilmeistä piittaamattomuutta metsästystä koskevista säännöksistä, voidaan määrätä metsästyskieltoon vähintään yhdeksi ja enintään viideksi vuodeksi. Metsästyskieltoon määrätty ei saa metsästyskiellon aikana metsästää eikä toimia metsästyksen johtajana. Metsästyskielto on voimassa muutoksenhausta huolimatta.

Ajokielto

Ajokorttilain (386/2011) 64 §:n mukaan poliisin on määrättävä kuljettaja ajokieltoon, jos tuomioistuin on todennut tämän syyllistyneen törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen, rattijuopumukseen tai törkeään rattijuopumukseen taikka vaarallisten ajoneuvojen kuljetusrikkokseen. Tämän lisäksi poliisin on määrättävä ajo-oikeuden haltija ajokieltoon, jos hän on syyllistynyt eräisiin muihin liikennesrikkeisiin tai toistuvasti eräisiin liikennesrikkeisiin (64 § 2 momentti ja 65 §). Poliisin on määrättävä ajo-oikeuden haltija ajokieltoon myös sillä perusteella, että hän ei täytä enää ajokorttiluvan myöntämisen edellytyksiä esimerkiksi terveydentilansa vuoksi. Ennen vuoden 2019 ajokorttilain uudistusta ajokiellosta määräsi tuomioistuin tuomitessaan kuljettajan lain 64 §:n 1 momentissa mainitusta rikoksesta. Myös rikokseen perustuvaa ajokieltoa pidetään rangaistukseen rinnastettavana rikosoikeudellisena seuraamuksena (KKO 2022:78 kohta 4).

Ajokielto on voimassa enintään viisi vuotta. Kiellon vähimmäispituus määräytyy eri tavoin rikosnimikkeeseen ja uusimisrikosten mukaan. Ajokieltopäätös pannaan täytäntöön sitä tai sen perustana olevaa rikosasiaa koskevasta valituksesta huolimatta (66 §).

Poliisi voi määrätä ajokiellon myös ehdollisena (67 §). Törkeään rattijuopumukseen tai rattijuopumukseen syyllistyneelle voidaan määrätä myös alkolukolla valvottu ajo-oikeus (67 a §). Alkolukosta säädetään erikseen sitä koskevassa laissa.

Poliisimies voi määrätä ajo-oikeuden haltijan väliaikaiseen ajokieltoon, jos haltijan epäillään laissa tarkemmin säädetyllä tavalla syyllistyneen rikokseen, josta voi seurata ajokielto. Väliaikainen ajokielto jatkuu tällöin, kunnes 64 §:n mukainen ajokieltopäätös tehdään (70 §).

Jos tuomioistuimen ratkaisu, jolla ajokiellon aiheuttanut teko on luettu kuljettajan syyksi, on muutoksenhaun vuoksi kumottu, poliisin on viipymättä kumottava ajokielto. Jos kuljettajan syyksi on luettu muu rikos kuin se, jonka perusteella ajokielto on määrätty, poliisin on arvioitava, onko ajokiellon muuttamiseen aihetta ja annettava tarvittaessa uusi päätös (76 b §).

Johtopäätöksiä

Aiheettomasti suoritettun rangaistuksen korvaaminen tai hyvittäminen on edellä selostetun perusteella laissa eri tavoin järjestetty. Asiasta on nimenomaiset, vakiintuneet säännökset vapausrangaistuksen osalta SyytKorvL:ssa. SyytKorvL ei ole ollut kuitenkaan lainsäätäjän arvioitavana rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään tulneiden uudistusten vuoksi eikä siten myöskään siltä kannalta, mistä rangaistuksista vahingonkorvausta voisi tulla maksettavaksi lain 3 §:n nojalla. SyytKorvL 3 §:n tulkinnan ja oikeuskäytännön varaan on jäänyt lain nykyisen sanamuodon perusteella se, voivatko ja missä laajuudessa ehdotonta vankeutta korvaavat, mutta täytäntöönpanoa edellyttävät rangaistukset, kuten yhdyskuntapalvelu ja valvontarangaistus, oikeuttaa kyseisen lain mukaiseen korvaukseen, jos tuomio kumotaan tai rangaistusta alennetaan.

Kurinpitomenettelyssä määrättyjä kurinpitorangaistuksia varten sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa on kokonaan uudet hyvityssäännökset, joiden taustalla on sotilaskurinpitoa koskevat erityispiirteet ja erityisesti se, että kurinpitoesimiehen määräämät kurinpitorangaistukset voidaan pääsäännön mukaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Rahamääräinen sakko puolestaan palautetaan lain mukaan tuomitulle, kun suoritus osoittautuu perusteettomaksi syytteen hylkäämisen tai tuomion kumoamisen vuoksi.

Laissa ei ole säännöksiä virkasuhteen palauttamisesta tai viran menettämisen taloudellisesta hyvittämisestä, jos virkamiehelle tuomittu viraltapano osoittautuu edellä tarkoitettu tavoin aiheettomaksi. Viran palauttaminen ei olisi läheskään aina edes mahdollista. Viraltapanon taloudelliset menetykset tuomitulle voivat kuitenkin olla huomattavia. Viraltapanotuomioita on vähän ja on varmasti verraten harvinaista, että lainvoiman saanut viraltapano kumotaan, mutta tämä ei poista asian merkitystä.

Todettakoon, että jos virkamies on pidätetty esitutinnan, syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin ajaksi virastaan esimerkiksi sellaisen rikoksen vuoksi, joka voi johtaa viraltapanoon, maksetaan hänelle tältä ajalta puolet palkasta. Jos syyte hylätään, maksetaan hänelle pidätetty osa palkasta. Tämä perustuu virkaehtosopimusten määräyksiin.

On yleisesti hyväksyttävää, että valtio ottaa rangaistusjärjestelmän ylläpitäjänä vastuun, jos muutoksenhakutuomioistuin oikeusjärjestelmän mukaisesti hylkää syytteen tai jos rangaistustuomio esimerkiksi uuden selvityksen perusteella kumotaan. Laadukkaalla oikeusturvalla pyritään kaikin tavoin siihen, että ketään ei tuomita syyttömästi. Toimivaa oikeusjärjestelmää ei kuitenkaan ole mahdollista luoda sellaiseksi, että voitaisiin täysin välttää syyttömien tuomitsemiselta ja aiheettomilta rangaistuksilta, vaikka kukaan ei olisi menetellyt virheellisesti. Tällaisessa tapauksessa valtion tulee huolehtia siitä, että syyttömästi tuomitut saavat suorittamastaan rangaistuksesta asianmukaisen korvauksen tai muun hyvityksen. Jo vanhastaan syyttömästi vapautensa menettäneillä on ollut oikeus korvaukseen, mutta valtion vastuun tulisi koskea muitakin rangaistuksia kuin vapausrangaistuksia.

Pitkälti edellä mainittuja periaatteita vastasi vuonna 1998 voimaan tullut uudistus, jolla valtio velvoitettiin korvaamaan rikosasian vastaajan kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, jos syyte tai syyttäjän muu vaatimus hylätään, jätetään tutkimatta tai asia jää sillensä (ROL 9 luku 1 a §). Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 132/1997 vp) todetaan, että tuomiovallan käyttö sisältää luonteensa vuoksi riskejä, joita valtion on pyrittävä minimoimaan. Tätä voidaan toteuttaa korvaamalla virkatoiminnasta johtunut vahinko siten, että vahingon kärsinyt saatetaan mahdollisuuksien mukaan samaan asemaan kuin hän oli ennen vahingon syntymistä (s. 32). Esiin tuotuja seikkoja voidaan pitää merkityksellisinä myös tämän esityksen kannalta.

Valtiolla on lisäksi velvollisuus korvata tuomitulle väärästä tuomiosta aiheutunut vahinko KP-sopimuksen 14 artiklan 6 kappaleen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 3 artiklan mukaan. Niin kuin aikaisemmin on todettu, nämä sopimusmääräykset eivät rajoitu vain vapausrangaistuksiin, mutta toisaalta ne koskevat vain tuomioita, joista tuomittu on armahdettu tai jotka on purettu uuden tai uudelleen selville saadun tosiseikan perusteella ja jotka osoittavat, että tuomio on virheellinen. Tältä osin on siis kysymys sellaisesta oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 8 §:ssä tarkoitetusta seikasta, joka oikeuttaa purkamaan rikostuomion vastaajan hyväksi.

Tuomioistuimen määräämällä kiellolla voi olla tuomitulle tuntuvia vaikutuksia ja kielto saatetaan kokea tosiasiaassa rangaistusta ankarampana seuraamuksena. Etenkin liiketoimintakiellolla ja eläintenpitokiellolla puututaan perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Metsästyskiellolla puolestaan estetään sellainen harrastustoiminta, jolla on myös taloudellista merkitystä. Kiellot ovat myös yleensä pitkäkestoisia

ja voivat tulla noudatettaviksi jo kärjäoikeuden päätöksen perusteella, liiketoimintakiello vieläpä jopa ennen syyteasian käsittelyä väliaikaisena.

Kestävää perustetta on vaikea löytää sille, että tällaiseen kieltoon määrätty ei saisi valtiolta hyvitystä siitä, jos kiello kumotaan sen vuoksi, että sen perustana oleva syyte hylätään tai jätetään tutkimatta taikka kiellolle ei katsota muuten olevan edellytyksiä. Vaikka kiellot eivät ole varsinaisia rangaistuksia, ne ovat kuitenkin rikosoikeudellisia seuraamuksia. Liiketoimintakiello tosin voidaan määrätä liiketoimintaan liittyvien velvollisuuksien olennaisen laiminlyönnin perusteella mutta tällöinkin on kysymys moitittavasta menettelystä, joka usein on samalla rangaistavaa. Kiellot muistuttavat monilta vaikutuksiltaan rangaistusta. Periaatteena tässäkin tulisi olla, että vastaaja tosiasiallisesti asetetaan samaan asemaan kuin jos kiellon perustana olevaa rikosasiaa ei olisi ollut.

Edellä lausuttu soveltuu myös liikenne rikoksen perusteella määrättyyn ajokieltoon. Ajo-oikeus on useille välttämätön esimerkiksi työn tai ammatin takia taikka pelkästään arkisten asioiden hoitamista varten ja tarpeen monesta muusta syystä. Harvaan asutulla alueella asuvalle ajo-oikeuden menetyksellä voi olla erityisen haitalliset vaikutukset. Myös ajokieltoon määrättylle ajo-oikeuden menetys voi joskus tuntua tosiasiasa ankarammalta seuraamukselta kuin samasta teosta tuomittu rangaistus, kuten ehdollinen vankeus. On vahvoja perusteita sille, että ainakin pitempiaikaisesta ajokiellosta aiheutuneesta vahingosta voi saada valtiolta hyvitystä, jos ajokiellon perusteena olevaa tekoa koskeva syyte hylätään tai liikenne rikostuomio kumotaan. Toisaalta suurten liikenne- ja ajoneuvomäärien vuoksi liikenteen valvonta on pakosti jossakin määrin massamaista eikä liikennevalvonnassa suoritetuilla toimilla voida aina lopullisesti varmistua syyllisyydestä. Muutenkin liikenteessä ajoneuvolla liikkuvilta voidaan edellyttää tietynlaista sietokykyä ja sen hyväksymistä, että liikenteen valvonnassa joudutaan määräämään seuraamuksia, jotka voivat oikeudellisessa käsittelyssä vielä muuttua. Nämä ja korvausjärjestelmän toimivuuteen liittyvät seikat puoltavat sitä, että oikeutta korvaukseen ei olisi lyhytaikaisten ajokieltojen perusteella.

Aiheettomasta vapauden menetyksestä aiheutuneen vahingon korvaaminen

SyytKorvL:n mukaan pidätetyllä ja vangitulla on oikeus saada korvaus aiheettomasta vapaudenmenetyksestä, jos esitutkinta ei johda syyteharkintaan, syytteen nostamiseen tai syyksi lukevaan tuomioon. Lakia on pakkokeinolain muutosten vuoksi täydennetty niin, että korvausta maksetaan vastaavalla tavalla aiheettomasta matkustuskiellosta, tehostetusta matkustuskiellosta ja tutkinta-arestista. Tältä osin SyytKorvL ei ole uudistamisen tarpeessa.

Vangittu tai pidätetty ei kuitenkaan ole oikeutettu korvaukseen, jos vapaudenmenetys ei ole kestänyt 24 tuntia kauemmin. Siten myöskään pelkästä pakkokeinolain 2 luvun 1 §:ssä tarkoitetusta kiinniotosta ei voida suorittaa korvausta, koska se ei voi kestää 24 tuntia kauemmin. Pykälän 3 momentin mukaan näet poliisin on 24 tunnin kuluessa päätettävä, onko kiinniotettu pidätettävä vai päästettävä vapaaksi. Kun oikeuskäytännön perusteella SyytKorvL:n mukaista korvausta voidaan suorittaa myös säilöönoton perusteella, soveltuu 24 tunnin sääntö siihenkin. Toisaalta jos korvaus vapaudenmenetyksestä vaaditaan vahingonkorvauslain nojalla eli sen vuoksi, että asiassa on toimitettu virheellisesti, 24 tunnin aikarajaa ei sovelleta. Hyvin lyhytkin vapaudenriisto voi lisäksi olla Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan vastainen, jos vapaudenmenetykselle ei ole ollut laillista perustetta, ja oikeuttaa korvaukseen nykyisen oikeuskäytännön mukaan.

Niin kuin aikaisemmin on mainittu, apulaisoikeusasiamies on pitänyt vuonna 2007 antamassaan ratkaisussa (AOA 1836/2/07, 28.11.2007) 24 tunnin aikarajaa syyttömyysoloittama huomioon ottaen kohtuuttomana. Hän ei kuitenkaan pitänyt perusteltuna, että aikaraja kokonaan poistettaisiin, vaan katsoi, että se voitaisiin alentaa esimerkiksi 12 tuntiin.

Nykyisen 24 tunnin aikarajan lyhentämiselle apulaisoikeusasiamiehen esityksen mukaisesti 12 tuntiin on hyviä perusteita. Jo lyhytaikaisempikin pidätys tai kiinniotto merkitsee tuntuva puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen. Se voi myös aiheuttaa ahdistusta ja taloudellista vahinkoa esimerkiksi työnteon estyessä. Voidaan pitää kohtuuttomana, jos esimerkiksi vajaan vuorokauden pidätettynä ollut ei saa mitään korvausta tästä vapaudenmenetyksestä, jos osoittautuu, että hän on ollut syytön. Niin kuin apulaisoikeusasiamies totesi: ”Kun kiinnioton kynnys sinänsä on (rikostutkinnan tehokkuuden vuoksi) varsin matala, niin on selvää, että kiinniottoja väistämättä kohdistuu – sinänsä täysin laillisesti – myös syyttömiin. Siksi vastapainona tulisi olla valtion riittävän kattava korvausvastuu.”

Toisaalta tietty sietokynnys on hyväksyttävä, kun rikoksia selvitetään yhteiskunnan edun vuoksi eikä aivan lyhytaikaiset lainmukaiset vapaudenriistot saisi vielä oikeuttaa korvaukseen, vaikka ne myöhemmin osoittautuisivatkin aiheettomiksi. Kysymys on siis tasapainon saavuttamisesta yhteiskunnan ja yksilön osin erisuuntaisten intressien kesken. Tässä suhteessa alarajan alentaminen 12 tuntiin vaikuttaa nykyoloissa perustellulta. Tämä aikaraja on yhdenmukainen myös sen kanssa, että esitutkintalain (805/2011) 6 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan epäilty on velvollinen olemaan läsnä esitutkinnassa enintään 12 tuntia kerrallaan, vaikka pidättämiseen tai vangitsemiseen ei ole edellytyksiä.

Korvaus muista aiheettomista pakkokeinoista

Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunta (KM 2009:2) ehdotti pakkokeinolain 11 lukuun otettavaksi vahingonkorvaussäännökset pakkokeinolla aiheutetun vahingon korvaamisesta valtion varoista. Olennaista oli, että valtion vastuu olisi ollut ankaraa. Epäilyllä olisi oikeus korvaukseen samoilla perusteilla kuin vangitulla ja pidätetyllä on SyytKorvL:n mukaan eli jos esitutkinta ei johda syyteharkintaan, syytteeseen tai syyksi lukevaan tuomioon. Ehdotus olisi tältä osin tarkoittanut, että SyytKorvL:n mukaisen korvausjärjestelmän periaatteet olisi laajennettu koskemaan myös muiden kuin vapaudenmenetyksen sisältävien pakkokeinojen käytöstä aiheutuneen vahingon korvaamista. Myös muulle kuin epäilylle aiheutunut vahinko olisi tullut korvattavaksi. Korvattavia vahinkoja ehdotuksen mukaan olisivat olleet henkilövahinko, esinevahinko, muu kuin vähäinen puhdas varallisuusvahinko ja kärsimys sekä läheisen menetys. Kärsimyskorvauksesta oli 11 luvun 5 §:ssä kuitenkin erityinen säännös, jossa korvauksen edellytykset poikkesivat vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä säädetystä. Oikeus kärsimyskorvaukseen olisi ollut vain sillä, jonka rauhaa, yksityiselämää tai henkilökohaltaista koskemattomuutta on pakkokeinon käyttämisellä loukattu. Lisäksi korvausta ei olisi suoritettu loukkauksesta, joka on vähäinen tai jonka loukatun muuten voidaan kohtuudella edellyttää sietävän. Pakkokeinolaissa olisi vielä säädetty siitä, millä perustein loukkauksen vähäisyyttä, sietämisvelvollisuutta tai korvauksen määrää olisi arvioitava.

Toimikunta perusteli ankaran vastuun laajentamista muihin pakkokeinoihin muun muassa viittaamalla siihen, että pakkokeinoissa käyttökynnys on tuomitsemiskynnystä matalampi, mistä seuraa, että pakkokeinoja sinänsä laillisesti kohdistetaan myös henkilöihin, jotka jälkeensä rikosprosessissa todetaan syyttömiksi. Pakkokeinojen käytössä voidaan nähdä olevan kysymys valtion ottamasta tietoisesta vahinkoriskistä, jolla pyritään varmistamaan rikostutkinnan tehokkuus ja sitä kautta rikosvastuun toteutuminen. Tietoinen riskinotto puhuu kattavan korvausvastuun puolesta. Korvausvastuun avulla voidaan tällöin turvata se, että ne, joille riski aiheuttomasta pakkokeinon käytöstä on toteutunut, saavat asianmukaisen hyvityksen heihin kohdistuneesta oikeudenloukkauksesta. Toimikunta huomautti myös siitä, että kun vastuu on ankaraa, mahdollisen korvausasian käsittely on selkeämpää, kun tuottamuksen arviointi ei ole tarpeen mahdollisen korvausasian käsittelyssä (s. 237–239). Toimikunnan ehdotusta vastustaneet esittivät eriävässä mielipiteessään, että ehdotetulle ankaran vastuun laajentamiselle ei ole esitetty riittäviä syitä.

Toimikunnan esittämät perustelut ovat edelleen painavia. Viranomaisten toimivaltuudet muun muassa esitutkintaa varten ovat vuosien aikana laajentuneet tärkeiden rikosten tutkintaan ja torjuntaan liittyvien yhteiskunnallisten intressien vuoksi. Tämän vastapainoksi on perusteltua ja oikeudenmukaista laajentaa myös syyttömäksi jälkikä-

teen osoittautuvien oikeutta vaatia korvausta perusoikeuksiin kajoavasta puuttumisesta. On oletettavaa, että kansalaiset paremmin hyväksyvät viranomaisten toimivaltuuksien käytön tietäessään, että valtiolta voi saada hyvitystä, kun asian edetessä ilmenee puuttumisen kohdistuneen syyttömään. On myös muistettava, että jo Syyt-KorvL:ssa korvattavien toimenpiteiden piiri on laajentunut muun muassa matkustuskieltoon. Muillakin pakkokeinoilla saatetaan puuttua suojeltuihin oikeushyviin tavalla, joka voidaan hyvin rinnastaa esimerkiksi matkustuskieltoon.

Muut kuin epäillyn vapauteen puuttuvat pakkokeinot voivat kohdistua moniin perus- ja ihmisoikeuksina turvattuihin oikeushyviin, kuten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen taikka kotirauhaan. Toimenpiteet voivat olla voimakkuudeltaan ja puuttumisen asteeltaan hyvin vaihtelevia. Joillakin toimenpiteillä, kuten henkilöntarkastuksella (pakkokeinolaki 8 luku 30–31 §) puututaan yleensä vain vähäisessä määrin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Sen sijaan esimerkiksi yöaikaan tehtyä kotietsintää voidaan jo lähtökohtaisesti pitää merkittävänä. Salaisten pakkokeinojen käytöllä voidaan niin ikään monessa tapauksessa puuttua varsin selvästi perus- ja ihmisoikeuksien ydinalueeseen.

Kansalaisilla on toisaalta myös velvollisuus sietää sitä, että viranomaiset käyttävät lakiin perustuvia toimivaltuuksia ja ne voivat joskus kohdistua yksilöihin odottamattomalla ja haitalliseksi koetulla tavalla. Ei voida lähteä siitä, että kaikenlaisista esitutkintatoimista syntyisi aina syyttömäksi osoittautuneelle oikeus vaatia asiasta korvausta. Olennaista on tässäkin löytää tasapaino erisuuntaisten intressien kesken. Ratkaisevana voidaan tässä mielessä pitää sitä, että SyytKorvL:n kaltaisen ankaralle vastuulle perustuvan korvausjärjestelmän tulisi keskittyä ennen muuta korvaamaan vapauden menetyksen ja rajoituksen ohella tiettyihin perus- ja ihmisoikeuksiin olennaisella tavalla puuttuvat tapaukset. Muissa tapauksissa vahinkojen korvaaminen on sen sijaan aiheellista perustaa vahingonkorvauslain tuottamusvastuulle. Vahingon hyvittäminen perus- ja ihmisoikeuden loukkauksen perusteella on myös mahdollinen. Ankaran vastuun laajentaminen voidaan toteuttaa eri tavoin. Toimikunnan ehdotuksen mukaan oikeus korvaukseen olisi lähtökohtaisesti syntynyt jo sillä, että esitutkinta ei johda laissa tarkoitettuun tulokseen, mutta tätä oikeutta olisi rajoitettu eri vahinkolajeja, kuten karsimykseen korvaamista koskevissa säännöksissä.

Toinen vaihtoehto on, että ankaran vastuun mukainen korvausjärjestelmä jo lähtökohtaisesti keskittyy korvaamaan vain olennaisella tavalla yksilön perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvat toimenpiteet. Kun rikoksesta epäillyn on siis edellytettävä myös sietävän häneen kohdistettuja pakkokeinoja, voidaan eräänlaisena mittapuuna pitää edellä mainittua vapaudenmenetyksen aikarajaa, joka ehdotuksen mukaan olisi vuorokauden sijasta 12 tuntia. Jos voidaan arvioida, että muun pakkokeinon käyttö merkitsee vähempää puuttumista kuin 12 tunnin kiinnipito, puuttumista ei välttämättä voida pitää

olennaisena. Kysymys ei tietenkään ole yhteismitallisista asioista, mutta vertailua voidaan pitää kuitenkin suuntaa-antavana.

Korvaus poliisin toimivaltuuksien käytöstä

Toimikunnan ehdotus (KM 2009:2) uudeksi poliisilaiksi sisälsi myös valtion ankaralle vastuulle perustuvia korvaussäännöksiä lakiehdotuksen 8 luvussa. Niiden mukaan valtio olisi ollut velvollinen korvaamaan mistä tahansa poliisilaissa säädetyn toimivaltuuden käytöstä aiheutuneen korvauskelpoisen vahingon. Samoin kuin pakkokeinolakiehdotuksessa vähäistä puhdasta varallisuusvahinkoa ei olisi korvattu ja kärsimyskorvaukselle olisi säädetty vastaavat lisäedellytykset. Korvaus olisi voitu myös evätä tai sitä olisi voitu sovittaa laissa säädettävien perusteiden.

Toimikunnan ehdotus olisi koskenut ensinnäkin poliisilain mukaisten toimivaltuuksien käyttöä, kuten henkilöllisyyden selvittämistä, henkilön kiinniottamista, kotirauhan tai julkisrauhan suojaamista, paikan tai alueen eristämistä sekä väkijoukon hajottamista. Ehdotus olisi poliisilain ohella koskenut myös esimerkiksi esitutkintalain sekä poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (841/2006) mukaisten toimivaltuuksien käyttöä, kuten henkilön noutoa esitutkintaan, ääni- ja kuvatallenteen luovuttamista nähtäväksi taikka esitutkinnasta tiedottamista. Komiteamietinnössä 2009:2 ei sitä vastoin tarkasteltu muita esitutkintaviranomaisia, vaan niiden osalta vahingonkorvaukseen liittyvät kysymykset oli toimikunnan mukaan arvioitava erikseen.

Toimikunnan ehdotus ei edellä todetuilta osin johtanut lainsäädäntötoimiin. Poliisilakiin otettiin kuitenkin säännös siitä, että valtion varoista korvataan poliisin pakkotoimenpiteestä sivulliselle aiheutunut henkilö- ja esinevahinko, mikä vastasi jo tuolloin voimassa ollutta poliisilakia. Vastaavaa säännöstä ei kuitenkaan otettu pakkokeinolakiin.

Pakkotoimenpidettä ei ole poliisilaissa määritelty. Poliisilain esitöissä (HE 224/2010 vp s. 154) todetaan, että säännös koskee suoranaisesti vain poliisilain mukaisten toimivaltuuksien käyttämisessä sekä virka-avun antamisessa aiheutunutta vahinkoa. Tämä merkitsee sitä, että pakkokeinolain mukaisten pakkokeinojen käytöstä sivulliselle aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei ole laissa säännöstä, kun edellä selostettuja korvaussäännöksiä ei otettu uuteen pakkokeinolakiin. Sääntely on tältä osin siis aukollista ja epäjohdonmukaista. Poliisin korvauskäytännössä ei kuitenkaan tehtäne eroa siinä, kumman lain mukaisesta toimenpiteestä on kulloinkin kysymys.

Sivullisen oikeutta korvaukseen on pidettävä perusteltuna ja tarpeellisena paitsi pakkokeinoista myös poliisin toimivaltuuksien käyttöön perustuvasta pakkokeinon kaltaisesta pakkotoimen käytöstä aiheutuneesta vahingosta. Tällöin kyse on toimenpiteen varsinaiseen kohteeseen nähden ulkopuolisesta, jolle vahinko aiheutuu. Kun joku joutuu syyttä tällaisen toimen kohteeksi, on asianmukaista, että valtio korvaa hänelle aiheutuneet vahingot tuottamuksesta riippumatta.

Pakkokeinon osalta korvauksen suorittamista niin sanotulle sivulliselle ei toisaalta ole asianmukaista sitoa rikosprosessin lopputulokseen, kuten rikoksesta epäillyn osalta voidaan pääsääntöisesti tehdä. Tällöin korvauksen saaminen olisi sattumanvaraisesti riippuvainen siitä, mihin lopputulemaan asiassa epäillyn osalta päädytään, millä ei kuitenkaan yleensä ole sivullisen kannalta ratkaisevaa merkitystä. Myös näissä tapauksissa on toisaalta tarpeellista ottaa huomioon tapaukset, joissa pakkokeinon käyttöön ja siten aiheutuneeseen vahinkoon on sivullisen toimesta myötävaikutettu tai vahingon korvaaminen ei muuten tapauksen olosuhteet huomioon ottaen ole hyväksyttävää.

Kuten edellä on todettu, kansalaisilla on myös velvollisuus sietää sitä, että viranomaiset käyttävät lakiin perustuvia toimivaltuuksia. Näin ollen myös muun kuin toimenpiteen varsinaisen kohteen on tietyssä määrin siedettävä erilaisia toimenpiteitä. Eräänlaisena vertailevana arviointiperusteena voidaan erityisesti pakkokeinojen osalta pitää sitä, että muu kuin rikoksesta epäilty on velvollinen olemaan läsnä esitutkinnassa enintään kuusi tuntia kerrallaan (esitutkintalaki 6 luku 5 § 2 momentti).

Poliisilain 8 luvun nojalla korvataan edellä todetusti sivulliselle pakkotoimenpiteestä aiheutuneet henkilö- ja esinevahingot. Olisi kuitenkin johdonmukaista, että kaikkia pakkotoimia koskevissa tapauksissa korvattaisiin jo komiteamietinnössä 2009:2 todetuin tavoin myös toimenpiteen seurauksena sivulliselle aiheutunut puhdas varallisuusvahinko sekä kärsimys.

Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan ehdotuksen mukaan poliisin toimivaltuuksien käytöstä aiheutunut vahinko olisi korvattu myös toimenpiteen varsinaiselle kohteelle ankaran vastuun perusteella. Toimikunnan ehdotus oli soveltamisalaltaan siis varsin laaja. Myös näiden toimenpiteiden kohteeksi joutuvien voidaan edellyttää lähtökohtaisesti sietävän toimivaltuuksien käytöstä aiheutuvan haitan. Jos esimerkiksi kotirauhan suojaamasta paikasta poistetaan siellä sinänsä luvallisesti oleskellut henkilö, ei valtion korvausvastuuta ole syytä tämänkaltaisissa tapauksissa perustaa ankaralle vastuulle vaan vahingonkorvauslain mukaiselle tuottamusvastuulle. Myös vastuu perus- ja ihmisoikeuden loukkauksesta saattaa joskus tulla kysymykseen.

Edellä on tuotu esiin, että ankaralle vastuulle perustuvan korvausjärjestelmän tulisi keskittyä korvaamaan vain olennaiset puuttumiset keskeisiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Tällaisina voidaan toimenpiteiden laadun ja sääntelyn johdonmukaisuuden perusteella pitää myös poliisilain 5 ja 5 a luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja ja siviilitiedustelua, jotka vastaavat pakkokeinolaissa säädettyjä salaisia pakkokeinoja mutta joita käytetään rikoksen selvittämisen sijasta muuhun tarkoitukseen, erityisesti rikosten estämiseen ja paljastamiseen.

Muut kuin rikosperusteiset vapaudenmenetykset

Rikosperusteisten vapauden menetysten ja rajoitusten ohella on ollut aiheellista arvioida myös sitä, onko ankara vastuu perusteltua ulottaa myös muuhun lainsäädäntöön perustuviin vapaudenmenetyksiin. Kuten muistetaan, vapaudenmenetyksen on aina oltava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleessa mainitun tarkoituksen sekä kansallisen lain mukainen. Jos näin ei ole, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 5 kappaleessa edellytetään täytäntöönpanokelpoista oikeutta korvaukseen. On kuitenkin huomattava, että ihmisoikeustulkinnan mukaan oikeutta korvaukseen ei synny yksinomaan sillä perusteella, että sinänsä lain mukainen toimenpide osoittautuu sittemmin aiheettomaksi.

Näitä muita lakiperusteisia vapaudenmenetyksiä varten ei ole erityistä korvaussääntelyä. Näin ollen lain vastaisesti vapautensa menettäneen oikeus korvaukseen määräytyy vahingonkorvauslain tai ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti.

Tässä tarkoitettuja muita vapaudenmenetystilanteita on käsitelty jaksossa 2.2.3.3. Ne liittyvät muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, oikeudenhoitoon sekä sosiaali- ja terveydenhuollon mukaisiin toimiin. Esimerkiksi mielisairaanhoidossa joudutaan tekemään päätöksiä tahdonvastaisesta hoidosta, joka voi tarkoittaa liikkumisvapauden rajoittamista tai eristämistä.

Muut vapauden menetystä ja rajoitusta koskevat tilanteet eivät ole täysin verrannollisia rikosperusteisiin vapauden menetyksiin ja rajoituksiin, joissa rikosprosessin lopputuloksen perusteella voidaan todeta, onko henkilö syytön ja oikeutettu korvaukseen. Yksistään se, että tehtyä päätöstä tai toimenpidettä arvioidaan esimerkiksi hallinnollisissa vapaudenriistoissa muutoksenhaun tai alistuksen johdosta sittemmin toisin, ei voi olla peruste vahinkojen korvaamiselle näissä tapauksissa ankaran vastuun perusteella.

Toisinaan voi kuitenkin ilmetä, että vapauden menetystä tai rajoitusta koskeva päätös tai muu vapauteen puuttuva tosiasiallinen toimenpide ei ole ollutkaan esille tulleen seikan vuoksi aiheellinen. Varsinaisesta virheestä tai laiminlyönnistä ei kuitenkaan ole kysymys, etenkin, jos tuo seikka ei pitänytkään olla tiedossa. Näin voi olla esimerkiksi, jos lainmukaiseen noutomääräykseen perustuneen säilöönoton jälkeen käy ilmi, että noudetulla oli ollut laillinen este olla saapumatta oikeudenkäyntiin tai jos päihtyneenä säilöönotettu osoittautuukin sairaaksi taikka eristäminen tartuntatautilain nojalla on perustunut väärään laboratorionäytteeseen. Tällaiset tapaukset ovat varmasti lähinnä yksittäisiä ja ne voivat johtua myös useamman tekijän yhteisvaikutuksesta.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Vapaudenmenetyksellä on ollut vahingonkorvausjärjestelmässä erityisasema, mitä osoittaa se, että syyttömästi vangitulla ja tuomitulla on ollut vakiintuneesti lain mukaan oikeus saada valtiolta korvaus vapaudenmenetyksestä ankaran vastuun periaatteiden mukaisesti. On perusteltua, että myös muiden vapautensa menettäneiden oikeus vahingonkorvaukseen turvataan vastaavalla vapaudenmenetyksen luonteeseen ja tarkoitukseen soveltuvalla tavalla, silloinkin kun asiassa ei ole menetelty virheellisesti.

Monet syyt puoltavat sitä, että valtion velvollisuudesta suorittaa korvausta erilaisista vapaudenmenetyksistä ja muista valtion pakkovaltaan kuuluvista pakkotoimista säädetään yksi yhtenäinen, ankaran vastuun periaatteiden mukainen laki. Tämä mahdollistaa korvausperusteiden johdonmukaisen ja selkeän sääntelyn.

2.4.11 Korvausvastuu Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kehittynyt jäsenvaltion korvausvastuu unionin oikeuden rikkomisesta. Se muodostaa kansallisesta vahingonkorvausjärjestelmästä erillisen vastuuperusteen, mutta korvausvastuun toteuttamiseksi sovelletaan kansallisia oikeussuojakeinoja ja muuta korvausta koskevaa sääntelyä. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut periaatteet määrittävät ne edellytykset, joiden perusteella jäsenvaltio voi olla vastuussa unionin oikeuden rikkomisesta. Jäsenvaltion korvausvastuu saa siis sisältönsä suoraan unionin oikeudesta. Sen perusteella minkä tahansa viranomaistahon voidaan katsoa olevan vastuussa unionin oikeuden rikkomisesta.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä ei tiettävästi ole erikseen huomioitu unionin oikeuden rikkomisesta seuraavaa jäsenvaltion vahingonkorvausvastuuta. Ruotsissa jäsenvaltion korvausvastuuta unionin oikeuden rikkomisesta tarkasteltiin erityisesti vuonna 1997 valmistuneessa selvityksessä (SOU 1997:194). Selvityksessä päädyttiin siihen, ettei Ruotsin vahingonkorvauslaki ratkaisevasti eronnut muiden jäsenvaltioiden vastaavasta sääntelystä, ja se vastasi olennaisilta osin myös unionin oikeuden asettamia vaatimuksia.

Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta seuraavaa jäsenvaltion vahingonkorvausvastuuta tarkasteltaessa eroavaisuudet kansalliseen vahingonkorvausjärjestelmään nähden liittyvät ennen muuta korvausvastuun perusteeseen. Jäsenvaltion korvausvastuun määrittämisen tarkoituksena unionin tuomioistuimen toimesta on unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen, jotta unionin kansalaisille voidaan taata sama vähimmäisoikeus vahingonkorvaukseen unionin oikeuden rikkomisesta. Koska unionin jäsenvaltioissa ankaralla tuottamuksesta riippumattomalla vastuulla sekä tahallisuudella ja tuottamuksella tarkoitetaan jossakin määrin eri asioita, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on ollut tarve kehittää unionin oikeuden rikkomista koskeva oma korvausvastuun perusta riittävän ilmeisestä ja vakavasta menettelystä, joka ei ole sidoksissa minkään jäsenvaltion kansalliseen vahingonkorvausjärjestelmään.

Tätä taustaa vasten unionin oikeuden rikkomisesta seuraavaa jäsenvaltion korvausvastuuta arvioitaessa ei tule nojautua kansallisiin käsitteisiin tuottamusvastuusta, vaan niistä tulisi nimenomaisesti irrottautua. Tarvetta vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun edellytysten välittömälle soveltamiselle unionin oikeuden rikkomista arvioitaessa ei siten lähtökohtaisesti ole.

Toisaalta vaikka korvausvastuun käsitteet eroavat toisistaan, korvausvastuu itsessään ei välttämättä merkittävästi poikkea sen mukaan, sovelletaanko unionin oikeutta vai vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ää, joskaan standardisäännöksen merkitystä julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun syntymiselle ei voida jättää täysin huomiotta. Korvausvastuu esimerkiksi tuomitsemistoiminnasta aiheutuneesta vahingosta edellyttää sekä unionin oikeuden, että kansallisen oikeuden perusteella selvää tai ilmeisen virheellistä menettelyä, jolloin kynnys vastuun muodostumiselle on molemmissa järjestelmissä asetettu selvästi muuta toimintaa korkeammalle.

Unionin oikeuden rikkomisesta seuraavaa vahingonkorvausvastuuta keskeisesti määrittävä toinen peruste liittyy korvausvastuussa olevaan tahoon. Unionin oikeudessa jäsenvaltion korvausvastuu voi olla seurausta minkä tahansa unionin oikeutta soveltavan julkisen toimijan toiminnasta. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukainen julkisen vallan käyttäjän käsite on laaja, eikä se lähtökohtaisesti sulje pois mitään vastuutahoa. Vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:n kannekielto sitä vastoin asettaa siinä maini-

tut viranomaistahot muista toimijoista poikkeavaan asemaan, mistä johtuen kannekiellon on katsottu olevan unionin oikeuden osalta sivuutettavissa (KKO 2013:58). Vahingonkärsijöitä, joille aiheutuu vahinkoa kannekiellon soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa, kohdellaan siten eri tavalla sen mukaan, onko kysymys kansallisen lain vai unionin oikeuteen kuuluvasta asiasta.

Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu unionin oikeuden rikkomisesta on nykyisin suhteellisen vakiintunutta, joskin vastuun perusteet kehittyvät myös jatkossa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Unionin kehittyvän oikeuskäytännön takia ei ole mahdollista eikä välttämätöntäkään, että kansallinen korvausjärjestelmä ja unionin oikeuden rikkomisesta seuraava korvausvastuu vastaisivat täysin toisiaan, Vahingonkorvauslakiin ei sen vuoksi ehdoteta otettavaksi unionin oikeuden rikkomista koskevaa erillistä vahingonkorvaussääntelyä, vaikka tällainen sääntely voisi olla informatiivista.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on poistaa vahingonkorvauslaista ne julkisyhteisön korvausvelvollisuutta rajoittavat säännökset, joita ei voida pitää enää välttämättöminä. Tavoitteena on myös edistää ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista ottamalla vahingonkorvauslakiin nimenomaiset säännökset ihmis- ja perusoikeuden loukkauksella aiheutetun vahingon korvaamisesta. Julkishallinnon asiakkaan asemaa pyritään parantamaan laajentamalla julkisyhteisön korvausvelvollisuutta siitä vahingosta, joka aiheutetaan virheellisellä viranomaisinformaatiolla.

Tavoitteena on myös laajentaa valtion ankaraa vastuuta niistä vahingoista, jotka aiheutuvat aiheettomista rangaistuksista tai pakkokeinoista taikka viranomaisen muista pakkotoimista.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Vahingonkorvauslaki

Vahingonkorvauslakiin ehdotetaan lisättäväksi yleinen säännös julkisyhteisön velvollisuudesta korvata vahinko, joka on aiheutettu Suomea sitovassa ihmisoikeussopimuksessa turvatun ihmisoikeuden ja perustuslaissa turvatun perusoikeuden loukkauksesta. Vahingonkorvaus on yksi niistä tehokkaista valtion sisäisistä oikeussuojakeinoista, jolla ihmisoikeusloukkaus voidaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisesti hyvittää. Oikeuskäytännössä korvausvelvollisuus loukkauksesta on voitu tuomita ilman nimenomaista lain säännöstäkin suoraan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan nojalla. Nyt vahingonkorvauksesta oikeussuojakeinona otettaisiin keskeiset säännökset kansalliseen vahingonkorvauslakiin eikä asia jäisi enää pelkästään oikeuskäytännön varaan.

Ihmisoikeuden ja perusoikeuden loukkauksesta määrättävä hyvitys olisi toissijainen muihin käytettävissä oleviin oikeussuojakeinoihin, kuten oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain taikka tasa-arvolain tai yhdenvertaisuuslain nojalla maksettavaan hyvitykseen. Loukkauksella aiheutettu vahinko olisi siten korvattava siinä määrin kuin loukkauksen hyvittäminen sitä edellyttää. Tämä jättäisi tuomioistumelle harkintavaltaa sen arvioidessa loukkausta ja sen laatua sekä myös mahdollisten muiden oikeussuojakeinojen merkitystä. Rahallinen korvaus ei kuitenkaan olisi aina tarpeen, vaan loukkaus olisi tapauskohtaisesti mahdollista hyvittää myös pelkästään sillä, että loukkaus todetaan.

Korvauksen perusteena on ihmisoikeuden tai perusoikeuden loukkaus eikä virhe tai laiminlyönti. Korvaus määrättäisiin vahingonkorvauslain perusteella. Korvattavia vahinkoja ovat siten lähinnä henkilövahinko, esinevahinko, kärsimys ja puhdas varallisuusvahinko. Kärsimyksen korvaamisessa ei oteta huomioon vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä kärsimyskorvaukselle säädettyjä edellytyksiä. Puhtaan taloudellisen vahingon korvaaminen ei vastaavasti edellytä, että vahinko on aiheutettu 5 luvun 1 §:n mukaisesti rangaistavaksi säädetyllä teolla, julkista valtaa käytettäessä tai että siihen on muu erittäin painava syy.

Vahingonkorvauslakiin lisättäisiin myös säännös, jonka perusteella julkisyhteisö olisi korvausvelvollinen sen antamasta virheellisestä informaatiosta aiheutuneesta taloudellisesta vahingosta. Tämä erityinen korvausperuste olisi vahingonkorvauslaissa uusi. Säännöksellä on merkitystä erityisesti silloin, kun virheellinen informaatio on annettu toiminnassa, jota ei voida pitää julkisen vallan käyttämisenä, eikä vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n säännöstä puhtaasta varallisuusvahingosta voida soveltaa.

Korvausvastuun edellytyksenä olisi, että vahingon kärsineellä on ollut perusteltu aihe luottaa annettujen tietojen oikeellisuuteen ja korvausvelvollisuutta olisi pidettävä kohtuullisena ottaen huomioon tietojen antamisen tarkoitus ja merkitys sekä tietojen antamiseen liittyvät ja muut olosuhteet. Ehdotettu säännös ei estäisi vahingon kärsintää vaatimasta korvausta vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n nojalla, erityisesti jos tietojen antaminen olisi katsottavissa julkisen vallan käytöksi.

Julkisen vallan käyttäjän tuottamusvastuuta määrittävä standardisäännös julkisyhteisön toiminnalle kohtuudella asetettavista vaatimuksista kumottaisiin.

Julkisyhteisölle säädettäisiin toissijainen korvausvelvollisuus vahingosta, jonka muu yhteisö on aiheuttanut julkista valtaa käyttäessään. Korvausvastuu koskee niitä tilanteita, joissa julkinen hallintotehtävä on annettu perustuslain 124 §:n mukaisesti muun kuin viranomaisen hoidettavaksi eikä tämä ilmeisesti kykene täyttämään korvausvelvollisuuttaan. Julkisyhteisöllä olisi takautumisoikeus sen muun yhteisön sijasta vahinkoa kärsineelle maksamasta korvauksesta.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:n mukaan korvausta ei voitaisi enää evätä, jos vahingon kärsinyt on laiminlyönyt pätevältä syyttä hakea oikaisua tai muutosta vahinkoa aiheuttaneeseen viranomaispäätökseen siltä osin kuin epäämistä voitaisiin olosuhteet huomioon ottaen pitää kohtuuttomana.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:ssä säädetty kannekielto ehdotetaan kumottavaksi. Siten tuomioistuimien ei voisi enää jättää tutkimatta kannetta, jossa vaaditaan korvausta valtioneuvoston tai sen ministeriön, tuomioistuimen taikka hallintoviranomaisen virheellisen päätöksen perusteella sen vuoksi, että päätöstä ei ole lainkohdassa säädetty tavoin muutettu tai kumottu taikka virheen tehnyttä virkamiestä todettu syylliseksi tai korvausvelvolliseksi.

4.1.2 Laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista. Lailla korvattaisiin nykyinen SyytKorvL. Ehdotettu laki perustuisi tuottamuksesta riippumattomalle ankaralle vastuulle. Siinä olisi säännökset valtion korvausvastuusta ensinnäkin niissä tapauksissa, kun rikosprosessin lopputuloksen perusteella jälkikäteen ilmenee, että rikoksesta tuomittu on aiheuttomasti suorittanut rangaistuksen. Laki koskisi aiheettoman vankeusrangaistuksen lisäksi muitakin rangaistuksia, joiden hyvittämisestä ei ole jo erikseen säädetty.

Rangaistus olisi laissa tarkoitettulla tavalla aiheeton, kun syyte on muutoksenhaun johdosta kokonaan tai osaksi hylätty tai tuomittu rangaistus on muusta syyistä kumottu tai sitä on alennettu. Korvausta suoritetaan siitä vahingosta, joka on aiheutunut, kun rangaistus on pantu täytäntöön siltä osin kuin tuomittu on siitä vapautettu. Tuomitulla olisi oikeus korvaukseen myös silloin, kun rangaistuksen täytäntöönpanolle ei olisi ollut laillista perustetta esimerkiksi rangaistuksen täytäntöönpanossa tapahtuneen virheen vuoksi.

Tuomitun rangaistuksen ohella oikeus korvaukseen vahingosta olisi sillä, jolle on määrätty rikollisen menettelyn perusteella laissa säädetty toimintakielto, kuten liiketointikielto, eläintenpitokielto tai metsästyskielto, kun kielto muutoksenhaun vuoksi kumotaan erityisesti sen vuoksi, että kiellon perusteena olevaa tekoa koskeva syyte hylätään. Myös ajokielto voisi oikeuttaa korvaukseen lähinnä, kun syyte kiellon perusteena olevasta liikennetrikoksesta hylätään. Tältä osin oikeutta korvaukseen ei kuitenkaan olisi, jos aiheeton kielto ei ole ollut voimassa vähintään neljää kuukautta.

Syyttömästi pidätetyllä tai vangitulla olisi ehdotuksen mukaan oikeus korvaukseen, jos vapaudenmenetyks on kestänyt kauemmin kuin 12 tuntia. Nyt tämä aikaraja on laissa vuorokausi. Ehdotus tarkoittaa, että myös syyttömästi kiinniotetulla tai säilöönnotetulla olisi vastaava oikeus korvaukseen. Aikarajaa ei kuitenkaan sovellettaisi silloin, kun vapaudenmenetykseen ei olisi ollut laillisia edellytyksiä.

Olenainen uudistus on, että rikoksesta epäillyllä olisi oikeus saada valtiolta korvausta vahingosta, joka on aiheutettu hänelle muulla kuin vapaudenmenetyksen sisältävällä pakkokeinolla, jos sen käyttö osoittautuu sittemmin rikosprosessin lopputuloksen perusteella aiheettomaksi. Oikeus korvaukseen olisi kuitenkin vain, jos pakkokeinolla on olennaisella tavalla puututtu epäillyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, kotirauhaan, yksityiselämään taikka luottamuksellisen viestin suojaan. Jos pakkokeinon käytölle ei sitä vastoin ole ollut laillisia edellytyksiä, oikeus korvaukseen syntyy ilman edellytystä puuttumisen olennaisuudesta.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös pakkokeinojen sekä lähinnä poliisilaissa ja eräissä muissa laeissa tarkoitettujen pakkotoimenpiteiden muille kuin rikoksesta epäillylle tai toimenpiteen kohteelle aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta. Laissa olisi erityinen säännös tiedonhankintakeinojen kohteeksi joutuneelle aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta sillä perusteella, että näiden keinojen kohdistamiselle mainittuun henkilöön ei selvästikään ole ollut aihetta.

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi korvaussäännös myös muita vapauden menetyksiä tai rajoituksia varten. Nämä tapaukset liittyvät tyypillisesti oikeudenhoitoon, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon alaan. Oikeus saada valtiolta ankaran vastuun perusteella korvaus perustuisi näissä tapauksissa ensinnäkin siihen, ettei vapauden menetykseen tai rajoitukseen ole ollut laillisia edellytyksiä ja toisaalta siihen, että jälkikäteen ilmenee seikka, joka selvästi osoittaa, ettei vapauden menetyksen tai rajoituksen aiheuttaneeseen päätökseen tai toimenpiteeseen ole ollut aihetta.

Valtion varoista korvattavia vahinkoja olisivat henkilövahinko ja esinevahinko sekä puhdas varallisuusvahinko ja kärsimys. Korvausta puhtaasta varallisuusvahingosta ja kärsimyksestä ei kuitenkaan suoritettaisi, jos vahinko tai loukkaus on vähäinen tai vahingon kärsineen voidaan kohtuudella edellyttää sen sietävän. Milloin kysymys kuitenkin on vahingosta, joka on aiheutunut vapauden menetyksestä tai rajoituksesta, vahingot korvattaisiin ilman näitä rajoituksia. Aiheettomasti ajokieltoon määrättyllä olisi oikeus saada kohtuullinen hyvitys.

Korvaus voitaisiin laissa olevin edellytyksin evätä. Korvausta voidaan myös sovitella.

Lain soveltamisalaan kuuluissa vahingonkorvausasioissa toimivaltainen viranomainen on Valtiokonttori. Valtiokonttori käsitelisi myös poliisin ja rajavartiolaitoksen toiminnassa aiheutunutta esine- ja varallisuusvahinkoa koskevat korvausvaatimukset.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Vahingonkorvauslaki

Vahingonkorvauslakiin ehdotetut muutokset ovat kahtalaisia. Ensinnäkin ehdotetaan eräiden julkisyhteisön korvausvastuuta rajoittavien säännösten poistamista sekä toiseksi eräiden uusien korvausperusteiden säätämistä. Osaksi ehdotukset perustuvat jo nykyiseen oikeuskäytäntöön eivätkä merkitse välttämättä tosiasiallista muutosta.

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia julkisyhteisöille on vaikea ennakoida kovin täsmällisesti. Eri julkisyhteisöjen nykyisistäkään korvausmenoista ei ole saatavissa kootusti tietoa. Valtion vahingonkorvaustoiminnasta saadut tiedot ovat kuitenkin suuntaa-antavia. Valtiokonttori maksoi valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain nojalla korvauksia vuosina 2015–2020 noin 410 000–750 000 euroa vuodessa. Vuonna 2021 korvausmäärä nousi kuitenkin noin 5 600 000 euroon, mikä johtui useista saman virheellisen informaation antamisesta johtuneista vahingoista.

Korvaushakemukseen perustuvat mediaanikorvaukset ovat olleet melko matalia, vuosina 2015–2022 noin 160–400 euroa, kuitenkin niin, että poikkeuksellisenä vuonna 2021 mediaanikorvaus nousi noin 750 euroon. Korvattujen hakemusten keskimääräiset korvaukset ovat vaihdelleet noin 1 250 eurosta 2 600 euroon, kuitenkin niin, että vuonna 2021 keskimääräinen korvaus oli peräti noin 6 800 euroa. Mediaanikorvaukset ja keskimääräiset korvaukset ovat siis vaihdelleet vuosittain kuitenkin niin, että ne eivät ole olleet jatkuvasti nousussa.

Kunnista ei ole yhtenäisiä tilastotietoja niiden käsittelemistä korvausasioista. Korvaustoiminta voi vaihdella suurestikin jo kunnan koosta riippuen. Esimerkiksi Helsingin kaupungilla oli vuonna 2021 kaikkinsa käsiteltävänä noin 1000–1300 korvausasia. Hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa sosiaali- ja terveystalvet sekä pelastustoimi siirtyvät kunnilta hyvinvointialueiden vastattaviksi. Muutos on korvausvastuidenkin kannalta merkittävä.

Julkisyhteisön toissijainen korvausvastuu tulee todennäköisesti kysymykseen harvoin, sillä julkista valtaa käyttävän yksityisen yhteisön maksukyvyttömyys lienee verrattain poikkeuksellista. Toisaalta korvausvastuu voi yksittäistapauksessa olla myös merkittävä. Julkisyhteisön toissijaiseen korvausvastuuseen liittyisi takautumisoikeus julkisyhteisön vahinkoa kärsineelle maksamasta korvauksesta. Toisaalta kun toissijaisen vastuun aiheuttaa ensisijaisen korvausvelvollisen ilmeinen kyvyttömyys huolehtia maksuvelvoitteesta, takautumisoikeuden perusteella kertymä jää varmasti vähäiseksi.

Standardisäännöksen kumoamisen vaikutukset on esityksessä arvioitu vähäisiksi, sillä kumoamisella ei olisi tarkoitus muuttaa julkisen vallan käyttäjän tuottamusvastuun perusteita. Muutoksenhakuvaatimuksen lieventäminen tarkoittaisi sitä, että yksittäistapauksessa korvausta ei kohtuussyistä evättäisi sen vuoksi, että muutoksenhaku on laiminlyöty. Tämän muutoksen taloudelliset vaikutukset jäivät myös vähäisiksi, sillä pääsääntönä olisi edelleen vaatimus oikaisun ja muutoksen hakemisesta ja toisaalta oikeuskäytännössä on jo tosiasiaassa annettu merkitystä kohtuusnäkökohdille, kun on arvioitu sitä, onko muutoksenhaun laiminlyönnille ollut laissa tarkoitettu pätevä syy.

Kannekiellon kumoaminen merkitsisi sitä, ettei korvauskanteen nostamiselle olisi enää kiellon tarkoittamissa tapauksissa vahingonkorvauslaista johtuvaa estettä. Kannekiellon poistaminen ei kuitenkaan merkitsisi valtion korvausvastuun välitöntä toteutumista. Kanteen tutkiminen ei tarkoita kanteen hyväksymistä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan esimerkiksi tuomioistuimen tai hallinnollisen viranomaisen päätöksen perusteena olevalta oikeudelliselta arvioinnilta edellytetään selvää virheellisyyttä, jotta menettely voisi aiheuttaa valtiolle vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä tarkoitetun korvausvastuun (esim. KKO 2000:14, KKO 2002:78, KKO 2011:40). Näin ollen useissa niissä tapauksissa, joissa nykyisen lain mukaan kanne jäisi tutkimatta, kanne voi tulla kuitenkin hylätyksi.

Kannekiellon kumoamisen taloudelliset vaikutukset olisivat arvioitavissa verrattain vähäisiksi, vaikka selvää on, että kannekiellon poistaminen voi jossakin määrin lisätä valtiota kohtaan esitettyjä korvausvaatimuksia ja joissakin tapauksissa myös johtaa valtion korvausvastuuseen.

Virheellisestä viranomaisinformaatiosta aiheutuneiden vahinkojen korvaamisella laajennettaisiin puhtaan varallisuusvahingon korvattavuutta. Toisaalta korvauskäytännössä tällaisia vahinkoja on voitu korvata muutenkin. Nimenomainen sääntely johtaa todennäköisesti korvausvaatimusten lisääntymiseen. Korvaustapauksia voi ilmetä julkisen hallinnon eri yksiköissä.

Korvauskäytännössä virheellisestä viranomaisinformaatiosta aiheutuneet vahingot ovat jääneet yleensä varsin pieniksi. Valtiokonttori on vuosina 2015–2022 (tilanne lokakuussa 2022) maksanut tällä perusteella korvauksia yhteensä 13 500 euroa (88 korvausvaatimusta, joista 29 tapauksessa maksettiin korvausta). Myös esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen käsittelemiin asiamääriin ja laajaan neuvontavelvollisuuteen nähden sen maksamat yksittäiset vahingonkorvaukset samoin kuin korvausten yhteismäärät eivät ole olleet kovinkaan suuria. Vuosina 2020 ja 2021 Kansaneläkelaitokselle tehtiin yhteensä 265 korvaushakemusta, joista 64 tapauksessa eli 24 prosentissa maksettiin vahingonkorvauksia yhteensä 38 320 euroa.

Yksittäistapauksessa korvausvelvollisuus väärästä informaatiosta voi olla merkittäväkin. Niinpä yhden valtion viranomaisen lainsäädännön sisältöön liittyvän virheellisen tiedottamisen perusteella Valtiokonttori maksoi valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain nojalla vuonna 2021 korvauksia noin 3 750 000 euroa. Kansaneläkelaitoksen vuosina 2020 ja 2021 korvaamissa tapauksissa suurin yksittäinen korvattu vahinko oli lähes 20 000 euroa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen langettaviin ratkaisuihin perustuvia korvauksia on Valtiokonttorin toimesta maksettu vuosina 2015–2022 (tilanne lokakuussa 2022) 24 henkilölle yhteensä noin 340 000 euroa (ei sisällä oikeudenkäyntikuluja). Vuosittain tämä tarkoittaisi keskimäärin noin reilun 40 000 euron suuruisia korvauksia, joskin huomioon on otettava, että korvattavissa vahingoissa voi olla suurtakin vuosittaista vaihtelua. Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeussopimusten loukkauksen perusteella maksetut korvaukset ovat olleet tätäkin pienempiä.

Nimenomainen sääntely ihmis- ja perusoikeuden loukkauksen hyvittämisestä voi lisätä korvaushakemusten ja -kanteiden määrää. Voidaan arvioida, että vahingonkorvauslain nojalla annettaisiin tällä perusteella enintään joitakin kymmeniä vahingon kärsineelle myönteisiä korvausratkaisuja vuodessa. Korvausvelvollisuutta rajaisi olenaisesti se, että vahingonkorvauslakiin perustuvassa hyvittämisessä olisi kysymys toissijaisesta tai täydentävästä korvausperusteesta suhteessa käytettävissä oleviin muihin oikeussuojakeinoin nähden. Esimerkiksi oikeudenkäynnin viivästyminen hyvitetään sitä koskevan lain nojalla. Vertailun vuoksi todettakoon, että oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella korvauksia on viime vuosina maksettu noin 150 000–200 000 euroa vuodessa.

Ihmis- ja perusoikeuden loukkauksesta maksettavat kärsimyskorvaukset voivat vaihdella loukkauksen laadun perusteella. Myös pelkkä loukkauksen toteaminen voi riittää hyvitykseksi. Korvausta voi tulla maksettavaksi myös muunlaisesta vahingosta kuin kärsimyksestä, esimerkiksi henkilövahingosta tai puhtaasta varallisuusvahingosta. Kun loukkauksen rahalliseen hyvittämiseen olisi käytettävissä tehokas kansallinen oikeussuojakeino, asiaa ei olisi enää tarvetta ottaa kansainvälisen valituselimen käsiteltäväksi. Tämä osaltaan vähentää kansainvälisten valvontaelinten Suomea koskevia asiamääriä. Kansallinen asian käsittely on usein myös edullisempaa ja nopeampaa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen hyvitysesitysten perusteella Valtiokonttori on maksanut korvauksia vuosina 2015–2022 (tilanne lokakuussa 2022) yhteensä noin 70 000 euroa. Hyvitykset on yleensä maksettu ihmis- ja perusoikeuden loukkauksesta.

Laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista

Tuottamuksesta riippumaton korvausvastuu vapaudenmenetysten ja muiden pakkotoimien aiheuttamista vahingoista kohdistuisi yksinomaan valtioon. Korvausperusteiden laajentamisen vuoksi vahinkoja pakkotoimien käytöstä tulisi korvattavaksi aikaisempaa enemmän.

Valtiokonttori on maksanut SyytKorvL:n nojalla vuosina 2015–2021 korvauksia vuosittain noin 1 500 000–3 500 000 euroa. Merkittävä osa korvauksista on maksettu aiheettomasti pidätetyille ja vangituille. Maksettava peruskorvaus on 120 euroa vuorokaudelta, jos asiassa ei ole korvausta korottavia taikka sitä alentavia seikkoja.

Aiheettomasti rikoksesta tuomituille maksettavat korvaukset ovat sitä vastoin verrattain harvinaisia. Kysymys on tällöin tapauksista, joissa hovioikeuden tuomion perusteella täytäntöönpantu tuomio muuttuu valituksen johdosta täytäntöönpanoon vaikuttavalla tavalla tai täytäntöönpantu lainvoimainen tuomio puretaan tai poistetaan ylimääräisen muutoksenhaun vuoksi.

Ehdotettu laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista koskisi soveltamisalaltaan eräin poikkeuksin kaikkia aiheettomia rangaistustuomioita sekä myös rikoksen perusteella määrättäviä kieltoja. Edellytyksenä vahinkojen korvaamiselle tällä perusteella on SyytKorvL:n tavoin aiheettoman rangaistuksen täytäntöönpano sekä aiheettoman kiellon voimassaolo, mikä rajaa valtion korvausvastuuta olennaisella tavalla.

Rikosasioissa korkeimmalle oikeudelle osoitettiin vuosina 2017–2021 yhteensä 655 ylimääräistä muutoksenhakua koskevaa hakemusta, joista noin kolmasosassa (201) ylimääräinen muutoksenhaku oli aiheellinen. Kaikissa näissäkään tapauksissa korvausta ei kuitenkaan tulisi välttämättä suoritettavaksi tai korvaukset olisivat suhteellisen vähäisiä. Tämä johtuu siitä, että valtaosassa tapauksia kysymys on ollut viranomaisen jo havaitsemasta tuomion virheellisyydestä, eikä rangaistusta näin ollen ole pantu täytäntöön, sekä lähinnä lyhytkestoisista rangaistuksista. Rikosseuraamuslaitokselta saatujen tietojen perusteella varsin vähän on sellaisia tuomioita, joissa hovioikeuden tuomion perusteella rangaistus olisi jo pantu täytäntöön ennen korkeimman oikeuden vapauttavaa tuomiota. Tämä johtuu myös siitä, että korkein oikeus valitusluvan myöntäessään usein samalla jo heti antaa täytäntöönpanokiellon.

Liiketoimintakieltoja määrätään vuosittain noin 200–300 (vuosina 2017–2021 vuosittain 205–317). On mahdollista, että etenkin tuomioistuimen aiheettomasti määräämästä liiketoimintakiellosta saattaa valtiolle joskus tulla tuntuvakin korvausvelvollisuus. Näin voi olla silloin, jos kielto on ehtinyt olla pitkään voimassa. Väliaikainen kielto voi tulla voimaan jopa ennen pääasian käsittelyn alkamista, ja vaikka kielto jäisi-kin lyhytaikaiseksi, jo liiketoiminnan lopettamistoimista on voinut tulla jo korvattavia kustannuksia.

Eläintenpitokieltoja on määrätty vuosina 2017–2021 vuosittain 82–120, suurin osa määräaikaisina, mutta osa myös pysyvinä. Eläintenpitokieltojen perusteena olevien tekojen laatu huomioon ottaen voidaan pitää varsin oletettavana, että aiheettomat kiellot ja siten korvattavat tapaukset jäävät harvinaisiksi. Metsästyskieltoja on määrätty vuosina 2017–2021 vuosittain 6–28. Korvattavat tapaukset jäänevät myös varsin vähäisiksi. Aiheettomasta metsästyskiellosta korvattavaksi voi tulla lähinnä kärsimykseenä se mielipaha, joka metsästyksen estymisestä on aiheutunut, mutta myös saamatta jääneellä metsästyssaaliilla voi olla taloudellista menetystä.

Näiden aiheettomien kieltojenkin yhteydessä korvausta vaativan on näytettävä kärsimänsä vahinko. Jos korvausta vaaditaan saamatta jääneestä elinkeinotulosta, tämä vahinko on siis näytettävä toteen. Asianhaarat voivat toisaalta olla myös sellaiset, että kieltoon määrätty oli jo muutenkin menettänyt edellytykset kannattavaan elinkeinotoimintaan, mikä on otettava huomioon arvioitaessa sitä, mitä taloudellista vahinkoa kiellosta on voinut aiheutua.

Vuonna 2021 kirjattiin yhteensä vajaa 24 000 rattijuopumusrikosta ja törkeää liikenneturvallisuuden vaarantamista. Näiden rikosten perusteella säännönmukaisesti määrätään esityksessä tarkoitettu ajokielto. Voidaan varovaisesti arvioida, että näistä noin 100–200 tapauksessa, jossa väliaikainen ajokielto tai ajokielto on määrätty, epäiltyä ei lopulta tuomita lainvoimaisesti siitä liikennetriksesta, josta kielto on määrätty. Heistä osa on voinut menettää ajo-oikeutensa myös muusta syystä, erityisesti toisen ajokielon vuoksi. Lakiehdotuksen mukaan hyvitystä aiheettomasta ajokiellosta voidaan suorittaa vain, jos ajokielto on kestänyt vähintään neljä kuukautta. Tämän mukaisesti korvaukseen oikeutettuja aiheettomasta ajokiellosta voisi vuosittain olla ehkä noin 50 henkilöä. Jos keskimääräinen hyvitys ajokiellon menetyksestä olisi 500–1 000 euroa, korvausmäärä olisi yhteensä 25 000–50 000 euroa.

Rangaistustuomion täytäntöönpanossa itsessään tapahtuneet virheellisuudet, jotka ovat johtaneet liialliseen vapauden menetykseen tai rajoitukseen, eivät oletettavasti olisi taloudellisilta vaikutuksiltaan kovin merkittäviä. Niistä johtuvat vahingot voivat sitä paitsi tulla nykyisinkin korvattaviksi vahingonkorvauslain nojalla.

Esityksen merkittävimmät taloudelliset vaikutukset liittyisivät ennen muuta pakkokeinojen käytöstä maksettaviin korvauksiin, joista tosin maksetaan korvausta osin jo nyt.

Pakkokeinoja käytetään vuosittain noin 200 000 kertaa. Kysymys on siten huomattavasta määrästä erilaisia toimenpiteitä. Eniten pakkokeinoja käyttää poliisi.

Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin, että rikoksesta epäillyn oikeus korvaukseen syntyi silloin, kun vapauden menetys tai rajoitus ylittää 12 tuntia. SyytKorvL:n mukaisen yhden vuorokauden aikarajan alentaminen 12 tuntiin merkitsisi valtion korvausvastuun laajenemista koskemaan myös aiheettomasti rikoksen johdosta kiinniotettuja.

Rikokseen perustuvia kiinniottoja tehdään vuosittain noin 20 000. SyytKorvL:n nojalla korvausvaatimuksia esitetään vuosittain 400–500. Pidätettynä, vangittuna ja matkustuskiellossa olleiden määriin suhteutettuna tämä tarkoittaa sitä, että korvausvaatimus esitetään noin 4–5 prosentissa näistä tapauksista. Jos viidessä prosentissa aiheettomasti kiinniotetuista maksettaisiin 50–100 euron korvaus, valtion tällä perusteella maksettavaksi tulevien korvausten määrä olisi 50 000–100 000 euroa vuodessa. Yksittäinen tällä perusteella maksettava korvaus olisi joka tapauksessa vähäinen.

Vapauteen puuttuvien pakkokeinojen ohella muita yleisimmin käytettyjä pakkokeinoja ovat takavarikot (30 000), henkilönkatsastukset (25 000), kotietsinnät (11 000), paikansetsinnät (8 000) ja laite-etsinnät (7 000). Salaisista pakkokeinoista yleisimpiä ovat telepakkokeinot. Salaisiin pakkokeinoihin verrattavien salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö on vähäisempää.

Esityksessä ehdotetaan, että rikoksesta epäillyllä olisi oikeus korvaukseen myös muusta kuin vapautta koskevasta aiheettomasta pakkokeinosta. Oikeus korvaukseen rajattaisiin kuitenkin koskemaan vain sellaisia tapauksia, joissa pakkokeinolla on olennaisella tavalla puututtu epäillyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, kotirauhaan, yksityiselämään taikka luottamuksellisen viestin suojaan. Vastaava rajausta koskisi myös salaisia tiedonhankintakeinoja.

Muiden pakkokeinojen käytöstä epäillylle aiheutuvien vahinkojen taloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida kovin täsmällisesti. On oletettavaa, että tapauksissa, joissa korvausta vaaditaan paitsi aiheettomasta vapauden menetyksestä tai rajoituksesta, korvausvaatimus esitetäisiin samanaikaisesti myös muun pakkokeinon aiheettomasta käytöstä. Ottaen toisaalta huomioon muiden pakkokeinojen vapauden menetykseen tai rajoitukseen nähden suurempi käyttöaste, on todennäköistä, että muita pakkokeinoja koskevia korvausvaatimuksia esitetäisiin SyytKorvL:n mukaisiin korvausasioihin nähden enemmänkin. Oletettavasti nämä tapaukset koskisivat kuitenkin ennen muuta kotietsintää ja vähäisemmässä määrin muita pakkokeinoja.

Muista pakkokeinoista erityisesti vakuustakavarikko ja väliaikainen vakuustakavarikko voivat tapauskohtaisesti tarkoittaa merkittäviäkin taloudellisia vaikutuksia. Vakuustakavarikon käyttö on toisaalta muihin pakkokeinoihin nähden selvästi vähäisempää (vuosina 2019–2021 kaikkiaan 148–228) ja tarpeettomasta vakuustakavarikosta aiheutunut vahinko korvataan nykyisinkin ankaran vastuun periaatteen mukaisesti.

Vapautta koskevien pakkokeinojen tavoin myös muiden pakkokeinojen kohdalla oikeus korvaukseen syntyisi esityksen mukaan aina silloin, kun pakkokeinon käytölle ei ole ollut laillisia edellytyksiä. Tällöin kyse on yleensä myös ihmis- ja perusoikeuden loukkauksesta, millä perusteella valtio on jo muutoinkin korvausvelvollinen. Tämä ei siten merkitsisi suoranaista lisäystä valtion jo olemassa olevaan korvausvastuuseen.

Yhteenvetona voidaan todeta, että esityksessä ehdotettujen muiden pakkokeinojen käytöstä epäillylle aiheutuneiden vahinkojen taloudelliset vaikutukset olisivat oletettavasti vähintään joitakin satoja tuhansia euroja vuodessa.

Pakkokeinon sekä myös muun pakkotoimen käytöstä ehdotetaan suoritettavaksi korvausta myös sivulliselle, mikä vastaa osin jo olemassa olevaa korvauskäytäntöä. Poliisin tietojen mukaan erilaisia vahingonkorvauksia maksettiin poliisiyksiköiden toimesta vuosina 2017–2021 noin 86 000–218 000 euroa vuodessa. Näissä määrissä on vain osaksi kyse poliisilain nojalla sivulliselle maksetuista korvauksista. Rajavartiolaitoksen vastaavat korvaukset ovat edellä sanottuihin määriin nähden selvästi vähäisempiä. Esimerkiksi vuosina 2017–2019 korvauksia maksettiin noin 8 000–18 000 euroa.

Poliisilain perusteella on jo nyt pakkotoimenpiteiden ohella korvattu myös pakkokeinon käytöstä sivulliselle aiheutuneita vahinkoja. Henkilö- ja esinevahinkojen osalta esitys ei siten merkitsisi ainakaan merkittävää muutosta jo olemassa olevaan korvauskäytäntöön. Esityksessä ehdotetaan toisaalta sivulliselle korvattavaksi tietyn edellytyksin myös puhdas varallisuusvahinko sekä kärsimys, mikä merkitsisi valtion tuottamuksesta riippumattoman korvausvastuun laajenemista. Nämäkin tapaukset oletettavasti liittyisivät ennen muuta kotietsintöihin ja vähäisemmässä määrin muihin pakkokeinoihin tai pakkotoimiin. Oletettavasti muidenkin viranomaisten pakkotoimista sivulliselle maksettavaksi tulevat korvaukset jäivät määrältään vähäisiksi.

Esitys toisi tuottamuksesta riippumattoman korvausvastuun piiriin myös muut vapauden menetystä ja rajoitusta koskevat tapaukset. Valtion korvausvastuu voi jo nyt perustua näissä tapauksissa ihmis- ja perusoikeuden loukkaukseen, jos vapauden menetykselle tai rajoitukselle ei ole ollut laillisia edellytyksiä. Tämä ei siten merkitsisi varsinaista lisäystä valtion jo olemassa olevaan korvausvastuuseen. Valtion korvausvastuu voisi näissä tapauksissa perustua myös siihen, että ilmenee muu seikka, joka selvästi osoittaa, että vapauden menetyksen tai rajoituksen aiheuttaneeseen päätökseen

tai toimenpiteeseen ei ole ollut aihetta. Tämä korvausperuste olisi melko rajattu, ja sen taloudelliset vaikutukset on sen vuoksi arvioitavissa kokonaisuuden kannalta melko vähäisiksi.

Kokoavasti voidaan todeta, että ehdotetut muutokset merkitsisivät arviolta useamman sadan tuhannen euron vuosittaista lisäystä valtion varoista maksettaviin korvauksiin. Tämän lisäksi huomioon olisi otettava myös oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta aiheutuvat kustannukset.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisiin sekä julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin

Vahingonkorvauslaki

Vahingonkorvauslain muutosehdotukset koskevat paitsi valtiota ja muita julkisyhteisöjä myös niitä yksityisiä yhteisöjä, jotka lailla tai lain nojalla hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Julkisyhteisölle säädettäisiin lisäksi täydentävä, toissijainen korvausvastuu muun kuin viranomaisen julkista valtaa käyttäen aiheuttamasta vahingosta.

Vahingonkorvauslain vääriin viranomaisinformaatioon sekä ihmis- ja perusoikeuksien loukkaukseen perustuvat korvausvaatimukset voivat yleisesti ottaen jossakin määrin lisääntyä. Tämä voi aiheuttaa hallinnollisen työn lisääntymistä Valtiokonttorissa tai muualla viranomaistoiminnassa. Tämä on toisaalta osa sitä tavanomaista toimintaa, josta julkisyhteisöjen ja muiden yhteisöjen on joka tapauksessa huolehdittava. Ehdotettujen muutosten ei voida katsoa olevan niin merkittäviä, että niillä olisi sellaisenaan erikseen arvioitavia resurssivaikutuksia.

Vahingonkorvauslain muutosehdotukset voivat vaikuttaa Valtiokonttorin sekä yleisten tuomioistuinten käsittelemiin asiamääriin. Toisaalta jo nyt Valtiokonttorin asiamäärissä on ollut suurtakin satunnaista vaihtelua. Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annettuun lakiin perustuvat korvausasiat ovat vuosina 2015–2021 kasvaneet noin 500 hakemuksesta 1 350 hakemukseen vuodessa. Tämä johtuu osin mainitusta laajasta virheelliseen tiedottamiseen liittyvästä kokonaisuudesta. Sekin toisaalta osoittaa, että jo voimassa olevan vahingonkorvauslain nojalla korvaushakemusten määrissä voi esiintyä merkittävääkin vaihtelua.

Yleisten tuomioistuinten asiamääristä voidaan todeta, että käräjäoikeuksissa ratkaisu-
tujen siviiliasioiden tilastotietojen perusteella valtioon kohdistettuja korvauskanteita
käsitellään vuosittain alle 20 (2014–2021 6–18 kannetta vuosittain). Verrattaessa tätä
esimerkiksi Valtiokonttorin tietoihin valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain
mukaisista oikeudenkäynneistä, joita on vuosina 2015–2021 ollut 25–77 vuosittain,
voidaan todeta, että valtioon kohdistettujen korvauskanteiden määrän on oltava tuo-
mioistuintilastoja suurempi. Tähän johtopäätökseen on voitu päätyä myös tarkastele-
malla Helsingin hovioikeuden vuosina 2011–2021 käsiteltävänä olleita julkisyhteisöi-
hin kohdistettuja vahingonkorvausasioita. Julkisyhteisöjä koskevat korvauskanteet
ovat joka tapauksessa asiamääriltään melko maltillisia. Niissä voi olla myös vuosi-
taista vaihtelua, mitä on pidettävä kuitenkin tavanomaisena.

Kannekiellon kumoaminen vaikuttaisi ennen muuta yleisten tuomioistuinten käsittele-
miin asiamääriin, mutta tämän merkitystä ei kuitenkaan pidä liioitella. Mahdollista kui-
tenkin on, että Valtiokonttorin työmäärä jonkun verran lisääntyy, kun se joutuu ole-
maan vastaajana entistä useimmin oikeudenkäynneissä, joissa vaaditaan korvausta
tuomioistuimen virheelliseksi väitetyn päätöksen perusteella. Vastaavasti myös tuo-
mioistuinten työmäärä saattaa tämän vuoksi jonkin verran kasvaa.

Vahingonkorvauslain muutosehdotukset tarkentavat osin julkisyhteisön ja myös muun
yhteisön korvausvastuuta. Tämä voi osaltaan edistää tehtävää suoritettaessa käytet-
tävää huolellisuutta sekä huomion kiinnittämistä ylipäättään toimintoihin, joissa virheitä
voi tyypillisesti aiheutua. Vahingonkorvauslakiin ehdotettu korvausvastuu ihmis- ja pe-
rusoikeuden loukkauksesta voi niin ikään muokata laajemminkin julkisyhteisön ja
myös yksityisen yhteisön toimintatapoja, jos ne jonkin asian yhteydessä osoittautuvat
vääriksi tai muutoin epäasiallisiksi.

Kuten todettua, julkisyhteisön toissijainen korvausvastuu ei oletettavasti toteudu kovin
usein. Tällainen korvausvastuu olisi kuitenkin omiaan lisäämään julkisyhteisön seu-
ranta- ja valvontaa siitä julkisesta toiminnasta, joka on annettu yksityisen hoidetta-
vaksi.

Julkisyhteisön korvausvastuuta koskevia muutosehdotuksia on myös tarkasteltava
suhteessa virkamiehen korvausvastuuseen. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia virka-
miehen tai työntekijän korvausvastuuseen, vaan tämä määräytyy voimassa olevan va-
hingonkorvauslain 4 luvun mukaan. Virheellistä viranomaisinformaatiota koskeva kor-
vaussäännös ei aiheuta sellaisenaan korvausvelvollisuutta virkamiehelle tai työnteki-
jälle, joka on vahingon aiheuttanut. Julkisyhteisön toissijainen korvausvastuu voi osal-
taan parantaa työntekijän asemaa. Ensisijaisen korvausvelvollisen osoittauduttua
maksukyvyttömäksi vahingonkärsineen ei näet tarvitse välttämättä ryhtyä vaatimaan

korvausta työntekijältä, joka vastaa vahingosta vahingonkorvauslain 4 luvun 1 §:n perusteiden mukaisesti. Standardisäännöksen kumoamisella tuskin tulee olemaan merkitystä työntekijän asemaan.

Laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista

Ehdotettu laki vaikuttaisi ennen muuta Valtiokonttorin sekä myös poliisin ja rajavartiolaitoksen käsittelemiin korvausasioihin. Toimivaltaisena viranomaisena lakiehdotuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa toimisi Valtiokonttori. Valtiokonttori on jo tällä hetkellä korvausviranomainen SyytKorvL:n sekä valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain mukaisissa asioissa.

Valtiokonttorille tehdään SyytKorvL:n nojalla vuosittain noin 400–500 korvaushakemusta. Ehdotettujen muutosten perusteella on oletettavaa, että uuden lain nojalla esitettävien korvaushakemusten määrä voi SyytKorvL:n mukaisiin hakemusmääriin nähden kaksin- tai kolminkertaistua. Merkittävä osa korvausasioista voi olla massaluontoisia asioita, joissa korvaukset ovat yleensä pieniä, kuten rikoksesta aiheetta kiinniotettujen korvaukset, kun taas osassa voi olla kyse vaikeistakin vahingonkorvausoikeudellisista rajanvedoista. Mainittu muutos Valtiokonttorin käsittelemiin asiamääriin merkitsisi arviolta kolmen henkilötyövuoden lisäystä näissä korvausasioissa. Tämä tarkoittaisi noin 300 000 euron vuosittaista menonlisäystä.

Esityksessä ehdotetaan myös, että poliisin ja rajavartiolaitoksen toiminnassa aiheutuneiden esine- ja varallisuusvahinkoon perustuvien korvausvaatimusten käsittely keskitettäisiin Valtiokonttorille. Tämän perusteella Valtiokonttorin käsiteltäväksi siirtyisi arviolta noin 400 korvaushakemusta vuodessa. Näistä noin neljäsosa kuuluisi kuitenkin vapaudenmenetyksiä ja muita pakkotoimia koskevan lain soveltamisalaan. Valtiokonttorin keskitetyllä korvausmenettelyllä on useita etuja, sillä korvausmenettely yleensä selkiintyy, korvauskäytäntö yhdenmukaistuu ja korvausasioiden käsittelystä aiheutuvat kustannukset pienentyvät. Muutos merkitsisi arviolta yhden tai kahden henkilötyövuoden lisäystä valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain mukaisten korvausasioiden käsittelyyn.

Edellä todetut muutokset merkitsisivät Valtiokonttorin henkilöstöön merkittävää lisäystä ja edellyttäisivät siten sen organisaation lähempää tarkastelua. Huomattava myös on, että uusien korvausperusteiden säätäminen voi edellyttää Valtiokonttorin korvaustietojärjestelmän päivitystä. Toimenpiteiden laajuutta ei tällä hetkellä voida luotettavasti arvioida mutta mahdollista on, että tietojärjestelmän uudistamisesta voi aiheutua jopa satojen tuhansien eurojen kustannus.

Mainittujen korvausasioiden siirtäminen Valtiokonttorille vähentäisi puolestaan poliisin ja rajavartiolaitoksen resurssitarvetta. Poliisin ja rajavartiolaitoksen tehtävänä olisi toisaalta edelleen selvittää vahinkotapahtumat ja antaa tarvittaessa lausunto korvaushakemuksista, mikä kaikki on osa normaalia viranomaistoimintaa.

Ehdotuksen mukaan kanne valtiota vastaan voitaisiin nostaa vain siltä osin kuin Valtiokonttori on hylännyt hakemuksen. Tämä vastaa nykyistä SyytKorvL:ia. Kun hakeamus on hylätty, hakija voi siis nostaa kanteen tuomioistuimessa, jossa Valtiokonttori edustaa valtiota. On oletettavaa, että alkuvaiheessa oikeudenkäyntejä voi olla jonkin verran enemmän ennen kuin oikeuskäytäntö vakiintuu. Varovaisen arvion mukaan ehdotetun lain vuoksi valtiota vastaan nostetaan noin 20 korvauskannetta vuosittain. Tämä siis lisää tuomioistuinten työtä ja aiheuttaa myös oikeusapu- ja oikeudenkäyntikuluja jonkin verran. Henkilöstövaikutus voidaan arvioida 0,2 henkilötyövuodeksi ja oikeusapukulujen lisäys 50 000 euroksi.

4.2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotukset parantaisivat ennen muuta julkisyhteisön toiminnasta vahinkoa kärsineiden asemaa. On myös tärkeää vahvistaa laissa sellaiset julkisyhteisöä koskevat korvausperusteet, jotka jo esiintyvät oikeus- ja korvauskäytännössä. Tämä on merkityksellistä erityisesti vahinkojen yhdenvertaisen korvaamisen ja myös mahdollisimman yhdenmukaisen korvauskäytännön kannalta. Myös vahingon aiheuttajan toiminnan kannalta on selkeämpää, että korvausvastuun perusteet ilmenevät selvästi laista.

Ehdotetut muutokset kohdistuisivat kaikkiin niihin, jotka kärsivät vahinkoa julkisen vallan käytön tai ihmis- ja perusoikeuden loukkauksen taikka virheellisen viranomaisinformaation seurauksena. Julkisyhteisöjen keskeisen valta-aseman takia niiden toiminnasta johtuvien vahinkotapahtumien hyvittäminen voi osaltaan lisätä yleistä oikeudenmukaisuuden tunnetta ja luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan sekä parantaa yksittäisen vahinkoa kärsineen asemaa.

Kannekiellon kumoaminen parantaisi oikeusturvan saavutettavuutta, kun korvauskanteen tutkiminen ei estyisi muodollisella perusteella.

Ihmis- ja perusoikeuden loukkauksen hyvittäminen on olennaista oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta. Ihmis- ja perusoikeudet kuuluvat kaikille mutta niillä on usein erityistä merkitystä esimerkiksi lasten, iäkkäiden, vammaisten henkilöiden sekä vähemmistöjen kannalta. Ihmisoikeuden loukkauksen hyvittämisessä on kysymys myös kansainvälisten velvoitteiden täyttämisestä. Loukkaus voidaan usein hyvittää

muullakin tavalla kuin rahallisesti, mutta rahallinen korvaus on monessa tapauksessa keskeinen jälkikäteen hyvittämisen muoto.

Asianmukaisella hyvityksellä voi olla myös tärkeä yhteiskunnallinen merkitys, ja sen vaikutukset voivat heijastua yhteiskuntaan monipuolisesti. Korvauksen maksaminen on eräs osoitus siitä, että ihmis- ja perusoikeuksista huolehditaan. Laissa säädetty oikeus korvaukseen voi entisestään lisätä ihmis- ja perusoikeuksien merkittävyyttä viranomaisten toiminnassa sekä myös kansalaisten yleistä tietoisuutta omista perustavanlaatuisista oikeuksistaan.

Vapaudenmenetysten ja muiden pakkotoimien korvaaminen muodostaa oman kokonaisuutensa, jolla on niin ikään vahvoja liityntöjä ihmis- ja perusoikeuksina turvattuihin oikeushyviin. Näissä tapauksissa ihmis- ja perusoikeuksiin puututaan osin voimakkaastikin, mistä johtuen vahinkojen korvaamisella on merkitystä paitsi yksittäisen henkilön oikeusturvan myös laajemmin yhteiskunnan kannalta.

Ehdotettu laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista perustuisi tuottamuksesta riippumattomalle vastuulle. Tämä helpottaisi vahingon kärsineen asemaa, kun hänen ei tarvitse osoittaa vahingon aiheuttajan tuottamusta. Myös korvausmenettely on tällöin yksinkertaisempi.

Rikosasioissa sukupuolijakauma on merkityksellinen, sillä rikoksesta epäilty ja siitä tuomittu on useimmiten mies. Pakkokeinot voivat toisaalta kohdistua myös esimerkiksi rikoksesta epäillyn perheenjäseniin ja osin sattumanvaraisesti täysin ulkopuolisiin henkilöihin. Näissä tapauksissa rahallinen korvaus voi riittävällä tavalla hyvittää toimenpiteen käytöstä aiheutuneita vahinkoja ja siten osaltaan ylläpitää yleistä luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan.

Ehdotuksen mukaan myös muut kuin rikokseen perustuvat vapauden menetykset ja rajoitukset korvattaisiin tietyin edellytyksin tuottamuksesta riippumatta. Muut vapauden menetykset ja rajoitukset kohdistuvat osin henkilöihin, jotka jo lähtökohtaisesti ovat heikommassa asemassa, kuten kehitysvammaisiin, mielisairaisiin, lapsiin taikka ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuihin. Laissa säädetty oikeus korvaukseen voisi myös näissä tapauksissa vaikuttaa myönteisesti toimenpiteen kohteena olleen oikeusturvaan.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Vahingonkorvauslaki

Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi julkisyhteisön korvausvastuuta rajoittavaksi tarkoitettu standardisäännös. Vaihtoehtona on myös ollut, että säännös jäisi ennalleen. Esityksessä on todettu, että standardisäännöksellä ei ole oikeus- ja korvauskäytännössä ilmeisesti mainittavaa tosiasiallista merkitystä. Säännöksestä voi kuitenkin saada sen käsityksen, että julkisyhteisön vastuu julkisen vallan käytöstä olisi tavallista korvausvastuuta lievempää, mikä voi heikentää luottamusta viranomaisten toimintaa kohtaan. Julkisen vallan käytön piiriin kuuluvalla toiminnalla voidaan sitä paitsi yleisesti edellyttää erityistä huolellisuutta. Standardisäännöksen poistamista pidetään siten tarpeellisena, vaikka sillä ei juurikaan ole korvauskäytäntöä ohjaavaa vaikutusta.

Vaihtoehtona on esitetty myös, että standardisäännös korvattaisiin julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun edellytyksiä tarkemmin määrittelevällä säännöksellä. Tätä ei kuitenkaan voida pitää perusteltuna. Nykyistä yksityiskohtaisempi sääntely olisi omiaan synnyttämään uusia tulkintatilanteita ja oikeuskäytännön vakiintuminen tulisi kestämään pitkään.

Esitystä valmisteltaessa on arvioitu, tulisiko vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ssä tarkoitetun puhtaan varallisuusvahingon yhtenä korvausperusteena olla se, että vahinko on aiheutettu – ei pelkästään julkista valtaa käytettäessä – vaan myös julkista hallinto-tehtävää tai julkista tehtävää hoidettaessa. Tähän vaihtoehtoon on aihetta suhtautua pidättyväisesti, sillä se laajentaisi julkisyhteisön korvausvastuuta olennaisella ja osin ennakoimattomalla tavalla ilman, että siihen on painavaa tarvetta. Esillä on myös ollut, että vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n korvausperuste ”erittäin painavat syyt” lievennettäisiin esimerkiksi muotoon ”painavat syyt”. Tällaisena uudistus koskisi myös muita kuin julkisessa toiminnassa aiheutettuja vahinkoja ja sen vaikutukset voisivat ulottua laajalle. Sen tarpeellisuutta tulisikin arvioida toisessa yhteydessä.

Esityksessä ehdotetaan kuitenkin, että julkisyhteisön korvausvastuuta puhtaasta varallisuusvahingosta laajennetaan ottamalla vahingonkorvauslakiin säännös virheellisestä viranomaisinformaatiosta aiheutuneen vahingon korvaamisesta.

Esityksessä ehdotetaan, että julkisyhteisö olisi toissijaisesti vastuussa siitä vahingosta, jonka muu kuin viranomainen on aiheuttanut julkista valtaa käyttäessään. Ehdotus on yhteydessä perustuslain 124 §:ään, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Esillä on ollut se varteenotettavana pidettävä vaihtoehto, että julkisyhteisön toissijainen vastuu ulottuisi yksityisen toimijan julkista hallintotehtävää hoitaessaan aiheuttamaan vahinkoon silloinkin, kun kysymys ei ole julkisen vallan käyttämisestä. Tällöin toteutuisi se vaatimus, että hallinnon asiakkaan asema ei saisi heikentyä sen vuoksi, että julkiselle hallinnolle kuuluvia tehtäviä annetaan viranomaisorganisaation ulkopuolelle.

Toisaalta julkisen vallan käyttöä on edellä jaksoissa 2.4.4 ja 2.4.6 todettu tavoin pidettävä vakiintuneena ja selkeänä kokonaisuutena, johon liittyy erityisen korostunut oikeusturvan tarve. Ne julkiset hallintotehtävät, jotka on annettu yksityisten hoidettavaksi ovat moninaisia ja laajoja, ja siten myöskin julkisyhteisön toissijainen korvausvastuu voisi muodostua laajaksi ja osin ennakoimattomaksi. Kun on kysymys julkisesta hallintotehtävästä, joka ei ole julkisen vallan käyttöä, korvattavaksi vahingonkorvauslain nojalla voi lähinnä tulla henkilö- tai esinevahinko. Näistä vahingoista aiheutuvaan mahdolliseen korvausvastuuseen on mahdollista varautua vakuutuksilla. Kun julkinen hallintotehtävä annetaan yksityiselle, huolehditaan tällöin yleensä myös siitä, että yksityinen toiminnan harjoittaja kykenee selviytymään velvoitteistaan. Tarvittaessa julkisyhteisön korvausvastuusta voidaan säännellä asianomaisessa erityislaissa, jossa toiminnan erityispiirteet voidaan ottaa huomioon.

Esityksessä ehdotetaan vahingonkorvauslaissa säädetyn kannekiellon kumoamista. Säännöksellä rajoitetaan kanteen nostamista, jolla valtiolta vaaditaan korvausta valtioneuvoston tai sen ministeriön, tuomioistuimen taikka hallintoviranomaisen päätöksellä aiheutetusta vahingosta. Vaihtoehtona on ollut, että kiello koskisi vain niitä tapauksia, joissa korvausvaatimuksen perustetta koskeva asia on tutkittu ylimmässä tuomioistuinmessä eikä päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka, jos vaatimus koskee ylimmän tuomioistuimen ratkaisua, sitä ole purettu.

Tätä rajoitettuaakaan kannekieltoa ei ole pidetty tavoiteltavana vaihtoehtona, sillä ylimmät tuomioistuimet eivät ole erityisasemassa vaadittaessa korvausta Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta tai ihmisoikeuden loukkauksesta. Vaihtoehtoa voidaan pitää ongelmallisena myös perustuslain 21 §:n kannalta, koska se rajoittaa oikeutta saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa.

Esityksessä ehdotetaan pysytettäväksi säännös, jonka mukaan vahingon kärsineen on haettava vahingon välttämiseksi oikaisua ja muutosta vahinkoa aiheuttaneeseen päätökseen. Muutoksenhaun laiminlyönnin vaikutuksia ehdotetaan kuitenkin lievennettäväksi niin, että kohtuusseikat voidaan ottaa huomioon. Esillä on ollut myös se Ruotsissa toteutettu vaihtoehto, että säännös kumotaan, jolloin muutoksenhaun laiminlyöntiä arvioitaisiin vahingonkorvauslain 6 luvun 1 §:n yleisen myötävaikutussäännöksen nojalla. Nimenomaista muutoksenhakuun velvoittavaa säännöstä on kuitenkin pidetty tarpeellisena sen ohjaavan vaikutuksen takia. Hallinto-oikeudellinen muutoksenhakujärjestelmä on kehittynyt ja mahdolliset virheet voidaan oikaista tehokkaasti ja edullisesti. Säännös on syytä säilyttää myös kannekiellon kumoamisen vuoksi.

Vahingonkorvauslakiin ehdotetaan otettavaksi säännös ihmis- ja perusoikeuksien loukkauksella aiheutetun vahingon korvaamisesta. Valtion velvollisuus hyvittää ihmis-oikeusloukkaus tarvittaessa suorittamalla loukatulle vahingonkorvausta perustuu jo ihmisoikeusvelvoitteisiin, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan. Vaihtoehtona nyt ehdotetulle sääntelylle on se, että useimpien valtioiden tavoin korvausvelvollisuudesta ei säädettäisi laissa vaan asia jäisi oikeuskäytännön varaan. Nimenomaista sääntelyä puoltaa kuitenkin yleinen valtiosääntöoikeudellinen vaatimus siitä, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulisi säätää laissa. Kansallinen sääntely edistää myös ihmis- ja perusoikeuksien hyvitysjärjestelmän tunte-
musta sekä edistää samalla ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista.

Esitykseen ehdotetaan otettavaksi myös vahingonkorvauslain 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. Korvausvelvollisuus edellyttäisi, että tietojen saajalla on ollut perusteltu aihe luottaa tietojen oikeellisuuteen ja että tietojen antamista on pidettävä laissa mainittavat seikat huomioon ottaen kohtuullisena.

Ehdotusta valmisteltaessa on päädytty siihen, että uuden säännöksen mukaan korvausvelvollisuus on vain julkisyhteisöllä tai muulla julkista hallintotehtävää hoitavalla yhteisöllä, mutta ei yhteisön työntekijällä, jonka virheestä tai laiminlyönnistä vahinko on aiheutunut. Oleellisena on pidetty sitä, että julkisen sektorin toimintaan liittyy en-
tistä enemmän tiedottamista ja neuvontaa, ja erilaisiin tiedusteluihin joudutaan vastamaan usein kiireellisesti. On selvää, että asiamäärien ollessa suuret ja asioiden ollessa monimutkaisia mahdollisuus virheellisen informaation antamiseen kasvaa. Ehdotettu korvaussäännös on nimenomaan tarkoitettu laajentamaan asiakkaan oikeuksia saada korvausta virheellisen informaation heille aiheuttamasta vahingosta. Tapauksen moninaisuuden vuoksi uusi säännös on jouduttu kirjoittamaan osittain varsin avoimeksi. Tämä voi aiheuttaa epätietoisuutta siitä, mistä kaikesta työntekijä voi yksittäistapauksissa joutua korvausvastuuseen. Vaarana voi tällöin olla, että ehdotettu

säännös johtaa käytännössä asiakaspalvelun heikentymiseen, jos tiedottamisessa ja neuvonnassa ollaan mahdollisen korvausvastuun vuoksi aikaisempaa passiivisempia. Tämän vuoksi on pidetty riittävänä, että korvausvelvollisuus on vain työnantajalla. Ehdotus ei sitä paitsi tarkoita, että työntekijällä ei olisi lainkaan vastuuta virheestään tai laiminlyönnistään. Työntekijä voitaisiin nykyisen lain tavoin velvoittaa maksamaan työnantajalleen regressikorvausta tuottamuksellaan aiheuttamasta vahingosta, jos vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ssä puhtaana varallisuusvahingon korvaamiselle säädetty edellytykset täyttyvät, erityisesti jos vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla tai julkista valtaa käytettäessä. Virheellisten tietojen antamisesta saattaa työntekijälle aiheutua myös virkamiesoikeudellisia seuraamuksia.

Vaihtoehtona on, että myös työntekijä voisi olla korvausvelvollinen vahingosta uuden korvaussäännöksen mukaan. Tämä vastaisi paremmin vahingonkorvauslain lähtökoh-
tia. Nykyisen lain mukaan työnantaja vastaa työntekijän aiheuttamasta vahingosta isännänvastuun perusteella ja työntekijällä on suojanaan taas lievempi korvausvastuu ja kanavointisääntö, joiden voitaisiin katsoa riittävästi ottavan huomioon työntekijöiden edun nyt esillä olevissa tapauksissa. Voidaan ajatella myös muita tilanteita, joissa yhtä hyvin perustein voitaisiin vaatia työntekijöiden jättämistä korvausvelvollisuuden ulkopuolelle.

Myös esitetylle vaihtoehdolle on siis vartenotettavia perusteita. -Esitystä valmistelta-
essa on kuitenkin ehdotusta puoltavia perusteita pidetty painavimpina.

Laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista

Aiheettomien vapaudenmenetysten sekä pakkokeinojen ja muiden pakkotoimien aiheuttamien vahinkojen korvaaminen on kokonaisuus, jonka uudistaminen ainakin jol-
lakin tapaa on välttämätöntä ja tarpeellista.

Toteuttamiskelpoisena ei pidetä sitä, että säännökset esimerkiksi pakkokeinojen käy-
töstä olisivat hajallaan SyytKorvL:ssa ja pakkokeinolaissa (vrt. KM 2009:2). Selkeintä on i säättää kaikesta valtion pakkotoimen käyttöön perustuvasta ankarasta vastuusta keskitetysti yhdessä laissa, eräitä erityisaloja koskevin poikkeuksin. Keskitetty lain-
säädäntö on perusteltua erityisesti sääntelyn johdonmukaisuuden ja korvauskäytän-
nön yhdenmukaisuuden kannalta.

Esityksessä ehdotetaan, että rikoksesta epäilyllä olisi oikeus saada korvaus hänelle
esitutkinnassa muulla kuin hänen vapauttaan rajoittavalla pakkokeinolla aiheutetusta
vahingosta, jos esitutkinta ei johda syyteharkintaan, syytteeseen tai syyksi lukevaan
tuomioon. Tällainen oikeus hänellä olisi kuitenkin vain, jos pakkokeinon käytöllä on

olennaisella tavalla puututtu hänen henkilökohtaiseen koskemattomuuteensa, kotirauhaan, yksityiselämään taikka luottamuksellisen viestin suojaan. Vaihtoehtona on ollut esillä Komiteamietinnön 2009:2 mukaisesti se, että epäillyllä on lähtökohtaisesti oikeus saada korvaus vahingosta ilman mainitunlaista rajoitusta, mutta että vahinkolajeja, kuten kärsimystä koskevissa korvaussäännöksissä olisi korvauksen maksamista rajoittavia edellytyksiä. Nyt esitettyä rajoitussäännöstä pidetään tarpeellisena sen korostamiseksi, että vain merkittävät puuttumiset yksilön oikeuksiin voivat johtaa valtion korvausvelvollisuuteen ja että epäillylläkin on tietty velvollisuus sietää häneen kohdistuvia pakkokeinojen käyttöä.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Aluksi

Euroopan unionin oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvien velvoitteiden seurauksena julkisyhteisön korvausvastuuseen on viime vuosikymmeninä kiinnitetty Euroopan maissa kasvavaa huomiota. Vahingonkorvausoikeutta on pyritty yhdenmukaistamaan eurooppalaisella vahingonkorvausoikeuden ohjenormistolla (Principles of European Tort Law, PETL). Ohjenormistossa määritellään eurooppalaisia periaatteita, jotka koskevat esimerkiksi vastuuperusteita, syy-yhteyttä ja vahinkolajeja. Ohjenormisto on toisaalta melko yleisluonteinen, eikä se sisällä erityisiä julkisyhteisön korvausvastuuta määrittäviä periaatteita.

Julkisyhteisön korvausvastuuta koskevaa kansallista sääntelyä tarkastellaan seuraavassa Ruotsin, Norjan, Tanskan, Saksan, Ranskan, Alankomaiden sekä Yhdistyneen kuningaskunnan osalta. Erityistä huomiota kiinnitetään Ruotsin sääntelyyn, koska Suomessa ja Ruotsissa päädyttiin yhteispohjoismaisen valmistelun perusteella lähes saman sisältöiseen vahingonkorvauslainsäädäntöön. Vertailtavina olevien Euroopan maiden oikeustilaa käsitellään kokoavasti nykytilan arvioinnin yhteydessä jaksossa 2.4.

5.2.2 Ruotsi

Julkisen vallan käyttö

Ruotsissa sopimussuhteen ulkopuolisesta korvausvastuusta säädetään Suomen vahingonkorvauslakia vastaavassa laissa (Skadeståndslag, SkL).

Julkisyhteisön korvausvastuuta koskevat säännökset ovat lain 3 luvussa. Valtio ja kunta vastaavat 3 luvun 2 §:n mukaan julkista valtaa käytettäessä (vid myndighetsutövning) aiheutuneesta vahingosta. Korvausvastuu koskee valtion ja kunnan lisäksi alueita ja kuntayhtymiä.

Julkisen vallan käytössä on keskeistä, että yksilö on jollakin tavalla pakotettu tai riippuvaisessa asemassa julkisen vallan käyttäjään nähden (Prop. 1972:5 s. 311–312, SOU 1993:55 s. 82–85). Ruotsissa on keskusteltu siitä, tulisiko lakia muuttaa niin, että korvattavaksi tulisi vahinko, joka on aiheutettu julkisen vallan käytön yhteydessä (i samband med myndighetsutövning), mutta ehdotus torjuttiin liian laveana (Prop. 1989/90:42 s. 9–12, SOU 1993:55 s. 16).

Ruotsin korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä julkisen vallan käyttönä on pidetty esimerkiksi kunnan laiminlyöntiä ryhtyä riittäviin toimenpiteisiin oppilaan koulukiussääntämisen estämiseksi (NJA 2001 s. 755). Myös virheellisuuden lainsäätämisenä on katsottu voivan perustaa korvausvastuun, jos lainsäädäntötoimi on johtanut toimiin tai päätöksiin yksilöä kohtaan (NJA 2001 s. 210, NJA 2010 s. 8, NJA 2014 s. 332).

Viranomaisneuvonta voi olla julkisen vallan käyttöä, kun annetut tiedot liittyvät tehtyyn päätökseen tai viranomaisessa vireillä olevaan asiaan tai muuten läheisesti viranomaisen toimivaltaan (NJA 1985 s. 696 I ja II, NJA 1987 s. 535, NJA 1990 s. 705, NJA 1999 s. 291).

Suomen standardisäännöstä vastaava pykälä (SkL 3 luku 3 §, standardregeln) kumottiin vuonna 1990. Standardisäännöstä pidettiin vahingonkärsijän kannalta kohtuuttomana ja turhan monimutkaisena. Julkisen vallan käyttäjän tuottamusvastuu arvioidaan yleisen tuottamusvastuuta koskevan harkinnan perusteella. (Prop. 1989/90:42 s. 12–16)

Viranomaisinformaatio

SkL 3 luvun 3 §:ään vuonna 1999 lisätyn pykälän mukaan valtion tai kunnan on korvattava viranomaisen virheestä tai laiminlyönnistä tietoja tai neuvoja antamalla aiheutunut puhdas varallisuusvahinko, jos siihen on olosuhteisiin nähden erityisiä syitä (särskilda skäl). Harkinnassa otetaan huomioon erityisesti tiedon tai neuvonnan luonne, yhteys viranomaisen toimialaan ja olosuhteet, joissa tiedot on annettu. (SOU 1993:55 s. 165–180, Prop. 1997/98:105 s. 30–39, NJA 2017 s. 824)

Muutoksenhaku

Suomen vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:ssä olevaa muutoksenhakusäännöstä vastaava pykälä (SkL 3 luku 4 §, passivitetsregeln) kumottiin vuonna 1990. Tuolloin katsottiin, että SkL 6 luvun 1 §:n yleinen myötävaikutussäännös oli vahingonkärsijälle oikeudenmukaisempi, kun muutoksenhaun laiminlyöntiin liittyviä seikkoja voidaan arvioida joustavammin. (Prop. 1989/90:42 s. 17–19)

Kannekielto

SkL 3 luvun 7 §:n kannekiellon mukaan 3 luvun 2 §:n mukaista korvauskannetta ei saa nostaa valtiopäivien, hallituksen, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä, ellei sitä ole muutettu tai kumottu. Milloin alemman viranomaisen ratkaisuun on haettu muutosta hallitukselta, korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta, päätöksestä ei saa nostaa korvauskannetta, ellei päätöstä ole kumottu tai muutettu.

Kannekielto estää korvauskanteen nostamisen pykälässä mainituissa tilanteissa, jolloin kanne jätetään tutkimatta (NJA 2001 s. 31, vrt. NJA 1984 s. 207). Pykälää muutettiin vuonna 1990 (Prop. 1989/90:42 s. 21–22) siten, että päätöksestä saa kuitenkin nostaa korvauskanteen, vaikka päätöstä ei olisi kumottu, jos ylin oikeusaste ei ole myöntänyt asiassa valituslupaa.

Kannekielto ei tule sovellettavaksi unionin oikeuteen perustuvien korvauskanteiden yhteydessä (SOU 1997:194 s. 145–149, NJA 2004 s. 662). Kannekieltoa ei sovelleta myöskään SkL 3 luvun 4 §:n Euroopan ihmisoikeussopimusta koskevan korvausasian yhteydessä. Kannekieltoa ei voitaisi soveltaa myöskään perusoikeusloukkausta koskevassa korvausasiassa (Prop. 2021/22:229 s. 47–48).

Kannekiellon tarpeellisuudesta on Ruotsissa aika ajoin keskusteltu. Tältä osin on muun muassa todettu, että kannekiellon poistaminen edellyttäisi laajaa ja periaatteellista analyysiä, jossa perustuslaillisesta näkökulmasta tarkasteltaisiin myös poliittisen järjestelmän ja tuomiovallan välistä suhdetta (SOU 2010:87 s. 461–463).

Korvattavat vahingot

Puhdas varallisuusvahinko

SkL:n nojalla puhdas varallisuusvahinko (ren förmögenhetsskada) korvataan Suomen vahingonkorvauslain tavoin, kun vahinko on aiheutettu rikollisella teolla tai julkista valtaa käytettäessä (SkL 2 luku 2 §, 3 luku 2 §). Ruotsin laki ei tunne erittäin painavaa syytä perusteena korvata tällainen vahinko. Edellä todetusti lakiin vuonna 1999 lisätyn pykälän mukaan julkisyhteisö on kuitenkin velvollinen korvaamaan virheellisellä viranomaisneuvolla tai -ohjeella aiheutetun puhtaan varallisuusvahingon, jos siihen on erityisiä syitä.

Kärsimys

Kärsimys korvataan SkL:n nojalla silloin, kun yksilöä loukataan vakavasti rikoksella, joka kohdistuu henkilöön, vapauteen, rauhaan tai kunniaan (SkL 2 luku 3 §, Prop. 2000/01:68). Kärsimyskorvauksella hyvitetään loukkauksen aiheuttamaa pelkoa, nöyryytystä tai häpeää, eikä se edellytä lääketieteellistä selvitystä. Kärsimyksen korvaamisen edellytyksistä säädetään tarkemmin Suomen vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ää vastaavassa SkL 5 luvun 6 §:ssä.

Siihen, että julkisyhteisön vastuuta kärsimyksen korvaamisesta laajennettaisiin, suhtauduttiin aikanaan torjuvasti. Laajennuksen katsottiin muun ohella voivan kannustaa turhiin oikeusriitoihin (SOU 1993:55 s. 241–266, Prop. 1997/98:105 s. 39–41). Oikeuskäytännössä sittemmin hyväksyttiin se, että valtio tai kunta voi joutua korvausvastuuseen kärsimyksestä perustuslaissa tai Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatun oikeuden loukkauksen perusteella (esim. NJA 2007 s. 295, NJA 2007, s. 584). Vahingonkorvauslakia on tältä osin täydennetty seuraavasta jaksosta ilmenevällä tavalla.

Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen hyvittäminen

SkL 3 luvun 4 §:ään otettiin vuonna 2018 säännös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatun oikeuden loukkauksella aiheutetun vahingon korvaamisesta. Lainsäädäntö perustuu vuonna 2010 valmistuneeseen komiteamietintöön (SOU 2010:87, Skadestånd och Europakonventionen).

SkL 3 luvun 4 §:n nojalla korvattavaksi voi tulla henkilövahinko, esinevahinko, puhdas varallisuusvahinko ja vahinko, joka johtuu SkL 2 luvun 3 §:ssä tarkoitetusta loukkauksesta (kärsimys), jos vahinko on aiheutunut siitä, että valtio tai kunta on loukannut vahingonkärsijän Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuja oikeuksia. Tämän li-

säksi korvataan muu aineeton vahinko, joka on aiheutunut tällaisesta oikeuden loukkauksesta. Tällä tarkoitetaan kärsimyskorvaukseen rinnastettavaa hyvitystä siitä kärsimyksestä, mielipahasta tai ahdistuksesta, joka ihmisoikeuden loukkauksella aiheutetaan. Vahinkolaji on toissijainen muihin vahinkolajeihin nähden. Korvaus muusta aiheettomasta vahingosta määräytyy sen mukaan, mikä on kohtuullista loukkauksen luonne ja olosuhteet kokonaisuutena huomioon ottaen (SkL 5 luku 8 §).

Oleellista on, että vahingonkorvausta ihmisoikeusloukkauksesta tuomitaan maksettavaksi vain siinä määrin kuin on tarpeen loukkauksen hyvittämiseksi.

Ihmisoikeuspykälän (konventionsskadestånd, Prop. 2017/18:7) taustalla ovat korkeimman oikeuden ennakkopäätökset, joissa vahvistettiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisesti valtion velvollisuus tarjota tehokas kansallinen oikeussuojakeino, kun esitetään väite Euroopan ihmisoikeussopimuksen loukkauksesta (NJA 2005 s. 462, NJA 2007 s. 295, NJA 2007 s. 584). Lain mukaan myös kunta voi olla vastuussa loukkauksesta, mikä vastaa oikeuskäytäntöä (NJA 2009 s. 463). Oikeustilan selkeyttämiseksi ja yksilön oikeusturvan vahvistamiseksi pidettiin tärkeänä säätää korvausvastuusta laissa (Prop. 2017/18:7 s. 1).

Vuonna 2020 annetussa komiteamietinnössä (SOU 2020:44, Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda) ehdotettiin, että kansallisen perusoikeuden loukkauksen perusteella loukatulla tulisi olla yhtäläinen oikeus saada korvausta. Vahingonkorvauslain pykälää täydennettiin tältä osin 1.8.2022 voimaan tulleella lailla (Prop. 2021/22:229).

SkL 3 luvun 4 § on tarkoitettu toissijaiseksi oikeussuojakeinoksi, kun muita tarkoitukseenmukaisempia tai tehokkaampia keinoja ei ole saatavilla tai kun loukkausta ei ole riittävästi hyvitetty muulla oikeussuojakeinolla. Se, onko vahingonkorvaus tarpeen, ratkaistaan yksittäistapauksen olosuhteiden kokonaisarviointin perusteella. Loukkauksen vakavuus ei ole edellytys korvauksen suorittamiselle.

Oikeudenkäyntikuluista voidaan perus- ja ihmisoikeusloukkausta koskevassa asiassa päättää, että asianosaiset vastaavat omista kuluistaan, jos asian hävinneellä on ollut perusteltu syy saada asia käsitellyksi (SkL 6 luku 7 §).

Korvausvastuu Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta

Ruotsin vahingonkorvauslaissa ei ole Euroopan unionin oikeuden rikkomista hyvittävä erillistä korvaussäännöstä. Julkisyhteisön korvausvastuuta Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta selvitettiin erityisesti vuonna 1997 valmistuneessa komiteamietinnössä (SOU 1997:194, *Det allmännas skadeståndsansvar vid överträdelse av EG-regler*). Mietinnössä katsottiin muun ohella, että tarvetta ei ollut SkL 3 luvun 2 §:n julkisen vallan käyttöä koskevan pykälän muuttamiselle unionin oikeuteen perustuvan korvausvastuun takia (SOU 1997:194 s. 144–145).

Sittemmin on tuotu esiin, että julkisyhteisön Euroopan unionin oikeuden mukaisen korvausvastuun ilmeneminen laista voisi tehdä vahinkojen korvaamisesta läpinäkyvämpää, kun yksilölle olisi selvää, millä edellytyksillä oikeus tällaiseen korvaukseen on mahdollinen. On kuitenkin katsottu, ettei ole tarkoituksenmukaista eikä edes mahdollista kansallisessa oikeudessa määrittää, milloin oikeus tällaiseen korvaukseen olisi, vaan se ratkaistaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella. Vahingonkorvauslakiin ei siten ole ehdotettu otettavaksi unionin oikeuden rikkomiseen perustuvaa korvauspykälää. (SOU 2020:44 s. 205)

Pakkokeinojen käytöstä aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen

Julkisyhteisön korvausvastuuta vapaudenmenetyksestä ja eräistä muista yksilöön kohdistuvista rikosprosessuaalisista pakkokeinoista tarkasteltiin erityisesti vuonna 1993 valmistuneessa komiteamietinnössä (SOU 1993:55, *Det allmännas skadeståndsansvar*, s. 181–223). Mietinnössä ehdotettiin muun muassa, että valtio vastaisi pakkokeinojen käytöstä aiheutuvista vahingoista aikaisempaa laajemmin. Samalla esitettiin vapaudenmenetyksen 24 tunnin aikarajan poistamista. Muutosehdotukset eivät toteutuneet esitetystä laajuudesta (Prop. 1997/98:105 s. 12–21). Tuolloin kuitenkin säädettiin uusi vapaudenmenetyksistä ja muiden pakkotoimien käytöstä aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta annettu laki (*Lag om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder* 1998:714). Salaisia pakkokeinoja koskevassa komiteamietinnössä (SOU 2018:61, *Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel*) katsottiin Ruotsin voimassaolevan pakkokeinoja koskevan korvaussäätelyn täytävän sille perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa asetettavat vaatimukset eikä korvausvastuuta ole tältä osin laajennettu.

Vapaudenmenetyksestä ja muiden pakkokeinojen käytöstä aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta annettu laki vastaa sisällöltään pitkälti Suomen SyytKorVL:ia. Valtion korvausvastuu perustuu tuottamuksesta riippumattomalle vastuulle. Lain nojalla maksetaan 2 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä korvausta sille, joka on ollut rikos epäilyn vuoksi vangittuna tai vähintään 24 tuntia yhtäjaksoisesti pidätettynä tai tiettyjen muiden pakkokeinojen, kuten matkustuskiellon kohteena. Jos vapaudenmenetys

on kestänyt alle 24 tuntia, korvausta maksetaan, jos on selvää, että päätös on tehty virheellisillä perusteilla ja on siten väärä (5 §). Mainittu peruste koskee myös muita vapaudenmenetyksen käsittäviä tilanteita. Korvausvastuu koskee myös vankeusrangaistuksen tai vastaavan rangaistuksen suorittaneita (4 §).

5.2.3 Norja

Norjassa sopimussuhteen ulkopuolisesta korvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (Lov om skadeserstatning, nr. 26, 13.6.1969, SkI).

Julkisyhteisön korvausvastuu määräytyy Norjassa työnantajan korvausvastuuseen verrattavan sääntelyn nojalla. SkI 2 luvun 1 §:n mukaan työnantaja vastaa vahingosta, joka on tahallaan tai tuottamuksesta aiheutunut työntekijän suorittaessa työtä tai tehtäviä työnantajalle. Vastuun syntyminen edellyttää lisäksi, että ne vaatimukset, jotka vahinkoa kärsinyt kohtuudella voi asettaa tehtävän tai toimen suorittamiselle, on jätetty huomiotta. Vastuu ei käsitä vahinkoa, jota on pidettävä kohtuullisena suhteessa toiminnan alaan tai lajiin taikka työn tai tehtävän aihealueeseen tai luonteeseen.

SkI 2 luvun 1 §:ssä on siis Suomen standardisäännökseen verrattava säännös, joka kuitenkin koskee yleisesti työnantajan isännänvastuuta. Korvausvastuu kohdistuu kaikkiin julkisen vallan toimijoihin eikä mitään tahoa ole rajattu vastuun ulkopuolelle. Julkisyhteisö voi olla vastuussa vahingosta myös silloin, kun yksityiset tahot toimivat sen puolesta (esim. Rt 2000, 253).

SkI 2 luvun 2 §:n mukaan korvausta voidaan alentaa, jos vahinko johtuu viranomaisen päätöksestä ja vahingonkärsijä on ilman kohtuullista syytä jättänyt yrittämättä hakea päätökseen muutosta. Hallinto-oikeudellinen prosessi ei sisällä rahallisen korvauksen järjestelmää, mutta päätöksen tehnyt viranomainen voi myös itse ratkaista korvausasian välttääkseen korvauskanteen. Tällainen korvauskäytäntö liittyy ex gratia -tyyppiin ajatteluun, jossa korvaus myönnetään harkinnanvaraisella perusteella ja varsinainen vastuukysymys jää oikeudellisesti avoimeksi.

Oikeuskäytännössä tietyissä julkisissa tehtävissä, kuten palveluissa, tarkastus- ja valvontatoiminnassa sekä neuvonnassa korvausvastuulta on voitu edellyttää korkeampaa tuottamuksen astetta (esim. Rt 1970, 1152; Rt 1991, 965). Tämä lähestymistapa on kuitenkin ollut väistymässä tai ainakaan Norjan korkein oikeus ei ole enää avoimesti soveltanut lievempää vastuuta (esim. Rt 2000, 253; Rt 2002, 620; Rt 2011, 991). On esimerkiksi katsottu, että koulu ei ollut tehnyt riittävästi koulukiusaamisen estämiseksi ja viranomaisten katsottiin olevan vastuussa sen seurauksena aiheutuneista

vahingoista (Rt 2012, 146). Kysymys julkisyhteisön tuottamuksesta on Norjassa koettu jossain määrin epäselväksi. Tietävästi julkisyhteisön korvausvastuuta käsitteleviä lainsäädäntötoimia ei kuitenkaan ole vireillä.

Ankara vastuu saattaa oikeuskäytännössä tulla kysymykseen sellaisista toiminnoista, jotka muodostavat jatkuvan, tyypillisen ja vahingonkärsijän näkökulmasta poikkeuksellisen riskin edellyttäen, että vastuun kohdistuminen väitetyille vastuutaholle on kohtuullista. Oikeuskäytännössä valtion on katsottu olevan ankaran vastuun mukaisesti vastuussa rokotteen antamisesta seuranneista terveydellisistä haitoista (Rt 1960, 841). Vastuun on katsottu olevan ankaraa myös mielenterveyspotilaan tahdon vastaiseen hoitoon ottamista koskevassa asiassa (Rt 1987, 1495).

Ankara vastuu ilmenee lainsäädännössä rikosprosessuaalisiin pakkokeinoin liittyvien vahinkojen korvaamisessa, mistä säädetään rikosoikeudenkäyntilain (Lov om rettergangsmåten i straffesaker) 444–451 §:ssä. Säännökset koskevat rikoksesta pidetyille, vangitulle ja tuomitulle maksettavien korvausten suorittamisen edellytyksiä taloudellisesta vahingosta ja kärsimyksestä. Maksettavat korvaukset perustuvat vakiokorvauksille. Mitään aikarajaa korvauksen maksamisen edellytyksenä ei ole. Myös muulle kuin rikosprosessin kohteena olevalle voidaan tutkinnasta, etsinnästä, takavarikosta ja tietyistä salaisista pakkokeinoista aiheutuneesta vahingosta ja haitasta maksaa korvausta, kun se harkitaan kohtuulliseksi.

Norjan vahingonkorvauslaki ei tunne puhtaan varallisuusvahingon käsitettä. Varallisuusvahingon korvaamista nimenomaisesti rajoittavia säännöksiä ei ole.

Skl 3 luvun 5 §:n mukaan kärsimyksen (oppreisning) korvaamisen edellytyksenä on, että tekijä on toiminut tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta ja että kysymys on henkilökohtaista koskemattomuutta loukkaavasta teosta tai tietyistä lain 3 luvun 3 §:ssä mainituista rikoksista. Kunniaa ja yksityiselämää loukkaavalla teolla aiheutetun kärsimyksen korvattavuudesta säädetään erikseen lain 3 luvun 6 ja 6 a §:ssä.

Norjan perustuslain (Kongeriket Noregs grunnlov) sisältämiä perusoikeuksia (92–113 §) uudistettiin vuonna 2014. Tässä yhteydessä oikeuksien loukkauksesta aiheutuneen vahingon korvaamista ei käsitelty. Vahingonkorvauslaissa tai muussakaan laissa ei ole nimenomaista säännöstä perus- tai ihmisoikeusloukkauksen kansallisesta hyvittämisestä, vaan tällaisissa tilanteissa sovelletaan olemassa olevia vahingonkorvausoikeudellisia säännöksiä ja periaatteita. Norjan korkein oikeus on ratkaisukäytännössään katsonut, että perustuslaissa taattuihin oikeuksiin voidaan vedota suoraan (Rt 2018, 1909). Perus- ja ihmisoikeusloukkaus voidaan hyvittää loukkauksen toteamisella (Rt 2013, 588; Rt 2018, 1783).

5.2.4 Tanska

Tanskassa sopimussuhteen ulkopuolisesta korvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (Lov om erstatningsansvar, nr. 228, 23.5.1984, EAL).

Vahingonkorvauslaki ei sisällä erityisiä säännöksiä julkisyhteisön korvausvastuusta, vaan vastuu määräytyy lähtökohtaisesti yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden mukaan. Ne edellyttävät tuottamusta ja syy-yhteyttä vahingon ja korvausvastuuseen johtavan menettelyn välillä.

Julkisyhteisön korvausvastuu on verrattavissa työnantajan vastuuseen työntekijän virheestä, mistä säädetään Tanskan laissa (Danske lov 3–19–2). Vastuu voi muodostua paitsi anonyymin tuottamuksen myös kumulatiivisten virheiden perusteella.

Mitään julkisen vallan käyttäjää tai toimintaa ei ole suljettu korvausvastuun ulkopuolelle. Ennen korvauskanteen nostamista edellytetään, että kaikki hallinnolliset muutoksenhakekeinot on käytetty. Jos näin ei ole, kantajan voidaan katsoa osittain tai kokonaan myötävaikuttaneen vahingon syntymiseen. Erillistä muutoksenhakuun velvoittavaa säännöstä vahingonkorvauslaissa ei kuitenkaan ole.

Julkisyhteisön korvausvastuu on kehittynyt oikeuskäytännössä. Joissakin tapauksissa vastuu on lähellä tuottamuksesta riippumatonta ankaraa vastuuta ja joissakin tapauksissa vastuu on voinut jäädä toteutumatta. Tällöin kysymys on ollut esimerkiksi harkittavallan rajoissa tehdystä ratkaisusta (U 1995.539 Ø), anteeksiannettavasta lain väärinymmärryksestä, johon on saatu selvyys vasta korkeimman oikeuden ratkaisulla (U 2002.1566 H) tai julkisiin palveluihin liittyvistä riittämättömistä taloudellisista resursseista (U 1985.368 H).

Julkisia palveluita koskevilla tilanteilla resurssien puutetta pidetään lähtökohtaisesti hyväksyttävänä korvausvastuusta vapauttavana seikkana. Keskeinen vallanjakoon nojautuva periaate on, että tuomioistuimet eivät ratkaisuihinsa puutu julkisen toimijan tekemiin taloudellisiin tai poliittisiin ratkaisuihin. On kuitenkin esitetty, että puuttumattomuus olisi mahdollista vain silloin, kun julkisten palveluiden vähimmäistaso on saavutettu. Eräässä ratkaisussa (U1980.970 Ø) kunta ei ollut korvausvastuussa päivähoidon järjestämisestä, vaikka kantaja ei ollut saanut päivähoitopaikkaa, kun kunta oli muutoin täyttänyt vähimmäisvelvollisuutensa. Myöskään koulun ei ole katsottu olleen vastuussa siitä, että se ei olisi täyttänyt velvollisuuksiaan lukihäiriöisten lasten opettamisessa, kun koulun kuitenkin katsottiin noudattaneen toiminnalle asetettuja vähimmäisvaatimuksia (U 2010.1394 H).

Samoin kuin Norjassa Tanskan vahingonkorvauslaki ei tunne puhtaan varallisuusvahingon käsitettä eikä varallisuusvahingon korvaamista rajoittavia säännöksiä ole.

EAL 26 §:n mukaan se, joka on oikeudenvastaisesti loukannut toisen vapautta, rauhaa, kunniaa tai henkilöä, on velvollinen maksamaan hyvitystä kärsimyksestä (godtgørelse for tort). Korvauksen tuomitseminen ei edellytä, että kärsimys olisi aiheutettu rikoksella, vaan riittävää on, että teko on oikeudenvastainen. Käytännössä edellytetään yleensä vähintään törkeähkön asteista, tuottamuksellista loukkausta.

Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä perustuslaissa (Danmarks Riges Grundlov) taattuun perusoikeuteen vetoaminen on kansallisesti mahdollista edellyttäen, että yleiset vahingonkorvausoikeudelliset periaatteet täyttyvät. Mitään kansallista lainsäädäntöä näiltä osin kuten myöskään Euroopan unionin oikeuden rikkomisen hyvittämisestä ei ole. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vaatimus tehokkaista oikeussuojakeinoista on koettu jokseenkin ongelmallisena, koska aineettomasta vahingosta ei lähtökohtaisesti ole mahdollista vaatia korvausta ilman, että siitä on nimenomaisesti säädetty laissa. Ratkaisussa (U 2017.2929 H), joka koski turvapaikanhakijan liikkumisvapautta, korkein oikeus kuitenkin totesi, että valtiolla on objektiivinen vastuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikkomisesta, vaikkakaan tapauksessa ei määrätty korvausvelvollisuutta.

Ankara korvausvastuu voi tulla kysymykseen muun muassa rikosasioissa, joissa vapautensa menettänyt sittemmin vapautetaan tai syytettä ei nosteta (Lov om rettens pleje 1018 a–h §). Mitään aikarajaa korvauksen maksamisen edellytyksenä ei ole. Muissa tapauksissa noudatetaan yleisiä vahingonkorvausoikeudellisia periaatteita (U 2008.1098 H).

5.2.5 Saksa

Saksassa sopimussuhteen ulkopuolisesta korvausvastuusta säädetään siviililaissa (Bürgerliches Gesetzbuch, BGB).

Julkisen vallan käyttäjän vastuu (Staatshaftung) ilmenee sekä siviililaista että perustuslaista (Grundgesetz, GG). Perustuslain 19 (4) §:ssä vahvistetaan yksilön oikeus oikeussuojaan, kun julkinen valta on loukannut yksilön oikeuksia. Siviililain 839 §:ssä säädetään puolestaan virkamiehen virkavastuusta. Säännöstä on luettava yhdessä perustuslain 34 §:n kanssa. Valtion ja muun julkisyhteisön korvausvastuu on saman laajuinen kuin virkamiehen henkilökohtainen vastuu siviililain 839 §:n nojalla. Virkamiehen ja viranomaisen vastuu voi toissijaisesti määräytyä myös siviililain 826 §:n no-

jalla (tarkoituksellinen hyvän moraalinen vastainen loukkaus), mutta tämä on käytännössä harvinaista. Valtion vastuusta säädettiin vuonna 1981 erillinen valtion korvausvastuuta koskeva laki (Staatshaftungsgesetz). Saksan perustuslakituomioistuin piti kuitenkin lakia toimivaltasyistä perustuslainvastaisena eikä valtion korvausvastuuta käsittelevää uutta lakia ole tämän jälkeen annettu.

Julkisten tehtävien järjestämisessä on Saksassa nähtävissä voimakas yksityistäminen jopa aloilla, joita on perinteisesti pidetty julkisen vallan käyttönä (esim. voimankäyttö). Kun julkisen vallan käyttöä siirretään yksityiselle, valtio on edelleen vastuussa toiminnassa aiheutuneista vahingoista. Siviililain 839 §:ää sovelletaan riippumatta siitä, liittykö tehtävä valtion julkisen vai yksityisen alan toimintoihin. Vastuun kannalta merkitystä ei ole niinkään tehtävää hoitavan muodollisella asemalla, vaan sillä, mitä tehtävää hän tosiasiallisesti suorittaa. Siviililakikirjan 839 §:n nojalla toimea suorittava voi siten olla muukin kuin virkamies, jos hänelle on annettu toimivalta hoitaa julkista tehtävää (esimerkiksi ajoneuvojen katsastustoiminta). Säännöstä ei kuitenkaan sovelleta lainsäätäjään.

Julkisen vallan käyttäjän vastuun syntyminen edellyttää, että julkiseen tehtävään sisältyvää velvollisuutta on rikottu vähintään huolimattomuudella. Julkisen tehtävän sisältönä tulee olla suojella muita vahingolta ja haitalta ja tehtävän tulee kohdistua suoraan vahingonkärsijään. Pelkän huolimattomuuden perusteella vastuu voi kuitenkin syntyä vain, jos vahingon kärsinyt ei saa hyvitystä muualta, kuten vakuutuksesta tai muulta korvausvelvolliselta.

Siviililain 839 (2) §:n perusteella korvausvastuu tuomarin tekemästä virheestä syntyy ainoastaan, milloin kysymys on tahallisen rikoksen tunnusmerkistön täyttävästä teosta. Siviililain 839 (3) §:n mukaan korvausvastuuta ei synny, jos vahinkoa kärsinyt on tahallaan tai tuottamuksesta jättänyt estämättä vahinkoa syntymästä hakematta siihen muutosta. Vahingonkärsijän on käytettävä kaikki kohtuudella käytettävissä olevat tavallisesti hallinnolliset oikeussuojakeinot ennen korvauskanteen nostamista. Tämä voi edellyttää muutoksenhakua myös ylempiin hallintotuomioistuimiin (Oberverwaltungsgericht, Bundesverwaltungsgericht). Siviilituomioistuimet voivat sinällään tutkia, onko hallinnollinen toimenpide ollut laillinen vai ei, mutta mikäli hallinnollinen tuomioistuin on ratkaissut asian, sitoo se myös siviilituomioistuinta.

Oikeuskäytännössä on kehittynyt erilaisia julkisyhteisön korvausvastuuta määrittäviä korvauskäytäntöjä. Tällaisia ovat esimerkiksi kanne valtion laittomasta toiminnasta aiheutuneiden seurausten poistamiseksi (Folgenbeseitigungsanspruch) sekä sosiaaliin etuuksiin liittyvä tilanteen korjaaminen, jos valtion viranomaisen virheellinen neuvo on heikentänyt kantajan oikeutta sosiaaliturvaetuuksiin (sozialrechtlichen Herstellungsanspruch). Lisäksi oikeuskäytännössä on kehittynyt valtion korvausvas-

tuu myös laillisista toimista esimerkiksi silloin, kun yksittäinen kansalainen joutuu kantamaan erityisen taakan julkisen intressin nimissä (Haftung aus Aufopferung tai aufopferungsgleichem Eingriff).

Julkisyhteisön toiminnasta seuraavat vahingot korvataan kuten muustakin toiminnasta aiheutuneet vahingot. Vahingonkorvaus käsittää korvauksen sekä varallisuusvahingosta että aineettomasta vahingosta. Aineettomasta vahingosta voi kuitenkin vaatia korvausta vain laissa säädetyissä tapauksissa (BGB 253 §).

Julkisyhteisön korvausvastuu on Saksassa koettu suhteellisen laajaksi ja toisinaan lähes ankaraksi. Toisaalta sääntelyä on pidetty monimutkaisena ja epäselvänä. Selviä korvausvastuuta määrittäviä yleisiä periaatteita ei ole tältä osin kehittynyt. Lisäksi vastuun rajoituksia, kuten tuomareiden immunitetteja sekä muutoksenhakuvaatimusta BGB 839 (2 ja 3) §:ssä on pidetty ongelmallisina. Tietävästi mitään julkisyhteisön korvausvastuuta käsitteleviä lainsäädäntötoimia ei kuitenkaan ole vireillä.

Saksassa ei ole sääntelyä perus- tai ihmisoikeusloukkauksen eikä myöskään Euroopan unionin oikeuden rikkomisen kansallisesta hyvittämisestä. Perustuslailla on Saksassa vahva asema. On toisaalta tuotu esiin, että valtion yleinen velvollisuus korvata jokainen oikeudenloukkaus, jota ei voitaisi hyvittää jollakin muulla tavalla, voisi johtaa hallitsemattomiin valtiontaloudellisiin seurauksiin ja oikeuksien vahvaa suojaa tulisi näin ollen ylläpitää muulla tavoin.

Rikosasiassa aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta säädetään sitä koskevassa laissa (Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen). Laki käsittää vapaudenmenetyksen lisäksi muitakin pakkokeinoja ja toimenpiteitä, kuten takavarikon ja kotietsinnän, joista korvausta voidaan maksaa. Laissa säädetään tarkemmin muun muassa korvauksen epäämisen edellytyksistä sekä korvattavista määristä.

5.2.6 Ranska

Rankassa julkisyhteisön korvausvastuu (responsabilité administrative) kuuluu julkisoi-
keuden alaan. Julkisyhteisöön kohdistetut korvauskanteet käsitellään lähes yksinomaan hallintotuomioistuimissa ja vain tietyissä poikkeustapauksissa siviilituomioistuimissa. Siviilioikeudellinen lainsäädäntö ja periaatteet eivät siten sovellu julkisyhteisön korvausvastuuseen, jonka sisältö on muotoutunut ja kehittynyt korkeimman hallinto-oikeuden (Conseil d'Etat) oikeuskäytännössä.

Ranskassa lainvastaisen viranomaistoiminnan katsotaan samalla olevan virheellinen myös vahingonkorvausoikeudellisessa merkityksessä. Julkisen vallan käyttäjällä on yleinen velvoite hallinnoida pätevästi, ja mikä tahansa menettelyllinen tai aineellinen virhe (faute), josta on aiheutunut vahinkoa, on riittävää korvausvastuun syntymiseksi (faute simple). Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa edellytetään vakavaa virhettä (faute lourde). Tällöin kysymys on esimerkiksi tilanteista, joissa päätöksentekijällä on katsottava olleen harkintavaltaa asian ratkaisemiseksi. Käytännössä tämä järjestely lieventää viranomaisen korvausvastuuta, joskin sen käyttö on viime vuosina ollut selvästi rajoitumpaa. Oikeuskäytännössä on myös kehittynyt oma vastuun alansa (manquement) lainsäätäjän rikkoessa Euroopan unionin oikeutta.

Milloin kysymys on viranomaisen toiminnasta eikä nimenomaisesta ratkaisusta, käytetään vastuusta käsitettä faute de service. Edelleen voidaan erottaa faute personnelle, jolla tarkoitetaan virhettä, joka on tehty puhtaasti henkilökohtaisista syistä ilman yhteyttä virkamiehen virkatehtäviin. Tällöin kysymys on virkamiehen henkilökohtaisesta vastuusta, jota koskevat kanteet käsitellään siviilituomioistuimissa. Oikeuskäytännössä on kuitenkin ollut mahdollista kohdistaa kanne myös julkisyhteisöä vastaan, jos toiminnalla on yhteys virkamiehen virkatehtäviin.

Virheestä riippumaton vastuu nojautuu Ranskassa kahdelle periaatteelle, jotka ovat égalité devant les charges publiques -periaate ja riskiperiaate. Ensiksi mainitun perusteella valtiolla on velvollisuus toimia tietyissä poikkeuksellisissa vahinkotilanteissa solidaarisesti kansalaisia kohtaan. Korvausta myönnetään tällöin niille vahingonkärsijöille, jotka ovat kantaneet suhteettoman taakan yleisen hyvän puolesta. Taakka jaetaan verotuksen avulla niiden kannettavaksi, jotka ovat hyötäneet toiminnasta. Riskiperiaatteen mukaan tiettyihin yleisen edun nimissä harjoitettuihin valtion toimintoihin liittyy puolestaan väistämättömänä osana vahinkoriski. Jos riski toteutuu vahinkona, valtion velvollisuus on hyvittää se vahinkoa kärsineille.

Julkisyhteisön korvausvastuun ala on Ranskassa laaja ja selvästi vahingonkärsijän huomioon ottava. Ainoa merkittävä poikkeus on hallituksen toiminta (actes de gouvernement), jonka perusteella immuniteetti on olemassa vahingoista, jotka koskevat Ranskan kansainvälisiä suhteita muihin valtioihin, toimeenpanovallan ja parlamentin välistä suhdetta sekä toimia, joilla suojellaan Ranskan kansalaisia ja heidän omaisuuttaan ulkomailla. Tuomarit voivat olla vastuussa oikeudellisista toimenpiteistä faute lourden perusteella.

Vahingonkorvausta on ensin vaadittava asianomaiselta viranomaiselta ennen asian saattamista hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Jos viranomainen on kieltäytynyt korvaamasta vahinkoa tai se ei ole vastannut korvausvaatimukseen, voi asian saattaa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Eri vahinkolajien korvauskelpoisuutta ei ole rajoitettu.

Ranskalla on pitkät perinteet oikeuksien takaamisessa vuoden 1789 ihmisoikeuksien julistukseen nojautuen. Mitään nimenomaista säännöstä perustuslaissa tai muuallakaan lainsäädännössä ei kuitenkaan ole perus- tai ihmisoikeuksien loukkausten hyvittämisestä, vaan tähän soveltuu yleensä yleinen vahingonkorvausvastuu (*responsabilité administrative*).

Rikosprosessilain (*Code de procédure pénale*) 149–150 artiklojen nojalla rikosprosessuaalisen vapaudenmenetyksen kohteena olleella on tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta oikeus korvaukseen vapaudenmenetyksestä aiheutuneesta aineettomasta ja aineellisesta vahingosta. Vastuu on ankaraa.

5.2.7 Alankomaat

Alankomaissa sopimussuhteen ulkopuolisesta korvausvastuusta säädetään siviililaissa (*Burgerlijk Wetboek, BW*).

Julkisyhteisön korvausvastuusta ei ole erillistä sääntelyä, vaan siviililain 6:162 artiklan yleistä korvausvastuuta sovelletaan myös julkisyhteisön toiminnasta aiheutuneen vahingon korvaamiseen. Siviililain 6:162 artiklan mukaan vahinkoa aiheuttavaksi teoksi katsotaan toisen oikeuden loukkaaminen, laissa asetetun velvollisuuden vastainen teko tai laiminlyönti taikka huolellisuusvelvoitteen rikkominen. Vahinkoa aiheuttanut teko voidaan katsoa vahingon aiheuttajan tekemäksi, jos se johtuu hänen tuottamuksesta tai syystä, josta vahingon aiheuttaja on lain tai yleisesti hyväksytyjen periaatteiden nojalla vastuussa. Rikotun normin tarkoituksena on oltava vahingonkärsijän suojaaminen aiheutuneelta vahingolta.

Julkisyhteisön korvausvastuun lähtökohtana on menettelyn arvioiminen suhteessa oikeusvaltioperiaatteeseen sekä tasa-arvon periaatteeseen (ml. *égalité devant les charges publiques* -periaate, ks. edellä Ranska). Julkisoikeuden hyvän hallinnon normit (mm. suhteellisuus, yhdenvertaisuus, laillisuus, huolellisuus, tarkoitussidonnaisuus) ovat vastuun arvioimisen kannalta keskeisiä. Tuomioistuinten tehtävänä ei lähtökohdaisesti ole arvioida hallinnollisia linjauksia, vaikkakin oikeuskäytännössä valtio on tuomittu jopa vähentämään kasvihuonepäästöjä aikomaansa enemmän. Tällaisissa laajoissa, ei vain yksittäiseen henkilöön kohdistuvissa vahingoissa on erityistä, että kansalaisjärjestöillä on Alankomaissa kanneoikeus.

Julkisyhteisön korvausvastuu voi virheellisten toimien ohella perustua myös lailliseen, mutta suhteellisuusperiaatteen vastaiseen toimintaan, joka kohdistuu johonkin tiettyyn henkilöön tai ryhmään yhteiskunnassa eri tavalla kuin muihin. Korvaus perustuu tällöin siihen, että haitta on siten suhteetonta ja poikkeuksellista, että sitä ei voida jättää vahingonkärsijän kannettavaksi. Siviililaissa ja muualla lainsäädännössä on myös ankaraa vastuuta sekä muita vastuun muotoja koskevia säännöksiä, jotka niin ikään tulevat sovellettaviksi julkisen vallan käyttäjään.

Alankomaissa on ollut epäselvyyttä toimivaltaisesta tuomioistuimesta julkisyhteisöä koskevien vahingonkorvausasioiden käsittelyssä. Tilannetta on pyritty selventämään tiukemmalla lainsäädännöllä. Alankomaissa edellytetään, että niissä asioissa, joissa muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen on mahdollinen, tulee tätä keinoa ensisijaisesti käyttää. Muutoksenhakua hallintotuomioistuimeen edeltää velvoite ilmoittaa asianomaiselle viranomaiselle vastustavansa päätöstä, jotta se voi vielä arvioida ratkaisuaan. Päätös katsotaan oikeudellisesti päteväksi, jos muutoksenhakua hallintotuomioistuimeen ei ole käytetty, vaikka se olisi ollut mahdollista tai jos päätökseen on haettu muutosta, mutta hallintotuomioistuin on todennut valituksen aiheettomaksi. Milloin hallinnollisia muutoksenhakekeinoja on tai olisi ollut käytettävissä tai milloin vaatimus on hylätty korkeimman mahdollisen hallintotuomioistuimen toimesta, siviilituomioistuin jättää vahingonkorvauskanteen lähtökohtaisesti tutkimatta. Hallintotuomioistuimen ratkaisu päätöksen laillisuudesta tai lainvastaisuudesta sitoo siviiliprosessissa.

Jos hallintotuomioistuin pitää ratkaisua lainvastaisena, estettä korvausvaatimuksen käsittelemiselle siviilituomioistuimessa ei ole. Siviilituomioistuimilla on muutamaa erityistuomioistuinta lukuun ottamatta yleistuomivalta vahingonkorvausasioissa. Pienempien korvausvaatimusten (alle 25 000 euroa) osalta myös hallintotuomioistuimilla on toimivalta käsitellä niitä joko hallinnollisen asian yhteydessä tai erikseen. Tällaisissa tilanteissa vahingonkärsijä voi valita, käsitelläänkö korvausvaatimus samassa yhteydessä hallintoasian kanssa vai nostaako hän erillisen kanteen hallintotuomioistuimessa tai siviilituomioistuimessa.

Julkisyhteisön korvausvastuu koskee kaikenlaista julkista toimintaa. Parlamentin jäsenillä, ministerit mukaan lukien, on kuitenkin immuniteetti eivätkä he ole korvausvastuussa siitä, mitä he virassaan esittävät. Myöskään tuomareilla tai syyttäjillä ei lähtökohtaisesti ole korvausvastuuta. Jos tuomarin toiminta on kuitenkin petollista tai törkeän huolimaton, hän voi joutua valtiolle korvausvelvolliseksi. Tuomari ei ole vastuussa vahingosta, joka on aiheutunut tuomion seurauksena. Valtion korvausvastuu voi syntyä vain oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin loukkauksesta, jos muutoksenhakua tai muuta oikeussuojakeinoja ei ole tai ole ollut käytettävissä tuomion riitauttamiseksi. Tätä rajattua vastuuta on arvosteltu ja katsottu, että kansallisen oikeuden rikkomisessa vastuun tulisi olla samanlainen kuin Euroopan unionin oikeuden rikkomisessa.

Korvattava vahinko voi olla sekä aineellista että aineetonta (BW 6:95 art). Aineettoman vahingon korvaaminen edellyttää, että siitä säädetään erikseen laissa. Oikeus korvaukseen aineettomasta vahingosta on mahdollista ainakin, milloin vahingon aiheuttajan tarkoituksena on ollut aiheuttaa vahinkoa ja vahinko aiheutetaan henkilövahingon, kunnianloukkauksen tai muun yksityiselämää loukkaavan menettelyn yhteydessä (BW 6:106 art).

Perus- ja ihmisoikeuksien tai Euroopan unionin oikeuden loukkauksen hyvittämisestä ei ole erillistä kansallista lainsäädäntöä, vaan tilanteisiin sovelletaan olemassa olevia säännöksiä ja periaatteita. Oikeuskäytännössä on kehittynyt hyvitysjärjestelmä viivästyneiden oikeudenkäyntien hyvittämiseen. Myös muissa tapauksissa on kansallisessa oikeuskäytännössä voitu viitata sekä perustuslakiin että Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Perus- ja ihmisoikeuksilla on yksityisoikeuden alalla kasvava merkitys.

Alankomaiden rikosprosessilaki (Wetboek van Strafvordering) sisältää erityiset säännökset (529–539 art.) vapautensa menettäneen henkilön oikeudesta korvaukseen. Säännöksiä uudistettiin 1.1.2022 voimaan tulleella lailla.

5.2.8 Yhdistynyt kuningaskunta

Yhdistyneen kuningaskunnan vahingonkorvausoikeus perustuu common law -järjestelmälle. Julkisyhteisön korvausvastuu määräytyy lähtökohtaisesti samalla tavalla kuin yksityisen vastuu. Huolimattomuuteen (negligence) perustuva korvausvastuu edellyttää huolellisuusvelvoitetta (duty of care), sen rikkomista sekä ennakoitavissa ja korvattavissa olevaa vahinkoa. Huolimattomuudella tarkoitetaan tekoa, jonka varovainen ja huolellinen henkilö olisi jättänyt tekemättä taikka laiminlyöntiä, joka olisi edellyttänyt huolelliselta henkilöltä toimintaa. Vahingonaiheuttajan menettelystä vahingonkärsijälle aiheutuvan vahingon tulee olla kohtuudella ennakoitavissa (reasonably foreseeable), osapuolten välillä on oltava riittävä yhteys (sufficient proximity) ja huolellisuusvelvoitteen määrittämisen on oltava oikeudenmukaista ja kohtuullista (fair, just and reasonable). Eroa huolimattomuuden eri asteiden välillä ei tehdä.

Huolimattomuuteen perustuva julkisyhteisön korvausvastuu on suhteellisen rajattua verrattuna muihin eurooppalaisiin järjestelmiin. Useat vastuutilanteet, jotka ovat muualla tyypillisesti mahdollisia, eivät tule kysymykseen (esimerkiksi huolimattomuus erilaisten lupien epäämisessä). Suhtautuminen tuottamuksesta riippumattomaan ankaaraan vastuuseen on varsin kielteinen. Vuonna 2008 ehdotettiin (The Law Commission, Consultation paper No 187) perusteellista julkisyhteisön korvausvastuun uudistamista

siten, että korvausvastuu olisi vastannut jäsenvaltion vastuuta Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta. Hanke kuitenkin kohtasi vastustusta, eikä uusia lainvalmisteluhankkeita ilmeisesti ole vireillä.

Julkisyhteisön korvausvastuu voi huolimattomuuden ohella perustua myös lakisääteisten velvollisuuksien rikkomiseen (breach of statutory duty) sekä väärinkäyttöön julkisessa virassa (misfeasance in public office). Ensiksi mainittu on huolimattomuuteen perustuvasta vastuusta täysin erillinen eikä järjestelmä siten tunne lakisääteisiin velvollisuuksiin liittyvää huolimattomuutta (statutory negligence), jonka perusteella jonkin normin rikkominen itsessään muodostaisi automaattisesti huolimattomuuden. Lakisääteisen velvollisuuden tulee merkitä sitä, että sen tarkoituksena on suojella vahingonkärsijää ja että rikkomisen seurauksena voi myös syntyä korvausvelvollisuus vahingosta. Väärinkäytöksessä on kysymys tahallisesta vahingoittamisesta tai tahallisesta toimivaltuuksien ylittämisestä. Käytännössä sekä lakisääteisten velvollisuuksien rikkominen, että väärinkäytös julkisessa virassa ovat suhteellisen harvinaisia.

Vahingonkorvaus käsittää täyden korvauksen. Lähtökohtana on korvausperusteinen vahingonkorvaus, mutta myös rangaistusluonteisia vahingonkorvauksia voidaan määrätä. Julkisen vallan käyttäjälle rangaistusluonteinen vahingonkorvaus voi tulla kysymykseen, jos menettely on ollut alistavaa, mielivaltaista tai perustavanlaatuisen periaatteiden vastaista.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa ei ole kirjoitettua perustuslakia, mutta perustavanlaatuisia periaatteita, kuten oikeusvaltioperiaatetta, parlamentaarista suvereniteettia, demokratiaa sekä kansainvälisen oikeuden velvoitteita, noudatetaan. Ihmisoikeuksia koskeva laki (The Human Rights Act) tuli voimaan vuonna 2000. Lain tarkoituksena on vahvistaa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteutumista. Lain perusteella voidaan vedota kansallisesti suoraan Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisiin oikeuksiin ja saada korvausta tai muuta hyvitystä oikeuden loukkauksen perusteella.

HRA:n mukainen korvaus edellyttää, että vahingonkärsijä ei voi saada hyvitystä muulla tavoin eli vastuu on toissijaista. Korvausta voidaan määrätä sekä aineellisesta että aineettomasta vahingosta. Tavallisesti loukkaus hyvitetään toteamalla loukkauksen tapahtuneen. Korvauksia on kuitenkin tuomittu erilaisissa asioissa, kuten vankeusajan pidentämistä (R (Faulkner) v Secretary of State for Justice, 2013), asunnon tarjoamista (R (Bernard) v Enfield LBC, 2002), lastensuojelua (Re H (A Child: Breach of Convention Rights, 2014) sekä mielenterveyteen perustuvaa säilöönottoa (R (KB) v South London and South and West Region Mental Health Review Tribunal, 2003) koskevat tapaukset osoittavat.

Common law -järjestelmässä tuomarit sekä lainsäätäjä nauttivat yleistä vahingonkorvausoikeudellista immuniteettia. Tuomarin korvausvastuu voi tulla kysymykseen ainoastaan tilanteissa, joissa on kysymys lainkäyttövallan ylittämisestä vilpillisessä mielessä (in bad faith). Korvausvastuuta ei synny edes pahantahtoisen toiminnan perusteella (by malice). Milloin korvausvaatimus perustuu HRA:iin, hyvässä uskossa tehtyjä oikeudellisia toimenpiteitä ei voida hyvittää, ellei kysymys ole laittoman vapaudenmenetyksen korvaamisesta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 5 kohdan perusteella, jolloin vaatimus on kohdistettava valtioon (The Crown). HRA:ta ei sovelleta parlamenttiin (Houses of Parliament). Myös tietyt viranomaiset (Financial Services Authority, Prudential Regulation Authority) sekä nimetyt postipalvelujen tarjoajat on jätetty korvausvastuun ulkopuolelle.

Muutoksenhakuun velvoittavia yleisiä sääntöjä ei ole.

Rikoslaki (Criminal Justice Act) sisältää säännökset tuomitun ja myöhemmin vapautetuksi tulleen oikeudesta vahingonkorvaukseen (compensation for miscarriages of justice). Korvauksen suorittaa Secretary of State.

6 Säännöskohtaiset perustelut

6.1 Vahingonkorvauslaki

3 luku. Työnantajan ja julkisyhteisön korvausvastuu

1 §. Pykälän 1 momentissa säädetään korvausvelvollisuudesta, joka työnantajalla on työntekijän virheellään tai laiminlyönnillään työssä toiselle työntekijälle tai sivulliselle aiheuttamasta vahingosta. Tämä työnantajan isännänvastuu on riippumaton työnantajan omasta tuottamuksesta.

Pykälän nykyisessä 2 momentissa säädetään, että mitä 1 momentissa on sanottu työnantajan isännänvastuusta, koskee vastaavasti myös julkisyhteisöä työnantajana, silloin kun vahinko on aiheutunut julkisyhteisön työntekijän taikka yhteisöön virka- tai siihen verrattavassa palvelussuhteessa olevan henkilön virheestä tai laiminlyönnistä toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä. Julkisyhteisön isännänvastuu sen palveluksessa olevan aiheuttamasta vahingosta määräytyy tämän lainkohdan perusteella 1 momentin perussäännön mukaisesti silloin, kun julkisyhteisö harjoittaa ”yksityisoikeudelliseen toimintaan verrattavaa toimintaa” (HE 187/1973 vp s. 15), mutta myös silloin, kun kysymys on sellaisen julkisen tehtävän hoitamisesta, joka ei ole julkisen vallan käyttämistä.

Julkisyhteisön korvausvastuu palveluksessaan olevan julkista valtaa käytettäessä aiheuttamasta vahingosta määräytyy sitä vastoin julkisyhteisön vastuuta koskevan 2 §:n mukaan. Tämäkin vastuu edellyttää virhettä tai laiminlyöntiä. Niin kuin aiemmin on selostettu, Julkisyhteisö on 2 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin korvausvelvollinen vain, jos standardisäännöksen mukaisesti toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

Standardisäännöksen kumoamisen myötä julkisyhteisö vastaa virkamiehen tai muun palveluksessaan olevan julkista valtaa käytettäessä aiheuttamasta vahingosta samoin perustein kuin se työnantajana vastaa työntekijänsä toiminnassaan aiheuttamasta vahingosta eli vastuu perustuu siihen, että vahinko on aiheutettu virheellä tai laiminlyönnillä. Kun korvausvastuun perusteissa ei ole enää eroa, ei ole tarpeen rajoittaa 1 §:n 2 momentin soveltamisalaa koskemaan vain sellaista julkisyhteisön toimintaa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä.

Momentissa oleva rajausta ("jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä") ehdotetaan poistettavaksi. Siten 1 §:n 1 momentin perussäännöstä työnantajan isännänvastuusta sovelletaan yhtä lailla myös julkisyhteisöön, kun kysymys on virkasuhteisen työntekijän aiheuttamasta vahingosta. Merkitystä ei ole enää sinänsä sillä, onko vahinko aiheutettu julkista valtaa käytettäessä, muuta julkista tehtävää hoidettaessa vai yksityisoikeudelliseen toimintaan verrattavassa toiminnassa. Julkisyhteisö vastaisi virkamiehensä julkista valtaa käytettäessä virheellä tai laiminlyönnillä aiheuttamasta vahingosta kahden eri lainkohdan eli 3 luvun 1 ja 2 §:n perusteella. Koska vastuuperusteet ovat yhtäläiset, tästä ei aiheudu ongelmia. Yleisten tulkintaperiaatteiden mukaan 3 luvun 2 §:ää on kuitenkin pidettävä ensisijaisena, kun kysymys on virkamiehen julkista valtaa käytettäessä aiheuttamasta vahingosta. Koska kahden eri lainkohdan mukaan vastuuperusteet ovat yhtäläiset, ensisijaisuudella ei ole erityistä merkitystä.

Itse asiassa 2 momentin säilyttäminen ei olisi edes välttämätöntä, koska 1 momentti sanamuotonsa perusteella koskee myös viranomaista työnantajana. Koska vahingonkorvauslain työntekijän korvausvastuuta koskeva säännös sisältää myös virkamiehiä koskevia erityissäännöksiä, on kuitenkin paikallaan, että laissa on nimenomainen selvä säännös myös viranomaisen korvausvelvollisuudesta työnantajana.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 2 momentti koskee vain julkisyhteisön vastuuta yhteisön virkasuhteessa olevan työntekijän aiheuttamasta vahingosta, mutta ei muuta yhteisöä, jolle on annettu hoidettavaksi julkinen tehtävä. Myös tällainen muu yhteisö vastaa julkista valtaa käytettäessä aiheuttamasta vahingosta 3 luvun 2 §:n säännösten mukaisesti. Vaikka tällainen yksityisoikeudellinen yhteisö vastaa työnantajana työntekijänsä aiheuttamasta vahingosta työnantajan korvausvastuuta koskevan 1 §:n 1 momentin mukaisesti ilman rajausta, sen vastuu työntekijänsä julkista valtaa käytettäessä aiheuttamasta vahingosta määräytyy kuitenkin yksinomaan voimassa olevan 2 §:n perusteella, jota on pidettävä erityissäännöksenä. Kun standardisäännös kumotaan, myös tällaisenkin yhteisön osalta korvausvastuun perusteet 3 luvun 1 §:n 1 momentin ja 2 §:n mukaan tulevat olemaan yhtäläiset.

Pykälän 2 momenttia tarkistettaisiin niin, että luetteloon julkisyhteisöistä lisättäisiin myös hyvinvointialue.

2 §. Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Tähän julkisyhteisön korvausvelvollisuuden perussäännökseen ei ehdoteta muutoksia. Julkisyhteisö vastaa julkista valtaa käytettäessä aiheutetusta vahingosta riippumatta siitä, onko se vastuussa vahingosta myös 3 luvun 1 §:n 2 momentin perusteella tai onko vahingon aiheuttaja toiminut 3 luvun 1 §:n 3 momentin tavoin tehtävää suorittaessaan julkisyhteisön "lukuun". Esimerkiksi valtio vastaa sen ylimpien toimielinten ja muiden organien julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin

vuoksi aiheutuneista vahingoista, Julkisyhteisön vastuuta rajoittaa vain, jos tehtävä on perustuslain 124 §:n mukaisesti annettu muulle kuin viranomaiselle. Julkisyhteisö on toisaalta vastuussa myös vahingosta, jonka joku aiheuttaa julkista valtaa käyttämällä olematta kuitenkaan palvelussuhteessa julkisyhteisöön tai muuhun julkista tehtävää hoitavaan yhteisöön.

Oikeuskäytännön ja oikeuskehityksen varaan jää edelleen sen arviointi, mitä yksittäistapauksissa pidetään julkisen vallan käyttämisenä.

Momentin toisen virkkeen mukaan sama korvausvelvollisuus kuin julkisyhteisöllä on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Tämä säännös siirrettäisiin eräin perustuslaista johtuvin tarkistuksin 2 momenttiin, kun momentissa nyt oleva standardisäännös kumottaisiin.

Pykälän 2 momenttiin siirtyvä säännös tarkistettaisiin vastaamaan perustuslain 124 §:ää, jossa säädetään siitä, millä edellytyksin julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Tarkistukset olisivat lähinnä lakitekniisiä. Säännöksessä käytettäisiin ensinnäkin julkisen tehtävän sijasta käsitettä julkinen hallintotehtävä. Kun perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan siirtää viranomaisorganisaation ulkopuolelle vain lailla tai lain nojalla, säännöksestä poistettaisiin vanhentunut maininta tehtävän siirtämisestä muulle yhteisölle asetuksella.

Tässä yhteydessä on muistutettava myös siitä, että kun perustuslain 124 §:ssä rajoitetaan julkisen hallintotehtävän antamista varsinaisen viranomaisorganisaation ulkopuolelle, tämä on samalla vaikuttanut siihen, mitä tehtävää hoidettaessa muun yhteisön korvausvastuu julkisen vallan käytöstä ylipäättänsä voi toteutua. Erityisesti huomattava on, että perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Momentin toinen virke olisi uusi ja siinä säädettäisiin julkisyhteisön toissijaisesta korvausvastuusta siltä osin kuin korvausvelvollinen muu yhteisö ei ilmeisesti kykene korvausta maksamaan. Julkisyhteisön toissijainen korvausvastuu tulisi kysymykseen silloin, kun julkista valtaa sisältäviä julkisia hallintotehtäviä on annettu muulle kuin viranomaiselle. Korvausvastuu aiheutuneesta vahingosta olisi kuitenkin ensisijaisesti aina sillä julkista hallintotehtävää hoitavalla yksityisellä, jonka toiminnassa vahinko on aiheutunut.

Julkisyhteisön toissijaisella korvausvastuulla parannettaisiin vahinkoa kärsineen asemaa turvaamalla oikeus vaatia korvausta myös julkisyhteisöltä. Vahinkoa kärsineen aseman ei tulisi olla tosiasiallisesti heikompi sillä perusteella, että julkiselle vallalle kuuluva tehtävä on annettu yksityisen hoidettavaksi.

Julkisyhteisön toissijainen korvausvastuu tulisi kysymykseen, kun korvausvelvollinen muu yhteisö on maksukyvytön tai kun maksukyvyttömyyttä voidaan pitää ilmeisenä. Korvausvelvollinen on maksukyvytön ainakin, kun sen osalta on aloitettu maksukyvyttömyysmenettely tai kun on määrätty maksukiello, joka estää korvauksen maksamisen. Myös jos riidaton korvaus on jäänyt useista maksuvaatimuksista huolimatta maksamatta tai jos korvausvelvollisen yrityksen maksuvaikeudet ovat jo yleisesti tiedossa, on tämä usein riittävä osoitus kyvyttömyydestä maksaa korvaus. Kovin perusteellista selvitystä korvaukseen oikeutetulta ei voida edellyttää korvausvelvollisen taloudellisesta tilanteesta, etenäkään jos hän on yksityishenkilö. Toisaalta pelkästään se seikka, että korvausvelvollinen yhteisö kiistää maksuvelvollisuutensa, ei tietenkään vielä osoita maksukyvyttömyyttä. Käytännössä tilanne voidaan selvittää ottamalla yhteys asianomaiseen julkisyhteisöön, jonka on oltava selvillä yksityisen palveluntuottajan kyvystä suoriutua velvoitteestaan.

Toissijainen korvausvelvollisuus voi tulla ajankohtaiseksi erilaisissa tilanteissa, esimerkiksi jo silloin kun mitään vaatimusta ensisijaista korvausvelvollista vastaan ei ole vielä esitetty tai myös, kun tätä vastaan on jo täytäntöönpanokelpoinen tuomio.

Julkisyhteisön toissijainen korvausvelvollisuus koskee vain julkista valtaa käytettäessä aiheutettua vahinkoa. Jos muulta yhteisöltä vaaditaan korvausta tämän aiheuttamasta puhtaasta varallisuusvahingosta, jo tässä vaiheessa joudutaan ottamaan kantaa siihen, onko vahinko aiheutettu julkista valtaa käytettäessä. Toisin on tilanne, jos vaatimus koskee henkilö- tai esinevahinkoa, koska sellainen vahinko on korvattava ilman vastaavaa lisäedellytystä. Tällöin se seikka, onko vahinko aiheutettu julkista valtaa käytettäessä, voidaan joutua tutkimaan vasta siinä vaiheessa, kun julkisyhteisön toissijainen vastuu tulee ajankohtaiseksi.

Toissijaisesti korvausvelvollinen olisi se julkisyhteisö, jolta julkinen tehtävä on annettu viranomaisorganisaation ulkopuolelle tai jolle tehtävän hoitamisen voitaisiin muuten katsoa kuuluvan. Tästä käytettäisiin lainkohdassa ilmaisua ”asianomainen julkisyhteisö”. Jos tämä julkisyhteisö on valtio, korvausvaatimus käsitellään valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain mukaisesti. Viranomaisten tehtävänä on antaa neuvontaa siinä, mille julkisyhteisölle toissijaista korvausvaatimusta koskevan asian hoitaminen kuuluu.

Laissa säädettäisiin julkisyhteisön takautumisoikeudesta julkista valtaa käyttäneeseen muuhun yhteisöön nähden, kun julkisyhteisö on joutunut toissijaisen vastuun perusteella suorittamaan korvauksen. Säännöksen mukaan vahingon kärsineen oikeus vaatia korvausta muulta yhteisöltä tai korvausvelvolliselta siirtyy julkisyhteisölle siltä osin kuin tämä on korvausta maksanut.

Toissijaisen korvausvaatimuksen vanhentuminen määräytyy korvausvelan vanhentumista koskevien yleisten säännösten mukaan (laki velan vanhentumisesta 728/2003, 7 §).

3 §. Pykälä olisi uusi. Pykälässä laajennettaisiin julkisyhteisön korvausvastuuta sen toiminnassa annettujen tietojen oikeellisuudesta. Nykyisen lain mukaan julkisyhteisö on korvausvelvollinen tällaisesta informaatiovirheestä aiheutuneesta vahingosta vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukaan, jos vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädettyllä teolla tai julkista valtaa käytettäessä taikka jos korvaamiseen on muuten erittäin painavia syitä. Kuten aiemmin on selostettu, korkein oikeus on muutamassa ennakkopäätöksessä ottanut kantaa siihen, onko vääriä tietoja annettu julkista valtaa käytettäessä (KKO 1989:50, KKO 2009:24, KKO 2022:21). Rajanveto siitä, milloin tietojen antamisen on katsottu olevan yhteydessä julkisen vallan käyttöön, ei aina ole yksiselitteistä. Yleisesti ottaen mitä yksityiskohtaisempaa ja ohjaavampaa informaatio on sisällöltään, sitä todennäköisemmin siihen yleensä liittyy julkisen vallan käyttöä yksilön tai yhteisön etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien toteuttamiseksi.

Nyt ehdotetun pykälän mukaan julkisyhteisö voisi olla korvausvelvollinen väärän informaation antamisesta, vaikka mikään 5 luvun 1 §:n kolmesta korvausperusteesta ei olisi käsiillä. Julkisyhteisön korvausvelvollisuudelle säädettävillä edellytyksillä pykälän soveltaminen rajoitetaan niihin tapauksiin, joissa informaatiovirheen korvaamiselle on riittävät perusteet.

Uusi pykälä koskisi vain puhdasta varallisuusvahinkoa eli varallisuusvahinkoa, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon. Väärää informaatiota antamalla aiheutusta henkilö- ja esinevahingosta on edelleen voimassa, mitä sen korvaamisesta säädetään muualla vahingonkorvauslaissa tai mahdollisesti muussa laissa, kuten potilasvakuutuslaissa (948/2019).

Väärän informaation antamisesta aiheutunut varallisuusvahinko voi olla esimerkiksi saamatta jäänyt etuus tai tulo taikka ylimääräinen kustannus. Korvausvelvollinen on 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.

Pykälässä mainitulla virheellä tai laiminlyönnillä tarkoitettaisiin samaa kuin vahingonkorvauslain 3 luvun 1 ja 2 §:ssä virheellä tai laiminlyönnillä tarkoitetaan. Menettelyn tulisi siten olla tuottamuksellista objektiivisessa merkityksessä eli poiketa siitä, mitä julkisyhteisön toiminnassa voidaan pitää oikeana ja asianmukaisena menettelynä. Tyypillisesti kysymys on huolimattomuudesta. Tässäkään tapauksessa ei edellytetäisi, että virkamiehen tai muun työntekijän voitaisiin osoittaa toimineen huolimattomasti vaan kysymykseen voisi tulla myös anonyymi tuottamus sekä useista toisiaan seuraavista eri tekijöistä johtuva kumulatiivinen virhe.

Pykälässä ”tieto” on tarkoitettu ymmärrettävän laajasti. Annettu tieto voisi olla myös neuvontaa ja opastusta, esimerkiksi asiakkaille annettua tietoa siitä, miten hallintoasian hoitamisessa tulisi menetellä. Julkisyhteisön antama tieto voisi olla myös yleisesti kaikille tarkoitettua tai jollekin määrätulle henkilöpiirille suunnattua tiedottamista esimerkiksi lainsäädännön sisällöstä tai yksittäiselle henkilölle yksittäisessä asiassa annettua neuvontaa tai opastusta. Tiedoksi on sinänsä katsottava myös viranomaisten laatimat tilastot tai informaatiota sisältävät katsaukset, mutta näin yleisessä muodossa esitetystä tiedosta ei yleensä voine aiheutua kenellekään korvattavaa vahinkoa. Toisaalta esimerkiksi erilaiset arviot, suositukset tai näkemykset, joissa ei esitetä mitään ehdotonta kannanottoa viranomaisen toimivaltaan kuuluvasta asiasta, ei olisi lainkohdassa tarkoitettu ”tieto”.

Tieto voidaan antaa missä muodossa tahansa, kirjallisesti tai suullisesti ja myös sosiaalisen median välityksellä. Tiedon esittämistavalla voi kuitenkin olla merkitystä arvioitaessa julkisyhteisön korvausvelvollisuuden edellytyksiä.

Korvausvastuun voi aiheuttaa nimenomaan väärän tiedon antaminen. Vahingonkärsijälle annetun tiedon tulisi olla objektiivisesti tarkastellen väärä eli totuudenvastainen. Jos tieto on sinänsä oikea mutta harhaanjohtava, tietoa ei voida yleisesti ottaen pitää pykälässä tarkoitettulla tavalla virheellisenä. Tilannetta voidaan arvioida toisin, jos annettu tieto on merkityksellisellä tavalla puutteellinen niin, että informaatio kokonaisuudessaan, ilman mahdollisia varauksia, antaa saajalleen asiasta täysin virheellisen käsityksen. Pykälä ei jo sanamuotonsakaan perusteella koske lähtökohtaisesti tapauksia, joissa julkisyhteisö on jättänyt kokonaan tiedon antamatta. Kun tietoa ei ole annettu, sen mukaisesti ei voida myöskään toimia. Voidaan kuitenkin ajatella tapauksia, joissa tiedon antamatta jättäminen voidaan olosuhteiden perusteella ymmärtää esimerkiksi viranomaisen jonkin asiantilan vahvistavaksi tai kieltäväksi kannanotoksi. Tiedon antamisen laiminlyönti saattaa joka tapauksessa johtaa muihin seurauksiin.

Virheen tai laiminlyönnin on oltava syy-yhteydessä aiheutuneeseen vahinkoon nähdessä. Korvausvastuun edellytyksenä olisi siten se, että vahinkoa kärsineen toimintaan ja sen vuoksi vahinkoon on keskeisesti vaikuttanut väärän tiedon antaminen.

Julkisyhteisön korvausvelvollisuus edellyttäisi uuden pykälän mukaa, että vahinkoa kärsineellä on ollut perusteltu aihe luottaa saadun tiedon oikeellisuuteen. Tällä tarkoitetaan ensinnäkin sitä, että tieto on tullut sellaiselta taholta tai henkilöltä, jolla voidaan olettaa olevan asiasta tarpeellinen asiantuntemus, ja jonka antamia tietoja ja neuvoja asiakas voi siksi pitää oikeina. Vaikka kansalaisten on lähtökohtaisesti aina voitava luottaa viranomaiselta tai vastaavalta taholta saamaansa tietoon, voi tilanne kuitenkin olla erilainen sen mukaan, miten informaation antaminen tai neuvonta on kussakin tilanteessa järjestetty, esimerkiksi, saadaanko tiedot suoraan asiantuntijalta vai viraston palvelupisteestä, jossa vastataan keskitetysti kaikkiin virastolle esitettyihin kysymyksiin. Niihin tietoihin, joita saadaan erilaisista automatisoiduista neuvontajärjestelmistä, on jo lähtökohtaisesti syytä suhtautua varovaisuudella.

Vahinkoa kärsineen passiivisuus ottaa selkoa asiaansa liittyvistä seikoista muuta kautta olisi tapauskohtaisesti mahdollista ottaa huomioon esimerkiksi silloin, kun hänellä olisi ollut vaihtoehtoisia ja mahdollisesti luotettavampia keinoja oikean tiedon saamiseksi.

Tietojen antamisen tulisi liittyä siihen toimialaan, josta viranomainen vastaa. Toisaalta viranomainen voi antaa informaatiota myös toiselta hallinnonalalta, kuten verotuksesta, jotta asiakas saisi kokonaiskuvan siitä, mitä vaikutuksia eri toimenpiteillä voi olla asiakkaalle. Asiakkaalta voidaan tässä edellyttää harkintaa. Mitä etäämmällä annetut tiedot olisivat viranomaisen tai muun yhteisön toimialasta, sitä varovaisemmin niihin olisi suhtauduttava.

Perusteltu luottamus edellyttää myös, että annettu informaatio on tiedon saajan tarpeisiin nähden riittävän yksiselitteistä. Informaation on oltava siten niin tyhjentävää, että vastaanottaja voi sen perusteella luotettavasti arvioida erilaisia toimintavaihtoja ja niiden vaikutuksia. Jos annettu informaatio sisältää vain esimerkiksi uuden lainsäädännön, viranomaismääräysten tai ohjeistuksen pääkohtia, tarpeellisen yksityiskohtaisemman lisätiedon hankkiminen voi olla vastaanottajan vastuulla. Samoin on silloin, kun informaatioon tai asiakasneuvontaan on liitetty sisältöä koskevia varauksia. Saatu informaatio voi olla yleisluonteista ja sisältää varauksia myös sen vuoksi, että asiakkaan antamat pohjatiedot ovat puutteellisia. On selvää, että asiakkaan on tällöin itsekin suhtauduttava saamaansa viranomaisinformaatioon varovaisuudella.

Pykälässä edellytettäisiin lisäksi, että korvausvelvollisuutta on pidettävä kohtuullisena ottaen huomioon tietojen antamisen tarkoitus ja merkitys sekä tietojen antamiseen liittyvät ja muut olosuhteet. Tietojen antamisen tarkoituksena tulee olla nimenomaan vastaanottajan tiedon tarpeesta huolehtiminen, jotta hän voi arvioida oikein, mikä hänen velvollisuutensa tai oikeutensa on toimia tiettyssä konkreettissa asiassa tai tilanteessa. Pykälän piiriin ei siten kuulu se informaatio, joka annetaan muussa tarkoituksessa, kuten koulutustarkoituksessa tai erilaisissa luento- tai keskustelutilaisuuksissa.

Huomioon on otettava myös se, mikä merkitys väärällä tiedolla on erityisesti vahinkoa kärsineelle. Jos seurauksena on esimerkiksi ollut kustannuksia ja ylimääräistä vaivaa aiheuttavia muutoksia asumiseen, työhön tai lastenhoitoon, on tämä perusteltua ottaa huomioon korvaamisen kohtuullisuutta arvioitaessa.

Myös tietojen antamiseen liittyvät ja muut olosuhteet on otettava huomioon. Tietojen antamiseen liittyvät olosuhteet koskisivat lähinnä sitä tapaa, jolla väärät tiedot annettaisiin. Viranomainen voi antaa tietoja esimerkiksi sen palvelupisteessä, puhelimitse, sähköpostilla tai muutoin kirjallisesti, internet-sivuilla, erilaisissa esitteissä tai chatissä. Tiedon antamistapa voi jo osin liittyä siihen, onko asiakkaalla perusteltu aihe luottaa tiedon oikeellisuuteen. Viranomaiset voivat tiedotus- ja neuvontatoiminnassaan käyttää erilaisia tiedonantitapoja, jotka voivat myös palvella asiakkaiden erilaisia tiedonsaannin tarpeita. Kaikessa tässä toiminnassa ei voida samalla lailla varmistua annettun informaation ymmärrettävyydestä, riittävydestä ja ajantasaisuudesta. Siten kohtuusharkinnassa on otettava myös tältä kannalta huomioon tietojen antamisen olosuhteet. Arvio tehdään kokonaisharkinnan perusteella.

Pykälän 2 momenttiin on otettu selvytyden vuoksi säännös siitä, että uusi korvaussäännös ei estä vetoamista puhtaasti varallisuusvahingon korvaamista koskevaan 5 luvun 1 §:n yleissäännökseen, johon ei liity tässä erityissäännöksessä mainittuja edellytyksiä. Mainittuun lainkohtaan voidaan vedota erityisesti, kun vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla tai julkista valtaa käytettäessä.

Jos vahinko informaatiovirheestä on aiheutunut muun yhteisön hoitaessa julkista hallintotehtävää, tämä yhteisö on vastaavasti korvausvelvollinen vahingosta. Tästä säädetäisiin pykälän 3 momentissa. Korvausvelvollisuus voi tietenkin liittyä vain julkisen hallintotehtävän yhteydessä annettuun virheelliseen informaatioon.

Pykälä on kirjoitettu niin, että sen perusteella korvausvelvollinen voi olla vain julkisyhteisö tai muu julkista tehtävää hoitava yhteisö, mutta ei yhteisön työntekijä, jonka virheestä tai laiminlyönnistä väärän tiedon antaminen on johtunut. Tätä ratkaisua on käsitelty tarkemmin jaksossa 5.1. Vahingon aiheuttanut työntekijä voi kuitenkin olla korvausvelvollinen, niin kuin nykyään, 5 luvun 1 §:n perusteella. Tämä edellyttää siis, että hän on aiheuttanut vahingon laissa rangaistavaksi säädetyllä teolla taikka julkista valtaa taikka että hänen korvausvelvollisuudelleen on muuten erityisen painavia syitä. Tällöinkin työntekijän vastuu on 4 luvun 1 §:n mukaisesti rajoitettua. Lievällä tuottamuksella aiheutetusta vahingosta hän ei vastaa. Työntekijä voi 4 luvun 3 §:n uuden 2 momentin perusteella vaatia työntekijää suorittamaan työnantajalle sen, mitä tämä on suorittanut ehdotetun pykälän perusteella vahingon kärsineelle, mutta vain 5 luvun 1 §:n perusteiden mukaisesti ja enintään 4 luvun 1 §:n mukaisen määrän. Kun työntekijä ei vastaa vahingosta nyt ehdotetun pykälän mukaan, hänelle ei tarvitse 7 luvun

5 §:n 1 momentin mukaisesti varata tilaisuutta tulla kuulluksi korvauskannetta käsiteltäessä.

4 §. Pykälässä säädetään muutoksenhaun merkityksestä oikeuteen saada korvausta eli niin sanotusta muutoksenhakuvaatimuksesta. Niin kuin edellä on esitetty, muutoksenhakuvaatimus ehdotetaan säilytettäväksi, mutta eräin lievennyksin ja tarkistuksin.

Nykyisen 4 §:n mukaan muutoksenhakuvaatimus koskee vain valtion tai kunnan viranomaisen tekemiä ratkaisuja. Näihin luetaan myös tuomioistuinratkaisut. Ehdotetussa säännöksessä ei enää erikseen mainittaisi, minkä viranomais tahon tekemää päätöstä vaatimus koskee. Olennaista on, että päätös liittyy julkisen vallan käyttämiseen ja että siihen voidaan lain mukaan hakea muutosta. Siten säännös koskisi paitsi valtiota, kuntaa tai muuta julkisyhteisöä, myös muuta yhteisöä kuin julkisyhteisöä, silloin kun se voi lain mukaan tehdä yksilöä sitovia, muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Yleensä muutoksenhaku tällaisen muun yhteisön päätöksestä on järjestetty niin, että ensi vaiheessa haetaan oikaisua siltä itseltään tai toimivaltaiselta viranomaiselta. Oikaisuvaatimuksesta tehdystä päätöksestä voidaan taas valittaa hallinto-oikeuteen (ks. esim. HE 56/2018 vp laiksi valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen s. 44).

Muutoksen hakeminen tarkoittaa nykyisessä laissa paitsi varsinaisen myös ylimääräisen muutoksenhaun käyttämistä (HE 187/1973 vp s. 18). Säännöstä ei tältä osin ehdoteta muutettavaksi, joten muutoksenhaku käsittää myös ylimääräisen muutoksenhaun. Vahingon kärsineellä olisi näin periaatteessa edelleen velvollisuus ainakin selvissä virhetapauksissa torjua vahinko käyttämällä ylimääräistä muutoksenhakua, vaikka päätös olisi jo tullut lainvoimaiseksi. Niin kuin Ruotsin täysin vastaavan säännöksen esitöissä korostettiin, laiminlyöntiä hakea ylimääräistä muutoksenhakua ei tule arvioida liian ankarasti ja muutoksenhakuvaatimusta tulisi soveltaa vain silloin, kun on ilmeistä, että edellytykset virheen korjaamiselle ylimääräisellä muutoksenhaulla ovat käsillä (Prop. 1972:5 s. 526). Lähtökohta on, että asianosaisen on voitava luottaa tuomioistuimen lopullisen ratkaisun oikeellisuuteen eikä asianosaiselta voida yleisesti ottaen edellyttää, että hän ryhtyy selvittämään mahdollisuuksia ylimääräiseen muutoksenhakuun etenkin, kun kysymys on ylimmän tuomioistuimen ratkaisusta.

Huomattava myös on, että lainsäädäntö sisältää useita erilaisia ylimääräisiä muutoksenhakekeinoja erilaisia tilanteita varten ja että niiden käyttöedellytykset voivat olla erilaiset sen mukaan, onko kysymys yleisen tuomioistuimen, hallintotuomioistuimen tai erityistuomioistuimen (esimerkiksi vakuutus oikeus ja työtuo mioistuin) ratkaisusta. Siten vahinkoa kärsineen tarve ja mahdollisuudet käyttää ylimääräistä muutoksenhakua erilaisissa tilanteissa ja asioissa voivat vaihdella.

Ratkaisuihin voi pääsääntöisesti aina hakea muutosta, mutta laissa on myös muutoksenhakua koskevia valituskieltoja. Muutoksenhakuvaatimus ei luonnollisesti sovellu valituskiellon käsittävään tilanteeseen.

Vaatimus muutoksen hakemisesta sisältää myös oikaisuvaatimuksen tekemisen. Vahingonkorvauslain esitöissä oleva maininta siitä, että muutoksenhakuvaatimus ei koske oikaisua, ei vastaa enää nykyistä oikeustilaa, koska oikaisumenettely on osa nykyaikaista muutoksenhakujärjestelmää (HE 1973/187 vp s. 19). Oikaisun käyttäminen virheen korjaamiseksi on jopa erityisen suotavaa, koska menettely on joustava, edullinen ja nopea. Selvyiden vuoksi laissa nimenomaisesti mainittaisiin muutoksen hakemisen ohella oikaisun hakeminen.

Oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään hallintolain 7 a luvussa. Lain 49 b §:n mukaan laissa säädetään erikseen, jos hallintopäätökseen saa vaatia oikaisua. Tällöin päätökseen ei saa suoraan hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimusta käytetään ensi vaiheena esimerkiksi verotuksen oikaisulautakunnassa ja kunnallisasioissa sekä valtionhallinnossa esimerkiksi vaaliasioissa, valtionavustus- ja virkamiesasioissa sekä erilaisia maksuja koskevissa asioissa (HE 230/2014 vp s. 21). Oikaisuvaatimuksen ulkopuolelle jäävät muun muassa asiat, joissa asian laadun tai oikeusturvan kannalta on tarpeen, että hallintopäätökseen haetaan muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen.

Ratkaisun korjaamiseen tähtäävien keinojen käyttämistä voidaan edellyttää silloin, kun se virheen laatu huomioon ottaen on soveliaista. Virheen korjaaminen voi koskea sekä asia- että kirjoitusvirheen korjaamista. Oikaisuvaatimuksen ratkaiseva viranomaisen voi hallintolain 49 g §:n nojalla tehdä samassa yhteydessä ilman eri vaatimusta myös asiavirheen tai kirjoitusvirheen korjaamista koskevan päätöksen siten kuin hallintolain 50–53 §:ssä säädetään. Asiavirheen vuoksi viranomaisen voi tietyin edellytyksin poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen (HL 50 §). Kirjoitusvirheen korjaamisessa kysymys on ilmeisen kirjoitus- tai laskuvirheen taikka muun niihin verrattavan selvän virheen korjaamisesta (HL 51 §). Kirjoitusvirheen korjaamisesta säädetään myös muualla laissa (HOL 102 §, OK 24 luku 10 §, ROL 11 luku 9 §). Ratkaisun täydentämisestä on omat säännöksensä (HOL 103 §, OK 24 luku 11 §, ROL 11 luku 10 §).

Muutoksenhakuvaatimus ei koske kantelutyyppejä keinoja, kuten aluehallintovirastolle, sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle (Valvira), valtioneuvoston oikeuskanslerille, eduskunnan oikeusasiamiehelle tai jollekin muulle valvovalle viranomaisaholle tehtäviä kanteluita. Kanteluun annettavassa ratkaisussa viranomainen ottaa yleensä kantaa siihen, onko kantelun kohde sen käsityksen mukaan toiminut oikein vai ei, mutta sillä ei voida muuttaa muutoksenhaun kohteena olevaa asiaa, vaan ratkaisuun on haettava muutosta käyttämällä tähän tarkoitettuja muutoksenhakekeinoja.

Toisinaan kantelua kuitenkin voidaan pitää muutoksenhakuna, jolloin kantelun kohteena olevaa päätöstä voidaan muuttaa (esim. pakkokeinolain vangitsemista tai tutkinta-arestia koskeva 3 luku 19 § taikka konkurssilain 4 luku 10–12 §). Tällöin velvollisuutta kanteluun on arvioitava 4 §:n muutoksenhakuvaatimuksen perusteella.

Muutoksenhakuvaatimus koskee vain niitä tapauksia, joissa vahinko olisi voitu muutoksenhaulla välttää. Tämä tarkoittaa sitä, että vahingolla ja muutoksenhaun estymisellä on oltava syy-yhteys. Tältä osin säännös jäisi ennalleen.

Jos vahingon kärsineellä on ollut pätevä syy olla hakematta muutosta, korvausta ei voisi edelleenkään evätä. Lakia ei siis tältä osin ehdoteta muutettavaksi. Korkein oikeus on pätevää syytä arvioidessaan antanut merkitystä sille, onko vahingon kärsinyt voinut luottaa siihen, että viranomaisen tai tuomioistuimen ratkaisu on oikea (KKO 1990:150, KKO 1996:78, KKO 2022:18). Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO 2022:18 lainkohdan sanamuodon on katsottu mahdollistavan pätevän syyn tapauskohtaisen kokonaisharkinnan. Huomioon voidaan tällöin ottaa sen viranomaistoiminnan luonne, jossa virheellinen ratkaisu on tehty, vahinkoa kärsineen asema ja oma toiminta, kuten myös vahinkoa kärsineen henkilöön liittyvät syyt, esimerkiksi ennakkopäätöksessä mainittu vaikea-asteinen aivovamma.

Nykyisen lain mukaan vahingon kärsinyt menettää kokonaan oikeutensa korvaukseen, jos hän on pätevää syytä laiminlyönyt muutoksenhaun. Vahingon kärsineen aseman parantamiseksi ehdotetaan, että kohtuussyiden niin vaatiessa vahingon kärsinyt ei menettäisi tällöinkään enää oikeutta korvaukseen.

Ehdotettu lisäys mahdollistaa nykyistä joustavammin tapauskohtaisten olosuhteiden huomioon ottamisen. Kysymykseen voisi tulla myös seikkoja, joilla on oikeuskäytännön perusteella nykyisinkin merkitystä pätevää syytä arvioitaessa. Kun pätevän syyn arvioinnissa merkitystä annetaan erityisesti sille, miten vahingon kärsinyt on voinut ymmärtää päätöksen virheellisyyden ja minkälaiset mahdollisuudet hänellä on ollut hakea muutosta, kohtuussyyt voivat viitata enemmän yksilöllisiin olosuhteisiin, esimerkiksi vahingonkärsineen olosuhteisiin ja elämäntilanteeseen sekä siihen, mikä vaikutus korvauksen epäämisellä olisi hänen olosuhteisiinsa. Merkitystä voidaan antaa

myös virheen laadulle. Jos viranomaisen päätöksessä on huomattava ja vakava virhe, korvauksen epäämistä saatetaan pitää kohtuuttomana muutoksenhaun laiminlyön-
nistä huolimatta.

Nykyisestä laista poiketen säännös kirjoitettaisiin harkinnanvaraiseen muotoon niin, että edellytysten täytyessä korvaus voidaan evätä sen sijaan, että korvaus olisi ehdottomasti evättävä. Käytetty sanamuoto korostaisi osaltaan säännöksen soveltamisen edellyttämää harkintaa. Lähtökohta kuitenkin olisi, että muutoksenhaun laiminlyönti ilman hyväksyttävää syytä johtaisi korvauksen epäämiseen, jos kohtuusyyt eivät muuta vaadi.

Vahinko voitaisiin kohtuusharkinnan perusteella evätä myös osittain, jos sitä voidaan pitää olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisena.

5 §. Pykälässä on säännökset kannekiellosta. Nykytilan arvioinnin yhteydessä jaksossa 2.4.8 mainituista syistä pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Korvauskannetta ei voi jättää siten enää tutkimatta sillä perusteella, että viranomaisen tai tuomioistuimen päätöstä ei ole kumottavassa pykälässä tarkoitetulla tavalla muutettu tai kumottu tai virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai tuomittu korvausvelvolliseksi. Pykälän kumoamisesta huolimatta vahingon kärsineellä on 4 §:n mukaisesti velvollisuus hakea korjausta päätökseen, jolla virhe on aiheutettu.

7 §. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin perustuslaissa turvatun perusoikeuden ja Suomea sitovassa kansainvälisessä ihmisoikeussopimuksessa turvatun ihmisoikeuden loukkauksen hyvittämisestä. Pykälä osaltaan täydentää perustuslain 22 §:ää, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Lainkohdassa tarkoitetuista perusoikeuksista säädetään perustuslain 2 luvussa. Perusoikeuksiin kuuluvat yhdenvertaisuusoikeudet, vapausoikeudet, vaali- ja osallistumisoikeudet, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet, sivistykselliset oikeudet, kielelliset oikeudet sekä oikeus ympäristöön ja oikeus oikeusturvaan. Perusoikeuksien merkitys voi olla hyvityssääntelyn soveltamisessa erilainen sen mukaan, ketä perusoikeussäännökset velvoittavat sekä ovatko ne välittömästi sovellettavissa tuomioistuimessa ja viranomaisessa sekä miten niiden täsmällisyyden ja velvoittavuuden aste on perustuslaissa ilmaistu. Esimerkiksi taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet on kirjoitettu julkiseen valtaan tai lainsäätäjään kohdistuviksi turvaamis- tai edistämisvelvoitteiksi. Useassa perusoikeussäännöksessä taas edellytetään, että perusoikeuden turvaamisesta ja käytöstä annetaan lailla tarkempia säännöksiä. Perusoikeus on voitu ulottaa myös yksilöä laajemmalle. Niinpä saamelaisilla alkuperäiskansana samoin kuin romaneilla ja muilla ryhmillä on perustuslain mukaan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (17 § 3 momentti).

Pykälän korvausperuste on tarkoitettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitetuksi tehokkaaksi oikeussuojakeinoksi. Useissa korkeimman oikeuden ennakkopäätöksissä on vahvistettu oikeus korvaukseen Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatun ihmisoikeuden sekä perustuslaissa turvatun perusoikeuden loukkauksesta. Oikeus hyvitykseen ihmis- tai perusoikeuden loukkauksesta ei kuitenkaan ilmene laista. On perusteltua säätää oikeudesta korvaukseen ihmis- ja perusoikeuden loukkauksesta niin, että se ilmenee myös laista sekä ulottaa korvausperuste koskemaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ohella myös muita Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Näin edistettäisiin ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista ja taattaisiin vahinkoa kärsineelle oikeussuojakeino, johon turvautumalla ihmisoikeusloukkaus voitaisiin hyvittää jo kansallisesti. Tämä vähentäisi osaltaan tarvetta viedä asia kansainvälisen valituselimen käsiteltäväksi.

Säännöstä sovellettaisiin Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa vahvistetun ihmisoikeuden loukkaukseen. Vastaavasti perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava paitsi perusoikeuksien myös ihmisoikeuksien toteutuminen. Myös mainitussa perustuslain säännöksessä ihmisoikeuksilla tarkoitetaan Suomea velvoittavassa kansainvälisessä sopimuksessa vahvistettuja ihmisoikeuksia (HE 309/1993 vp s. 75).

Suomi on liittynyt lukuisiin kansainvälisiin sopimuksiin, joita voidaan luonnehtia ihmisoikeussopimuksiksi. Nämä sopimukset on pääosin laadittu Yhdistyneissä kansakunnissa, Euroopan neuvostossa ja Kansainvälisessä työjärjestössä (ILO). Keskeisiä ovat Euroopan ihmisoikeussopimus ja Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus.

Eräät muutkin kuin nimenomaisesti ihmisoikeussopimusten muotoon laaditut asiakirjat, kuten kansainväliset julistukset, päätöslauselmat ja suositukset, voivat olla ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisiä ja niitä voidaan käyttää eräänlaisena tulkintavälineenä. Ne eivät ole kuitenkaan pykälässä tarkoitettuja sitovia kansainvälisiä sopimuksia. Näin on siitä huolimatta, että komission ehdotuksessa (KOM (2022) 71 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yritysten kestävää toimintaa koskevista huolellisuusvelvoitteista ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta on lueteltu useita ihmisoikeuden alaan kuuluvia julistuksia kansainvälisinä ihmisoikeussopimuksina (liite II).

Kansainvälisille ihmisoikeussopimuksille on tunnusomaista, että niissä tunnustetaan oikeuksia sopimusvaltion oikeudenkäyttöpiirissä oleville ja vastavuoroisesti asetetaan sopimusvaltiolle velvollisuuksia. Myös nämä ihmisoikeusvelvoitteet voivat olla erilaisia sen mukaan, turvataanko niissä yksilöille oikeuksia suoraan vai asetetaanko niissä sopimusvaltioille velvollisuuksia lainsäädännöllisin tai muilla keinoin edistää ihmisoikeuksien toteutumista. Ihmisoikeussopimukset asettavat sopimuksesta riippuen lisäksi

sopimusvaltiolle erilaisia velvoitteita, jotka voivat koskea esimerkiksi määräaikaistra-portointia, tarkastuksia, tutkintamenettelyä, yksilö- ja ryhmävalituksia sekä järjestökanteluista.

Pykälän soveltamisen kannalta keskeistä olisi se, että kysymys on Suomea sitovassa kansainvälisessä ihmisoikeussopimuksessa tai sen pöytäkirjassa taatun oikeuden loukkauksesta ja että tämä oikeus on luonteeltaan sellainen, että siihen on oikeuksien toteutumiseksi mahdollista yksilötasolla vedota. Tämä voi ilmetä erityisesti sellaisista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, joihin liittyy yksilövalitusoikeus. Pykälä jättäisi soveltajalleen laajan harkintavallan sen suhteen, onko jonkin Suomea sitovan kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen ihmisoikeusvelvoite sellainen, että siihen on mahdollista vedota oikeuksien turvaamiseksi ja mikäli näin on, edellyttääkö loukkauksen toteaminen myös loukkauksen rahallista hyvittämistä. Tämä harkintavalta ei ole tuomioistuimille sinänsä uusi, sillä tuomioistuimet ovat voineet joutua muutenkin ottamaan kantaa siihen, onko ihmisoikeussopimuksen määrätty artikla välittömästi sovellettavaa oikeutta ja onko todetusta loukkauksesta suoritettava loukatulle korvausta. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteet täsmentyvät ratkaisukäytännössä. Kansainväliseen ihmisoikeussopimukseen sitoutumalla ja kulloinkin kysymyksessä olevan valvontaelimen toimivallan tunnustamalla Suomen valtio on hyväksynyt sen, että ihmisoikeussopimuksen sisältö määräytyy oikeudellisesti velvoittavalla tai ainakin arvovaltaisella tavalla valvontaelimen ratkaisukäytännössä. Tuomioistuimilla ja viranomaisilla on velvollisuus ottaa huomioon kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisukäytäntö, mutta sitovuuden aste voi vaihdella sen mukaan, mikälainen toimivalta valvontaelimelle on kansainvälisessä sopimuksessa annettu. Ihmisoikeusloukkauksen selvittämiseksi olisikin välttämätöntä tunnistaa, mitä kulloinkin kysymyksessä olevan ihmisoikeusvelvoitteen voidaan sitä koskevan ratkaisukäytännön perusteella katsoa edellyttävän. Kansallisella tuomioistuimella on myös oikeus itse aktiivisesti tulkita ihmisoikeussopimusta silloin, kun jostakin kysymyksestä ei ole saatavilla ratkaisukäytäntöä. Ratkaisutoiminnassa on aina muutoinkin otettava huomioon ihmisoikeus- ja perusoikeusmyönteinen laintulkinta.

Perusoikeuden loukkaus tulee yleensä kysymykseen samanaikaisesti ihmisoikeusloukkauksen kanssa. Sisällöllisesti kysymys on pitkälti samoista oikeuksista. Perusoikeusuudistuksessa on nimenomaan pyritty kehittämään perusoikeusturvaa laajentamalla ja täsmentämällä perustuslaissa turvattuja vapausoikeuksia kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa viitotetulla tavalla (HE 309/1993 vp s. 15). Uudistuksella pyrittiin myös lisäämään perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä parantamaan yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin. Samalla Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten asemaa Suomen oikeusjärjestelmässä on pyritty vahvistamaan.

Niin kuin edellä on todettu, perusoikeuksien suora sovellettavuus vaihtelee perusoikeuksittain eivätkä lainsäätäjän turvaamis- tai edistämisvelvollisuuden muotoon kirjoitetut oikeudet yleisesti ottaen ole sellaisenaan suoraan sovellettavissa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Tällaisillakin perusoikeussäännöksillä voi kuitenkin olla tulkintavaikutusta.

Kansainvälinen ihmisoikeussopimus velvoittaa sen sopijapuolia eli valtioita, jotka ovat allekirjoittaneet ja ratifioineet sopimuksen. Viime kädessä valtio vastaa ihmisoikeuksien toteutumisesta. Tämän vuoksi pykälässä mainittaisiin loukkauksesta vastuussa olevana tahona nimenomaisesti valtio. Korvausvelvollinen perus- tai ihmisoikeusloukkauksesta voi pykälän mukaan olla myös muu vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä tarkoitettu julkisyhteisö, kuten kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, julkisoikeudellinen laitos tai evankelis-luterilainen taikka ortodoksinen kirkko. Korvausvelvollinen perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta julkisen hallintotehtävän yhteydessä voisi olla myös se yksityinen yhteisö, jolle tällainen tehtävä on annettu (perustuslaki 124 §). Viranomaistoimintaan rinnastettavan yksityisen oikeussubjektin toiminnan katsotaan näet olevan perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa (HE 309/1993 vp s. 26). Jos tällainen yhteisö ei kykenisi suorittamaan loukkauksesta johtuvaa korvausvelvollisuuttaan, olisi siitä vastuussa viime kädessä se asianomainen julkisyhteisö, jonka vastuulla kyseinen toiminta on. Perus- tai ihmisoikeusvelvoitteen loukkauksesta johtuva korvausvelvollisuus ei voi jäädä hoitamatta maksuvelvollisen yksityisen taloudellisten vaikeuksien vuoksi, minkä vuoksi julkisyhteisön tosisijainen korvausvastuu on välttämätön.

Lainsäädäntövaltaa käyttää valtio. Pelkästään se seikka, että kansallinen laki on ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteen kanssa, ei ihmisoikeuskäytännössä vielä tarkoita ihmisoikeusloukkausta. Tämä voi olla käsillä vasta, kun lakia yksittäistapauksessa sovelletaan tavalla, joka johtaa ihmisoikeusloukkaukseen. Näin ollen, jos esimerkiksi kunnan vastuulla oleva ihmisoikeusloukkaus johtuu suoraan siitä, että kunnan viranomainen on joutunut soveltamaan ihmisoikeusvelvoitteen kanssa ristiriidassa olevaa kansallista lakia, korvausvelvollisena on pidettävä valtiota. Jos kunnan viranomainen olisi voinut ihmisoikeusmyönteisellä tulkinnalla kohtuudella välttää loukkauksen syntymisen, saattaa perusteltua olla katsoa myös kunta valtion ohella korvausvelvolliseksi, tietenkin tapauksen olosuhteista riippuen.

Ehdotettu vahingonkorvauslain ihmis- ja perusoikeuden loukkauksen hyvittäminen olisi tarkoitettu toissijaiseksi oikeussuojakeinoksi muihin oikeussuojakeinoihin nähden. Tämä ilmaistaisiin pykälässä niin, että vahingonkorvausta suoritetaan siinä määrin kuin loukkauksen hyvittäminen sitä edellyttää. Jos loukkaus olisi muita oikeussuojakeinoja käyttämällä jo hyvitetty riittävällä tavalla, tarvetta tälle toissijaiselle oikeussuojakeinolle ei yleensä enää olisi. Pykälä ei siten muodostaisi vaihtoehtoisia oikeussuojakeinoja muiden oikeussuojakeinojen rinnalle vaan täydentäisi näitä. Jos loukkausta

ei olisi hyvitetty riittävällä tavalla jo käytetyistä oikeussuojakeinoista huolimatta taikka tehokkaita oikeussuojakeinoja ei olisi ollut saatavissa eikä loukkausta näin ollen olisi hyvitetty lainkaan, pykälä muodostaisi tehokkaana pidettävän oikeussuojakeinon tällaisia tilanteita varten. Pykälällä vältettäisiin siten tilanne, jossa tehokasta oikeussuojakeinoa ihmisoikeuden tai perusoikeuden loukkauksen täysimääräiseksi hyvittämiseksi ei olisi muutoin saatavissa.

Ihmisoikeuden ja perusoikeuden loukkaus on mahdollista useissa tapauksissa oikeuksista esimerkiksi hakemalla muutosta, jolloin muutoksenhaku itsessään voi muodostaa riittävän oikeussuojakeinon. Oikeudenkäynnin viivästyminen voidaan ottaa huomioon myös rangaistusta alentavana seikkana. Laissa säädetään myös monista sellaisista oikeussuojakeinoista, joita käyttämällä loukkaus on mahdollista hyvittää. Niinpä syrjinnästä voidaan vaatia hyvitystä tasa-arvolain tai yhdenvertaisuuslain perusteella. Oikeudenkäynnin viivästyisestä voidaan taas vaatia hyvitystä viivästyshyvityslain nojalla. Ehdotetun uuden vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavia korvauksia koskevan lain nojalla voidaan perus- tai ihmisoikeuden vastaisesta vapaudenmenetyksestä suorittaa vahingonkorvausta. Usein tällainen toimi voi olla riittävä eikä korvattavaa jää enää ehdotetun pykälän mukaan.

Ehdotetun pykälän soveltamisen kannalta keskeistä siis olisi se, onko asiassa kysymys kansainvälisessä ihmisoikeussopimuksessa turvatun ihmisoikeuden tai perustuslaissa turvatun perusoikeuden loukkauksesta, mitä oikeussuojakeinoja tässä yksittäistapauksessa on ollut käytettävissä ja onko niitä käytetty, onko loukkaus tullut riittävällä tavalla jo hyvitettyksi muilla oikeussuojakeinoilla vai tulisiko se toissijaisesti hyvittää vahingonkorvauslain ihmis- ja perusoikeuden loukkausta koskevan pykälän nojalla joko vain toteamalla loukkaus taikka maksamalla rahallinen korvaus.

Yksittäistapauksittain arvioitavaksi jää sen merkitys, että ensisijaisina pidettäviä oikeussuojakeinoja ei ole käytetty. Lähtökohtana on sinänsä se, että korvaus on toissijainen oikeussuojakeino. Huomioon voidaan kuitenkin ottaa muun muassa se, minkälaiset tosiasialliset mahdollisuudet loukatulla on ollut vedota ensisijaiseen oikeussuojakeinoon. Kaiken kaikkiaan tällaista tilannetta tulisi arvioida ennen muuta perusoikeus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla. Tapauskohtaisesti esimerkiksi passiivisuudella voisi olla vaikutusta määrättävän korvauksen suuruuteen taikka oikeudenkäyntikuluvastuun jakaantumiseen. Muutoksenhaun laiminlyöminen arvioitaisiin joka tapauksessa vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:n perusteella.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tai valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvonassa esittämä loukkauksen toteava kannanotto ei yksistään muodosta tehokasta oikeussuojakeinoa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan tarkoittamalla tavalla. Laillisuusvalvonnan yhteydessä oikeusasiamies tai oikeuskansleri voi kuitenkin tehdä hyvitysesityksen, joka voi johtaa hyvityksen maksamiseen ihmisoikeuden tai perusoikeuden loukkauksesta. Tällainen hyvitys tulisi ottaa huomioon mahdollista korvausta harkittaessa. Näin on myös silloin, kun loukkaus olisi jo hyvitetty vapaamuotoisesti.

Pykälän mukainen korvausvelvollisuus ei edellytä virhettä tai laiminlyöntiä vaan todettua perus- tai ihmisoikeusloukkausta. Tässä suhteessa pykälän sisältämä korvausperuste poikkeaa vahingonkorvauslaissa säädetystä muusta julkisyhteisön korvausvelvollisuudesta. Arvioitaessa yksittäistapauksittain sitä, onko loukkaus tapahtunut, huomioon on otettava erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mittava oikeuskäytäntö sekä korkeimman oikeuden ennakkopäätökset.

Ehdotettu korvaussäätely on kansallista säätelyä, jossa loukatulla on oikeus vaatia tuomioistuimessa korvausta ihmisoikeuden loukkauksesta ja jossa tuomioistuin soveltaa Suomea sitovan kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen velvoittavia määräyksiä oikeaksi harkitsemallaan tavalla. Jos sama asia kuitenkin tulee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai YK:n ihmisoikeussopimuksen mukaisen komitean käsiteltäväksi, on tällaisen elimen ratkaisulla se merkitys, joka sille on annettava kansainvälisen sopimuksen mukaan. Siten, jos Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo kansallisen tuomioistuimen päätöksestä poiketen, että EIS:ssä turvattua ihmisoikeutta on loukattu tai että kansallisen tuomioistuin on määrännyt loukkauksesta vain osittaisen hyvityksen, on Suomi EIS 46 artiklan mukaan velvollinen noudattamaan tuomioistuimen lopullista tuomiota. Niin kuin jaksosta 2.2.2. ilmenee, YK:n sopimusten mukaisten komiteoiden ratkaisut eivät ole samalla tavalla sitovia kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut eivätkä ne loukkauksen todetessaan vahvasta hyvitetävää rahamäärää. Suomen on siten arvioitava sopimusvaltiona niitä mahdollisia toimenpiteitä, joita komitean ratkaisu Suomelta vielä edellyttää. Toisaalta se, että komitea on todennut loukkauksen ja esittänyt sen hyvittämistä, ei estä loukattua vaatimasta korvausta loukkauksesta tuomioistuimessa. Tuomioistuin antaa tällöin komitean kannanotolle sen merkityksen, mikä sille on Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen ja kansainvälisen oikeuden periaatteiden mukaan annettava.

Vahingonkorvauksen määrittämiseen ihmisoikeuden ja perusoikeuden loukkauksesta sovellettaisiin vahingonkorvauslain 5 luvun mukaisia 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 perusteella riittävää, jolloin rahallinen korvaus ei tulisi kysymykseen (esim. KKO 2012:81 kohdat 16–20).

Kärsimyksenä korvataan 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. Kärsimyksen ohella voidaan henkilövahinkona suorittaa korvausta myös loukkauksen aiheuttamasta sairaudesta, kuten psyykkisestä häiriöstä.

Korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä on tarkasteltavana ollut lähinnä tarve suorittaa korvausta perus- tai ihmisoikeusloukkauksella aiheutetusta kärsimyksestä. Kysymys voi kuitenkin olla myös aineellisen vahingon, erityisesti vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ssä säädetyn puhtaan varallisuusvahingon korvaamisesta. Tällainen vahinko voi tulla korvattavaksi esimerkiksi omaisuusudensuojan loukkauksen yhteydessä. Perus- tai ihmisoikeuden loukkauksen yhteydessä puhdas varallisuusvahinko tulisi korvattavaksi ilman vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ssä säädettyjä erityisiä edellytyksiä. Huomattava on, että esimerkiksi omaisuusudensuojan loukkaus ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä aina edellytetä, että menetetystä omaisuudesta maksetaan hyvitykseksi omaisuuden markkinahinnan mukaan määräytyvä täysi korvaus (Scordino v. Italia 29.11.2006, kohta 256).

Korvaus ihmisoikeuden ja perusoikeuden loukkauksesta määrättäisiin soveltamalla kansallista korvaustasoa vastaavalla tavalla kuin muissakin vahingonkorvauslain nojalla ratkaistavissa asioissa. Kärsimyskorvausta määrättäessä huomioon voidaan ottaa myös henkilövahinkoasiain neuvottelukunnan suositukset. Merkitystä olisi tapauskohtaisesti myös sillä, minkälaisia korvauksia esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin olisi vastaavanlaisissa tapauksissa määrännyt korvattavaksi, sillä kansallisen korvaustason ei ole syytä olla ihmisoikeustuomioistuimen korvauskäytäntöä ainaakaan tuntuvasti alempi.

Pykälän mukaan korvausta määrättäessä ei sovellettaisi 3 luvun 6 §:n säännöstä korvauksen sovittelusta. Kun korvauksen suuruus jo alun perin mitoitetaan sen mukaan, mitä loukkauksen hyvittäminen edellyttää, ei korvauksen sovittelu voi enää tulla kysymykseen.

Menettely korvausta perus- tai ihmisoikeuden loukkauksesta vaadittaessa olisi samanlainen kuin muissakin julkisyhteisön korvausvelvollisuutta koskeissa asioissa. Jos korvausta vaaditaan valtiolta, sitä voidaan hakea Valtiokonttorilta valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain nojalla, sillä vaatimus perustuu toimintaan, josta valtio vastaa lain 1 §:n mukaisesti tahallisuudesta ja tuottamuksesta riippumatta. Jos korvausta vaaditaan muulta julkisyhteisöltä tai yhteisöltä, vastaavaa keskitettyä korvausmenettelyä ei ole.

Korvausta voidaan niin kuin muissakin vahingonkorvauslakiin perustuvissa korvausasioissa vaatia myös nostamalla kanne yleisessä tuomioistuimessa. Kanne voidaan nostaa myös vaadittaessa korvausta KP-sopimuksessa turvatun ihmisoikeuden loukkauksesta, vaikka ihmisoikeuskomitea olisi näkökannoissaan esittänyt Suomelle loukkauksen hyvittämistä. Komitean näkökanta ei ole muodollisesti Suomea sitova eikä se muodosta estettä korvausvaatimuksen käsittelylle yleisessä tuomioistuimessa. Näin ollen korkeimman oikeuden ennakkopäätös KKO 1993:3, jonka mukaan vaatimus tällaisessa tilanteessa olisi käsiteltävä hallintoriita-asiana hallintotuomioistuimessa, lieenee menettänyt merkityksensä.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta koskeviin säännöksiin, kun oikeudenkäynti koskee perus- tai ihmisoikeusloukkauksesta vaadittavaa korvausta. Periaatteena kuitenkin on, että riski valtion tai muun vastapuolen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta häviötilanteessa ei saa muodostua tosiasialiseksi esteeksi hyvityksen saamiselle, jolloin ehdotettua korvausvelvollisuutta ei välttämättä voitaisi pitää tehokkaana oikeussuojakeinona. Esitystä valmisteltaessa on toisaalta katsottu, että oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 a ja 8 b §:n säännökset antavat tässä suhteessa riittävästi harkintavaltaa tuomioistuimelle. Eduskunnan käsiteltävänä on sitä paitsi hallituksen esitys, jonka mukaan tuomioistuin voisi nykyistä lievemmin edellytyksin kohtuullistaa omasta aloitteestaan määrää, jolla riita-asian hävinnyt asianosainen velvoitetaan korvaamaan jutun voittaneen asianosaisen oikeudenkäyntikulut (HE 201/2022 vp laiksi oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 ja 8 b §:n muuttamisesta). Korvauskanteen luonteesta myös johtuu, että tuomioistuimen todetessa loukkauksen kantajan ei voitaisi katsoa hävinneen asiaa, vaikka korvausta ei tuomittaisikaan.

4 luku. Työntekijän ja virkamiehen korvausvastuu

2 §. Vahingonkorvauslain 4 luvun 2 §:n 2 momentin viittaus asevelvollisuuslakiin (452/1950) saatettaisiin ajan tasalle viittaamalla vuoden alusta 2008 voimaan tulleen asevelvollisuuslakiin (1438/2007), jolla aikaisempi asevelvollisuuslaki kumottiin. Siviilipalvelusmies muutettaisiin siviilipalvelusvelvolliseksi.

3 §. Pykälän mukaan työntekijä tai muu luvussa tarkoitettu korvausvelvollinen voidaan velvoittaa suorittamaan vahingosta 3 luvun mukaan vastuussa olevalle työnantajalle tai julkisyhteisölle, mitä tämä on sanotun luvun ja 6 luvun 2 §:n mukaan maksanut vahingon kärsineelle, kuitenkin vain tämän luvun 1 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaisesti.

Niin kuin jo lain esitöissä tämän pykälän yhteydessä lausuttiin, työntekijän asema ei saa työnantajan regressioikeuden perusteella muodostua heikommaksi kuin se olisi,

jos sivullinen vaatii häneltä suoraan korvausta (HE 187/1993 vp s. 23). Tämän periaatteen mukaisesti työntekijää ei voitaisi velvoittaa suorittamaan työnantajalle, mitä tämä on maksanut vahingon kärsineelle korvausta 3 luvun uuden 3 ja 7 §:n perusteella, kun työntekijä ei ole mainittujen lainkohtien perusteella vastuussa vahingosta. Pykälän nykyisen sanamuodon mukaan tämä on kuitenkin tulkinnanvaraista. Siksi pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan *1 momentissa* säädettyä ei sovelleta, jos julkisyhteisö tai muu yhteisö on suorittanut korvausta 3 luvun 3 tai 7 §:n nojalla, jollei tässä luvussa tarkoitettu korvausvelvollinen ole muulla perusteella velvollinen suorittamaan korvausta vahingosta. Työntekijä voidaan siis velvoittaa korvaamaan työnantajalleen tämän vahingon kärsineelle maksaman määrän vain siltä osin kuin työntekijä olisi ollut muulla perusteella velvollinen suorittamaan korvausta vahingon kärsineelle. Näin voi erityisesti olla, jos työntekijä olisi korvausvelvollinen vahingosta vahingonkorvauslain 4 luvun 1 §:n ja 5 luvun 1 §:n perusteella.

7 luku. **Erinäisiä säännöksiä**

1 §. Pykälästä poistettaisiin tarpeettomana maininta virkasäännöstä tai muusta siihen verrattavasta määräyksestä. Virkasääntö on menettänyt merkityksensä perustuslain 80 §:n 1 momentin johdosta. Sen mukaan lailla on säädettävä muun ohella yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, mikä pitää sisällään myös virkamiesten oikeusaseman perusteet (HE 1/1998 vp s. 131).

Virkasäännöllä on ollut merkitystä kunnan ja kirkon viranhaltijoiden oikeusasemasta määrättäessä. Aiemmin voimassa olleesta kuntalaista (365/1995) kumottiin virkasääntöjen antamista koskeva valtuutussäännös (HE 196/2002 vp) ja säädettiin kunnallisesta viranhaltijasta annettu laki (304/2003, nyk. laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta). Kunnan virkasääntöön kiinnitettiin huomiota jo tätä edeltävästi perustuslakia koskevan uudistuksen yhteydessä (HE 1/2000 vp, PeVL 3/2000 vp).

Kirkkolain (1054/1993) valtuutussäännös virkasäännön antamisesta kumottiin 1.6.2013 voimaan tulleella lailla kirkkolain muuttamisesta (1008/2012). Virkasääntöön kirkollishallinnossa kiinnitettiin osin huomiota jo tätä edeltävästi (HE 121/2003 vp, PeVL 20/2003 vp).

Kunnan tai kirkon viranhaltijan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia määräyksiä ei siten voida enää antaa virkasäännössä tai muussakaan siihen verrattavassa ohje- tai johtosäännössä. Virkamiehen korvausvelvollisuudesta ei voida sopia myöskään virkaehtosopimuksella (valtion virkaehtosopimuslaki (664/1970) 2 § 3 momentti, laki kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista (669/1970) 2 § 3 momentti).

Tämän vuoksi vahingonkorvauslain 7 luvun 1 §:n viittaus virkasääntöön tai muuhun siihen verrattavaan määräykseen on poistettava.

6.2 Laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista

1 §. Soveltamisala. Pykälän 1 momentin mukaan laki sisältäisi yhtenäiset säännökset vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta valtion varoista. Pakkotoimilla tarkoitetaan kaikkia niitä julkisen vallan toimenpiteitä, joihin viranomaiset voivat tarvittaessa pakolla ryhtyä laissa olevien toimivaltuuksien nojalla ja joilla puututaan yksilön vapauspiiriin. Näihin pakkotoimiin kuuluvat erityisesti rangaistuksen täytäntöönpano, pakkokeinolain mukaiset pakkokeinot, poliisilain mukaisten toimivaltuuksien käyttö sekä hallinnolliset vapaudenriistot.

Pakkotoimi ei ole käsitteenä sama asia kuin sitä sanana läheisesti muistuttava pakkokeino ja pakkotoimenpide, jolla poliisilaissa viitataan poliisilain mukaisiin toimivaltuuksiin. Pakkotoimi vastaa Ruotsin vastaavan lain nimessä olevaa merkitykseltään samansisältöistä sanaa "tvångsåtgärd" (Lag om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder).

Laissa säädetyissä tapauksissa korvausvelvollinen on valtio. Keskeiset toiminnot, joissa pakkotoimia käytetään, erityisesti oikeudenhoito, rangaistuksen täytäntöönpano, esitutkinta, rikostentorjunta sekä yleisen järjestyksen ylläpitäminen kuuluvat valtion viranomaisten tehtäviin. Hallinnollisesta vapaudenriistosta voi kuitenkin päättää ja sen toimeenpanna muukin kuin valtion viranomainen sen mukaan kuin laissa säädetään, lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Korvausvastuu olisi näissäkkin tapauksissa valtiolla.

Ehdotettu laki ei koske kiinniottoa, johon jokainen voi ryhtyä yleisen kiinniotto-oikeuden perusteella pakkokeinolain 2 luvun 2 §:n nojalla esimerkiksi tavatessaan rikoksesta epäillyn verekseltä. Tällaista kiinniottoa ei voida pitää laissa tarkoitettuna valtion vastuulla olevana pakkotoimena. Toisin sitä vastoin on, jos yksityistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) 43 ja 45 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa järjestyksenvalvoja ottaa rikoksesta epäillyn kiinni tai jos aluksella kiinni otettu pidetään säilössä aluksen päällikön määräyksestä, kunnes alus seuraavan kerran saapuu satamaan.

Ehdotettu laki olisi soveltamisalaltaan SyytKorvL:ia laajempi. Ensinnäkin laki koskisi periaatteessa kaikkia rangaistuksia, eikä pelkästään vapausrangaistuksia, kun osoitetaan, että tuomittu ei ollutkaan syyllinen. Toiseksi lakia sovellettaisiin myös muihin kuin vapauden menetyksen tai rajoituksen sisältäviin pakkokeinoihin sekä poliisi-

laissa, rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (108/2018) ja rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa (623/2015) tarkoitettuihin tiedonhankintakeinoihin sekä myös muihin kuin rikosoikeudellisiin vapaudenmenetyksiin, kuten hallinnollisiin vapaudenriistoihin. Laissa säädettäisiin myös muulle kuin epäillylle aiheutuneen vahingon sekä viranomaisten toimivaltuuksien käytöstä sivullisille aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta, mistä säädetään nyt poliisilaissa ja rajavartiolaissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että korvaus tämän lain mukaan suoritetaan, vaikka korvattava vahinko ei ole aiheutunut kenenkään virheestä tai laiminlyönnistä. Valtion korvausvelvollisuus olisi SyytKorvL:n tavoin riippumaton siitä, onko toimenpidettä suorittanut virkamies syyllistynyt virheeseen tai laiminlyöntiin vai ei.

Pykälän 3 momentissa todettaisiin selvyuden vuoksi, että sotilaskurinpidossa määrätystä kurinpitorangeistuksen hyvittämisestä sekä sakon palauttamisesta 2 §:ssä mainitusta syystä säädetään erikseen.

Sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 68 §:ssä säädetään rangaistulle suoritettavasta hyvityksestä. Hyvitystä maksetaan siltä osin kuin kurinpitopäätöksessä määrätty kurinpitorangeistus on pantu täytäntöön ja kurinpitopäätös on lopullisesti kumottu tai poistettu tai sitä on lievennetty. Jos kurinpitorangeistus on pantu täytäntöön osittain, maksetaan hyvitys täytäntöön pannulta osalta. Aiheettomaan arestirangaistukseen sovelletaan sitä vastoin lakiehdotuksen 2 §:ää.

Sakon täytäntöönpanosta annetun lain 22 §:ssä säädetään puolestaan sakon rahamäärän palauttamisesta kokonaan tai osaksi maksuvelvolliselle korkoineen, jos palauttaminen on tarpeen ylemmän tuomioistuimen lainvoimaiseksi tulleen ratkaisun johdosta tai muusta syystä.

Pykälän 4 momentin mukaan tässä laissa säädetty ei estä vaatimasta korvausta vahingonkorvauslain tai muun lain nojalla. Vahinkoa kärsinyt voisi siten valita, minkä lain tai korvausperusteen nojalla hän korvausta vaatii.

2 §. Korvaus aiheettomasta rangaistustuomiosta. Pykälässä säädettäisiin rikoksesta tuomitun oikeudesta saada korvausta aiheettoman rangaistustuomion täytäntöönpanosta aiheutuneesta vahingosta, Pykälä vastaisi pääosin SyytKorvL:n 3 §:n 1 momentissa vapausrangaistuksesta säädettyä, mutta se koskisi kaikkien muidenkin rangaistusten täytäntöönpanoa 1 §:n 3 momentissa mainituin poikkeuksin. Näin ollen korvausta voisi tulla suoritettavaksi paitsi ehdottoman vankeuden, yhdistelmärangeistuksen, sakon muuntorangeistuksen ja arestirangaistuksen, myös ehdolliseen vankeuteen, yhdyskuntapalveluun ja nuorisorangeistukseen kuuluvien yhdyskuntaseuraamusten ja valvontarangaistuksen täytäntöönpanosta. Jos yhdyskuntaseuraamus on

muunnettu vankeudeksi, korvausta voisi tulla suoritettavaksi yhdyskuntaseuraamuksesta ja vankeudesta sen mukaan mitä on pantu täytäntöön.

Pelkkä ehdollinen vankeus tai virkamiehelle tuomittu varoitus eivät oikeuttaisi korvaukseen, kun niissä ei ole täytäntöönpantavaa. Sitä vastoin viranomaiselle tuomittu viraltapano kuuluisi säännöksen piiriin, koska se sisältää tuomitulle epäedullisen olosuhdemuutoksen, viran ja samalla työpaikan menetyksen, vaikka se ei edellytä täytäntöönpanoviranomaisen toimia. Täytäntöönpano ymmärretään lainkohdassa laajasti.

Rangaistuksen täytäntöönpano on aiheeton, jos sen jälkeen, kun rangaistus on pantu kokonaan tai osittain täytäntöön, syyte muutoksenhaun vuoksi kokonaan tai osittain hylätään tai jätetään tutkimatta taikka rangaistus muusta syystä poistetaan tai sitä alennetaan.

Rangaistustuomio pannaan täytäntöön, kun rangaistusta koskeva tuomio on saanut lainvoiman tai se on pantavissa täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio (vankeuslaki 2 luku 1 §, laki yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta 14 §, laki sakon täytäntöönpanosta 36 §). Tuomion täytäntöönpanolla tarkoitetaan vankeusrangaistuksen suorittamisen aloittamista taikka yhdyskuntaseuraamuksen lain mukaisia täytäntöönpanotoimia. Viraltapano tulee voimaan vasta lainvoimaisen tuomion perusteella, joten tuomion aiheettomuus voi ilmetä vain ylimääräisen muutoksenhaun perusteella.

Momentin soveltamisala koskisi SyytKorvL:n 3 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen tavoin tapauksia, joissa hovioikeuden toisena oikeusasteena antama tuomio on pantu täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio. Näissä tapauksissa tuomio pannaan täytäntöön ennen kuin tuomio on lopullinen, ellei korkein oikeus ennen muutoksenhakuasian ratkaisemista määrää, ettei hovioikeuden ratkaisua ole toistaiseksi pantava täytäntöön (oikeudenkäymiskaari 30 luku 23 §).

Pykälän 2 momenttia sovellettaisiin silloin, kun rangaistustuomio on saanut lainvoiman ja se on pantu kokonaan tai osittain täytäntöön, mutta ylimääräisen muutoksenhaun vuoksi tuomio puretaan tai poistetaan ja, milloin asiassa toimitetaan uusi käsittely, syyte siinä hylätään taikka rangaistus poistetaan tai sitä alennetaan.

Oikeus korvaukseen syntyy siltä osin kuin rangaistusta on suoritettu enemmän kuin mistä tuomittu on näin vapautettu.

Pykälän 3 momentti olisi SyytKorvL:iin nähden uusi. Sen mukaan tuomitulla on oikeus korvaukseen myös siltä osin kuin rangaistus on pantu täytäntöön ilman, että sille on ollut laillista perustetta. Säännöstä voidaan soveltaa lähinnä, kun tuomittu on joutunut täytäntöönpanossa tapahtuneen virheen vuoksi suorittamaan rangaistusta enemmän kuin lain mukaan olisi kuulunut. Tuomitulla voi olla mahdollista vaatia tällaisen virheen vuoksi korvausta myös vahingonkorvauslain nojalla. Laillisen perusteen puuttuminen saattaa oikeuttaa vaatimaan hyvitystä myös vapautteen kohdistuvan ihmisoikeusloukkauksen perusteella.

Tuomittujen siirtämistä koskevan lainsäädännön mukaan Suomessa tuomittu voidaan siirtää suorittamaan vapausrangaistusta koti- tai asuinmaahansa ja vastaavasti Suomen kansalainen tai Suomessa asuva voidaan siirtää Suomeen suorittamaan rangaistustaan lainsäädännössä tarkemmin säädetyin edellytyksin (laki kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa, 21/1987, laki tuomittujen siirtoa Euroopan unionissa koskevan puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta, 1169/2011, laki valvontatoimenpiteitä ja vaihtoehtoisia seuraamuksia Euroopan unionissa koskevan puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta, 1170/2011).

Mahdollista on, että tuomitun siirtämisen jälkeen rangaistustuomio puretaan, kun ilmenee, että tuomittu ei ole syyllinen. Tällöin tuomion täytäntöönpano on lopetettava toisessa valtiossa. Jo nyt esillä olevan säännöksen perusteella toiseen valtioon siirretyllä olisi oikeus saada korvaus täytäntöönpanosta toisessa valtiossa, kun tuomio on Suomessa purettu. Vastaavasti jos Suomeen täytäntöönpanotavaksi siirretty rangaistustuomio on purettu siinä valtiossa, jossa tuomio on annettu, tuomitulla tulisi olla oikeus saada tämän lain nojalla korvausta, kuitenkin vain siltä osin kuin rangaistus on pantu täytäntöön Suomessa. Ensisijaisesti korvausvelvollisuus tulisi ymmärrettävästi olla sillä valtiolla, jonka antama tuomio on kumottu, mutta Suomenkaan korvausvelvollisuutta ei voida sulkea pois, kun Suomi on ottanut täytäntöönpanon vastuulleen. Tapaukset ovat varmasti hyvin harvinaisia.

Suomeen täytäntöönpanotavaksi voidaan siirtää myös hoitoseuraamus, jolla tarkoitetaan lähinnä syyntakeettoman henkilön siirtämistä Suomeen. Tällainen seuraamus pannaan Suomessa täytäntöön tuomitun terveydentilan sitä edellyttäessä mielenterveyslain säännösten mukaisesti. Tällaisen tuomitun oikeus saada korvausta seuraamuksen täytäntöönpanosta Suomessa voi siten olla riippuvainen siitä, olisiko hän joka tapauksessa ollut tahdonvastaisen hoidon tarpeessa Suomessa.

3 §. Korvaus kiellon määräämisestä. Pykälä koskee oikeutta korvaukseen ennen kaikkea tuomioistuimen määräämästä aiheettomaksi osoittautuvasta liiketoimintakiellosta, eläintenpitokiellosta ja metsästyskiellosta, joita on selostettu jaksossa 2.4.10. Näistä kielloista on soveltuvien osin voimassa, mitä 2 §:ssä säädetään aiheettoman rangaistustuomion täytäntöönpanosta.

Oikeus korvaukseen liiketoimintakiellosta perustuu siihen, että kiello on ollut voimassa ennen kuin se muutoksenhaun vuoksi kumotaan. Kumoaminen voi perustua ensinnäkin siihen, että syyte kiellon perusteena olevasta rikoksesta hylätään, jolloin edellytyksiä kiellolle ei ole. Toiseksi kiellon kumoaminen voi johtua siitä, että kiellon määräämisen edellytysten ei muuten katsota täyttyneen esimerkiksi sen vuoksi, että vastaajaa ei pidetä liiketoimintakiellosta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuna henkilönä tai hänen harjoittamaansa liiketoimintaa ei pidetä lain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla vahingollisena velkojien, sopimuskumppaneiden, julkisen talouden taikka terveen ja toimivan kilpailun kannalta. Oikeutta korvaukseen ei olisi sillä perusteella, jos liiketoimintakiellon oltua jo voimassa ylempi tuomioistuin määrää kiellon olemaan erityisistä syistä voimassa rajoitettuna (4 § 3 momentti). Kun jo käräjäoikeuden määräämä liiketoimintakieltoa on pääsäännön mukaan noudatettava muutoksenhausta huolimatta, voi oikeus korvaukseen syntyä hovioikeuden päätöksen perusteella hovioikeuden hylättyä lainvoiman saaneella tuomiolla vaatimuksen kiellosta.

Oikeus korvaukseen voi syntyä myös, jos liiketoimintakiellon perusteena oleva rikostuomio puretaan tai poistetaan ylimääräisen muutoksenhaun vuoksi. Mahdollista siinänsä on, että purkaminen tai poistaminen kohdistuu pelkästään liiketoimintakieltoon.

Pykälä koskee myös väliaikaista liiketoimintakieltoa, joka voidaan määrätä jo ennen kuin pääasia on ratkaistu tai oikeudenkäynnin ollessa vireillä. Jos sitten pääasian ratkaiseva alioikeus hylkää vaatimuksen liiketoimintakiellosta tai kiello lain 11 §:ssä mainitusta syystä raukeaa, kun syyttäjä ei ole nostanut vuoden kuluessa syytettä kiellon perusteena olevasta menettelystä taikka väliaikainen kiello kantelun vuoksi kumotaan, on väliaikaista kielloa pidettävä aiheettomana.

Pykälä koskisi liiketoimintakieltoa myös silloin, kun se on määrätty liiketoimintaan liittyvien lakisääteisten velvollisuuksien olennaisen laiminlyönnin vuoksi (3 § 1 momentti 1 kohta). Kiellon määräämistä rikollisen menettelyyn syyllistymisen perusteella ei siis vaadittaisi.

Eläintenpitokielto ja metsästyskielto määrätään, jos vastaaja tuomitaan rangaistukseen laissa säädetystä, kiellon perusteena olevasta rikoksesta. Jos syyte sittemmin hylätään ylemmässä tuomioistuimessa lainvoimaisesti, kieltokin on kumottava. Jos vastaaja tuomitaan rangaistukseen törkeästä eläinsuojelurikoksesta taikka törkeästä metsästysrikoksesta, tuomioistuimen on määrättävä kiello ilman harkintaa. Jos tuomioistuin sitä vastoin tuomitsee vastaajan perusmuotoisesta eläinsuojelurikoksesta tai eräistä muista laissa mainituista törkeää lievemmistä rikoksista, kiellon määräämiselle on säädetty lisäedellytyksiä ja seuraamuksesta päättäminen on tuomioistuimen harkinnassa. Mahdollista tällöin voi olla, että muutoksenhakutuomioistuin arvioi kiellon edellytykset toisin ja kumoaa valituksen kohteena olevan kiellon. Tässäkin tapauksessa voimassa ollutta kielloa on pidettävä aiheettomana.

Kiellolla tarkoitetaan pykälässä erikseen lueteltujen kieltojen ohella myös muuta vastaavaa tuomioistuimen rikoksen perusteella määräämää kielloa. Sellaisena ei kuitenkaan pidettäisi esimerkiksi lähestymiskielloa, jota ei määrätä pykälässä tarkoitettuun tavoin rikoksen perusteella. Pykälä ei koske myöskään niitä tapauksia, joissa lupa ammatin harjoittamiseen peruutetaan ammatin harjoittajan syyllistyttyä rikokseen, joka osoittaa hänet sopimattomaksi harjoittamaan tuota ammattia.

4 §. Korvaus ajokiellosta. Pykälässä säädettäisiin väliaikaiseen ajokieltoon ja ajokieltoon määrätyn oikeudesta kohtuulliseen hyvitykseen valtiolta.

Ajokielto on rikokseen perustuvissa tapauksissa lakiehdotuksen 3 §:ssä säädettyihin kieltoihin verrattava rikosoikeudellinen seuraamus, jonka määräämisestä voi vastavalla tavalla aiheutua korvattavaa vahinkoa siinä tapauksessa, että ajokielto on ollut aiheeton. Ajokielto poikkeaa toisaalta monin tavoin 3 §:ssä tarkoitetuista kielloista. Ajokiellosta päättää nykyisin aina poliisi. Tämän vuoksi ajokielloa koskeva säännös ehdotetaan otettavaksi erikseen 4 §:ään.

Ajokielto voidaan määrätä myös muissa kuin rikokseen perustuvissa tapauksissa. Pykälä koskisi kuitenkin oikeutta kohtuulliseen hyvitykseen vain rikoksen johdosta määrätystä ajo-oikeuden menetyksestä.

Oikeus kohtuulliseen hyvitykseen olisi riippuvainen liikenne rikosasian lopputuloksesta. Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan rikokseen syylistymistä koskevan epäilyn perusteella väliaikaiseen ajokieltoon määrätyn osalta valtion korvausvastuun edellytyksenä on se, ettei teosta nosteta syytettä tai syyte hylätään ja ajo-oikeus jatkuu. Valtion korvausvastuun edellytyksenä olisi mainitun rikosasian lopputuloksen ohella myös se, ettei muuta perustetta väliaikaiselle ajokiellolle tai ajokiellole ole. Jos henkilö on samanaikaisesti ajo-oikeutensa menettäneenä rikoksen tai jonkin muun syy perusteella, oikeutta kohtuulliseen hyvitykseen ei olisi.

Momentin toisen virkkeen mukaan sama oikeus on sillä, joka on määrätty ajokieltoon tuomioistuimen todettua hänen syyllistyneen rikokseen, mutta syyte muutoksenhaun vuoksi hylätään taikka rangaistustuomio ylimääräisen muutoksenhaun vuoksi kumotaan tai poistetaan ja uudessa käsittelyssä hänet vapautetaan ajokiellosta tai ajokieltoa lyhennetään. Nämä tapaukset koskevat ajokiellon määräämisen perusteena olevaa rikostuomiota, joka muutoksenhaun taikka ylimääräisen muutoksenhaun johdosta muuttuu. Oikeutta kohtuulliseen hyvitykseen ei tässäkään tapauksessa kuitenkaan olisi, jos henkilö on samanaikaisesti ollut ajo-oikeutensa menettäneenä rikoksen tai jonkin muun syyn perusteella.

Oikeus kohtuulliseen hyvitykseen voi syntyä myös, jos poliisin ajokieltopäätöstä koskeva valitus hyväksytään hallinto-oikeudessa ja ajokielto lopullisesti kumotaan.

Momentin viimeisen virkkeen mukaan ajo-oikeuden menetyksestä säädetty koskee myös alkolukolla valvottua ajo-oikeutta. Pykälä ei sitä vastoin koskisi aiheettomasti ehdolliseen ajokieltoon määrättyä, sillä ajo-oikeutta ei ole tällöin evätty vaan sille on asetettu koeaika.

Aiheettomasti määrätystä ajo-oikeuden menettämisestä olisi kieltoon määrättyllä oikeus saada valtiolta kohtuullinen hyvitys. Muista lain korvausperusteista poiketen valtion korvausvelvollisuus ei siis määräytyisi 13 §:n mukaisesti todellisen vahingon perusteella vaan hyvitys voidaan määrätä kaavamaisemmin kohtuusnäkökohdat huomioiden ottaen. Ajo-oikeuden menetyksestä aiheutuneen todellisen vahingon määrittely voi olla asian luonteen vuoksi työlästä, minkä vuoksi liialliseen, korvausmenettelyä kuormittavaan tarkkuuteen ei ole syytä pyrkiä kohtuullisen hyvityksen määrää arvioitaessa.

Todettakoon, että oikeuskäytännössä valtio on velvoitettu korvaamaan aiheetta väliaikaisessa ajokiellossa lähes neljä vuotta olleelle ajo-oikeuden menetyksestä aiheutuneesta taloudelliseksi vahingoksi katsotusta haitasta 400 euroa (KKO 2005:66).

Pykälän 2 momentin mukaan, mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan vain, jos ajokielto on ollut edellä tarkoitetuin tavoin aiheetta voimassa vähintään neljän kuukauden ajan. Oikeutta kohtuulliseen hyvitykseen ei siten tämän lainkohdan nojalla ole alle neljä kuukautta kestäneestä ajo-oikeuden menetyksestä, vaikka se todettaisiin sittemmin aiheettomaksi.

5 §. *Korvaus epäillylle pakkokeinin käytöstä.* Pykälässä säädettäisiin rikoksesta epäillyn oikeudesta korvaukseen aiheettomasti käytetystä pakkokeinosta.

Pykälän 1 momentti vastaisi pääosin SyytKorvL:n 1 ja 1 a §:ssä säädettyä siitä, että epäillyllä on oikeus saada valtiolta korvaus vapauden menetyksen tai rajoituksen johdosta. Momentissa mainittaisiin vapautta koskevien pakkokeinojen yksityiskohtaisen luetteloinnin sijasta korvaukseen oikeutettuna se, joka on ollut rikoksesta epäiltynä vapautensa menettäneenä tai jonka vapautta on muuten rajoitettu. Tällä viitattaisiin voimassa olevan sääntelyn mukaisesti rikoksesta epäiltynä pidätettyyn ja vangittuun sekä matkustuskiellossa, tehostetussa matkustuskiellossa ja tutkinta-arestissa olleeseen. Korvaukseen oikeutettu olisi myös rikoksesta epäiltynä kiinniotettu ja eräissä tapauksissa säilöönötettu. Valitun kaltainen sääntely olisi neutraali siinä, minkälaisia vapautta koskevia pakkokeinoja kulloinkin olisi lain mukaan käytettävissä.

Epäillyllä olisi oikeus saada valtiolta vapauden menetyksestä tai rajoituksesta hänelle tämän vuoksi aiheutuneesta vahingosta korvaus. Tällä korostettaisiin sitä, että valtion varoista korvataan ainoastaan vapaudenriiston välittömälle kohteelle siitä aiheutunut vahinko. Vahinkona ei korvata epäillyn vapaudenriistosta muille aiheutunutta vahinkoa.

SyytKorvL:n 1 §:n 1 momenttia vastaavalla tavalla oikeus saada valtiolta korvaus olisi pääosin riippuvainen rikosprosessin lopputuloksesta. Oikeus saada valtiolta korvaus vapauden menetyksestä tai rajoituksesta olisi ensinnäkin 1 momentin 1 kohdan mukaan silloin, kun esitutkinta lopetetaan tai päätetään saattamatta asiaa syyttäjän harjittavaksi, syyte päätetään jättää nostamatta taikka se jätetään tutkimatta, peruutetaan tai hylätään. Tämä vastaisi SyytKorvL:n 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtaa, kuitenkin niin, että korvaukseen oikeuttavat tapaukset olisi ehdotetussa lainkohdassa kuvattu yksityiskohtaisemmin.

Pykälän 1 momentin 2 ja 3 kohdassa olevat korvausperusteet vastaisivat SyytKorvL:n 1 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdan korvausperusteita kuitenkin niin, että kohdissa käytettäisiin ilmaisua vapauden menetys tai rajoitus.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeutta korvaukseen 1 momentin 1 ja 2 kohdan nojalla ei kuitenkaan ole, jos vapauden menetys tai rajoitus ei ole kestänyt 12 tuntia kauempaa. SyytKorvL:n 1 §:n 2 momentin mukainen aikaraja alennettaisiin siten yhdestä vuorokaudesta 12 tuntiin. Aikaraja ei kuitenkaan tulisi lainkaan sovellettavaksi silloin, kun vapauden menetykseen tai rajoitukseen ei ole ollut 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja laillisia edellytyksiä. Aikarajan alentamisen vuoksi korvaukseen oikeutettu olisi myös se, joka on ollut rikoksesta epäiltynä kiinniotettuna 12 tuntia kauemmin.

Momentissa säädettäisiin, että 12 tunnin aikarajassa ei oteta huomioon sitä aikaa, jona epäilty ei ole kuulusteltu tai häneen ole kohdistettu muita tutkintatoimenpiteitä päihtymyksen vuoksi. Jos henkilö on niin päihtynyt alkoholista tai muusta huumausainesta, että hänen ei voida olettaa ymmärtävän kuulustelun merkitystä, häntä saa kuulustella vain, jos kuulustelua ei voida lykätä rikoksen selvittämistä vaarantamatta (esitutkintalaki 7 luku 3 §). Jos rikoksesta epäilty on edellä tarkoitetulla tavalla päihtynyt, vapaudenmenetys saa mainitun esteen ajan ylittää 12 tuntia ilman, että epäillyllä olisi oikeus korvaukseen. Muilla tutkintatoimenpiteillä tarkoitetaan esimerkiksi henkilötuntemerkkien ottamisen taikka henkilönkatsastukseen liittyvän tutkimuksen toimittamisen estymistä päihtymyksen vuoksi. Momenttia ei sovellettaisi esitutkintalain 7 luvun 4 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa eli kun tutkintatoimenpiteitä ei ole suoritettu sen vuoksi, että kuulusteltavan ei ole voitu olettaa ymmärtäneen kuulustelun merkitystä mielenterveyden häiriön, järkytyksen tai muun vastaavan syyn takia.

Pykälän 1 ja 2 momenttia sovellettaisiin myös, jos Suomi on pyytänyt tutkintavankeuden vaihtoehtona määrätyn valvontatoimen, kuten matkustuskiellon täytäntöönpanoa toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa ja tämä valvontatoimi on siellä pantu täytäntöön. Epäillyllä olisi oikeus vaatia ehdotetun lain perusteella korvausta niistä hänen vapautta rajoittavista toimista, joihin toisessa valtiossa on ryhdytty, samoin perustein kuin jos vastaavat toimet olisi kohdistettu häneen Suomessa. Vastaavasti Suomella olisi korvausvastuu niistä vapautta rajoittavista toimista, jotka on pantu vieraan valtion pyynnön perusteella täytäntöön Suomessa. Tässäkin ensisijaisena korvausvelvollisena voidaan pitää sitä valtiota, joka on pyynnön esittänyt ja joka on rikosasian käsittelyvaltio (Neuvoston puitepäätos 2009/829/YOS vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta valvontatoimia koskeviin päätöksiin Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tutkintavankeuden vaihtoehtona, laki tutkintavankeuden vaihtoehtona määrättyjä valvontatoimia koskevan puitepäätoksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätoksen soveltamisesta, 620/2012).

Pykälän 3 momentti olisi SyytKorvL:iin ja muuhun voimassa olevaan sääntelyyn nähden uusi. Siinä säädettäisiin rikoksesta epäillyn oikeudesta korvaukseen häneen kohdistetusta muusta pakkokeinosta.

Muulla pakkokeinolla tarkoitettaisiin ennen muuta pakkokeinolain mukaisia muita kuin vapautta koskevia pakkokeinoja, kuten kotietsintää, henkilönkatsastusta sekä myös salaisia pakkokeinoja, kuten telekuuntelua. Sääntelyn piiriin kuuluisivat myös muualla kuin pakkokeinolaissa säädetyt rikosprosessuaaliset pakkokeinot. Oikeudesta korvaukseen vakuustakavarikon ja väliaikaisen vakuustakavarikon aiheuttamasta vahingosta säädettäisiin 6 §:ssä.

Epäillyllä olisi oikeus saada valtiolta korvaus hänelle muun pakkokeinon vuoksi aiheutuneesta vahingosta samoin rikosasian lopputulosta koskevin edellytyksin kuin vapautensa menettäneellä on 1 momentin mukaan oikeus saada korvausta. Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa oikeus korvaukseen on kuitenkin vain, jos pakkokeinolla on olennaisella tavalla puututtu epäillyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, kotirauhaan, yksityiselämään taikka luottamuksellisen viestin suojaan, vaikka pakkokeinon käyttö sinänsä olisi rikosasian lopputulos huomioon ottaen aiheeton.

Jos muun pakkokeinon käytölle ei ole ollut sitä vastoin 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja laillisia edellytyksiä, oikeus korvaukseen syntyy ilman mainittua edellytystä puuttumisen olennaisuudesta. Näin on esimerkiksi silloin, kun pakkokeinon toimittaminen ei ole ollut lain mukainen siitä syystä, että sen käytölle säädettyjä edellytyksiä, kuten rangaistusasteikkoa, ei ole noudatettu.

Yksistään se, että pakkokeinoja on jälkikäteen arvioiden käytetty aiheettomasti, ei vielä olisi riittävä peruste korvauksen suorittamiselle tuottamuksesta riippumatta. Lyhytaikaisten vapaudenmenetysten tavoin myös muissa pakkokeinoissa epäillyltä voidaan edellyttää tietynlaista häneen kohdistettujen toimenpiteiden sietämistä. Eräänlaisena vertailevana arviointiperusteena voidaan pitää aikaisemmin esitetyn tavoin sitä, että epäillyn on siedettävä enintään 12 tunnin vapauden menetys, vaikka rikosepäily sittemmin osoittautuukin aiheettomaksi.

Olennaisella tavalla puuttumista arvioitaessa merkitystä olisi ennen muuta pakkokeinon laadulla, puuttumisen voimakkuudella ja kestolla, pakkokeinon suorittamistavalla sekä tapauksen muilla olosuhteilla. Momentin keskeisiä soveltamistapauksia olisivat ennen kaikkea kotirauhan suojaamiin tiloihin kohdistuvat etsinnät. Esimerkiksi yöaikaan suoritettu taikka pitkäkestoinen ja perheen jäsenten läsnä ollessa toimitettu kotietsintä taikka se, että kotietsinnässä on jouduttu pakolla avaamaan ovia ja säilytystiloja, saattaisi täyttää olennaisen puuttumisen vaatimuksen. Merkitystä voisi olla myös kotietsinnän suorittamisolosuhteilla, kuten sillä, onko epäilty ollut kotietsintää suoritettaessa paikalla vai ei.

Henkilökohtaisella koskemattomuudella tarkoitettaisiin ennen muuta ruumiillista koskemattomuutta. Henkilöntarkastus ei yleensä oikeuttaisi korvaukseen, sillä toimenpide on pintapuolinen ja sillä puututaan lähtökohtaisesti vain vähäisessä määrin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Henkilönkatsastus sitä vastoin saattaisi merkitä olennaista puuttumista, erityisesti silloin, kun henkilönkatsastuksena suoritetaan perusteellisia lääketieteellisiä tutkimuksia taikka henkilöä riisutetaan.

Yksityiselämään samoin kuin myös luottamuksellisen viestin suojaan puututaan erityisesti salaisten pakkokeinojen käytöllä. Näissäkään tapauksissa se, että salaista pakkokeinoja on käytetty, ei sellaisenaan merkitsisi oikeutta korvaukseen. Salaisten pakkokeinojen puuttumisen aste vaihtelee paljonkin toimenpiteestä riippuen. Esimerkiksi asuntokuuntelu tai pitkään jatkunut muu tarkkailu voi merkitä jo syvälle menevää yksityisyyteen puuttumista, ja se saatetaan kokea erityisen loukkaavaksi. Telekuuntelussa tai teknisessä kuuntelussa kysymys voisi sitä vastoin olla esimerkiksi kuuntelun kohdistumisesta kuuntelukiellon alaiseen tietoon tai kuuntelun pitkäkestoisuudesta mutta tuloksettomuudesta.

Yksityiselämä ja luottamuksellinen viestin suoja voivat olla merkityksellisiä myös takavarikossa ja laite-etsinnässä esimerkiksi silloin, kun takavarikko kohdistuu takavarikkomiskiellon alaiseen kohteeseen tai laite-etsintä ulotetaan koskemaan tietoja, jotka edellyttäisivät salaisten pakkokeinojen käyttöä. Pelkästään se, että laite-etsintää suoritettaessa laitteesta havaitaan yksityiselämään tai luottamukselliseen viestiin liittyviä tietoja, ei merkitsisi oikeutta korvaukseen. Merkitystä takavarikkoa ja laite-etsintää koskevilla tapauksilla voisi olla esimerkiksi sillä, kuinka laajalle tieto on levinnyt.

Jos salaisten pakkokeinojen käyttöä on edeltänyt 9 §:ssä tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö, olisi tämä perusteltua ottaa huomioon korvausta salaisten pakkokeinojen aiheuttomasta käytöstä määrättäessä.

Yhteydenpidon rajoittamisen merkitys arvioitaisiin vapauden menetystä tai rajoitusta koskevan asian yhteydessä.

Pykälän 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan siinä säädettyä ei sovelleta pakkokeinoon, joka on määrätty vieraan valtion oikeusapupyynnön johdosta. Rajoitus poikkeaa näin siitä, mitä 7 §:ssä säädetään valtion korvausvelvollisuudesta, kun vieraan valtion luovutuspyynnön vuoksi luovutettava on otettu Suomessa säilöön. Tuossa pykälässä Suomi on ottanut vastuun sen vahingon korvaamisesta, mitä luovutetulle on aiheutunut säilöönnotosta Suomessa, kun vapaudenmenetys osoittautuu aiheettomaksi esimerkiksi syytteen hylkäämisen vuoksi. Tämä perustuu henkilökohtaisen vapauden erityiseen merkitykseen ja säilössä pidetyn oikeuksien varmistamiseen. Samanlaista vastuuta valtio ei voi ottaa sen varalta, että Suomessa vieraan valtion pyynnöstä määrätty muu pakkokeino, kuten takavarikko osoittautuisi aiheettomaksi rikosasian lopputuloksen perusteella. Tällöin hyvitystä tulisi hakea vieraalta valtiolta.

Pykälän 1-3 momentin tapauksissa korvaus määrättäisiin 13 §:n mukaisesti. Korvauksen epäämisperusteista säädetäisiin 12 §:ssä. Muun kuin epäillyn oikeudesta korvaukseen pakkokeinon käytöstä aiheutuneesta vahingosta säädetäisiin 8 §:ssä.

6 §. Korvaus epäillylle vakuustakavarikosta. Pykälässä säädettäisiin rikoksesta epäillyn oikeudesta korvaukseen aiheuttoman vakuustakavarikon hänelle aiheuttamasta vahingosta. Pykälää voitaisiin soveltaa myös, jos oikeushenkilön omaisuutta on määrätty vakuustakavarikkoon yhteisösakon maksamista varten.

Vakuustakavarikosta ja väliaikaisesta vakuustakavarikosta koskevasta vahingonkorvausvastuusta ja kulujen korvaamisesta säädetään pakkokeinolain 6 luvun 11 §:ssä. Säännöstä sovelletaan myös, kun vakuustakavarikko on määrätty asianomistajan vaatimuksesta. Nyt korvaussäännös ehdotetaan otettavaksi lakiehdotuksen 6 §:ään niin, että pakkokeinolain 6 luvun 11 §:ään jäisi viittaus tähän lakiin. Ehdotetussa 6 §:ssä säädettäisiin vain valtion korvausvelvollisuudesta, mutta pakkokeinolain 6 luvun 11 §:n viittaussäännöksen perusteella asianomistajan korvausvelvollisuus vakuustakavarikosta määräytyisi samoin perustein.

Ehdotuksen mukaan korvausvelvollisuus tarpeettomasta vakuustakavarikosta määräytyisi asiallisesti samoin perustein kuin korvausvelvollisuus muista aiheuttamista pakkokeinoista 5 §:n mukaan. Säännös vastaa asiallisesti nykyistä lakia, joka sekin perustuu ankaralle vastuulle (KKO 2022:75). Nykyisessä pakkokeinolain 6 luvun 11 §:ssä viitataan vahingonkorvausvastuun osalta soveltuvien osin siihen, mitä oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 11 §:ssä säädetään tarpeettoman takavarikon hakijan korvausvastuusta. Ehdotetussa säännöksessä ei enää viitattaisi oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 11 §:ään, mutta siinä käytettäisiin sanan ”aiheeton” sijasta sanaa ”tarpeeton”, jotta yhteys oikeudenkäymiskaareen näin säilyisi. Vakuustakavarikon tarpeettomuus määräytyisi samalla tavoin kuin pakkokeinon aiheettomuus 5 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaan. Vakuustakavarikko olisi tarpeeton myös, jos sen määrittämiseen ei ole ollut laillisia edellytyksiä, mikä vastaa 5 §:n 1 momentin 3 kohtaa.

Vakuustakavarikko kohdistuu omistusoikeuteen. Oikeus korvaukseen ei olisi kuitenkaan 5 §:n 3 momenttia vastaavalla tavalla riippuvainen siitä, onko vakuustakavarikolla olennaisella tavalla puututtu omistusoikeuteen.

Momentin toisen virkkeen mukaan pykälässä vakuustakavarikosta säädetty koskee myös väliaikaista vakuustakavarikkoa.

Vakuustakavarikkoon ja väliaikaiseen vakuustakavarikkoon sovellettaisiin myös ehdotetun lain 12 §:n säännöksiä korvauksen epäämisestä ja sovittelusta. Tässä ehdotus poikkeaa nykyisestä pakkokeinolain 6 luvun 11 §:stä, jossa vastaavaa mahdollisuutta ei ole.

Pykälän 2 momentin mukaan vakuustakavarikosta, joka on määrätty asianomistajan vaatimuksesta, noudatetaan lisäksi, mitä pakkokeinolain 6 luvun 11 §:ssä säädetään. Viitatus lainkohdan mukaan asianomistajan korvausvelvollisuudesta on soveltuvin osin voimassa, mitä valtion korvausvelvollisuudesta tässä laissa säädetään. Edellä todettua ei kuitenkaan sovelleta, jos vakuustakavarikko on määrätty ilman, että siihen on ollut laillisia edellytyksiä. Tällaisessa tapauksessa korvausvastuu voi olla vain valtiolla.

Pykälän 3 momentin mukaan pykälässä säädetty ei koske vakuustakavarikkoa, joka on määrätty vieraan valtion oikeusapupyynnön johdosta. Vastaava rajoitussäännös sisältyisi 5 §:n 3 momenttiin ja tältä osin viitataan, mitä 5 §:n 3 momentin perusteissa on lausuttu.

7 §. *Korvaus luovutettavaksi pyydetylle vapauden menetyksestä.* Vastaavaa pykälää ei sisälly SyytKorvL:iin, mutta pykälä vastaa oikeuskäytäntöä (KKO 1991:155, KKO 2000:1).

Pykälän 1 momentti koskisi niitä tapauksia, joissa joku on menettänyt vapautensa tai hänen vapauttaan on Suomen viranomaisten toimesta muuten rajoitettu vieraan valtion tekemän luovuttamispyynnön johdosta tai luovuttamisen turvaamiseksi. Vapauden menetyksellä tai rajoittamisella tarkoitettaisiin ennen kaikkea kiinniottamista, säilöönottoa ja matkustuskieltoa (laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (1286/2003), 16–18 §, laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta (456/1970), 19–21 §, laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä (1383/2007), 13–15 §).

Luovutetulla olisi oikeus korvaukseen, jos rikosasian käsittely päättyy toisessa valtiossa 2 §:ssä tai 5 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetulla tavalla eli vieraassa valtiossa asia ei etene syyteharkintaan, syytettä ei nosteta taikka se hylätään tai tuomio puretaan. Oikeus korvaukseen syntyisi kuitenkin myös, jos luovuttamiseen ei Suomessa suostuta tai, niin kuin joskus käy, pyynnöstä on luovuttu.

Pykälän 2 momentti koskisi puolestaan niitä tapauksia, joissa luovutettava on menettänyt vapautensa tai hänen vapauttaan on rajoitettu toisessa valtiossa Suomeen luovuttamista varten. Luovutetulla olisi oikeus korvaukseen tältäkin ajalta vastaavin edellytyksin kuin jos hän olisi ollut vapautensa menettänyt tai sitä olisi rajoitettu Suomessa luovutuksen perusteena olevan syyn vuoksi. Säännös on otettu lakiin selvyiden vuoksi. Tässäkin tapauksessa sovellettaisiin 12 tunnin aikarajasäännöstä.

Pykälä koskisi myös niitä tapauksia, joissa luovuttamispyynnön on tehnyt Euroopan syyttäjä tai valtuutettu Euroopan syyttäjä (laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä, 12 §).

8 §. *Korvaus muulle kuin epäillylle pakkokeinon käytöstä.* Pykälä olisi uusi. Se koskisi tapauksia, joissa pakkokeinon käytöstä on aiheutunut vahinkoa muulle kuin rikoksesta epäillylle. Nykyisessä laissa ei ole nimenomaisia säännöksiä muulle kuin epäillylle pakkokeinosta aiheutuneen vahingon korvaamisesta ankaran vastuun perusteella. Poliisilain 8 luvun 1 §:ssä tosin säädetään poliisin pakkotoimenpiteestä sivulliselle aiheutuneen henkilö- tai esinevahingon korvaamisesta, mutta lakia säädettäessä tarkoituksena on ollut, että tämä koskisi vain poliisilain mukaisia toimenpiteitä.

Valtion tuottamuksesta riippumattoman korvausvastuun edellytyksenä on se, että pakkokeinon käytöstä on aiheutunut vahinkoa sen välittömälle kohteelle. Tämän perusteella vapautta koskevan pakkokeinon käytöstä vahinkoa kärsinyt ei voi olla muu kuin rikoksesta epäilty. Pykälä koskisi siten soveltamisalaltaan muita kuin vapautta koskevia, lähinnä pakkokeinolaissa tarkoitettuja pakkokeinoja.

Muu kuin rikoksesta epäilty voisi ensinnäkin olla henkilö, johon pakkokeino on voitu lain mukaan kohdistaa. Esimerkiksi pakkokeinolain mukainen henkilönkatsastus DNA-tunnisteen määrittämiseksi voidaan tehdä ilman suostumustakin henkilölle, jota ei epäillä kyseisestä rikoksesta. Myös muulle kuin epäillylle kuuluva esine tai asiakirja voidaan takavarikoida ja yleinen kotietsintä voidaan toimittaa muun kuin epäillyn hallinnassa olevassa paikassa laissa säädetyin edellytyksin.

Muu henkilö voisi olla myös rikosepäilyyn nähden täysin ulkopuolinen, johon pakkokeino on voinut kohdistua osin sattumanvaraisestikin. Tyypillisimpiä soveltamistilanteita olisivat kotietsinnät, jotka voivat kohdistua esimerkiksi samassa taloudessa asuviin perheenjäseniin. Korvaukseen oikeutettu voisi olla myös esimerkiksi vuokranantaja, jonka omistamalle asunnolle aiheutuu vahinkoa kotietsinnän yhteydessä oven murtamisesta tai kotietsinnän toimittamisesta taikka maanomistaja, jonka omistamalla maa-alueella tehdään kaivauksia. Mahdollista myös on, että kotietsintä tehdään esimerkiksi virheellisten osoitetietojen vuoksi väärässä kohteessa. Salaisissa pakkokeinoissa esimerkiksi telekuuntelu, tekninen kuuntelu taikka asuntokuuntelu kohdistuvat yleensä väistämättä myös sellaisiin henkilöihin, joilla ei ole rikoksen selvittämisen kannalta merkitystä. Vahingon kärsinyt voisi toimenpiteen laadun mukaan olla myös oikeushenkilö.

Oikeus korvaukseen tämän pykälän perusteella ei olisi sidoksissa rikosprosessin lopputulokseen. Pykälän toisessa virkkeessä olevan rajoitussäännöksen mukaan oikeutta korvaukseen ei kuitenkaan olisi, jos vahingon kärsineellä on sellainen yhteys epäiltyyn tai tutkittavaan asiaan, että vahingon korvaamista ei voida pitää hyväksyttävänä. Tällä halutaan estää erityisesti se, että epäilty tai hänen lähipiiriinsä kuuluva pääsisi edes välillisesti hyötymään asiasta tavalla, jota voidaan pitää oikeustajun vastaisena. Rajoitusta ei ole tarkoitettu sovellettavaksi, jos kysymys on aidosti ulkopuolisesta. Pykälässä säädetyn lisäksi korvaus voidaan kokonaan tai osaksi evätä 12 §:n nojalla, esimerkiksi jos vahingon kärsinyt on tahallaan aiheuttanut pakkokeinon kohdistumisen häneen. Korvausta voidaan 12 §:n nojalla myös sovitella.

Korvaus pakkokeinon käytöstä aiheutuneesta vahingosta suoritettaisiin 13 §:n mukaisesti. Esimerkiksi kärsimyskorvausta harkittaessa voidaan myös muun henkilön edellyttää sietävän hänelle pakkokeinosta aiheutuvaa haittaa. Eräänlaisena vertailuperusteena voidaan tässä pitää sitä, että muu kuin rikoksesta epäilty on velvollinen olemaan läsnä esitutkinnassa enintään kuusi tuntia kerrallaan (esitutkintalaki 6 luku 5 § 2 momentti).

9 §. *Korvaus salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä.* Pykälä olisi uusi. Siinä säädettäisiin oikeudesta saada valtiolta korvaus poliisilaissa ja muussa laissa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen tai siviilitiedustelun käyttämisestä aiheutuneesta vahingosta. Oikeus korvaukseen olisi sillä henkilöllä, joka on aiheetta joutunut näiden keinojen kohteeksi. Muulla lailla tarkoitetaan rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksesta annettua lakia sekä rikostorjunnasta Tullissa annettua lakia, joissa myös säädetään salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä.

Salaisilla tiedonhankintakeinoilla tarkoitetaan poliisin tai muun viranomaisen poliisilain 5 luvun nojalla johonkin henkilöön kohdistamia keinoja, joita käytetään rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi. Siviilitiedustelulla tarkoitetaan puolestaan poliisilain 5 a luvun mukaista suojelupoliisin suorittamaa tiedonhankintaa ja tietojen hyödyntämistä muun muassa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Näissä tapauksissa kyse on pakkokeinolain mukaisiin salaisiin pakkokeinoihin verrattavista keinoista, joita voidaan käyttää niiden kohteelta salassa.

Pykälän perusteella korvaukseen oikeutettu olisi ainoastaan luonnollinen henkilö. Korvaukseen oikeutettu ei siten voisi olla esimerkiksi siviilitiedustelun kohteena ollut valtiollinen toimija tai siihen rinnastettava taho. Pykälää ei myöskään sovellettaisi sotilas-tiedusteluun (laki sotilastiedustelusta 590/2019).

Pykälässä säädettäisiin korvauksen suorittamisen edellytyksistä. Valtion tuottamuksesta riippumaton korvausvastuu syntyisi sillä perusteella, että salaisilla tiedonhankintakeinoilla tai siviilitiedustelun vastaavilla tiedustelumenetelmillä on olennaisella tavalla puututtu kohteen kotirauhaan, yksityiselämään taikka luottamuksellisen viestin suojaan, 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.

Pykälän tarkoittamat tapaukset olisivat verrattavissa lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentissa säädettyyn siitä, että epäillyllä on oikeus korvaukseen valtiolta muun pakkokeinon käytöstä aiheutuneesta vahingosta silloin, kun lainkohdassa mainittuihin oikeushyviin on puututtu olennaisella tavalla. Oikeus korvaukseen pykälän tarkoittamissa tapauksissa ei olisi kuitenkaan sidoksissa rikosprosessin lopputulokseen, sillä salaisten tiedonhankintakeinojen tai siviilitiedustelun kohteena ei ole rikoksesta epäilty. Jos salaisten tiedonhankintakeinojen tai siviilitiedustelun käytöstä siirrytään pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen käyttöön, sovellettaisiin tämän lainkohdan sijasta 5 §:n 3 momenttia.

Olenaisuutta arvioitaessa merkitystä olisi ennen muuta puuttumisen voimakkuudella ja kestolla, käytetyn keinon suorittamistavalla sekä tapauksen muilla olosuhteilla. Tältä osin voidaan viitata edellä 5 §:n 3 momentin yhteydessä esitettyyn.

Korvaus salaisten tiedonhankintakeinojen tai siviilitiedustelun aiheuttamasta vahingosta määrättäisiin 13 §:n mukaisesti. Kysymykseen voisi lähinnä tulla kärsimyskorvaus.

10 §. *Muun pakkotoimen käytöstä sivulliselle aiheutuneen vahingon korvaaminen.* Pykälässä säädettäisiin sivullisen oikeudesta korvaukseen muun pakkotoimen aiheuttamasta vahingosta.

Pykälä vastaisi pääosin poliisilain 8 luvun sekä rajavartiolain 80–80 d §:n säännöksiä sivulliselle poliisin tai rajavartiolaitoksen suorittamasta pakkotoimenpiteestä aiheutuneen henkilö- ja esinevahingon korvaamisesta.

Pakkotoimella tarkoitettaisiin tässä yhteydessä poliisin tai rajavartiolaitoksen taikka muun viranomaisen, kuten tullin tai ulosottomiehen suorittamaa muuta pakkotoimea kuin varsinaista pakkokeinoja. Pakkotoimi on lähinnä muun muassa poliisilaissa tai rajavartiolaissa säädetty toimi, joka voi kohdistua aiheettomasti sivulliseen. Poliisilaissa ja rajavartiolaissa tällaista pakkotoimea kutsutaan pakkotoimenpiteeksi, jota käsitett

ei enää tässä laissa käytettäisi. Tällainen pakkotoimi on esimerkiksi poliisilaissa tarkoitettu kulkuneuvon pysäyttäminen ja siirtäminen (2 luku 11 §) tai paikan ja alueen eristäminen (2 luku 8 §). Voimassa olevan sääntelyn mukaisesti valtion korvausvastuun piiriin kuuluisivat myös vahingot, jotka sivulliselle ovat aiheutuneet annettaessa muulle viranomaiselle virka-apua. Muita laissa tarkoitettuja viranomaisia voivat olla lähinnä ulosottoviranomaiset ja tulliviranomaiset. Ulosottomiehen oikeudesta käyttää pykälässä tarkoitettuja pakkotoimia säädetään ulosottokaaren 3 luvussa ja tullimiehen vastavasta oikeudesta tullilain 3 luvussa. Kysymys voi olla myös rikosseuraamuslaitoksen virkamiehestä, joka käyttää vankeuslain 18 luvussa tarkoitettuja turvaamistoimia tai voimakeinoja laitoksessa tai sen ulkopuolella.

Sivullisella tarkoitetaan pakkotoimen suorittamiseen nähden ulkopuolista tahoa, johon pakkotoimea ei ole ollut tarkoitus varsinaisesti kohdistaa. Sivullisena ei voida ainaakaan pitää poliisin toimivaltuuksia käytettäessä sitä, jonka henkilöllisyyttä selvitetään, kiinniotettavaa, etsintäkuulutettua taikka kotirauhan piiristä poistettavaa. Sitä vastoin jos toimenpide kohdistuu laajempaan henkilöjoukkoon tai alueeseen ja toimenpiteen kohteeksi joutuminen, esimerkiksi alueella liikkuminen, johtuu sattumanvaraisista seikoista, voidaan asianomaista pitää helpommin ulkopuolisena. Tullilakia sovellettaessa sivullisena ei voida pitää niitä, joihin tullitoimenpide välittömästi voidaan kohdistaa.

Korvaus määrättäisiin 13 §:n mukaisesti. Nykyisen poliisilain mukaan sivullisella on oikeus saada korvaus toimenpiteellä aiheutetusta henkilö- ja esinevahingosta. Ehdotetun 13 §:n 3 momentin mukaan sivullisella olisi eräin siinä säädetyin edellytyksin oikeus saada korvaus myös puhtaasta varallisuusvahingosta. Tältä osin siis sivullisen oikeus korvaukseen laajenisi. Korvausta olisi mahdollista sovittaa 12 §:n nojalla.

Poliisin tai muun virkamiehen pakkotoimesta voi aiheutua henkilö- tai esinevahinko myös sille, johon pakkotoimi on kohdistettu ja jota ei voida pitää sivullisena, ilman että tämä olisi mitenkään myötävaikuttanut vahingon syntymiseen. Ehdotetun sääntelyn perusteella tällaisessa tapauksessa vahingon kärsineen oikeus saada vahingosta vahingonkorvausta määräytyy vahingonkorvauslain mukaan.

11 §. *Korvaus muusta vapaudenmenetyksestä.* Pykälä olisi uusi. Siinä säädettäisiin oikeudesta saada valtiolta korvaus vapauden menetyksestä tai rajoituksesta tuottamuksesta riippumattoman vastuun perusteella muissa kuin 2, 5 tai 7 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa.

Nyt ehdotettu korvaussäännös koskee ensinnäkin tilanteita, joissa vapauden menetykseen tai rajoitukseen ei ole ollut laillisia edellytyksiä. Näin on lähinnä silloin, kun alun alkaenkaan vapauden menetykselle tai rajoitukselle laissa säädetyt edellytykset eivät yksittäistapauksessa ole täyttyneet, esimerkiksi kun päätöstä tehtäessä toimivalta on ylitetty tai jokin edellytys on puuttunut tai vapauden menetystä tai rajoitusta ei

ole toimeenpantu säädetyssä järjestyksessä. Tilannetta on arvioitava lähtökohtaisesti toisin, jos vapauden kohdistuva toimi perustuu toimivaltaisen viranomaisen päätökseen mutta muutoksenhakuvaiheessa asiasta määrätään mahdollisesti toisin. Jos kuitenkin vapaudenriiston oikeudenvastaisuus on ollut ilmiselvä, voi kysymys olla pykälässä tarkoitettusta tilanteesta.

Usein kysymys voi samalla olla myös ihmis- ja perusoikeuden loukkauksesta, josta loukatulla olisi oikeus vaatia korvausta Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja myös vahingonkorvauslain 3 luvun 7 §:ään ehdotetun uuden korvaussäännöksen perusteella. Sääntelyn yhtenäisyyden vuoksi nämäkin vapauden menetyksen tilanteet on perusteltua sisällyttää valtion ankaralle vastuulle perustuvan korvaussääntelyn piiriin.

Pykälän toisen korvausperusteen mukaan oikeus korvaukseen syntyy, kun ilmenee muu seikka, joka selvästi osoittaa, että vapauden menetyksen tai rajoituksen aiheuttaneeseen päätökseen tai toimenpiteeseen ei ole ollut aihetta. Tämä korvausperuste koskisi tapauksia, joissa vapaudenriistosta päättämisen tai sen toimeenpanemisen jälkeen ilmenee seikka, joka ei ole ollut päätöksen tai toimenpiteen hetkellä tiedossa, mutta joka selvästi osoittaa, että vapauden menetys tai rajoitus on ollut aiheeton. Vapauden menetystä tai rajoitusta koskevaa päätöstä tai toimenpidettä ei toisin sanoen olisi objektiivisesti tarkastellen tehty, jos kyseinen seikka olisi ollut tiedossa. Tämä tietoon tullut seikka voi erityisesti tarkoittaa, että vapaudenmenetystä koskeva päätös on perustunut väärin tietoihin.

Edellä todetuissa tapauksissa kysymys ei olisi kenenkään viaksi luettavasta virheestä taikka laiminlyönnistä vaan sittemmin ilmi tulleesta päätöksen tai toimenpiteen teki-jästä riippumattomasta seikasta. Yksinomaan se seikka, että tehtyä päätöstä tai toimenpidettä arvioitaisiin sittemmin esimerkiksi muutoksenhaun taikka alistuksen johdosta toisin, ei tarkoita, että vapauden menetys tai rajoitus olisi pykälässä tarkoitettusta syystä selvästi aiheeton. Se, että vapaudenmenetyksen on oltava selvästi aiheeton, asettaa arvioinnille tietyn kynnyksen.

Säännös voi tulla sovellettavaksi esimerkiksi, kun todistaja on tuotu noutomääräyksen perusteella tuomioistuimeen, mutta sen jälkeen ilmenee, että noudetulla oli ollut oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 28 §:n 1 momentissa tarkoitettu laillinen este aikaisem-malle poissaololleen. Tämäntapaisissa asioissa aiheeton vapaudenmenetys voi tyypil-lisesti johtua tiedonkulun puutteellisuudesta. Kysymys voisi olla myös esimerkiksi siitä, että väärä henkilö on otettu kiinni taikka että tartuntatautilain mukaiset rajoitustoimet on tehty virheellisten laboratorionäytteiden perusteella.

Pykälän tarkoittamissa tapauksissa korvaus määrättäisiin 13 §:n mukaisesti.

12 §. Korvauksen epääminen ja sovittelu. SyytKorvL:ssa on erikseen säännökset syyttömästi vangitun ja pidätetyn sekä syyttömästi tuomitun korvauksen epäämisestä. Nyt ehdotetun pykälän 1 momentissa olisi kaikkia korvausperusteita koskeva yleinen säännös siitä, että korvaus voidaan jättää kokonaan tai osaksi maksamatta, jos vahingon kärsinyt on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta aiheuttanut pakkotoimen kohdistumisen häneen. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi, että epäilty tai vastaaja on totuudenvastaisesti tunnustanut syyllisyytensä tai että epäilty on pyrkinyt piilottamaan todisteita tai hävittämään omaisuuttaan ja siten aikaansaanut pakkokeinon käytön, kuten kotietsinnän, takavarikon tai vakuustakavarikon. Säännös voi koskea muitakin kuin rikosasiaan osallisia, kuten salaisen tiedonhankintakeinon kohteena olleita. Korvausta ei tietenkään voida evätä, jos esimerkiksi hallinnollisen vapaudenriiston kohteeksi joutunut ei ikänsä, terveydentilansa tai kehitystasonsa vuoksi kykene arvioimaan toimintansa merkitystä.

Momentin toisen virkkeen mukaan korvausta ei myöskään makseta, jos epäillyn osalta on luovuttu toimenpiteistä, mutta hänen katsotaan kuitenkin syyllistyneen sellaiseen rikokseen, jonka perusteella pakkokeinoja olisi voitu käyttää. Tässä tarkoitetaan tilanteita, joissa syyttäjä voi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 ja 8 §:ssä säädetyillä perusteilla päättää syyttämättä jättämisestä. Syyttämättä jätetyllä on kuitenkin oikeus saattaa syyttäjän päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi ja saada siten kysymys syyllisyydestään tutkituksi. Toimenpiteestä luopumisesta on säännöksiä muuallakin lainsäädännössä.

Pykälän 2 momentti olisi SyytKorvL:iin nähden uusi. Pykälän mukaan korvausta voidaan sovittaa, jos täyden korvauksen suorittamista ei voida olosuhteet huomioon ottaen pitää kohtuullisena. Säännös olisi yleinen ja koskisi kaikkia korvaustapauksia. Korvausta voitaisiin sovittaa esimerkiksi vahinkoa kärsineen myötävaikutuksen perusteella. Sovittelu saattaisi tulla kysymykseen myös, jos se menettely, josta korvauksen hakija on todettu syyttömäksi, on muuten myötävaikuttanut vahinkoon. Näin voi olla esimerkiksi, jos sama menettely on ollut työ- tai virkamiesoikeudellisten säännösten mukaan hyväksyttävä peruste päättää tuomitun työ- tai virkasuhde.

Lainkohdassa mainitaan sovitteluperusteena myös se, että vapauden menetys tai rajoitus on vähennetty tuomitusta rangaistuksesta (rikoslaki 6 luku 13–15 §). Korvausta voidaan tällöin alentaa sen mukaan kuin harkitaan kohtuulliseksi. Tämä on ollut nykyisinkin mahdollista SyytKorvL 2 §:ssä ja 3 §:n 2 momentissa olevien yleislausekkeiden perusteella.

SyytKorvL:n ja ehdotetun lain nojalla epäillyllä tai tuomitulla on oikeus korvaukseen riippumatta siitä, millä perusteella esitutkinta ei ole johtanut syyksi lukevaan tuomioon tai rangaistustuomio on kumottu. Korvauksesta päätettäessä ei siten enää anneta merkitystä sille, onko syyttömäksi toteaminen johtunut siitä, että näyttö ei ole ollut riittävä vai esimerkiksi asian oikeudellisesta arvioinnista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen syyttömyysolettaman vastaista on, jos vapaudenriistoa koskeva korvaushakemus hylätään rikosta koskevien epäilysten vuoksi, kun rikosoikeudenkäynti on johtanut vapauttavaan tuomioon (Sekanina v. Itävalta 25.8.1993). Lienee perusteltua katsoa syyttömyysolettaman estävän korvaushakemuksen hylkäämisen sillä perusteella, että syyte on hylätty vanhentuneena.

Ehdotettu laki laajentaa huomattavasti valtion ankaraan vastuuseen perustuvaa korvausvelvollisuutta pakkotoimien käytöstä aiheutuneista vahingoista. Näin on entistä enemmän mahdollista, että korvauskäytännössä tulee esiin tapauksia, joissa korvauksen suorittamista valtion varoista on tapaukseen liittyvien erityisten seikkojen vuoksi vaikea hyväksyä. Tätä varten pykälän 3 momenttiin ehdotetun säännöksen mukaan korvaus voidaan myös evätä, jos korvauksen maksamista ei olisi erityisten syiden vuoksi pidettävä hyväksyttävänä. Tämä sinänsä vastaa SyytKorvL 2 §:ssä ja 3 §:n 2 momentissa olevaa säännöstä, jonka mukaan korvausta ei makseta, milloin asianhaarat ovat olleet sellaiset, että korvauksen maksamista ei olisi pidettävä kohtuullisena. Tarkoitus on, että nyt ehdotettua epäämisperustetta käytettäisiin pidättyvästi. Säännöstä ei myöskään voida soveltaa syyttömyysolettaman vastaisesti. Korvausta ei voida siis evätä sillä perusteella, että syillisyydestä on jäänyt vielä epäilyjä. Säännös voisi tulla sovellettavaksi, kun epäillyn menettely muuten moitittavuutensa vuoksi antaa erityisestä syystä aiheen epäämiseen.

13 §. Korvattavat vahingot. Pykälässä säädettäisiin tämän lain nojalla suoritettavista korvauksista.

SyytKorvL:n mukaan syyttömästi tuomitulle tai pidätetylle suoritetaan hyvitys kuluista, tulojen tai elatuksen vähentymisestä ja kärsimyksestä. Hyvitys ei määräydy vahingonkorvauslain 5 luvun vahinkolajien mukaisesti. Korvausta ei suoriteta henkilövahingosta, kuten tilapäisestä tai pysyvästä haitasta, mutta esimerkiksi mahdollisen psyykkisen sairauden hoitamisesta aiheutuneet hoitokustannukset korvataan kuluina.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan korvattavia vahinkoja olisivat henkilövahinko, esinevahinko, puhdas varallisuusvahinko ja kärsimys. Henkilövahinko ja esinevahinko korvataan samoin kuin jos korvausvelvollisuus perustuisi vahingonkorvauslakiin. Henkilövahingon osalta 2 momentissa viitataan vahingonkorvauslain 5 luvun 2–4, 4 b, 7 ja 8 §:ään. Korvattavaksi henkilövahinkona tulisi siten myös sairaudesta tai vammasta aiheutuneet hoitokulut sekä aineeton vahinko eli tilapäinen tai pysyvä haitta. Jos pak-

kotoimen kohteeksi joutunut on saanut surmansa, suoritetaan korvausta myös elatukseen tai elatusapuun oikeutetulle sekä hautauskuluista. Läheiselle kuolemantapauksesta aiheutuvaa kärsimystä ei sitä vastoin korvattaisi tämän lain mukaan (vahingonkorvauslaki 5 luku 4 a §).

Esinevahingon osalta 2 momentissa viitataan vahingonkorvauslain 5 luvun 5 §:ään.

Kärsimyksestä suoritettavan korvauksen osalta ei sovellettaisi vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ää ja sen mukaisia kärsimyskorvauksen edellytyksiä, vaan korvausta suoritettaisiin sellaisenaan aiheuttoman pakkotoimen vuoksi. Korvaus määrättäisiin objektiivisten seikkojen perusteella eikä toimenpiteen kohteen subjektiivisella kokemuksella toimenpiteen aiheuttamasta kärsimyksestä tulisi antaa tässä merkitystä. Kärsimyskorvaus määrättäisiin erityisesti puuttumisen laadun, voimakkuuden ja keston perusteella. Korvauksen suuruudesta päätettäessä voidaan ottaa huomioon myös vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n soveltamiskäytäntö ja henkilövahinkoasiain neuvottelukunnan suositukset.

Pykälän 3 momentti koskee sivullisen muusta pakkotoimesta aiheutuvan puhtaan varallisuusvahingon korvaamisesta (10 §). Pääsäännön mukaan korvattavaksi tulee vain henkilövahinko ja esinevahinko. Nykyisestä laista poiketen pakkotoimen kohteeksi joutuneelle olisi maksettava korvausta myös puhtaasta varallisuusvahingosta, kuten pakkotoimen vuoksi saamatta jääneestä tulosta, siltä osin kuin sitä on toimenpiteen laatu ja vahingon kärsineen olosuhteet huomioon ottaen pidettävä kohtuullisena. Vahinko voidaan korvata myös vain osaksi sen mukaan kuin on kohtuullista. Kyse voi olla ylimääräisistä kuluista, ansionmenetyksestä, saamatta jääneestä tulosta tai muusta taloudellisesta vahingosta esimerkiksi yleisesti käytetyn paikan tai alueen eristämisen tai sulkemisen perusteella. Sietokynnys on syytä pitää korkealla. Näin on etenkin, jos rajoitustoimet johtuvat esimerkiksi tulipalosta tai onnettomuudesta ja ovat siten välttämättömiä turvallisuussyistä. Korvaus puhtaasta varallisuusvahingosta voisi kin tulla korvattavaksi vain, kun pakkotoimesta aiheutuu yksittäiselle taholle kohtuullisen sietokyvyn selvästi ylittävää vahinkoa, johon on ollut vaikea varautua.

Pykälän 4 momentissa rajoitetaan oikeutta saada korvausta puhtaasta varallisuusvahingosta ja kärsimyksestä vahingon tai loukkauksen vähäisyyden ja vahingon sietovelvollisuuden vuoksi. Rajoitus ei kuitenkaan koskisi vapauden menetyksestä tai rajoituksesta suoritettavaa korvausta niiden erityisaseman vuoksi.

Korvausta ei suoriteta, jos vahinkoa tai loukkausta on pidettävä vähäisenä tai vahingon kärsineen muuten voidaan kohtuudella edellyttää sen sietävän. Vahingon vähäisyyttä arvioitaessa yleistä euromääräistä alarajaa ei ole esitettävissä, vaan tämä olisi arvioitava tapauskohtaisesti. Lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentissa ja 9 §:ssä on jo asetettu kynnys sille, milloin oikeus korvaukseen voi ylipäättensä syntyä. Jos tämä edellytys täyttyy eli tärkeään oikeushyvään on puututtu olennaisella tavalla, on puuttuminen yleensä omiaan aiheuttamaan myös sellaista kärsimystä, joka ei kuulu sietämisvelvollisuuden piiriin. Sama pätee usein myös aiheuttamaan rangaistukseen tai kieltoon. Arvioitavaksi voi kuitenkin tulla, onko esimerkiksi ehdolliseen vankeuteen liittyvillä valvontatoimilla puuttuminen niin vähäistä, että kynnys kärsimyksen korvaamisesta ei ylity. Lakiehdotuksen 10 §:ssä tarkoitetusta pakkotoimesta aiheutunee sivulliselle vain harvoin sellaista kärsimystä, joka olisi korvattava.

14 §. Esitutinnan vireillöolon merkitys. Pykälä olisi SyytKorvL:iin nähden uusi. Pykälä mahdollistaa korvauksen suorittamisen epäillylle, kun esitutinnan kestäessä pitkään 5 §:n 1 momentin 1 kohdan edellytys esitutinnan päättymisestä ei ole täyttynyt. Pykälän tarkoituksena olisi mahdollistaa oikeus korvaukseen, kun ajankulumisen vuoksi korvauksen saamatta jäämistä voidaan pitää kohtuuttomana. Asia ei toisaalta ole yksiselitteinen. Vaikka esitutkinta on kestänyt pitkään ja vangittuna tai pidätettynä olleen epäillyn vapaaksi päästämisestä on kulunut ehkä jo vuosia, esitutkinta saattaa kuitenkin vielä olla hänen osaltaan vireillä ja johtaa oikeudenkäyntiin ja syyksi lukevaan tuomioon. On siten oltava riittävä mahdollisuus varmistautua siitä, että korvausta ei makseta epäillylle, joka voidaan vielä todeta syylliseksi.

Pykälän ensimmäisen virkkeen mukaisesti korvausta voidaan suorittaa 5 §:n 1 momentin 1 kohdan estämättä ja korvausta hakea, kun on kulunut kolme vuotta siitä, kun epäillyn vapauden menetys tai rajoitus on päättynyt ja esitutkinta on epäiltyä koskevilta osin edelleen kesken.

Siltä varalta, että korvausasiaa olisi esitutkinnasta johtuvasta painavasta syystä lykätävä, käsittelyä voitaisiin tällöin lykätä kerrallaan enintään kahdeksi vuodeksi ja yhteensä enintään neljäksi vuodeksi. Lykkäys voitaisiin siten tehdä joko kaksi tai useamman kerran niin, että lykkäysten kesto olisi yhteensä enintään neljä vuotta. Korvauksen lykkäämisestä päättää Valtiokonttori. Jos käsittelyä on lykätty ja korvausta pääteään lopulta maksaa, suoritettavalle korvaukselle olisi maksettava kuuden prosentin vuosittainen korko vapauden menetyksen tai rajoituksen päättymisestä alkaen. Edellä tarkoitetun lykkäysajan päätyttyä korvaus voidaan evätä 12 §:n 3 momentin nojalla, jos erityiset syyt antavat siihen aiheen.

15 §. Toimivaltainen viranomainen. Lain soveltamisalaan kuuluvissa vahingonkorvausasioissa toimivaltainen viranomainen on SyytKorvL:n mukaisesti Valtiokonttori. Valtiokonttori käsittelee myös ne tässä laissa tarkoitetut poliisin, rajavartiolaitoksen ja muun viranomaisen pakkotoimen käytöstä aiheutuneet korvausasiat, jotka nykyisin kuuluvat näiden viranomaisten toimivaltaan. Valtiokonttori huolehtii siten tämän lainkohdan perusteella kaikista korvausasian käsittelyyn kuuluvista tehtävistä. Sääntely vastaa tältä osin sitä, mitä valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetussa laissa on säädetty Valtiokonttorista.

16 §. Korvauksen hakeminen. Pykälässä säädettäisiin määräajasta, jona korvausta on haettava Valtiokonttorilta. Määräaika pidennettäisiin kuudesta kuukaudesta kolmeen vuoteen. Määräaika laskettaisiin siitä, kun oikeus korvaukseen on syntynyt ja hakijan voidaan katsoa olevan tästä oikeudesta tietoinen.

Rikoksesta epäillyn tai tuomitun osalta tämä tarkoittaisi tietoa rikosasian käsittelyn alalle merkityksellisestä lopputuloksesta.

Salaisten pakkokeinojen ja myös salaisten tiedonhankintakeinojen kohteeksi joutuneen osalta määräaika ei voi alkaa kulua ennen kuin henkilö on tullut tietoiseksi näiden keinojen käyttämisestä ja kohdistumisesta häneen.

Muissa tapauksissa oikeus korvaukseen syntyisi, kun lain soveltamisalaan kuuluva pakkotoimi on suoritettu.

17 §. Kuuleminen. Pykälän ensimmäinen virke vastaisi valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain 3 §:ää. Pykälän jälkimmäisen virkkeen mukaan, jos asia koskee tuomioistuinta, tilaisuus tulla kuulluksi olisi varattava Tuomioistuinvirastolle, joka tarvittaessa voi hankkia selvitystä asianomaiselta tuomioistuimelta.

18 §. Korvausvaatimuksen ratkaisu ja valituskielto. Pykälän 1 momentin mukaan Valtiokonttorin on annettava valtion varoista maksettavasta vahingonkorvauksesta kirjallinen ratkaisu.

Pykälän 2 momentti vastaisi valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain 4 §:n 2 momenttia. SyytKorvL:n tavoin korvausta olisi kuitenkin aina ensi vaiheessa haettava Valtiokonttorilta.

Momentin jälkimmäisen virkkeen mukaisesti Valtiokonttorin tulee ilmoittaa kanteen nostamisen mahdollisuudesta hakijalle korvausratkaisun antamisen yhteydessä. Tämä ilmoitus korvaa hallintolain 47 §:n mukaisen valitusosoituksen antamisen.

19 §. Oikeuden raukeaminen. Pykälä vastaisi SyytKorvL:n 4 §:n 2 momenttia.

20 §. Siirtokielto. Pykälä vastaisi SyytKorvL:n 4 §:n 3 momenttia.

21 §. Hallintolain soveltaminen. Menettelyyn Valtiokonttorissa sovelletaan hallintolakia.

22 §. Kulujen korvaaminen. Pykälässä säädettäisiin hakijalle maksettavasta kohtuullisesta korvauksesta tälle korvauksen hakemisesta aiheutuneista kuluista. Pykälän 1 momentti vastaisi tältä osin SyytKorvL:n 8 §:n 2 momenttia. Hakijalla olisi lisäksi pykälän 2 momentin mukaan oikeus saada kohtuullinen korvaus myös niistä oikeudenkäyntikuluista, jotka hänelle on aiheutunut tässä laissa tarkoitetun pakkokeinoasian käsittelystä.

23 §. Valtiokonttorin oikeus saada tietoja. Pykälä olisi SyytKorvL:iin verrattuna uusi, ja siinä säädettäisiin Valtiokonttorin tiedonsaantioikeudesta. Vastaavaa säännöstä ei toistaiseksi ole valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetussa laissa.

Pykälän 1 kohdan mukaan Valtiokonttorilla on salassapitosäännösten ja -määräysten estämättä oikeus pyynnöstä saada maksutta tuomioistuimelta, esitutkinta-, syyttäjä- ja ulosottoviranomaisilta, Maahanmuuttovirastolta ja Rikosseuraamuslaitokselta niiden hallussa olevat korvausasian selvittämiseksi välttämättömät asiakirjat ja tiedot. Tällaisia asiakirjoja ja tietoja olisivat esimerkiksi esitutkintapöytäkirja, josta käy ilmi kiinniototiedot, pakkokeinoja koskevat asiakirjat, joista käy ilmi pakkokeinon sisältö, Rikosseuraamuslaitoksen tiedot rangaistuksen täytäntöönpanosta tai ehdonalaiseen vapautteen pääsemisen määräosasta sekä mahdollisesta valvonnan sisällöstä, Maahanmuuttoviraston tiedot käännättämis- ja karkottamisasioissa sekä ulosottoviranomaisen tiedot ansionmenetyskorvausten harkitsemiseksi. Pykälän 1 kohdassa mainitaan lisäksi muut pakkotoimia käyttäneet viranomaiset, kuten Tulli ja Rajavartiolaitos, joilta voidaan saada tietoja esimerkiksi salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä. Tietojen luovuttamista voi kuitenkin rajoittaa 2 momentin säännös.

Pykälän 2 kohdan mukaan Valtiokonttorilla olisi lisäksi oikeus saada Kansaneläkelaitokselta, Eläketurvakeskukselta, Verohallinnolta ja vakuutuslaitokselta tai muulta etuuden myöntäjältä asiakirjat ja tiedot korvaukseen oikeutetun työsuhteista, yrittäjätyöstä ja ansioista, hänelle maksetuista etuuksista ja muista korvausasian ratkaisemista varten välttämättömistä tiedoista. Valtiokonttorilla olisi lisäksi oikeus saada korvauksen hakijan työnantajalta ja työttömyyskassalta korvausasian selvittämiseksi välttämättömät tiedot. Mainittujen tietojen saaminen olisi välttämätöntä ansionmenetystä koskevien korvausasioiden harkitsemiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan velvollisuutta luovuttaa tietoja salaisista pakkokeinoista tai salaisista tiedonhankintakeinoista ei ole ennen kuin niiden käyttämisestä on lain mukaisesti ilmoitettu toimenpiteen kohteelle eli käytännössä sille, joka hakee korvausta 9 §:n perusteella. Säännöksen tarkoituksena on estää se, että korvaushakemusta käytetään tietojen saamiseen siitä, onko korvausvaatimuksen tekijä ollut tai onko hän vielä tiedonhankinnan kohteena. Salaisten pakkokeinoiden käytöstä ilmoittamisesta säädetään pakkokeinolain 10 luvun 60 §:ssä ja salaisten tiedustelumenetelmien käytöstä muun muassa poliisilain 5 luvun 47 §:ssä. Mainittujen lainkohtien mukaan tuomioistuimen päätöksellä ilmoituksen tekemistä voidaan myös lykätä tai se voidaan jättää kokonaan antamatta. Tällöin edellytyksenä on, että ilmoituksen antamatta jättäminen on välttämätöntä valtion turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi. Tällaisessa tapauksessa tiedon salaamisen tarve on merkittävämpi kuin tietojen saaminen korvaushakemuksen käsittelyä varten.

24 §. *Valtion takautumisoikeus.* Pykälä vastaisi SyytKorvL:n 9 §:ää.

25 §. *Voimaantulo.* Pykälän 1 momentissa säädetään lain voimaantulon ajankohdasta.

Pykälän 2 momentin mukaan lailla kumotaan syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annettu laki.

Pykälän 3 momentin mukaan lakia sovelletaan myös, jos toimenpide, josta korvausta vaaditaan, on alkanut, mutta ei ole päättynyt ennen tämän lain voimaantuloa. Lain 6 §:ää ei kuitenkaan sovelleta, jos vakuustakavarikosta tai väliaikaisesta vakuustakavarikosta on määrätty ennen lain voimaantuloa. Tämä poikkeus on tarpeen, kun uuden lain mukaan aiheettomasta vakuustakavarikosta maksettavaa korvausta voidaan sovittaa tai se voidaan evätä, mitä mahdollisuutta ei ole nykyisin pakkokeinolain 6 luvun 11 §:n ja siinä viitatus oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 11 §:n perusteella.

Pykälän 4 momentin siirtymäsäännöksen mukaan ennen tämän lain voimaantuloa valtiolle esitettyihin korvausvaatimuksiin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

6.3 Pakkokeinolaki

6 luku. Vakuustakavarikko

11 §. *Vahingonkorvausvastuu ja kulujen korvaaminen.* Pakkokeinolain 6 luvun 11 §:n säännöstä vakuustakavarikon ja väliaikaisen vakuustakavarikon vahingonkorvausvastuusta muutettaisiin siten, että siinä viitattaisiin vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annetun lain säännöksiin. Laissa ei siis enää viitattaisi oikeudenkäymiskaaren takavarikkoa koskevaan 7 luvun 11 §:ään.

Vakuustakavarikko voidaan määrätä myös asianomistajan vaatimuksesta. Asianomistajalla olisi edelleenkin samanlainen vastuu kuin valtiolla, jos vakuustakavarikko osoittautuu tarpeettomaksi. Kun pykälässä ei viitata enää oikeudenkäymiskaaren 7 lukuun, olisi asianomistajankin korvausvastuusta otettava pykälän 2 momenttiin viittaus vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annettavaan lakiin.

Momentin jälkimmäisen virkkeen mukaisesti asianomistajalla ei kuitenkaan olisi korvausvelvollisuutta, jos vakuustakavarikko on määrätty ilman, että siihen on ollut laillisia edellytyksiä. Tällaisessa tapauksessa tuottamuksesta riippumaton korvausvastuu voi olla vain valtiolla. Tämä koskee myös väliaikaista vakuustakavarikkoa.

6.4 Laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta

1 §. *Soveltamisala.* Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan lakia ei sovelleta sellaisen esine- varallisuusvahinkoon perustuvan korvausvaatimuksen käsittelyyn, joka koskee poliisin ja rajavartiolaitoksen toiminnassa aiheutunutta vahinkoa. Poliisilain 8 luvussa on säännökset sellaisen henkilö- ja esinevahingon korvaamisesta, joka on aiheutunut sivulliselle henkilölle poliisin suorittamasta pakkotoimenpiteestä. Vastaavat säännökset ovat rajavartiolaissa. Tämän esityksen mukaan sivulliselle poliisin tai rajavartioston pakkotoimella aiheutuneen vahingon korvaamisesta säädettäisiin uudessa laissa vapauden menetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista. Tämän vuoksi poliisilain ja rajavartiolain asianomaisia säännöksiä ehdotetaan tässä esityksessä tarkistettavaksi. Muutosten vuoksi tämän pykälän 2 momentin 2 kohdassa oleva poliisin ja rajavartioston toiminnassa aiheutuneen vahingon käsittelyä koskeva poissuljenta on tarpeeton. Sivulliselle pakkotoimesta aiheutuneesta vahingosta johtuva korvausvaatimus käsiteltäisiin mainitun uuden lain perusteella sekä muuta, esimerkiksi vahingonkorvauslakiin perustuvaa vahinkoa koskeva korvausvaatimus tämän lain nojalla silloinkin, kun kysymys on esinevahingosta tai varallisuusvahingosta.

Pykälään lisättäväksi ehdotetussa 4 momentissa olisi selvyden vuoksi viittaussäännös siitä, että vapauden menetyksistä ja pakkotoimien korvaamisesta säädettäisiin erikseen edellä mainitussa laissa.

2 a §. *Tuomioistuimen päätökseen perustuvan korvaushakemuksen käsittely.* Pykälä olisi uusi. Siinä säädettäisiin erästä poikkeuksesta Valtiokonttorin yleiseen toimivaltaan käsitellä valtiota kohtaan esitettyjä korvausvaatimuksia.

Pykälä koskisi tuomioistuimen päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamista koskevia vaatimuksia. Pykälä olisi tarpeellinen siitä syystä, että vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:n kannekielto ehdotetaan kumottavaksi kokonaisuudessaan. Tämä tarkoittaa sitä, että Valtiokonttorin käsiteltäväksi voi tulla korvaushakemuksia, joita ei voitaisi ottaa käräjäoikeudessa tutkittavaksi vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:n vuoksi, jos niistä nostettaisiin korvaushakemusta vastaava kanne. Nykyisen käytännön mukaan myöskään Valtiokonttori ei ole ottanut tällaisia hakemuksia tutkittavaksi, koska se joutuisi hallintoviranomaisena suoraan tutkimaan lainvoimaisten tuomioistuimen päätösten oikeellisuutta. Pykälän tarkoituksena olisi muissa kuin selvissä tapauksissa ohjata tuomioistuimen päätöksestä johtuvat korvausasiat Valtiokonttorin sijasta tuomioistuimen käsiteltäväksi nykyistä kannekieltoa vastaavassa laajuudessa. Näissä tapauksissa esettäisiin se, että Valtiokonttori hallinnollisena viranomaisena tutkisi tuomiovaltaa käyttävän tuomioistuimen päätöksen oikeellisuutta.

Valtiokonttorilla olisi toimivalta niissä tuomioistuimen päätöstä koskevissa korvausasioissa, joissa päätöstä olisi muutettu tai kumottu taikka virheen tehnyt olisi todettu syylliseksi tai velvoitettu korvaamaan vahinko. Valtiokonttori olisi toimivaltainen myös niissä tapauksissa, joissa valtion korvausvelvollisuutta voitaisiin pitää selvänä. Näin on esimerkiksi silloin, kun samanlainen selvä virhe on jo aikaisemmin todettu muissa tuomioistuinratkaisuissa tai lainvalvontaviranomaisten kannanottojen vuoksi virhettä on pidettävä selvänä ilman, että tuomiota olisi purettu.

6.5 Poliisilaki

8 luku. Vahingonkorvaus ja palkkio

1 §. *Avustustyöstä maksettava korvaus ja palkkio.* Pykälä vastaisi voimassa olevan poliisilain 8 luvun 4 §:ää. Pykälän 2 momentissa oleva viittaus jo kumottuun sotilastapaturmalakiin (1211/1990) muutettaisiin viittaukseksi sotilastapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta annettuun lakiin (1521/2016).

2 §. Työnantajan ja kunnan oikeus. Pykälä vastaisi voimassa olevaa poliisilain 8 luvun 5 §:ää.

3 §. Vahingon selvittäminen. Pykälä vastaisi voimassa olevaa poliisilain 8 luvun 6 §:ää.

4 §. Korvauksen ja palkkion suorittaminen. Pykälä vastaisi voimassa olevaa poliisilain 8 luvun 7 §:ää. Pykälän 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä viitattaisiin tässä luvussa tarkoitetun vahingon korvaamisen sijasta edellä 1 §:ssä tarkoitetun korvauksen suorittamiseen.

5 §. Korvaus pakkotoimista ja salaisista tiedonhankintakeinoista. Pykälässä viitattaisiin vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annettuun lakiin, kun kysymys on poliisin pakkotoimista sivulliselle samoin kuin eräiden salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta.

6.6 Rajavartiolaki

80–80 b §. Rajavartiolain säännökset valtion vahingonkorvausvastuusta sivulliselle rajavartiolaitoksen suorittamasta pakkotoimenpiteestä aiheutuneesta henkilö- ja esinevahingosta (80 §), vahinkoa kärsineen myötävaikutuksesta (80 a §) sekä virkamiehen ja työntekijän vastuusta (80 b §) kumottaisiin.

80 d §. Korvauksen suorittaminen. Pykälän mukaan rajavartiolaitoksen pakkotoimista sivulliselle aiheutuneen vahingon korvaamisesta säädetään vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annetussa laissa.

6.7 Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta

15 luku. Vartijat

3 §. Vahingonkorvaus. Pykälän otsikkoa muutettaisiin. Pykälän ensimmäinen virke vastaisi voimassa olevan pykälän ensimmäistä virkettä kuitenkin niin, että henkilö- tai omaisuusvahingon sijasta vartijan ilmoitusvelvollisuus koskisi henkilö- tai esinevahinkoa. Muutoksella ei olisi asiallista vaikutusta.

Pykälän toisessa virkkeessä olisi vahingon korvaamisesta viittaus vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annettuun lakiin.

6.8 Laki Puolustusvoimien virka-avusta poliisille

16 §. *Vahingonkorvaus.* Pykälän 1 momentissa oleva viittaus poliisilakiin muutettaisiin viittaukseksi vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annettuun lakiin. Kun Puolustusvoimat antaa virka-apua poliisille, Puolustusvoimia ei voida pitää sivullisena ja viranomaisten välinen korvausvelvollisuus on järjestettävä muulla tavoin kuin sivullista koskevien säännösten perusteella.

6.9 Laki ulosottokaaren 3 luvun 111 §:n muuttamisesta

Nykyisen pykälän mukaan valtion varoista voidaan harkinnan mukaan ilman oikeudenkäyntiä maksaa vahingonkorvausta asianosaiselle tai sivulliselle ulosotossa aiheutuneesta vahingosta, jos valtion korvausvastuuta voidaan pitää selvänä tai korvauksen maksamista kohtuullisena. Korvausta vahingosta voidaan siis hakea ulosottoviranomaiselta tai nostamalla kanne tuomioistuimessa. Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain 1 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan kyseistä lakia ei sovelleta sellaisen esine- tai varallisuusvahinkoon perustuvan korvausvaatimuksen käsittelyyn, joka koskee ulosottoa. Tämä tarkoittaa, että ulosotossa aiheutuneesta henkilövahingosta korvausta voitaisiin hakea myös Valtiokonttorilta tämän lain mukaan. Tämän esityksen mukaan viranomaisen pakkotoimella sivulliselle aiheutunut vahinko korvataan ehdotetun vapauden menetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavia korvauksia koskevan lain perusteella. Uusi laki koskisi myös ulosotossa pakkotoimella sivulliselle aiheutuneen vahingon korvaamista. Tämän vuoksi pykälään ehdotetaan otettavaksi uusi 2 momentti, jossa olisi viittaus mainittuun uuteen lakiin.

7 Voimaantulo

[Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.]

8 Toimeenpano ja seuranta

[Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.]

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

9.1 Lähtökohdat

Esityksen nykytilan kuvauksessa on jo edellä arvioitu perusoikeuksiin sekä ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksiä siltä osin kuin niillä on vaikutusta siihen, minkälaiseksi ehdotettu sääntely on muodostunut. Huomioon on otettu erityisesti korkeimman oikeuden ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö sekä myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotot.

Esitys on kokonaisuutena tarkastellen merkityksellinen perustuslain 2 luvussa säädettyjen perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Esityksen tarkoituksena on parantaa näiden oikeuksien toteuttamisen edellytyksiä siten, että loukkauksista aiheutuvien vahinkojen korvaamisesta säädettäisiin nimenomaisesti ja nykyistä laajemmin.

Esitystä on arvioitava erityisesti virkavastuuta koskevan perustuslain 118 §:n kannalta. Esityksen arvioinnissa keskeinen on myös perustuslain 22 §:n mukainen julkisen vallan velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä perustuslain 124 §:n säännös julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Lisäksi esitystä on arvioitava perustuslain 21 §:n oikeusturvan sekä perustuslain 7 §:n henkilökohtaisen vapauden perusteella.

9.2 Virkavastuu

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan vastuuta täsmentää perustuslain 118 §:n säännös vastuusta virkatoimista. Säännös vastaa aikaisempaa hallitusmuodon 93 §:ää. Pykälän 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään.

Pykälän 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain säännökset hallinnon lainalaisuusperiaatteesta sekä valtion ja virkamiehen vastuusta ilmentävät virkamieshallinnon periaatetta (PeVL 19/1985 vp s. 3). Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan käsitellyt virkavastuuta esimerkiksi automaattiseen päätöksentekoon liittyvissä asioissa (PeVL 7/2019 vp s. 10-11, PeVL 78/2018 vp s. 6, PeVL 70/2018 vp s. 4, PeVL 62/2018 vp s. 7-9) sekä kiinnittänyt erityistä huomiota rikosoikeudellisen virkavastuun järjestämiseen (PeVL 17/2021 vp s. 20). Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan pitänyt välttämättömänä, että vastuu virkatoimista kohdentuu asianmukaisesti. Vahingonkorvausoikeudellista virkavastuuta ei sen sijaan ole perustuslakivaliokunnan kannanotoissa erikseen tarkasteltu.

Perustuslain 118 §:n 3 momentin lakivaraus antaa lainsäätäjälle varsin laajan harkintavallan säätää virkavastuusta. Pykälässä alun perin ollut lakivarausta ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään” on vielä laajennettu vuonna 2012 voimaan tulleella perustuslain muutoksella (1112/2011) siten, että säännöksestä poistettiin määre ”tarkemmin”. Viittaus lailla säätämiseen on lainsäätäjän harkintavallan kannalta väljempi (HE 60/2010 vp s. 46 ja 47). Perustuslain muutoksella mahdollistettiin se, että syyttäjän syyteoikeus voitiin myös virkarikosasioissa säätää lailla ensisijaiseksi ja asianomistajan syyteoikeus toissijaiseksi. Lakivarauksen väljennys koskee kuitenkin myös virkavastuuseen kuuluvaa vahingonkorvausvastuuta.

Vahingonkorvauslaki turvaa perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaisesti lainvastaisen virkatoimen vuoksi vahinkoa kärsineen oikeuden saada vahingonkorvausta julkisyhteisöltä. Korvausta voidaan vaatia myös virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta. Vahingonkorvaus ei siis ole perustuslain 118 §:n perusteella riippuvainen siitä, kuuluuko julkisen tehtävän hoitaminen viranomaiselle vai onko se annettu viranomaisorganisaation ulkopuolelle (HE 1/1998 vp s. 172–173).

Vahingonkorvauslain 3 luvun säännösten mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan virkamiehen työssään virheellä tai laiminlyönnillä aiheuttaman vahingon. Julkisyhteisö tai julkista tehtävää hoitava on velvollinen korvamaan myös julkista valtaa käytettäessä virheellä tai laiminlyönnillä aiheutuneen vahingon. Korvausta tulee voida vaatia lainvastaisesta toimesta tai laiminlyönnistä ainakin virkamieheltä tai julkisyhteisöltä taikka jos julkinen tehtävä on annettu muulle kuin viranomaiselle, julkista tehtävää hoitavalta. Perustuslain 118 §:n 3 momentti ei sellaisenaan siis edellytä, että jul-

kisyhteisön on vastattava virkamiehen taikka muun julkista tehtävää hoitavan aiheuttamasta vahingosta, kunhan lainvastaisesta toimenpiteestä on vastuussa virkamies tai muu julkista tehtävää hoitava.

Edellä todettuja vahingonkorvauslain keskeisiä periaatteita ei ehdoteta esityksessä muutettaviksi. Esitys ei siten merkitsisi rajoitusta perustuslain 118 §:ään vaan päinvastoin turvaisi paremmin vahinkoa kärsineen oikeuden vaatia korvausta perustuslain 118 §:ssä tarkoitetulta taholta. Tässä esityksessä vahingon kärsineen asemaa ehdotetaan näet entisestään vahvistettavaksi, kun standardisäännös ja kannekielto kumotaisiin, väärästä viranomaisinformaatiosta voitaisiin suorittaa korvausta nykyistä laajemmin ja julkisyhteisölle säädettäisiin toissijainen korvausvelvollisuus muun julkista tehtävää hoitavan julkista valtaa käyttäessä aiheuttamasta vahingosta.

Perustuslain 118 §:n 3 momentti on merkityksellinen myös EIS 13 artiklassa turvatuun tehokkaan oikeussuojakeinon kannalta. Artiklassa edellytetään tehokkaita kansallisia oikeussuojakeinoja siinäkin tapauksessa, että loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Artiklan asettamia vaatimuksia vahinkojen korvaamisen kannalta käsitellään tarkemmin jäljempänä.

9.3 Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp s. 179) mukaan 124 §:n sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (esim. PeVL 26/2017 vp s. 48). Valtio-omisteisille osakeyhtiöille sekä valtion ja kuntien liikelaitoksille siirrettäviä tehtäviä on niin ikään arvioitava perustuslain 124 §:n edellytysten kannalta (esim. PeVL 50/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että annettaessa julkinen hallinto-tehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää, että julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 26/2017 vp s. 49-50, PeVL 33/2004 vp s. 7). Virkavastuu käsittää edellisessä jaksossa todetuin tavoin sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen virkavastuun. Näiden lisäksi perustuslakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota sääntelyn yleiseen tarkkuuteen ja muuhun asianmukaisuuteen, hallintotehtävää hoitavien henkilöiden sopivuuteen ja pätevyYTEEN sekä toiminnan valvontaan.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä vahingonkorvausoikeudellisen virkavastuun kannalta on perustuslain 124 §:n tarkoittamissa tilanteissa ollut riittävää, että lakiin on sisällytetty informatiivinen viittaus siitä, että vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuslain 124 §:n oikeusturvavaatimusta ei ole tarkasteltu lähemmin siltä kannalta, minkälaisia vaatimuksia on asetettava vahinkojen korvaamiselle, kun julkisia hallintotehtäviä siirretään viranomaisorganisaation ulkopuolelle.

Voimassa olevan vahingonkorvauslain 3 luvun mukaan vahingosta vastaa se yhteisö, jonka toiminnassa vahinko on aiheutunut. Jos vahinko on aiheutettu yksityisen yhteisön toiminnassa, vastaa se vahingosta siinäkin tapauksessa, että vahinko on tapahtunut julkista valtaa käytettäessä. Kuten edellisessä jaksossa on jo todettu, tätä lähtökohtaa ei ehdoteta muutettavaksi. Riittävää yleisesti ottaen on, että yksityisen toimijan vastuunkantokykyyn kiinnitetään asianmukaista huomiota julkista tehtävää yksityiselle annettaessa sekä että sitä seurataan ja valvotaan. Perustuslain 124 §:n sanamuodosta, perustuslain esitöistä tai perustuslakivaliokunnan lausunnoista ei ilmene periaatetta, jonka mukaan julkisyhteisön tulisi aina viime kädessä vastata yksityiselle yhteisölle julkista hallintotehtävää hoidettaessa syntyneestä vahingonkorvausvelvollisuudesta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella sopimusvaltio voi olla vastuussa myös yksityisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden harjoittamasta toiminnasta, jos sillä on läheinen yhteys viranomaistoimintaan. Esimerkiksi valtionyhtiössä harjoitettu toiminta voi muodostaa valtiolle korvausvastuun. Valtio tai asianomainen muukaan julkisyhteisö ei siis voisi lopullisesti vapautua vastuustaan yksinomaan siirtämällä sille kuuluvia velvoitteita yksityisille toimijoille (esim. Vukota-Bojić v. Sveitsi 18.10.2016). Valtion vastuu voidaan perustaa myös kansainvälisen oikeuden yleisiin periaatteisiin (ks. jakso 2.4.6).

Esitykseen sisältyy ehdotus julkisyhteisön toissijaisesta korvausvastuusta. Sen mukaan julkisyhteisö vastaisi julkisessa hallintotehtävässä aiheutuneesta vahingosta, jos korvausvelvollinen muu yhteisö ei ilmeisesti kykenisi korvausta maksamaan. Korvausvelvollisuus rajoittuisi kuitenkin vain julkista valtaa käytettäessä aiheutuneisiin vahinkoihin. Toissijainen korvausvastuu ei siis ulottuisi sellaisen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, johon ei kuulu julkisen vallan käyttöä. Sinänsä näin laajana toissijainen korvausvastuu toteuttaisi sen vaatimuksen, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saisi asettaa asiakasta huonompaan asemaan kuin jos julkisyhteisö huolehtisi tehtävästä itse. Tärkeänä on kuitenkin pidetty, että julkisen toiminnan ydinalueelle kuuluvasta julkisen vallan käytöstä aiheutuva korvausvelvollisuus aina tulee täytetyksi. Jaksossa 2.4.6 rajausta on perusteltu tarkemmin. Ehdotetun sääntelyn ei voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslain 124 §:n kanssa, kun siitä ei voida johtaa toissijaisen korvausvastuun vaatimusta. Sitä paitsi myös perustuslain 124 §:ssä julkisen vallan käyttö on asetettu erityisasemaan, kun lainkohdan mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä ei saa antaa muulle kuin viranomaiselle. Ehdotetun sääntelyn voidaan perustuslain ohella katsoa täyttävän myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja kansainvälisen oikeuden vaatimukset.

9.4 Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuuluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeusturvan takeet saavat keskeisen merkityksen myös muiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta (PeVL 17/2021 vp s. 34). Perustuslain 21 §:n 2 momentin luettelo oikeussuojatakeista ei ole tyhjentävä. Säännös ei toisaalta estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia siinä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (HE 309/1993 vp s. 74, esim. PeVL 29/2020 vp s. 2, PeVL 16/2019 vp s. 3, PeVL 68/2014 vp s. 3).

Perustuslain suojaa nauttivina oikeussuojatakeina voidaan pitää myös niitä vaatimuksia, joita oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille on asetettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappaleessa (HE 309/1993 vp s. 73). Kuten nykytilan kuvaksessa jaksossa 2.2.2 on tarkemmin selostettu, jokaisella on lisäksi oltava käytettävissään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitettu tehokas kansallinen oikeussuojakeino. Tätä koskeva oikeustila käsitellään perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista koskevassa jaksossa 11.5.

Vahingonkorvauslain kannekielto on erityisesti merkityksellinen perustuslain 21 §:n oikeusturvan sekä edellä todettujen ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta, sillä se rajoittaa merkityksellisellä tavalla korvauskanteen tutkittavaksi ottamista, kun korvausta vaaditaan valtioneuvoston, tuomioistuimen tai eräissä tapauksissa hallintoviranomaisen päätöksen perusteella. Kannekieltoa ei toisaalta voida soveltaa ihmisoikeuden loukkauksen eikä myöskään Euroopan unionin oikeuden rikkomisen yhteydessä (KKO 2016:20, KKO 2013:58).

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä kannekielto ehdotetaan kumottavaksi. Tämä tarkoittaisi sitä, että enää ei olisi estettä nostaa kannetta, jossa korvausta vaaditaan valtioneuvoston tai sen ministeriön taikka tuomioistuimen virheellisen päätöksen perusteella silloinkin, kun kanteen perustana olevaa päätöstä ei ole kumottu tai muutettu taikka virkamiehestä todettu syylliseksi tai korvausvelvolliseksi. Estettä kanteen tutkimiselle ei olisi myöskään, jos korvausta vaaditaan hallintoviranomaisen virheellisen päätöksen perusteella, ja päätöksestä on haettu muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, joka ei ole päätöstä muuttanut.

Ehdotus toteuttaisi perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeusturvaa, kun enää ei olisi laissa säädettyä estettä saattaa korvausvaatimus toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Esitys tarkoittaisi toisaalta sitä, että alempi tuomioistuin voisi ensi asteen joutua tutkimaan korvausvaatimuksen, joka perustuu virheelliseksi väitettyyn ylemmän tuomioistuimen tuomioon. Korvausasiaa käsittelevä tuomioistuin ei kuitenkaan tällöin tutki uudelleen jo käsiteltyä ja mahdollisesti lainvoimaisesti ratkaistua asiaa eikä siihen voidaakaan vahingonkorvausoikeudenkäynnissä puuttua. Kysymys on aina eri asiasta ja yleensä myös eri asianosaisista. Se seikka, että yleinen tuomioistuin voi joutua tutkimaan myös sitä, onko hallintotuomioistuimen tai hallintoviranomaisen päätös virheellinen ilman että päätös olisi kumottu tai se olisi muutettu hallintolainkäytön järjestyksessä, ei myöskään ole mitenkään poikkeuksellista, koska sellainen tilanne voi tulla esiin esimerkiksi virkarikosoikeudenkäynnissä. On myös syytä muistuttaa, että kannekieltoa ei sovelleta vaadittaessa yleisessä tuomioistuimessa korvausta Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta taikka ihmisoikeusloukkauksesta.

Kannekiellon kumoaminen ei kaiken kaikkiaan merkitsisi perustuslain 98 ja 99 §:ssä säädetystä tuomioistuinten asiallisesta tai asteellisesta toimivallasta poikkeamista, vaikka tähän toimivaltajakoon liittyvät seikat ovat ymmärrettävästi olleet kiellon taustalla. Hallinto-oikeudelliset asiat käsiteltäisiin edelleen hallintolainkäytössä. Yleisessä tuomioistuimessa olisi sen sijaan mahdollista tutkia viranomaisen menettelyä korvausvastuun kannalta siitä riippumatta, mitä viranomaista kohtaan korvausvaatimus esitetään tai onko virheen vahvistettu jo tapahtuneen jossakin aikaisemmassa oikeudenkäynnissä.

Valtioneuvoston päätöksiä koskevaa kannekieltoa ei voitane enää perustella valtioneuvoston valtiosääntöoikeudelliseen asemaan liittyvillä seikoilla. Valtioneuvoston päätöksestä voidaan sitä paitsi hakea muutosta hallintolainkäytön järjestyksessä ja esimerkiksi tasa-arvolain sekä yhdenvertaisuuslain nojalla on mahdollista vaatia hyvitystä sillä perusteella, että valtioneuvosto on rikkonut näissä laeissa säädettyä syrjintäkieltoa. Ylimmistä valtioelimistä tasavallan presidentin ja eduskunnan päätökset eivät ole alun alkaenkaan kuuluneet vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:ssä säädetyn kannekiellon piiriin eikä tältä osin valtiosääntöoikeudelliseen uudelleen arviointiin ole aihetta. Myöskään perustuslakivaliokunnan lausunnossa 1/1986 vp esitetylle ei voida enää antaa tässä suhteessa merkitystä.

9.5 Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaaminen

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Säännöksen esitöiden mukaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä yksilön oikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi oikeuksien käyttämiselle. Pykälässä ei ole erikseen määritelty niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee turvaamisvelvollisuus toteuttaa. Keskeisiin turvaamiskeinoihin kuuluu perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen (HE 309/1993 vp s. 75, PeVL 26/2017 vp s. 33).

Perusoikeusuudistuksen esitöissä todettiin, että perusoikeussäännökset ulottavat vaikutuksensa muuhunkin julkiseen toimintaan kuin pelkästään valtion nimissä tapahtuvaan. Myös viranomaistoimintaan rinnastettavan yksityisen oikeussubjektin toiminnan on katsottu siten olevan perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa (HE 309/1993 vp s. 26).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on esimerkiksi erilaisista tukijärjestelmistä lausuttaessa todettu, että perusoikeuksien turvaamisvelvoitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää lainsäädäntö sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 54/2014 vp s. 2, PeVL 31/1997 vp s. 3). Perustuslakivaliokunta on korostanut myös sitä, että säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotuksia tarkasteltaisiin myös perustuslain 22 §:n turvaamisvelvoitteen eikä ainoastaan mahdollisten perus- ja ihmisoikeusristiriitojen kannalta (PeVL 52/2014 vp s. 3).

Velvoite tehokkaista ja aktiivisista toimenpiteistä sisältyy myös Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 2 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin toteuttaakseen lainsäädännöllä tai muulla tavalla sopimuksessa tunnustetut oikeudet. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa edellytetään puolestaan tehokkaita kansallisia oikeussuojakeinoja siinäkin tapauksessa, että loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vaatimus tehokkaasta kansallisesta oikeussuojakeinosta on ilmaus siitä, että kansainvälisellä sopimuksella suojatut ihmisoi-keudet tulee ensisijaisesti turvata kansallisessa oikeusjärjestyksessä ja vasta toissijaisesti ihmisoikeussopimuksen avulla. Tehokas oikeussuojakeino voi olla järjestetty monella eri tapaa. Eräs keskeinen keino loukkausten hyvittämiseksi on rahalliseen korvaukseen perustuva järjestelmä.

Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut suosituksen kansallisten oikeussuojakeinojen parantamiseksi (Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to Member States on the improvement of domestic remedies). Sen mukaan sopimusvaltioita kannustetaan ryhtymään tarpeellisiin ja asianmukaisiin toimenpiteisiin varmistakseen tehokkaat oikeussuojakeinot lainsäädännön tai oikeuskäytännön avulla. Suosituksen mukaan sopimusvaltioilla, jotka ovat ottaneet käyttöön yleisluonteisen oikeussuojakeinon esimerkiksi perustuslakituumioistumisessa, on yleensä vi-
reillä vähemmän tapauksia Euroopan ihmisoikeustuomioistumisessa.

Korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä perusoikeuden ja ihmisoikeuden loukkauksen hyvittäminen on perustettu perustuslain 22 §:ään sekä myös Euroopan ihmisoi-keussopimuksen 13 artiklaan. Korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä valtio on vel-
voitettu maksamaan korvausta perusoikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatun ihmisoikeuden loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä (KKO 2008:10, KKO 2013:52, KKO 2016:20). Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO 2012:81 korvausta loukkauksesta ei tuomittu, vaan loukkauksen toteutamisesta pidettiin riittävänä hyvityksenä.

Esityksessä ehdotetaan, että vahingonkorvauslakiin otetaan yleisluonteinen säännös, joka mahdollistaa vahingonkorvauksen tuomitsemisen perusoikeuden ja ihmisoikeuden loukkauksesta. Oikeus saada hyvitystä perus- ja ihmisoikeuden loukkauksesta olisi toissijainen muihin oikeussuojakeinoihin nähden. Vahingonkorvaus hyvityksenä tulisi kysymykseen, kun muita tehokkaita oikeussuojakeinoja ei olisi saatavissa. Korvausvastuu kohdistuisi valtion ohella muihinkin julkisyhteisöihin kuten kuntiin ja hyvinvointialueisiin sekä myös sellaisiin yksityisiin yhteisöihin, jotka harjoittavat perus- ja ihmisoikeuksien kannalta julkista toimintaa (HE 309/1993 vp s. 26).

Ehdotetulla sääntelyllä olisi keskeinen merkitys perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta, kun korvausvastuu ilmenisi jatkossa selvästi laista. Ehdotus siten osaltaan myös toteuttaa perustuslain 80 §:n 1 momentista ilmenevää vaatimusta, jonka mukaan yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä lailla. Tässä tapauksessa ei ole sinänsä kysymys siitä, mistä asioista ei voida perustuslain 80 §:n mukaan säätää asetuksella, mutta on tärkeää, että yksilön oikeuksien kannalta keskeinen hyvitysmahdollisuus ei jää pelkästään oikeuskäytännön varaan, kun asiasta voidaan säätää myös kansallisesti.

Huomioon on otettava myös ehdotettu laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista. Laki korvaisi SyytKorvL:n, mutta olisi sitä soveltamisalaltaan selvästi laajempi. Lailla paitsi laajennettaisiin aiheettomasti vapautensa menettäneen oikeutta saada valtiolta korvausta vapauden menetyksen vuoksi, myös säädettäisiin rikosoikeudellisen pakkokeinon kohteeksi joutuneelle oikeus korvaukseen silloin, kun esitutkinnassa on jouduttu puuttumaan olennaisella tavalla epäillyn perusoikeuksiin, mutta esitutkinta ei sitten johdakaan syyteharkintaan, syytteen nostamiseen tai syylliseksi toteamiseen. Ehdotettu valtion ankaran vastuun laajentaminen perustuu siihen, että valtion vastatessa rikosoikeudellisen järjestelmän ylläpidosta ja muun lakiin perustuvan pakkovallan käytöstä sen tulee ottaa myös vastuu siitä, että pakkotoimet joskus väistämättä osoittautuvat aiheettomiksi.

9.6 Henkilökohtainen vapaus

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Pykälän 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Pykälän viimeisen virkkeen mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettu lailla turvaaminen merkitsee perustuslailista toimeksiantoa siitä, että vapautensa menettäneelle kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tarkoittamalla tavalla. Siihen sisältyy muun muassa oikeudenvastaisen vapaudenriiston kohteeksi joutuneen oikeus vahingonkorvaukseen (HE 309/1993 vp s. 49).

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan tarkastellut perustuslain 7 §:ssä tarkoitettua vapaudenmenetystä useissa eri yhteyksissä, kuten valvontarangaistuksen (PeVL 30/2010 vp s. 2), yhdistelmärangaistuksen (PeVL 10/2017 vp s. 4), kehitysvammaisten tahdosta riippumattoman erityishuollon (PeVL 12/2016 vp s. 4, PeVL 15/2015 vp s. 3), konkurssilain painostusvankeuden (PeVL 13/2003 vp s. 3), lastensuojelulain poistumiskiellon ja eristämisen (PeVL 5/2006 vp s. 6–7) sekä tartuntatautilain eristämisen ja karanteenin (PeVL 32/2020 vp s. 5, PeVL 11/2016 vp s. 5, PeVL 26/2006 vp s. 3) kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan myös pitkään jatkuva poistumisen estäminen merkitsee perustuslaissa tarkoitettua vapauden riistämistä (PeVL 43/2010 vp s. 3, PeVL 5/2006 vp s. 6, myös HE 309/1993 vp s. 48).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla sisältää niin ikään määräyksiä henkilökohtaisesta vapaudesta ja vapaudenriiston edellytyksistä. Artikla sisältää yksityiskohtaisen ja tyhjentävän luettelon vapaudenriiston hyväksyttävistä perusteista sekä myös määräyksen siitä, että artiklan vastaisesti vapaudenriiston kohteeksi joutuneella on täytäntöönpanokelpoinen oikeus vahingonkorvaukseen. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 9 artikla vastaa pitkälti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaa. Näiden artiklojen asettamia vaatimuksia vahinkojen korvaamisen kannalta on käsitelty tarkemmin jaksossa 2.2.3.1. Kokoavasti voidaan todeta, ettei korvausjärjestelmältä voida nimenomaisesti katsoa edellytettävän tuottamuksesta riippumatonta ankaraa vastuuta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 5 kappale ei toisaalta myöskään aseta korvausvastuun edellytykseksi sitä, että sopimuksen vastaista vapaudenriistoa määrättäessä olisi syyllistytty tahallisuuteen tai tuottamukseen.

Edellä mainittu laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista toteuttaisi osaltaan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä tarkoitettua toimeksiantoa. Rikosperspektiivisessä vapaudenmenetyksessä valtion korvausvastuu on perinteisesti määräytynyt SyytKorvL:n nojalla tuottamuksesta riippumattoman ankaran vastuun perusteella. Tätä valtion korvausvelvollisuutta ehdotetaan täsmennettäväksi sääntelyn perusteisiin kuitenkin puuttumatta.

Ehdotus sisältäisi myös yleisen säännöksen oikeudesta saada korvausta muustakin kuin rikosperusteisesta vapaudenmenetyksestä, silloin kun vapauden menetys osoitetaan laissa tarkoitettuun tavoin aiheettomaksi tai siihen ei ole ollut laillisia perusteita. Ehdotettu sääntely merkitsisi, että muulla kuin rikosoikeudellisella perusteella vapautensa menettäneen oikeus saada korvausta valtion ankaran vastuun mukaisesti turvattaisiin lailla. Tältä osin ehdotus liittyy olennaisesti perustuslain 7 §:n 3 momenttiin. Ehdotus tarkoittaisi myös sitä, että silloin, kun tällaiselle vapaudenmenetykselle ei ole ollut laillisia perusteita, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 ja 5 kappaaleessa edellytettyä valtion korvausvelvollisuutta varten olisi laissa nimenomainen säännös.

9.7 Johtopäätös

Edellisistä jaksoista ilmenevän perusteella ei ole estettä sille, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten kysymysten periaatteellisen merkityksen vuoksi olisi kuitenkin suotavaa, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki

vahingonkorvauslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 5 §,
muutetaan 3 luvun 1 §:n 2 momentti sekä 2 ja 4 §, 4 luvun 2 §:n 2 momentti ja 7 luvun 1 §, sellaisena kuin niistä on 4 luvun 2 §:n 2 momentti laissa 373/1979, sekä
lisätään 3 lukuun siitä lailla 857/1978 kumotun 3 §:n tilalle uusi 3 § ja siitä lailla 1051/2010 kumotun 7 §:n tilalle uusi 7 § sekä 4 luvun 3 §:ään uusi 2 momentti, seuraavasti:

3 luku

Työnantajan ja julkisyhteisön korvausvastuu

1 §

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee vastaavasti valtiota, hyvinvointialuetta, kuntaa ja muuta julkista yhteisöä tai laitosta, kun vahinko on aiheutunut sellaisen julkisyhteisön työntekijän taikka yhteisöön virka- tai siihen verrattavassa palvelussuhteessa olevan henkilön virheestä tai laiminlyönnistä julkisyhteisön toiminnassa.

2 §

Julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon.

Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, jolle on lailla tai lain nojalla annettu julkinen hallintotehtävä. Jos tämä yhteisö ei ilmeisesti kykene korvausta maksamaan, korvausta voidaan vaatia asianomaiselta julkisyhteisöltä. Vahingon kärsineen oikeus vaatia korvausta muulta yhteisöltä tai korvausvelvolliselta siirtyy julkisyhteisölle siltä osin kuin tämä on korvausta maksanut.

3 §

Julkisyhteisö on, sen lisäksi mitä 5 luvun 1 §:ssä säädetään, velvollinen korvaamaan mainitussa lainkohdassa tarkoitetun taloudellisen vahingon, joka on aiheutettu yhteisön toiminnassa virheen tai laiminlyönnin vuoksi vääriä tietoja antamalla. Julkisyhteisö on korvausvelvollinen kuitenkin vain, jos vahingon kärsineellä on ollut perusteltu aihe luottaa tietojen oikeellisuuteen ja korvausvelvollisuutta on pidettävä kohtuullisena ottaen huomioon tietojen antamisen tarkoitus ja merkitys sekä tietojen antamiseen liittyvät ja muut olosuhteet

Mitä 1 momentissa säädetään, ei estä vaatimasta korvausta 5 luvun 1 §:n nojalla.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään julkisyhteisöstä, koskee myös muuta yhteisöä, kun vahinko on aiheutettu sen toiminnassa julkista hallintotehtävää hoidettaessa.

4 §

Jos vahinko julkista valtaa käytettäessä on aiheutettu virheellisellä päätöksellä ja vahinkoa kärsinyt on laiminlyönyt hakea päätökseen muutosta tai oikaisua ilman pätevää syytä, korvaus voidaan evätä siltä osin kuin vahinko olisi voitu tällä tavoin välttää. Korvausta ei kuitenkaan voida evätä siltä osin kuin epäämistä voidaan olosuhteet huomioon ottaen pitää kohtuuttomana.

7 §

Jos perustuslaissa (731/1999) turvattua perusoikeutta taikka Suomea sitovassa kansainvälisessä ihmisoikeussopimuksessa turvattua ihmisoikeutta on loukattu, valtion tai muun loukkauksesta vastuussa olevan julkisyhteisön tai julkista hallintotehtävää hoitavan muun yhteisön on korvattava loukkauksella aiheutettu vahinko siinä määrin kuin loukkauksen hyvittäminen sitä edellyttää ja sen estämättä, mitä korvauksen edellytyksistä säädetään 5 luvun 1 ja 6 §:ssä. Korvausta määrättäessä ei sovelleta tämän luvun 6 §:ää. Mitä 2 §:ssä säädetään julkisyhteisön korvausvastuusta ja oikeuden siirtymisestä, koskee myös tämän pykälän mukaista korvausvelvollisuutta.

4 luku

Työntekijän ja virkamiehen korvausvastuu

2 §

Asevelvollisuuslain (1438/2007) nojalla annetun tai muun vastaavan määräyksen perusteella valtion palveluksessa olevalla henkilöllä on sama vastuu kuin virkamiehellä. Sotilaan ja siviilipalvelusvelvollisen henkilökohtaiseen käyttöön annetun omaisuuden vahingoittumisesta tai hukkaamisesta, jonka ei näytetä tapahtuneen palvelustehtävässä, valtiolle tulevaa korvausta määrättäessä noudatetaan 2 luvun säännöksiä.

3 §

Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta, jos julkisyhteisö tai muu yhteisö on suorittanut korvausta 3 luvun 3 tai 7 §:n nojalla, jollei tässä luvussa tarkoitettu korvausvelvollinen ole muulla perusteella velvollinen suorittamaan korvausta vahingosta.

7 luku

Erinäisiä säännöksiä

1 §

Työsopimuksen tai muun sopimuksen ehto, jolla lisätään työntekijän tai virkamiehen tämän lain mukaista korvausvastuuta, on mitätön.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tätä lakia ei sovelleta ennen tämän lain voimaan tuloa aiheutuneeseen vahinkoon.

2.

Laki

vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltaisala

Tässä laissa säädetään vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta valtion varoista.

Tämän lain mukaan korvaus suoritetaan, vaikka korvattava vahinko ei ole aiheutunut kenenkään virheestä tai laiminlyönnistä.

Sotilaskurinpidoista ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014) säädetään kurinpitomenettelyssä määrätyn kurinpitorangeistuksen hyvittämisestä, kun jo täytäntöön pantu kurinpitorangeistus kumotaan ja poistetaan. Sakon palauttamisesta 2 §:ssä mainitusta syystä säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

Mitä tässä laissa säädetään, ei estä vaatimasta korvausta vahingonkorvauslain tai muun lain nojalla.

2 §

Korvaus aiheettomasta rangaistustuomiosta

Jos joku on kärsinyt vahinkoa sen vuoksi, että hänelle tuomittu rangaistus on pantu kokonaan tai osittain täytäntöön, ja syyte muutoksenhaun vuoksi kokonaan tai osittain hylätään taikka rangaistus muusta syystä poistetaan tai sitä alennetaan, on tuomitulla oikeus saada valtiolta korvaus sen vuoksi, että rangaistus tai se osa siitä, josta hänet on vapautettu, on pantu täytäntöön.

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan myös, jos rangaistustuomio ylimääräisen muutoksenhaun vuoksi puretaan tai poistetaan, ja milloin asiassa toimitetaan uusi käsittely, syyte siinä hylätään taikka rangaistus poistetaan tai sitä alennetaan.

Tuomitulla on oikeus korvaukseen myös siltä osin kuin rangaistus on pantu täytäntöön ilman, että sille on ollut laillista perustetta.

3 §

Korvaus kiellon määrittämisestä

Mitä 2 §:ssä säädetään rangaistuksesta ja sen täytäntöönpanosta, koskee soveltuvien osin myös tuomioistuimen määräämää liiketoimintakieltoa, eläintenpitokieltoa ja metsästyskieltoa sekä muuta vastaavaa kieltoa, joka määrätään rikoksen perusteella, siltä osin kuin kielto on ollut voimassa. Kiellolla tarkoitetaan myös väliaikaista kieltoa.

4 §

Korvaus ajokiellosta

Jos joku on määrätty väliaikaiseen ajokieltoon rikokseen syyllistymistä koskevan epäilyn perusteella eikä teosta nosteta syytettä tai syyte hylätään ja hänen ajo-oikeutensa jatkuu, on hänellä oikeus saada valtiolta kohtuullinen hyvitys ajo-oikeuden menettämisen vuoksi. Sama oikeus on sillä, joka on määrätty ajokieltoon rikokseen syyllistymisen perusteella ja syyte hylätään taikka rangaistustuomio ylimääräisen muutoksenhaun vuoksi kumotaan tai poistetaan ja uudessa käsittelyssä hänet vapautetaan ajokiellosta tai ajokieltoa lyhennetään. Ajokieltoon määrättyllä on oikeus korvaukseen myös, jos edellä tarkoitettu ajokieltopäätös valituksen vuoksi kumotaan. Mitä edellä säädetään ajo-oikeuden menetyksestä, koskee myös alkulukolla valvottua ajo-oikeutta.

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan vain, jos ajokielto on ollut edellä tarkoitetuin tavoin aiheutta voimassa vähintään neljän kuukauden ajan.

5 §

Korvaus epäilylle pakkokeinon käytöstä

Sillä, joka on ollut rikoksesta epäiltynä vapautensa menettäneenä tai jonka vapautta on muutoin rajoitettu, on oikeus saada hänelle tämän vuoksi aiheutuneesta vahingosta valtiolta korvaus, jos:

1) esitutkinta lopetetaan tai päätetään saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi, syyte päätetään jättää nostamatta taikka se jätetään tutkimatta, peruutetaan tai hylätään;

2) rikos on luettu epäillyn syyksi, mutta on ilmeistä, että tämän syyksilukemisen perusteella hän ei olisi voinut menettää vapauttaan tai hänen vapauttaan ei olisi voitu rajoittaa; tai

3) vapauden menetykseen tai rajoitukseen ei ole ollut laillisia edellytyksiä.

Oikeutta korvaukseen 1 momentin 1 ja 2 kohdan nojalla ei kuitenkaan ole, jos vapauden menetys tai rajoitus on kestänyt vähemmän kuin 12 tuntia. Huomioon ei oteta tällöin sitä aikaa, jona epäilty ei ole kuulusteltu tai häneen ole kohdistettu muita tutkintatoimenpiteitä päihtymyksen vuoksi.

Sillä, johon on kohdistettu rikoksesta epäiltynä muu pakkokeino, on oikeus saada 1 momenttia vastaavin edellytyksin korvaus hänelle pakkokeinon vuoksi aiheutuneesta vahingosta, jollei 6 §:stä muuta johdu. Tämä oikeus hänellä on 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa kuitenkin vain, jos pakkokeinolla on olennaisella tavalla puututtu epäillyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, kotirauhaan, yksityiselämään taikka luottamuksellisen viestin suojaan. Mitä edellä säädetään, ei koske pakkokeinoja, jota on käytetty vieraan valtion oikeusapupyynnön johdosta.

6 §

Korvaus epäilylle vakuustakavarikosta

Jos epäillyn omaisuutta on määrätty vakuustakavarikkoon ja vakuustakavarikko osoittautuu 5 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdasta ilmenevästä syystä tarpeettomaksi tai siihen ei ole ollut laillisia edellytyksiä, on epäillyllä oikeus saada korvaus siitä vahingosta, joka vakuustakavarikosta on hänelle aiheutunut. Mitä tässä pykälässä säädetään vakuustakavarikosta, koskee myös väliaikaista vakuustakavarikkoa.

Vakuustakavarikosta, joka on määrätty asianomistajan vaatimuksesta, on lisäksi voimassa, mitä pakkokeinolain (806/2011) 6 luvun 11 §:ssä säädetään.

Mitä tässä pykälässä säädetään, ei koske vakuustakavarikkoa, joka on määrätty vieraan valtion oikeusapupyynnön johdosta.

7 §

Korvaus luovutettavaksi pyydetylle vapauden menetyksestä

Jos joku on menettänyt vapautensa tai hänen vapauttaan on muuten rajoitettu vieraan valtion tekemän luovuttamispyynnön johdosta tai luovuttamisen turvaamiseksi ja luovutuksesta kieltäydytään tai pyynnöstä on luovuttu, on hänellä oikeus saada korvaus vapautensa menettämisestä tai sen rajoittamisesta tämän lain mukaisesti. Sama on voimassa, jos vieraassa valtiossa ei nosteta luovutettua vastaan syytettä, syyte hylätään taikka rangaistustuomio puretaan.

Mitä 5 §:ssä säädetään vapauden menetyksestä tai rajoittamisesta, sovelletaan myös, jos joku on vieraassa valtiossa otettu säilöön tai hänen vapauttaan on siellä muuten rajoitettu Suomen tekemän luovuttamispyynnön vuoksi tai luovuttamisen turvaamiseksi.

8 §

Korvaus muulle kuin epäillylle pakkokeinon käytöstä

Jos pakkokeinon käytöstä on aiheutunut vahinkoa muulle kuin epäillylle, on hänellä oikeus saada siitä korvaus 12 ja 13 §:n mukaisesti. Tätä oikeutta ei kuitenkaan ole, jos vahingon kärsineellä on sellainen yhteys epäiltyyn tai tutkittavaan asiaan, että vahingon korvaamista ei voida pitää hyväksyttävänä.

9 §

Korvaus salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä

Jos poliisi tai muu viranomainen on kohdistanut johonkin henkilöön rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi poliisilaissa tai muussa laissa tarkoitettuja salaisia tiedonhankintakeinoja tai siviilitiedustelussa vastaavia tiedustelumetelmiä, 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.

10 §

Muun pakkotoimen käytöstä sivulliselle aiheutuneen vahingon korvaaminen

Jos poliisin tai rajavartiolaitoksen taikka muun viranomaisen suorittamasta muusta pakkotoimesta kuin pakkokeinon käytöstä on aiheutunut sivulliselle vahinkoa, korvataan se 12 ja 13 §:n mukaisesti.

11 §

Korvaus muusta vapaudenmenetyksestä

Sillä, joka on muussa kuin 2, 5 tai 7 §:ssä tarkoitettussa tapauksessa menettänyt lain perusteella vapautensa tai jonka vapautta on muuten rajoitettu, on oikeus saada siitä valtiolta korvaus, jos vapauden menetykseen tai rajoitukseen ei ole ollut laillisia edellytyksiä tai ilmenee muu seikka, joka selvästi osoittaa, että vapauden menetyksen tai rajoituksen aiheuttaneeseen päätökseen tai toimenpiteeseen ei ole ollut aihetta.

12 §

Korvauksen epääminen ja sovittelu

Korvaus voidaan jättää kokonaan tai osaksi maksamatta, jos vahingon kärsinyt on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta aiheuttanut vapauden menetyksen tai rajoituksen tai muun pakkotoimen. Korvausta ei myöskään makseta rikoksesta epäillylle, jos hänen osaltaan on luovuttu toimenpiteistä, mutta hänen on kuitenkin katsottu syyllistyneen rikokseen, jonka perusteella häneen olisi voitu kohdistaa pakkokeino.

Korvausta voidaan sovittaa, jos täyden korvauksen suorittamista ei voida olosuhteet huomioon ottaen pitää kohtuullisena. Jos vapauden menetyksen tai rajoituksen aika on vähennetty rangaistuksesta, voidaan korvausta tämän perusteella alentaa sen mukaan kuin se on kohtuullista.

Korvaus voidaan myös evätä, jos korvauksen maksamista ei olisi erityisten syiden vuoksi pidättävä hyväksyttävänä.

13 §

Korvattavat vahingot

Vahingonkorvaus käsittää tämän pykälän mukaisesti hyvityksen henkilövahingosta ja esinevahingosta sekä myös sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon, samoin kuin kärsimyksestä.

Henkilö- ja esinevahingon korvaamisesta on voimassa, mitä siitä säädetään vahingonkorvauslain 5 luvun 2–4, 4 b, 5, 7 ja 8 §:ssä.

Edellä 10 §:ssä tarkoitettussa tapauksessa korvausta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon, suoritetaan siltä osin kuin korvauksen suorittamista on toimenpiteen laatu ja vahingon kärsineen olosuhteet huomioon ottaen pidettävä kohtuullisena.

Korvausta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilövahinkoon tai esinevahinkoon ja kärsimyksestä, ei suoriteta, jos vahinkoa tai loukkausta on pidettävä vähäisenä tai jos vahingon kärsineen muuten voidaan kohtuudella edellyttää sen sietävän. Tämä ei kuitenkaan koske vahinkoa, joka on aiheutunut vapauden menetyksestä tai rajoituksesta.

14 §

Esitutinnan vireilläolon merkitys

Kun on kulunut kolme vuotta siitä, kun epäillyn vapauden menetys tai rajoitus on päätynyt ja esitutkinta on epäiltyä koskevin osin edelleen kesken, korvausta voidaan suorittaa 5 §:n 1 momentin 1 kohdan estämättä ja korvausta hakea, jollei esitutkinnasta johtuvasta painavasta syystä muuta johdu. Käsittelyä voidaan tällöin lykätä kerrallaan enintään kahdeksi vuodeksi, ja yhteensä enintään neljäksi vuodeksi. Jos käsittelyä on lykätty, on suoritettavalle korvaukselle maksettava kuuden prosentin vuosittainen korko vapauden menetyksen tai rajoituksen päättymisestä alkaen.

15 §

Toimivaltainen viranomainen

Tämän lain soveltamisalaan kuuluvissa vahingonkorvausasioissa toimivaltainen viranomainen on Valtiokonttori.

16 §

Korvauksen hakeminen

Korvausta on haettava viimeistään kolmen vuoden kuluttua siitä, kun oikeus korvaukseen on syntynyt ja hakijan voidaan katsoa olevan tästä oikeudesta tietoinen.

17 §

Kuuleminen

Valtiokonttorin tulee ennen vahingonkorvausasian ratkaisua varata sille viranomaiselle, jonka toimialalla vahinko on aiheutettu, tilaisuus tulla kuulluksi, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Jos asia koskee tuomioistuinta, tilaisuus on varattava Tuomioistuinvirastolle.

18 §

Korvausvaatimuksen ratkaisu ja valituskielto

Valtiokonttorin on annettava valtion varoista maksettavasta vahingonkorvauksesta kirjallinen ratkaisu.

Valtiokonttorin ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla. Ratkaisuun tyytymätön voi nostaa kanteen valtiota vastaan käräjäoikeudessa riita-asioista säädettyssä järjestyksessä. Valtiokonttorin tulee ilmoittaa tästä mahdollisuudesta hakijalle korvausratkaisun antamisen yhteydessä.

19 §

Oikeuden raukeaminen

Oikeus korvaukseen kärsimyksestä raukeaa, jos vahinkoa kärsinyt kuolee ennen korvauksen hakemista.

20 §

Siirtokielto

Oikeus korvaukseen ei ole toiselle siirrettävissä, ennen kuin korvauspäätös on saanut lainvoiman. Tästä on korvauspäätöksessä mainittava.

21 §

Hallintolain soveltaminen

Vahingonkorvausasioiden käsittelyyn Valtiokonttorissa sovelletaan hallintolakia (434/2003) siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä.

22 §

Kulujen korvaaminen

Kun Valtiokonttori myöntää korvausta tämän lain nojalla, sen on maksettava hakijalle kohtuullinen korvaus tälle korvauksen hakemisesta aiheutuneista kuluista. Tämä korvaus voidaan maksaa myös hakijan asiamiehelle.

Hakijalla on oikeus saada kohtuullinen korvaus myös niistä oikeudenkäyntikuluista, jotka hänelle on aiheutunut tässä laissa tarkoitetun pakkokeinoasian käsittelystä.

23 §

Valtiokonttorin oikeus saada tietoja

Valtiokonttorilla on salassapitosäännösten ja -määräysten estämättä oikeus pyynnöstä saada maksutta

1) tuomioistuimelta, esitutkinta-, syyttäjä- ja ulosottoviranomaisilta, Maahanmuuttovirastolta ja Rikosseuraamuslaitokselta tai muulta pakkotoimia käyttäneeltä viranomaiselta niiden hallussa olevat korvausasian selvittämiseksi välttämättömät asiakirjat ja tiedot; sekä

2) Kansaneläkelaitokselta, Eläketurvakeskukselta, Verohallinnolta ja vakuutuslaitokselta tai muulta etuuden myöntäjältä asiakirjat ja tiedot korvaukseen oikeutetun työsuhteista, yrittäjätyöstä ja ansioista, hänelle maksetuista etuuksista ja muista korvausasian ratkaisemista varten välttämättömistä tiedoista. Lisäksi Valtiokonttorilla on oikeus saada korvauksen hakijan työnantajalta ja työttömyyskassalta korvausasian selvittämiseksi välttämättömät tiedot.

Edellä 1 momentissa tarkoitetulla viranomaisella ei ole kuitenkaan velvollisuutta luovuttaa asiakirjoja ja tietoja salaisista tiedonhankintakeinoista ennen kuin niiden käyttämisestä on laissa säädetyn mukaisesti ilmoitettu kohteena olleelle henkilölle.

24 §

Valtion takautumisoikeus

Jos valtiolta tämän lain nojalla korvausta saanut olisi voinut hakea saman korvauksen muun lain nojalla kolmannelta henkilöltä, valtiolla on oikeus vaatia maksamansa määrä tältä takaisin. Valtion takautumisoikeudesta on noudatettava, mitä siitä muualla säädetään.

25 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annettu laki (422/1974).

Tätä lakia sovelletaan myös, jos toimenpide, josta korvausta vaaditaan, on alkanut, mutta ei ole päättynyt ennen tämän lain voimaantuloa. Lain 6 §:ää ei kuitenkaan sovelleta, jos vakuutustakavarikosta tai väliaikaisesta vakuustakavarikosta on määrätty ennen lain voimaantuloa.

Ennen tämän lain voimaantuloa valtiolle esitettyihin korvausvaatimuksiin sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

3.

Laki

pakkokeinolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan pakkokeinolain (806/2011) 6 luvun 11 §, seuraavasti:

6 luku

Vakuustakavarikko

11 §

Vahingonkorvausvastuu ja kulujen korvaaminen

Vakuustakavarikosta ja väliaikaisesta vakuustakavarikosta aiheutuneen vahingon korvaamisesta säädetään vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annetussa laissa (/).

Jos vakuustakavarikko on määrätty asianomistajan vaatimuksesta, on asianomistajan korvausvelvollisuudesta soveltuvin osin voimassa, mitä mainitussa laissa säädetään valtion korvausvelvollisuudesta. Edellä säädettyä ei kuitenkaan sovelleta, jos vakuustakavarikko on määrätty ilman, että siihen on ollut laillisia edellytyksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tätä lakia ei sovelleta, jos vakuustakavarikosta tai väliaikaisesta vakuustakavarikosta on määrätty ennen tämän lain voimaantuloa.

4.

Laki

valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain (978/2014) 1 §:n 2 momentin 2 kohta ja
lisätään 1 §:ään uusi 4 momentti ja lakiin uusi 2 a §, seuraavasti:

1 §

Soveltamisala

Vapauden menetyksistä ja eräistä muista pakkotoimista valtion varoista suoritettavista korvauksista säädetään erikseen.

2 a §

Tuomioistuimen päätökseen perustuvan korvaushakemuksen käsittely

Jos vaatimus koskee tuomioistuimen päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamista eikä tuomioistuimen päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa, korvausvaatimus on käsiteltävä tuomioistuimessa, jollei valtion korvausvelvollisuutta voida pitää selvänä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

poliisilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poliisilain (872/2011) 8 luku, seuraavasti:

8 luku

Vahingonkorvaus ja palkkio

1 §

Avustustyöstä maksettava korvaus ja palkkio

Avustustyöhön 9 luvun 3 tai 4 §:n mukaisesti osallistuneelle henkilölle maksetaan valtion varoista korvaus tehtävässä turmeltuneista tai hävinneistä työvälineistä, vaatteista ja varusteista, vahingoittuneesta kulku- tai kuljetusvälineestä sekä käytetystä polttoaineesta. Avustustyöhön osallistunut on lisäksi oikeutettu saamaan valtion varoista työhön käytetyn ajan mukaan lasketun kohtuullisen palkkion.

Poliisin avustamiseen osallistuneelle sattuneesta tapaturmasta tai saadusta ammattitaidista suoritetaan korvausta valtion varoista samojen perusteiden mukaan kuin työtapa- turma- ja ammattitautilaissa (459/2015) säädetään työtapaturmasta ja ammattitaidista, jollei vahingoittunut muuten ole oikeutettu työtapaturma- ja ammattitautilain tai sotilas- tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta annetun lain (1521/2016) mukaiseen korvaukseen. Tässä momentissa tarkoitettua korvausta koskevan asian käsittelee ensimmäisenä asteena Valtiokonttori.

2 §

Työnantajan ja kunnan oikeus

Jos vahingoittuneen työnantaja tai kunta on tämän lain nojalla korvattavassa tapaturma-asiassa maksanut palkkaa, ennakkoa tai muita maksuja, työnantajan ja kunnan oikeudesta on voimassa, mitä työtapaturma- ja ammattitautilain 139 §:ssä säädetään työnantajan oikeudesta.

3 §

Vahingon selvittäminen

Poliisimiehen on viivytyksettä tehtävä esimiehelleen ilmoitus toimenpiteen suorittamisen yhteydessä aiheutuneesta muusta kuin vähäiseksi katsottavasta henkilö- tai esinevahingosta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettun vahingon aiheutumisesta tulee tarvittaessa taikka vahinkoa kärsineen tai virkatoimen suorittaneen pyynnöstä toimittaa poliisitutkinta, jossa on muun ohessa selvitettävä ne olosuhteet, joissa toimenpide on suoritettu, johto- ja vastuusuhteet toimenpiteen aikana, vahingon määrä sekä vahinkoa kärsineen oman toiminnan tai laiminlyönnin vaikutus vahingon syntymiseen.

Toimenpiteen suorittamisen yhteydessä vammoja saaneelle on viivytyksettä annettava hoitoa ja järjestettävä tarvittaessa lääkärinapua. Jos henkilö ilmoittaa saaneensa vammoja poliisin toimenpiteen vuoksi, hänelle on mahdollisimman pian annettava tilaisuus

päästä lääkärintarkastukseen tai, jos se ei ole välittömästi mahdollista, esteettömän henkilön tarkastettavaksi. Kustannukset hoidosta ja lääkärinavusta suoritetaan ennakolta valtion varoista.

4 §

Korvauksen ja palkkion suorittaminen

Edellä 1 §:ssä tarkoitetun korvauksen ja palkkion suorittamisesta päättää se poliisiyksikkö, jonka alueella toimenpide tai avustustyö taikka pääosa siitä on suoritettu tai jonka puolesta toimenpide on suoritettu. Korvausta on haettava kirjallisesti kuuden kuukauden kuluessa siitä päivästä, jona toimenpide tai avustustyö suoritettiin taikka korvaukseen oikeutettu sai tiedon vahingosta. Erityisestä syystä korvausta voidaan hakea myöhemminkin.

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Poliisiyksikön korvausta koskevaan päätökseen ei kuitenkaan saa hakea muutosta.

Henkilöön kohdistuvan vahingon johdosta korvausta suoritetaan siten kuin valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetussa laissa (978/2014) säädetään.

5 §

Korvaus pakkotoimista ja salaisista tiedonhankintakeinoista

Poliisin pakkotoimista sivulliselle samoin kuin eräiden salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta säädetään vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

6.

Laki

rajavartiolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan rajavartiolain (578/2005) 80, 80 a ja 80 b §, sellaisena kuin ne ovat laissa
749/2014 ja
muutetaan lain 80 d §, sellaisena kuin se on laeissa 749/2014 ja 982/2014, seuraavasti:

80 d §

Korvauksen suorittaminen

Rajavartiolaitoksen pakkotoimista sivulliselle aiheutuneen vahingon korvaamisesta säädetään vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaa päivänä kuuta 20 .

7.

Laki

poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (841/2006) 15 luvun 3 §, sellaisena kuin ne ovat laissa 807/2011, seuraavasti:

15 luku

Vartijat

3 §

Vahingonkorvaus

Vartijan on viivytyksettä ilmoitettava esimiehelleen virkatehtävän suorittamisen yhteydessä syntyneestä muusta kuin vähäiseksi katsottavasta henkilö- tai esinevahingosta. Vahingon korvaamisesta on voimassa, mitä vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annetussa laissa (/) säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

8.

Laki

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (342/2022) 16 §:n 1 momentti, seuraavasti:

16 §

Vahingonkorvaus

Virka-avun antamisen yhteydessä pakkotoimesta sivulliselle aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta on voimassa, mitä vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annetussa laissa (/) säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

9.

Laki

ulosottokaaren 3 luvun 111 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään ulosottokaaren (705/2007) 3 luvun 111 §:ään uusi 2 momentti, seuraavasti:

111 §

Vahingonkorvaus valtion varoista

Pakkotoimen käytöstä sivulliselle aiheutuneen vahingon korvaamisesta säädetään vapauden menetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lagförslag

1.

Lag

om ändring av skadeståndslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i skadeståndslagen (412/1974) 3 kap. 5 §,
 ändras 3 kap. 1 § 2 mom. och 2 samt 4 §, 4 kap. 2 § 2 mom. och 7 kap. 1 §, av dem 4
 kap. 2 § 2 mom. sådant det lyder i lag 373/1979 , samt
fogas till 3 kap. en ny 3 §, i stället för den 3 § som upphävts genom lag 857/1978, och
 en ny 7 §, i stället för den 7 § som upphävts genom lag 1051/2010, samt till 4 kap. 3 §,
 §, sådan den lyder i lag 1423/1991, ett nytt 2 mom. som följer:

3 kap.

Arbetsgivares och offentligt samfunds skadeståndsansvar

1 §

Det som föreskrivs i 1 mom. gäller på motsvarande sätt staten, välfärdsområdet, kommunen och andra offentliga samfund, när skada genom fel eller försummelse har förorsakats i ett sådant offentligt samfunds verksamhet av samfundets arbetstagare eller av en person i tjänsteförhållande eller därmed jämförligt anställningsförhållande till samfundet.

2 §

Offentliga samfund är skyldiga att ersätta skada som förorsakats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning.

Samma skadeståndsskyldighet gäller andra samfund som genom lag eller med stöd av lag har anförtratts offentliga förvaltningsuppgifter. Om ett sådant samfund uppenbarligen inte kan betala ersättning, kan det behöriga offentliga samfundet krävas på ersättning. Den skadelidandes rätt att kräva ersättning av det andra samfundet eller av en annan ersättningsskyldig överförs på det offentliga samfundet till den del som det har betalat ersättning.

3 §

Ett offentligt samfund är, utöver vad som anges i 5 kap. 1 §, skyldigt att ersätta den ekonomiska skada som avses i den paragrafen och som har orsakats på grund av ett fel eller en försummelse i samfundets verksamhet genom lämnande av oriktiga uppgifter. Ett offentligt samfund är dock ersättningsskyldigt endast om den skadelidande har haft grundad anledning att lita på uppgifternas riktighet och ersättningsskyldigheten ska anses skälig med beaktande av syftet med och betydelsen av lämnandet av uppgifter och med beaktande av omständigheterna i samband med lämnandet av uppgifter och övriga omständigheter.

4 §

Om en skada vid myndighetsutövning har orsakats genom ett felaktigt beslut och den skadelidande utan giltig orsak har underlåtit att söka ändring och begära omprövning av beslutet, kan ersättning förvägras till den del som skadan på detta sätt skulle ha kunnat undvikas. . Ersättning kan dock inte förvägras till den del som det kan anses vara oskäligt med hänsyn till omständigheterna.

7 §

Om en grundläggande fri- eller rättighet som tryggas i grundlagen (731/1999) eller en mänsklig rättighet som tryggas i en internationell konvention om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland har kränkts, ska staten eller ett annat offentligt samfund som är ansvarigt för kränkningen eller ett annat samfund som sköter offentliga förvaltningsuppgifter ersätta den skada som kränkningen orsakat i den mån som gottgörelse av kränkningen förutsätter det, trots vad som föreskrivs om förutsättningar för ersättning i 5 kap. 1 och 6 §. Vid fastställande av ersättning tillämpas inte 6 § i detta kapitel. Det som i 2 § föreskrivs om offentliga samfunds skadeståndsansvar och om överföring av rätten att kräva ersättning gäller också ersättningsskyldighet i enlighet med denna paragraf.

4 kap.

Arbetstagares och tjänstemans skadeståndsansvar

2 §

Den som är i statens tjänst på grundval av ett förordnande med stöd av värnpliktslagen (1438/2007) eller på grundval av annat motsvarande förordnande har samma ansvar som en tjänsteman. I fråga om fastställande av ersättning till staten för att sådan egendom som överlämnats till en militärpersons eller civiltjänstgörarens personliga bruk skadats eller förkommit iaktas bestämmelserna i 2 kap., om det inte visas att skadan eller förkommandet inträffat under tjänsteutövning.

3 §

Det som föreskrivs i 1 mom. tillämpas dock inte om ett offentligt samfund eller ett annat samfund har betalat ersättning med stöd av 3 kap. 3 eller 7 §. om inte den som är ersättningsskyldig enligt detta kapitel på andra grunder är skyldig att betala ersättning för skadan.

7 kap

Särskilda stadganden

1 §

Sådana villkor i arbetsavtal eller i andra avtal genom vilka en arbetstagares eller tjänstemans ansvar enligt denna lag utökas är ogiltiga.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Denna lag tillämpas inte på skador som orsakats före ikraftträdandet av denna lag.

2.

Lag**om ersättningar till följd av frihetsberövande och andra tvångsmedel**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Tillämpningsområde

Denna lag innehåller bestämmelser om ersättning av statsmedel för skador som orsakats av frihetsberövande och andra tvångsåtgärder.

Ersättning enligt denna lag betalas även om den skada som ska ersättas inte har orsakats genom fel eller försummelse.

I lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten (255/2014) föreskrivs det om gottgörelse av disciplinstraff som påförts vid ett disciplinärt förfarande när ett redan verkställt disciplinstraff upphävs eller undanröjs. Bestämmelser om återbetalning av böter av orsaker som anges i 2 § finns i lagen om verkställighet av böter (672/2002).

Det som föreskrivs i denna lag hindrar inte att ersättning krävs med stöd av skadeståndslagen (412/1974) eller med stöd av någon annan lag.

2 §

Ersättning för obefogade straffdomar

Om någon har lidit skada på grund av att det straff som denne har dömts till har verkställts helt eller delvis och åtalet helt eller delvis förkastas på grund av ändringssökande eller straffet av annan orsak undanröjs eller sänks, har den dömde rätt att få ersättning av staten på grund av att straffet eller den del av det från vilken den dömde har befriats har blivit verkställt.

Det som föreskrivs i 1 mom. tillämpas också om straffdomen på grund av extraordinärt ändringssökande återbryts eller undanröjs och, när målet behandlas på nytt, om åtalet förkastas eller straffet undanröjs eller sänks.

Den dömde har rätt till ersättning också till den del som straffet har verkställts utan laglig grund.

3 §

Ersättning för meddelade förbud

Det som föreskrivs om straff och verkställigheten av straff i 2 § gäller i tillämpliga delar även av domstol meddelade näringsförbud, djurhållningsförbud och jaktförbud samt övriga motsvarande förbud, som meddelas på grund av brott, till den del som förbudet har varit i kraft. Med förbud avses även temporära förbud.

4 §

Ersättning för körförbud

Om någon har meddelats temporärt körförbud på grund av misstanke om att denne har gjort sig skyldig till brott och åtal inte väcks för gärningen eller åtalet förkastas och dennes körrätt består, har denne rätt att få skäligen gottgörelse av staten på grund av den förlorade körrätten. Samma rätt har den som har meddelats körförbud på grund av att denne har gjort sig skyldig till brott och åtalet förkastas eller straffdomen på grund av extraordinärt ändringssökande upphävs eller undanröjs och dennes körförbud upphör eller förkortas vid ny behandling. Den som har meddelats körförbud har också rätt till ersättning om det beslut om körförbud som avses ovan upphävs till följd av besvär. Vad som ovan föreskrivs om förlorandet av körrätten gäller också alkoholövervakad körrätt.

Det som föreskrivs i 1 mom. tillämpas endast om körförbudet har varit i kraft utan grund på det sätt som avses ovan under minst fyra månaders tid.

5 §

Ersättning till den misstänkte för användning av tvångsmedel

Den som har varit frihetsberövad som misstänkt för brott eller vars frihet på något annat sätt har begränsats har rätt att få ersättning av staten för den skada som orsakats personen, om

- 1) förundersökningen läggs ned eller avslutas utan att saken lämnas till åklagarens prövning, det beslutas att åtal inte väcks eller åtalet lämnas utan prövning, läggs ned eller förkastas.
- 2) ett brott har tillräknats den misstänkte, men det är uppenbart att denne inte hade kunnat berövas sin frihet eller få sin frihet begränsad på grund av detta tillräknande, eller
- 3) inga lagliga förutsättningar för frihetsberövande eller begränsning av friheten har funnits.

Rätten till ersättning med stöd av 1 mom. 1 och 2 punkten gäller dock inte om frihetsberövandet eller begränsningen av friheten har varat mindre än 12 timmar. Denna tid anses inte omfatta den tid under vilken den misstänkte inte har hörts eller inte har varit föremål för andra undersökningsåtgärder på grund av berusning.

Den som har varit föremål för något annat tvångsmedel i egenskap av misstänkt för brott har rätt att få ersättning på motsvarande villkor som i 1 mom. för skada som orsakats denne på grund av tvångsmedlet, om inte något annat följer av 6 §. Denna rätt har personen i de fall som avses i 1 mom. 1 och 2 punkten dock endast om tvångsmedlet har använts på ett sätt som väsentligt ingriper i den misstänktes personliga integritet, hemfrid, privatliv eller skydd för förtroliga meddelanden. Det som föreskrivs ovan gäller inte tvångsmedel som har använts med anledning av att en främmande stat har begärt rättslig hjälp.

6 §

Ersättning till den misstänkte för kvarstad

Om den misstänktes egendom har belagts med kvarstad och kvarstaden av skäl som framgår av 5 § 1 mom. 1 eller 2 punkten visar sig vara onödig eller det inte har funnits lagliga förutsättningar för kvarstaden, har den misstänkte rätt att få ersättning för den skada som kvarstaden har orsakat denne. Vad som i denna paragraf föreskrivs om kvarstad gäller också tillfällig kvarstad.

Vid kvarstad som har meddelats på yrkande av en målsägande iakttas dessutom vad som föreskrivs i 6 kap. 11 § i tvångsmedelslagen (806/2011).

Det som föreskrivs i denna paragraf gäller inte kvarstad som meddelats med anledning av att en främmande stat har begärt rättslig hjälp.

7 §

Ersättning för frihetsberövande till den som begärs utlämnad

Om någon har berövats sin frihet eller dennes frihet på annat sätt har begränsats till följd av att en främmande stat gjort en framställning om utlämning eller för att trygga utlämning och utlämningen förvägras eller framställningen har dragits tillbaka, har personen rätt att få ersättning för frihetsberövandet eller begränsningen av friheten i enlighet med denna lag. Detsamma gäller om det i den främmande staten inte väcks åtal mot den utlämnade eller om åtalet förkastas eller straffdomen återbryts.

Det som i 5 § föreskrivs om frihetsberövande och begränsning av frihet tillämpas också om någon har tagits i förvar i en främmande stat eller om dennes frihet på andra sätt har begränsats på grund av att Finland gjort en framställning om utlämning eller för att trygga utlämning.

8 §

Ersättning till annan än den misstänkte för användning av tvångsmedel

Om användning av tvångsmedel har orsakat någon annan än den misstänkte skada, har denne rätt att få ersättning i enlighet med 12 och 13 §. Den skadelidande har dock inte denna rätt om denne har en sådan koppling till den misstänkte eller den sak som undersöks att ersättning av skadan inte kan anses godtagbar.

9 §

Ersättning för användning av hemliga metoder för inhämtande av information

Om polisen eller en annan myndighet för att förhindra eller avslöja brott eller avvärja fara har utsatt en person för sådana i polislagen eller i någon annan lag avsedda hemliga metoder för inhämtande av information eller sådana motsvarande metoder för underrättelseinhämtning vid civil underrättelseinhämtning som på ett väsentligt sätt har ingripit i dennes hemfrid, privatliv eller skydd för förtroliga meddelanden och det senare framgår att det uppenbarligen inte fanns orsak att utsätta denne för dessa metoder, har personen rätt att få ersättning för den skada som detta orsakat denne.

10 §

Ersättning av skada som orsakats utomstående av användning av andra tvångsåtgärder

Om polisens, Gränsbevakningsväsendets eller en annan myndighets användning av en annan tvångsåtgärd än ett tvångsmedel har orsakat utomstående skada, ersätts den i enlighet med 12 och 13 §.

11 §

Ersättning för annat frihetsberövande

Den som i andra fall än de som avses i 2, 5 och 7 § har berövats sin frihet med stöd av lag eller vars frihet på annat sätt har begränsats har rätt att få ersättning av staten för detta, om det inte har funnits lagliga förutsättningar för frihetsberövandet eller begränsningen av friheten eller om det framkommer andra omständigheter som tydligt visar att det inte har funnits skäl till det beslut eller den åtgärd som ledde till frihetsberövande eller begränsning av friheten.

12 §

Förvägrande och jämkning av ersättning

En ersättning kan lämnas helt eller delvis obetald, om den skadelidande uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet har orsakat frihetsberövandet, begränsningen av friheten eller användningen av en annan tvångsåtgärd. Ersättning betalas inte heller till den som är misstänkt för brott, om det har avståtts från åtgärder för dennes del, men det ändå anses att den misstänkte har gjort sig skyldig till ett brott på basis av vilket tvångsmedel kunde ha använts mot denne.

Ersättningen kan jämkas om betalning av ersättning till fullt belopp inte kan anses skäligt med beaktande av omständigheterna. Om tiden för frihetsberövandet eller begränsningen av friheten har dragits av från straffet, kan ersättningen sänkas på basis av detta enligt vad som är skäligt.

Ersättning kan också förvägras om betalandet av ersättning av särskilda skäl inte kan anses vara godtagbart.

13 §

Skada som ersätts

Skadestånd omfattar i enlighet med denna paragraf gottgörelse för personskada och sakskada samt även för sådan ekonomisk skada som inte står i samband med en person- eller sakskada, liksom för lidande.

I fråga om ersättning av person- och sakskada gäller vad som föreskrivs om saken i 5 kap. 2–4, 4 b, 5, 7 och 8 § i skadeståndslagen.

I fall som avses i 10 § betalas ersättning för ekonomisk skada, som inte står i samband med en person- eller sakskada, till den del som betalandet av ersättningen med beaktande av åtgärdens art och den skadelidandes omständigheter kan anses skäligt.

Ersättning för ekonomisk skada som inte står i samband med en person- eller sakskada och för lidande betalas inte om skadan eller kränkningen bör anses vara ringa eller om den skadelidande annars rimligen kan förutsättas utstå den. Detta gäller dock inte sådan skada som har orsakats av frihetsberövande eller begränsning av friheten.

14 §

Betydelsen av att förundersökningen är aktuell

När tre år har förflutit från upphörandet av berövandet eller begränsningen av den misstänktes frihet och förundersökningen till den del som gäller den misstänkte fortfarande pågår kan ersättning betalas trots bestämmelserna i 5 § 1 mom. 1 punkten och kan ersättning sökas, om inte något annat av vägande skäl följer av förundersökningen. Handläggningen kan då skjutas upp högst två år åt gången och sammanlagt högst fyra år. Om handläggningen har skjutits upp ska det på ersättningen betalas en årlig ränta på sex procent från och med upphörandet av frihetsberövandet eller begränsningen av friheten.

15 §

Behörig myndighet

Behörig myndighet i skadeståndsärenden som hör till tillämpningsområdet för denna lag är Statskontoret.

16 §

Ansökan om ersättning

Ersättning ska sökas senast tre år från det att rätten till ersättning har uppstått och den sökande kan anses vara medveten om rätten.

17 §

Hörande

Innan ett skadeståndsärende avgörs ska Statskontoret ge den myndighet inom vars ansvarsområde skadan har uppkommit tillfälle att bli hörd, om det inte är uppenbart obehövt. Om ärendet gäller en domstol ska Domstolsverket ges tillfälle att bli hört.

18 §

Avgörande av ersättningsanspråk samt besvärsförbud

Statskontoret ska meddela ett skriftligt avgörande om skadestånd som betalas av statsmedel.

Ändring i Statskontorets avgörande får inte sökas genom besvär. Den som är missnöjd med ett avgörande får väcka talan mot staten i tingsrätten på det sätt som föreskrivs i fråga om tvistemål. Statskontoret ska underrätta den sökande om denna möjlighet i samband med att ersättningsavgörandet meddelas.

19 §

När rätten till ersättning förfaller

Rätten till ersättning för lidande förfaller om den skadelidande avlider innan ersättning har sökts.

20 §

Förbud mot överförande

Rätten till ersättning kan inte överföras på någon annan innan beslutet om ersättning har vunnit laga kraft. Detta ska nämnas i beslutet om ersättning.

21 §

Tillämpning av förvaltningslagen

På handläggningen av skadeståndsärenden vid Statskontoret tillämpas förvaltningslagen (434/2003) till den del inte något annat föreskrivs i denna lag.

22 §

Ersättning av kostnader

När Statskontoret beviljar ersättning med stöd av denna lag ska Statskontoret betala en skälig ersättning till den sökande för de kostnader som den sökande haft på grund av sökande av ersättning. Denna ersättning kan också betalas till den sökandes ombud.

Den sökande har rätt till en skälig ersättning också för de rättegångskostnader som har orsakats denne på grund av behandlingen av ett sådant tvångsmedelsärende som avses i denna lag.

23 §

Statskontorets rätt att få uppgifter

Statskontoret har trots bestämmelser och föreskrifter om sekretess rätt att på begäran avgiftsfritt

1) av domstolen, förundersökningsmyndigheten, åklagarmyndigheten, utskökningsmyndigheten, Migrationsverket och Brottsföljdsmyndigheten eller en annan myndighet som använt tvångsåtgärder få de handlingar och uppgifter som dessa innehar och som är nödvändiga för att utreda ett ersättningsärende, och

2) av Folkpensionsanstalten, Pensionsskyddscentralen, Skatteförvaltningen och försäkringsanstalten eller en annan förmånsbeviljare få handlingar och uppgifter om den ersättningsberättigades anställningsförhållanden, företagarbete och inkomster och om förmåner som utbetalats till denne samt andra uppgifter som är nödvändiga för avgörande av ett ersättningsärende. Dessutom har Statskontoret rätt att av ersättningssökandens arbetsgivare och arbetslöshetskassa få de uppgifter som är nödvändiga för att utreda ett ersättningsärende.

En myndighet som avses i 1 mom. är dock inte skyldig att lämna ut handlingar och uppgifter om hemliga metoder för inhämtande av information förrän den som varit föremål för metoderna i enlighet med lag har underrättats om att de använts.

24 §

Statens regressrätt

Om den som har fått ersättning av staten med stöd av denna lag skulle ha kunnat söka samma ersättning av en tredje part med stöd av en annan lag, har staten rätt att kräva tillbaka det betalda beloppet. Angående statens regressrätt ska vad som föreskrivs annanstans iakttas.

25 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Genom denna lag upphävs lagen om ersättning av statens medel som till följd av frihetsberövande skall betalas till oskyldigt häktad eller dömd (422/1974).

Denna lag tillämpas även när den åtgärd för vilken det görs anspråk på ersättning har inletts men inte avslutats före ikraftträdandet av denna lag. Lagens 6 § tillämpas dock inte om kvarstad eller tillfällig kvarstad har meddelats före ikraftträdandet av denna lag.

På de ersättningsanspråk som framställts till staten före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

3.

Lag

om ändring av tvångsmedelslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i tvångsmedelslagen (806/2011) 6 kap. 11 § som följer:

6 kap.

Kvarstad

11 §

Skadeståndsansvar och ersättning för kostnader

Bestämmelser om ersättning för skada orsakad av kvarstad och tillfällig kvarstad finns i lagen om ersättningar till följd av frihetsberövande och andra tvångsmedel (/).

Om kvarstad har meddelats på yrkande av en målsägande, gäller i fråga om målsägandes ersättningsskyldighet i tillämpliga delar vad som i den lagen föreskrivs om statens ersättningsskyldighet. Det som föreskrivs ovan tillämpas dock inte om kvarstad har meddelats utan att det funnits lagliga förutsättningar för det.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Denna lag tillämpas inte om kvarstaden eller den tillfälliga kvarstaden har meddelats före ikraftträdandet av denna lag.

4.

Lag

om ändring av lagen om statens skadeståndsverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om statens skadeståndsverksamhet (978/2014) 1 § 2 mom. 2 punkten
samt
fogas till 1 § ett nytt 4 mom. och till lagen en ny 2 a § som följer:

1 §

Tillämpningsområde

Bestämmelser om ersättningar av statsmedel till följd av frihetsberövande och vissa
andra tvångsmedel utfärdas särskilt.

2 a §

Behandling av ersättningsansökningar som grundas på domstolsbeslut

Om anspråket gäller ersättning för sådan skada som förorsakats genom ett beslut av en domstol och beslutet inte har ändrats eller upphävts och den som har begått felet inte har konstaterats skyldig eller ålagts att ersätta skadan, ska ersättningsanspråket behandlas i domstol, om det inte kan anses vara klart att staten är ersättningsskyldig.

Denna lag träder i kraft den 20 .

5.

Lag**om ändring av polislagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i polislagen (872/2011) 8 kap. som följer:

8 kap.

Skadestånd och arvoden

1 §

Ersättning och arvode för hjälpverksamhet

Till en person som bistått polisen i enlighet med 9 kap. 3 eller 4 § betalas av statens medel ersättning för förstörda eller försvunna arbetsredskap, kläder och utrustning, för skadat färd- eller transportmedel samt för förbrukat bränsle. Den som deltagit i hjälparbete har dessutom rätt att av statens medel få ett skäligt arvode som beräknas enligt den tid som denne har använt för arbetet.

Om en person som bistått polisen i detta arbete drabbats av ett olycksfall eller en yrkessjukdom, betalas ersättning av statens medel enligt samma grunder som gäller för olycksfall i arbetet eller yrkessjukdom enligt lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar (459/2015), om inte den skadade annars har rätt till ersättning enligt lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar eller lagen om ersättning för olycksfall i militärtjänst och tjänstgöringsrelaterad sjukdom (1521/2016). Ärenden som gäller ersättning enligt detta moment behandlas av Statskontoret som första instans.

2 §

Arbetsgivarens och kommunens rätt

Om en skadad persons arbetsgivare eller kommunen i ett olycksfallsärende där ersättning ska betalas enligt denna lag har betalt lön eller förskott eller andra betalningar, gäller i fråga om arbetsgivarens och kommunens rätt det som i 139 § i lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar föreskrivs om arbetsgivarens rätt.

3 §

Skadeutredning

En polisman ska utan dröjsmål göra anmälan hos sin förman om en person- eller sakskada som uppstått i samband med en åtgärd, om skadan inte kan anses som ringa.

Vid behov eller på begäran av den skadelidande eller den som utfört tjänsteåtgärden ska det göras en polisundersökning om hur den skada som avses i 1 mom. har orsakats. I undersökningen ska det utredas bland annat under vilka omständigheter åtgärden har utförts, lednings- och ansvarsförhållandena i samband med åtgärden, skadans storlek samt i vilken mån den skadelidande genom sitt eget handlande eller sina egna försummelser har medverkat till att skadan uppkommit.

Den som skadats i samband med en åtgärd ska utan dröjsmål ges vård och vid behov ska läkarhjälp ordnas. Om en person uppger sig ha fått skador på grund av en polisiär åtgärd ska denne så snart som möjligt ges tillfälle att bli undersökt av en läkare eller, om

detta inte omedelbart är möjligt, av en ojävig person. Kostnaderna för vården och läkarhjälp ska betalas i förskott av statens medel.

4 §

Betalning av ersättning och arvode

Beslut om betalning av ersättning och arvode enligt 1 § fattas av den polisenhet inom vars område åtgärderna eller hjälpverksamheten eller huvuddelen av dessa har utförts eller för vars räkning åtgärderna har vidtagits. Ansökan om ersättning ska göras skriftligen inom sex månader från den dag då åtgärden eller hjälparbetet utfördes eller den ersättningsberättigade fick vetskap om skadan. Av särskilda skäl får ersättning sökas också senare.

Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. I en polisenhets beslut om ersättning får ändring dock inte sökas.

Ersättning för personskador betalas i enlighet med lagen om statens skadeståndsverksamhet (978/2014).

5 §

Ersättning för tvångsåtgärder och för hemliga metoder för inhämtande av information

Bestämmelser om ersättning för skador som orsakats utomstående genom tvångsåtgärder som polisen vidtagit och för skador som orsakats genom användning av vissa hemliga metoder för inhämtande av information finns i lagen om ersättningar till följd av frihetsberövande och andra tvångsmedel (/).

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

6.

Lag

om ändring av gränsbevakningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i gränsbevakningslagen (578/2005) 80, 80 a och 80 b §, sådana de lyder i lag
749/2014, och
ändras 80 d §, sådan den lyder i lagarna 749/2014 och 982/2014, som följer:

80 d §

Betalning av ersättning

Bestämmelser om ersättning för skador som orsakats utomstående genom tvångsåtgärder som gränsbevakningsväsendet vidtagit finns i lagen om ersättningar till följd av frihetsberövande och andra tvångsmedel (/).

Denna lag träder i kraft den 20 .

7.

Lag

om ändring av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen (841/2006) 15 kap. 3 §, sådan den lyder i lag 807/2011, som följer:

15 kap.

Väktare

3 §

Skadestånd

En väktare ska utan dröjsmål underrätta sin förman om en person- eller sakskada som uppstått i samband med ett tjänsteuppdrag, om skadan inte kan anses som ringa. I fråga om ersättning för skador gäller vad som föreskrivs i lagen om ersättningar till följd av frihetsberövande och andra tvångsmedel (/).

Denna lag träder i kraft den 20 .

8.

Lag

om ändring av 16 § i lagen om Försvarsmaktens handräckning till polisen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om Försvarsmaktens handräckning till polisen (342/2022) 16 § 1 mom.
som följer:

16 §

Skadestånd

I fråga om ersättning för skador som orsakats en utomstående genom en tvångsåtgärd
i samband med handräckning gäller vad som föreskrivs i lagen om ersättningar till följd
av frihetsberövande och andra tvångsmedel (/).

Denna lag träder i kraft den 20 .

9.

Lag

om ändring av 3 kap. 111 § i utsökningsbalken

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till 3 kap. 111 § i utsökningsbalken (705/2007) ett nytt 2 mom. som följer:

111 §

Skadestånd av statens medel

Bestämmelser om ersättning för skador som orsakats utomstående genom användning av tvångsåtgärder finns i lagen om ersättningar till följd av frihetsberövande och andra tvångsmedel (/).

Denna lag träder i kraft den 20 .

Rinnakkaistekstit

1.

Laki

vahingonkorvauslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 5 §,
muutetaan 3 luvun 1 §:n 2 momentti sekä 2 ja 4 §, 4 luvun 2 §:n 2 momentti ja 7 luvun
 1 §, sellaisena kuin niistä on 4 luvun 2 §:n 2 momentti laissa 373/1979, sekä
lisätään 3 lukuun siitä lailla 857/1978 kumotun 3 §:n tilalle uusi 3 § ja siitä lailla
 1051/2010 kumotun 7 §:n tilalle uusi 7 § sekä 4 luvun 3 §:ään uusi 2 momentti, seuraa-
 vasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 luku

3 luku

**Työnantajan ja julkisyhteisön korvausvas-
tuu**

**Työnantajan ja julkisyhteisön korvausvas-
tuu**

1 §

1 §

Mitä 1 momentissa *on sanottu* työnanta-
 jasta, koskee vastaavasti valtiota, kuntaa ja
 muuta julkista yhteisöä tai laitosta, kun va-
 hinko on aiheutunut sellaisen julkisyhteisön
 työntekijän taikka yhteisöön virka- tai siihen
 verrattavassa palvelussuhteessa olevan henki-
 lön virheestä tai laiminlyönnistä toiminnassa,
jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämi-
senä.

Mitä 1 momentissa *säädetään*, koskee vas-
 taavasti valtiota, *hyvinvointialuetta*, kuntaa ja
 muuta julkista yhteisöä tai laitosta, kun va-
 hinko on aiheutunut sellaisen julkisyhteisön
 työntekijän taikka yhteisöön virka- tai siihen
 verrattavassa palvelussuhteessa olevan henki-
 lön virheestä tai laiminlyönnistä *julkisyhteis-*
ön toiminnassa.

2 §

2 §

Julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan
 julkista valtaa käytettäessä virheen tai laimin-
 lyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama
 korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä,
 joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän val-
 tuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää.

Edellä 1 momentissa säädetty vastuu yhteis-
söllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai teh-
tävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus
huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaa-
timuksia ei ole noudatettu.

Julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan
 julkista valtaa käytettäessä virheen tai laimin-
 lyönnin johdosta aiheutuneen vahingon.

Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, *jolle on lailla tai lain nojalla annettu julkisen hallintotehtävä. Jos tämä yhteisö ei ilmeisesti kykene korvausta maksamaan, korvausta voidaan vaatia asianomaiselta julkisyhteisöltä. Vahingon kärsineen oikeus vaatia korvausta muulta yhteisöltä tai korvausvelvolliselta siirtyy julkisyhteisölle siltä osin kuin tämä on korvausta maksanut.*

(uusi)

3 §

Julkisyyhteisö on, sen lisäksi mitä 5 luvun 1 §:ssä säädetään, velvollinen korvaamaan mainitussa lainkohdassa tarkoitetun taloudellisen vahingon, joka on aiheutettu yhteisön toiminnassa virheen tai laiminlyönnin vuoksi vääriä tietoja antamalla. Julkisyyhteisö on korvausvelvollinen kuitenkin vain, jos vahingon kärsineellä on ollut perusteltu aihe luottaa tietojen oikeellisuuteen ja korvausvelvollisuutta on pidettävä kohtuullisena ottaen huomioon tietojen antamisen tarkoitus ja merkitys sekä tietojen antamiseen liittyvät ja muut olosuhteet

Mitä 1 momentissa säädetään, ei estä vaatimasta korvausta 5 luvun 1 §:n nojalla.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään julkisyyhteisöstä, koskee myös muuta yhteisöä, kun vahinko on aiheutettu sen toiminnassa julkista hallintotehtävää hoidettaessa.

4 §

4 §

Jos valtion tai kunnan viranomaisen virheellisen ratkaisun johdosta vahinkoa kärsinyt on pätevältä syyttä jättänyt hakematta muutosta siihen, ei hänellä ole oikeutta saada valtiolta tai kunnalta korvausta vahingosta, jolta hän hakemalla muutosta olisi voinut välttyä.

Jos vahinko julkista valtaa käytettäessä on aiheutettu virheellisellä päätöksellä ja vahinkoa kärsinyt on laiminlyönyt hakea päätökseen muutosta tai oikaisua ilman pätevää syytä, korvaus voidaan evätä siltä osin kuin vahinko olisi voitu tällä tavoin välttää. Korvausta ei kuitenkaan voida evätä siltä osin kuin epäämistä voidaan olosuhteet huomioon ottaen pitää kohtuuttomana.

5 §

(kumotaan)

Kannetta valtioneuvoston, ministeriön, valtioneuvoston kanslian, tuomioistuimen tai tuomarin päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa, ellei päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka ellei virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa. Milloin hallintoviranomaisen päätökseen on haettu muutosta valtioneuvostolta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta tai virkaylioikeudelta, päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa kannetta siltä osin kuin päätös on jätetty pysyväksi.

(uusi)

7 §

Jos perustuslaissa (731/1999) turvattua perusoikeutta taikka Suomea sitovassa kansainvälisessä ihmisoikeussopimuksessa turvattua ihmisoikeutta on loukattu, valtion tai muun loukkauksesta vastuussa olevan julkisyhteisön tai julkista hallintotehtävää hoitavan muun yhteisön on korvattava loukkauksella aiheutettu vahinko siinä määrin kuin loukkauksen hyvittäminen sitä edellyttää ja sen estämättä, mitä korvauksen edellytyksistä säädetään 5 luvun 1 ja 6 §:ssä. Korvausta määrättäessä ei sovelleta tämän luvun 6 §:ää. Mitä 2 §:ssä säädetään julkisyhteisön korvausvastuusta ja oikeuden siirtymisestä, koskee myös tämän pykälän mukaista korvausvelvollisuutta.

4 luku

Työntekijän ja virkamiehen korvausvastuu

2 §

Asevelvollisuuslain (452/50) nojalla annetun tai muun vastaavan määräyksen perusteella valtion palveluksessa olevalla henkilöllä on sama vastuu kuin virkamiehellä. Sotilaan ja siviilipalvelusmiehen henkilökohtaiseen käyttöön annetun omaisuuden vahingoittumisesta tai hukkaamisesta, jonka ei näytetä tapahtuneen palvelustehtävässä, valtiolle tulevaa korvausta määrättäessä noudatetaan 2 luvun säännöksiä.

3 §

Tässä luvussa tarkoitettu korvausvelvollinen voidaan velvoittaa suorittamaan vahingosta 3 luvun mukaan vastuussa olevalle, mitä tämä on sanotun luvun ja 6 luvun 2 §:n mukaan maksanut vahingon kärsineelle, kuitenkin vain tämän luvun 1 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaisesti.

7 luku

Erinäisiä säännöksiä

1 §

Työsopimuksen tai muun sopimuksen ehto *samoin kuin virkasäännön määräys tai muu siihen verrattava määräys*, jolla lisätään työntekijän tai virkamiehen tämän lain mukaista korvausvastuuta, on mitätön.

4 luku

Työntekijän ja virkamiehen korvausvastuu

2 §

Asevelvollisuuslain (1438/2007) nojalla annetun tai muun vastaavan määräyksen perusteella valtion palveluksessa olevalla henkilöllä on sama vastuu kuin virkamiehellä. Sotilaan ja *siviilipalvelusvelvollisen* henkilökoh- taiseen käyttöön annetun omaisuuden vahingoittumisesta tai hukkaamisesta, jonka ei näytetä tapahtuneen palvelustehtävässä, valtiolle tulevaa korvausta määrättäessä noudatetaan 2 luvun säännöksiä.

3 §

Tässä luvussa tarkoitettu korvausvelvollinen voidaan velvoittaa suorittamaan vahingosta 3 luvun mukaan vastuussa olevalle, mitä tämä on sanotun luvun ja 6 luvun 2 §:n mukaan maksanut vahingon kärsineelle, kuitenkin vain tämän luvun 1 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaisesti.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta, jos julkisyhteisö tai muu yhteisö on suorittanut korvausta 3 luvun 3 tai 7 §:n nojalla, jollei tässä luvussa tarkoitettu korvausvelvollinen ole muulla perusteella velvollinen suorittamaan korvausta vahingosta.

7 luku

Erinäisiä säännöksiä

1 §

Työsopimuksen tai muun sopimuksen ehto, jolla lisätään työntekijän tai virkamiehen tämän lain mukaista korvausvastuuta, on mitätön.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Tätä lakia ei sovelleta ennen tämän lain voimaan tuloa aiheutuneeseen vahinkoon.

3.

Laki

pakkokeinolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan pakkokeinolain (806/2011) 6 luvun 11 §, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 luku

6 luku

Vakuustakavarikko

Vakuustakavarikko

11 §

11 §

Vahingonkorvausvastuu ja kulujen korvaaminen

Vahingonkorvausvastuu ja kulujen korvaaminen

Vakuustakavarikosta ja väliaikaisesta vakuustakavarikosta aiheutuneen vahingon ja asiassa aiheutuneiden kulujen korvaamisessa noudatetaan soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren 7 luvun 11 §:ää.

Vakuustakavarikosta ja väliaikaisesta vakuustakavarikosta aiheutuneen vahingon korvaamisesta säädetään vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annetussa laissa (/).

Jos vakuustakavarikko on määrätty asianomistajan vaatimuksesta, on asianomistajan korvausvelvollisuudesta soveltuvin osin voimassa, mitä mainitussa laissa säädetään valtion korvausvelvollisuudesta. Edellä säädettyä ei kuitenkaan sovelleta, jos vakuustakavarikko on määrätty ilman, että siihen on ollut laillisia edellytyksiä.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Tätä lakia ei sovelleta, jos vakuustakavarikosta tai väliaikaisesta vakuustakavarikosta on määrätty ennen tämän lain voimaantuloa.*

4.

Laki

vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain (978/2014) 1 §:n 2 momentin 2 kohta ja
lisätään 1 §:ään uusi 4 momentti ja lakiin uusi 2 a §, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Soveltamisala

Soveltamisala

Tätä lakia ei sovelleta oikeuskanslerinvirastoon eikä eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan kohdistuviin vahingonkorvausvaatimuksiin eikä sellaisen esine- tai varallisuusvahinkoon perustuvan korvausvaatimuksen käsitteeseen, joka koskee:

- 1) puolustusvoimien toiminnassa kiinteistölle aiheutunutta vahinkoa tai sotilaallisesta kriisinhallinnasta johtuvaa vahinkoa;
- 2) *poliisin ja rajavartiolaitoksen toiminnassa* aiheutunutta vahinkoa;
- 3) ulosotossa aiheutunutta vahinkoa;
- 4) maanmittaustoimituksessa aiheutunutta vahinkoa tai maanmittauslaitoksen ylläpitämien rekistereiden virheestä tai puutteellisuudesta aiheutunutta vahinkoa;
- 5) verotukseen perustuvaa vahinkoa taikka Tullin kantamien tullien, verojen ja maksujen määräämisessä aiheutunutta vahinkoa; tai
- 6) liikenneväylien ylläpitämisestä johtuvaa vahinkoa.

Tätä lakia ei sovelleta oikeuskanslerinvirastoon eikä eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan kohdistuviin vahingonkorvausvaatimuksiin eikä sellaisen esine- tai varallisuusvahinkoon perustuvan korvausvaatimuksen käsitteeseen, joka koskee:

- 1) puolustusvoimien toiminnassa kiinteistölle aiheutunutta vahinkoa tai sotilaallisesta kriisinhallinnasta johtuvaa vahinkoa;
- 3) ulosotossa aiheutunutta vahinkoa;
- 4) maanmittaustoimituksessa aiheutunutta vahinkoa tai maanmittauslaitoksen ylläpitämien rekistereiden virheestä tai puutteellisuudesta aiheutunutta vahinkoa;
- 5) verotukseen perustuvaa vahinkoa taikka Tullin kantamien tullien, verojen ja maksujen määräämisessä aiheutunutta vahinkoa; tai
- 6) liikenneväylien ylläpitämisestä johtuvaa vahinkoa.

Vapauden menetyksistä ja eräistä muista pakkotoimista valtion varoista suoritettavista korvauksista säädetään erikseen.

(uusi)

2 a §

Tuomioistuimen päätökseen perustuvan korvaushakemuksen käsittely

Jos vaatimus koskee tuomioistuimen päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamista eikä tuomioistuimen päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa, korvausvaatimus on käsiteltävä tuomioistuimessa, jollei valtion korvausvelvollisuutta voida pitää selvänä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

poliisilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poliisilain (872/2011) 8 luku, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8 luku

8 luku

Vahingonkorvaus ja palkkio

Vahingonkorvaus ja palkkio

1 §

1 §

Valtion vahingonkorvausvastuu

Avustustyöstä maksettava korvaus ja palkkio

Valtion varoista korvataan sellaiset henkilö- ja esinevahingot, jotka ovat aiheutuneet sivulliselle henkilölle poliisin suorittamasta pakko-toimenpiteestä.

Tämän luvun säännökset eivät rajoita vahinkoa kärsineen oikeutta korvaukseen vahingonkorvauslain (412/1974) tai muun lain nojalla.

Avustustyöhön 9 luvun 3 tai 4 §:n mukaisesti osallistuneelle henkilölle maksetaan valtion varoista korvaus tehtävässä turmeltuneista tai hävinneistä työvälineistä, vaatteista ja varusteista, vahingoittuneesta kulku- tai kuljetusvälineestä sekä käytetystä polttoaineesta. Avustustyöhön osallistunut on lisäksi oikeutettu saamaan valtion varoista työhön käytetyn ajan mukaan lasketun kohtuullisen palkkion.

Poliisin avustamiseen osallistuneelle sattuneesta tapaturmasta tai saadusta ammattitaidista suoritetaan korvausta valtion varoista samojen perusteiden mukaan kuin työtapa-turma- ja ammattitautilaissa (459/2015) säädetään työtapaturmasta ja ammattitaudista, jollei vahingoittunut muuten ole oikeutettu työtapaturma- ja ammattitautilain tai sotilas-tapaturman ja palvelussairauden korvaami-sesta annetun lain (1521/2016) mukaiseen korvaukseen. Tässä momentissa tarkoitettua korvausta koskevan asian käsittelee ensim-mäisenä asteena Valtiokonttori.

2 §

2 §

Vahinkoa kärsineen myötävaikutus

Työnantajan ja kunnan oikeus

Edellä 1 §:ssä tarkoitettua korvausta voi-daan sovitella tai se voidaan evätä, jos vahin-gon kärsinyt on omalla toiminnallaan tai lai-minlyönnillään olennaisesti vaikuttanut vahingon syntymiseen.

Jos vahingoittuneen työnantaja tai kunta on tämän lain nojalla korvattavassa tapaturma-asiassa maksanut palkkaa, ennakkoa tai muita maksuja, työnantajan ja kunnan oikeudesta on voimassa, mitä työtapaturma- ja ammattitau-tilain 139 §:ssä säädetään työnantajan oikeu-desta.

Voimassa oleva laki

3 §

Virkamiehen ja työntekijän vastuu

Vahingon aiheuttaneen virkamiehen tai työntekijän korvausvastuusta sekä hänen velvollisuudestaan korvata valtiolle sen tämän lain mukaisesti suorittama korvaus säädetään vahingonkorvauslain 4 ja 6 luvussa.

4 §

Avustustyöstä maksettava korvaus ja palkkio

Avustustyöhön 9 luvun 3 tai 4 §:n mukaisesti osallistuneelle henkilölle maksetaan valtion varoista korvaus tehtävässä turmeltuineista tai hävinneistä työvälineistä, vaatteista ja varusteista, vahingoittuneesta kulku- tai kuljetusvälineestä sekä käytetystä polttoaineesta. Avustustyöhön osallistunut on lisäksi oikeutettu saamaan valtion varoista työhön käytetyn ajan mukaan lasketun kohtuullisen palkkion.

Poliisin avustamiseen osallistuneelle sattuneesta tapaturmasta suoritetaan korvausta valtion varoista samojen perusteiden mukaan kuin työtapaturman korvaamisesta säädetään, jollei vahingoittunut muuten ole oikeutettu tapaturmavakuutuslain (608/1948) tai sotilasta-

Ehdotus

3 §

Vahingon selvittäminen

Poliisimiehen on viivytyksettä tehtävä esmiehelleen ilmoitus toimenpiteen suorittamisen yhteydessä aiheutuneesta muusta kuin vähäiseksi katsottavasta henkilö- tai esinevahingosta.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun vahingon aiheutumisesta tulee tarvittaessa taikka vahinkoa kärsineen tai virkatoimen suorittaneen pyynnöstä toimittaa poliisitutkinta, jossa on muun ohessa selvitettävä ne olosuhteet, joissa toimenpide on suoritettu, johto- ja vastuusuhteet toimenpiteen aikana, vahingon määrä sekä vahinkoa kärsineen oman toiminnan tai laiminlyönnin vaikutus vahingon syntymiseen.

Toimenpiteen suorittamisen yhteydessä vammoja saaneelle on viivytyksettä annettava hoitoa ja järjestettävä tarvittaessa lääkärinapua. Jos henkilö ilmoittaa saaneensa vammoja poliisin toimenpiteen vuoksi, hänelle on mahdollisimman pian annettava tilaisuus päästä lääkärintarkastukseen tai, jos se ei ole välittömästi mahdollista, esteettömän henkilön tarkastettavaksi. Kustannukset hoidosta ja lääkärinavusta suoritetaan ennakolta valtion varoista.

4 §

Korvauksen ja palkkion suorittaminen

Edellä 1 §:ssä tarkoitetun korvauksen ja palkkion suorittamisesta päättää se poliisiyksikkö, jonka alueella toimenpide tai avustustyö taikka pääosa siitä on suoritettu tai jonka puolesta toimenpide on suoritettu. Korvausta on haettava kirjallisesti kuuden kuukauden kuluessa siitä päivästä, jona toimenpide tai avustustyö suoritettiin taikka korvaukseen oikeutettu sai tiedon vahingosta. Erityisestä syystä korvausta voidaan hakea myöhemmin.

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Poliisiyksikön korvausta koskevaan päätökseen ei kuitenkaan saa hakea muutosta.

Voimassa oleva laki

paturmalain (1211/1990) mukaiseen korvaukseen. Tässä momentissa tarkoitettua korvausta koskevan asian käsittelee ensimmäisenä astena Valtiokonttori

5 §

Työnantajan ja kunnan oikeus

Jos vahingoittuneen työnantaja tai kunta on tämän lain nojalla korvattavassa tapaturmasiassa maksanut palkkaa, ennakkoa tai muita maksuja, työnantajan ja kunnan oikeudesta on voimassa, mitä työtapaturma- ja ammattitautilain 139 §:ssä säädetään työnantajan oikeudesta.

Ehdotus

Henkilöön kohdistuvan vahingon johdosta korvausta suoritetaan siten kuin valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetussa laissa (978/2014) säädetään.

5 §

Korvaus pakkotoimista ja salaisista tiedonhankintakeinoista

Poliisin pakkotoimista sivulliselle samoin kuin eräiden salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta säädetään vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

6.

Laki

rajavartiolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan rajavartiolain (578/2005) 80, 80 a ja 80 b §, sellaisena kuin ne ovat laissa 749/2014 ja
muutetaan lain 80 d §, sellaisena kuin se on laeissa 749/2014 ja 982/2014, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

80 §

Valtion vahingonkorvausvastuu

Valtion varoista korvataan sellaiset henkilö- ja esinevahingot, jotka ovat aiheutuneet sivulliselle rajavartiolaitoksen suorittamasta pakkotoimenpiteestä.

(kumotaan)

Tämän luvun säännökset eivät rajoita vahinkoa kärsineen oikeutta korvaukseen vahingonkorvauslain (412/1974) tai muun lain nojalla.

80 a §

Vahinkoa kärsineen myötävaikutus

Edellä 80 §:ssä tarkoitettua korvausta voidaan sovitella tai se voidaan evätä, jos vahingon kärsinyt on omalla toiminnallaan tai laiminlyönnillään olennaisesti vaikuttanut vahingon syntymiseen.

(kumotaan)

80 b §

Virkamiehen ja työntekijän vastuu

Tässä luvussa tarkoitetun vahingon korvaamisesta päättää se hallintoyksikkö, jonka alueella virkatehtävä tai pääosa siitä on suoritettu. Korvausta koskevan asian siirtämiseen muun hallintoyksikön käsiteltäväksi sovelletaan, mitä rajavartiolaitoksen hallintolaissa tai muualla laissa säädetään taikka lain nojalla annetussa määräyksessä määrätään.

(kumotaan)

Korvausta on haettava kirjallisesti kuuden kuukauden kuluessa siitä päivästä, jona virkatehtävä suoritettiin taikka korvaukseen oikeutettu sai tiedon vahingosta. Erityisestä syystä korvausta voidaan hakea myöhemminkin.

Hallintoyksikön korvausta koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

80 d §

80 d

Korvauksen suorittaminen

Korvauksen suorittaminen

Tässä luvussa tarkoitetun vahingon korvaamisesta päättää se hallintoyksikkö, jonka alueella virkatehtävä tai pääosa siitä on suoritettu. Korvausta koskevan asian siirtämiseen muun hallintoyksikön käsiteltäväksi sovelletaan, mitä rajavartiolaitoksen hallintolaissa tai muualla laissa säädetään taikka lain nojalla annetussa määräyksessä määrätään.

Korvausta on haettava kirjallisesti kuuden kuukauden kuluessa siitä päivästä, jona virkatehtävä suoritettiin taikka korvaukseen oikeutettu sai tiedon vahingosta. Erityisestä syystä korvausta voidaan hakea myöhemminkin.

Hallintoyksikön korvausta koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta.

Henkilöön kohdistuvan vahingon johdosta korvausta suoritetaan siten kuin valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetussa laissa (978/2014) säädetään.

Rajavartiolaitoksen pakkotoimista sivulliselle aiheutuneen vahingon korvaamisesta säädetään vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

7.

Laki

poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (841/2006) 15 luvun 3 §, sellaisena kuin ne ovat laissa 807/2011, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

15 luku

Vartijat

3 §

Vahingonkorvaus

Vartijan on viivytyksettä ilmoitettava esimiehelleen virkatehtävän suorittamisen yhteydessä syntyneestä muusta kuin vähäiseksi katsottavasta henkilö- tai omaisuusvahingosta. Henkilö- ja omaisuusvahingon suhteen on meneteltävä siten kuin poliisilain 8 luvun 6 §:ssä säädetään.

Ehdotus

15 luku

Vartijat

3 §

Vahingonkorvaus

Vartijan on viivytyksettä ilmoitettava esimiehelleen virkatehtävän suorittamisen yhteydessä syntyneestä muusta kuin vähäiseksi katsottavasta henkilö- tai *esinevahingosta*. *Vahingon korvaamisesta on voimassa, mitä vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annetussa laissa (/) säädetään.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

8.

Laki

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (342/2022) 16 §:n 1 momentti, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

16 §

Vahingonkorvaus

Virka-avun antamisen yhteydessä pakkotoimenpiteestä sivulliselle henkilölle aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseen sekä Puolustusvoimille aiheutuneiden esinevahinkojen korvaamiseen valtion varoista sovelletaan mitä poliisilain 8 luvussa säädetään valtion vahingonkorvausvastuusta.

Virka-apuosastoon kuuluvalla aiheutuneen tapaturman korvaamisesta säädetään työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) ja sotilastapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta annetussa laissa (1521/2016).

Ehdotus

16 §

Vahingonkorvaus

Virka-avun antamisen yhteydessä *pakkotoimesta* sivulliselle aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta on voimassa, mitä vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annetussa laissa (/) säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

9.

Laki

ulosottokaaren 3 luvun 111 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään ulosottokaaren (705/2007) 3 luvun 111 §:ään uusi 2 momentti, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 luku

3 luku

Vahingonkorvaus valtion varoista

Vahingonkorvaus valtion varoista

111 §

111 §

Vahingonkorvaus valtion varoista

Vahingonkorvaus valtion varoista

Valtion varoista voidaan harkinnan mukaan ilman oikeudenkäyntiä maksaa vahingonkorvausta asianosaiselle tai sivulliselle, jos valtion korvausvastuuta voidaan pitää selvänä tai korvauksen maksamista kohtuullisena. Jos valtiolta korvausta saanut olisi voinut hakea korvausta toiselta, valtiolla on oikeus vaatia maksamansa määrä viimeksi mainitulta.

Pakkotoimen käytöstä sivulliselle aiheutuneen vahingon korvaamisesta säädetään vapauden menetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista annetussa laissa (/).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-400-282-0 (PDF)