



Oikeusministeriölle

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 19.1.2023 (VN/18255/2021)

Lausunto julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskevasta työryhmämietinnöstä

Lausuntopyyntö

1. Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimmalta oikeudelta lausuntoa työryhmämietinnöstä julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Korkein oikeus on käsitellyt asiaa täysistunnossa ja esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleisiä huomioita

2. Vahingonkorvauslaki on yleisten tuomioistuinten lainkäytön kannalta keskeinen säädös. Siksi lainkäyttäjien kannalta on tärkeää, että lakia uudistettaessa muutosehdotuksista ilmenee mahdollisimman selkeästi, mitä nykytilassa pidetään epäkohtana, miltä osin nykytilaa on tarkoitus muuttaa ja millaisiin käytännön vaikutuksiin ehdotusten arvioidaan johtavan.

3. Korkeimmalla oikeudella ei ole syytä lausua työryhmän ehdotuksesta siltä kannalta, ovatko työryhmän oikeuspoliittiset valinnat perusteltuja. Tämän sijasta jäljempänä on keskitytty arvioimaan keskeisimpiä työryhmän ehdottamia vahingonkorvauslakia koskevia uudistusehdotuksia niiden soveltamisen näkökulmasta. Käsitteilyn ulkopuolelle jäävät työryhmän erillislakeja koskevat ehdotukset, joista monet näyttäisivät edellyttävän vielä perusteellista jatkovalmistelua.

4. Työryhmä esittää vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentista ilmenevän niin kutsutun standardisäännöksen kumoamista. Korkein oikeus katsoo, että ehdotukselle on työryhmän mietinnössä esitetty asianmukaiset perusteet. Ottaen huomioon korkeimman oikeuden tähänastisen oikeuskäytännön julkisyhteisön korvausvastuun edellytyksistä korkein oikeus pitää perusteltuna sitä mietinnössä esitettyä arviota, että säännöksen kumoamisen vaikutukset jäisivät vähäisiksi.

Julkisyhteisön vastuu sen toiminnassa annettujen tietojen oikeellisuudesta

5. Ehdotetun uuden vahingonkorvauslain 3 luvun 3 §:n mukaan 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. Ehdotettu säännös on tarkoitettu laajentamaan julkisyhteisön korvausvastuuta sen toiminnassa annetuista vääristä tiedoista.

6. Ehdotetun säännöksen mukaan julkisyhteisö voisi olla korvausvelvollinen väärän informaation antamisesta, vaikka mikään vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n kolmesta vaihtoehdoisesta edellytyksestä puhtaasti varallisuusvahingon korvaamiselle ei olisi käsillä. Kuitenkin ehdotetun säännöksen soveltamista on tarkoitus rajoittaa varsin tapauskohtaisten ja harkinnanvaraisten kriteereiden perusteella. Julkisyhteisö olisi korvausvelvollinen 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.

7. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan pykälän 1 momentissa säädetty ei estäisi vaatimasta korvausta vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n nojalla. Säännösehdotuksen sanamuotoa olisi jatkovalmistelussa syytä tarkistaa ottaen huomioon se, että oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 4 §:stä ilmenevällä tavalla tuomioistuin soveltaa lakia viran puolesta. Asianosaisella ei siis ole velvollisuutta vedota tiettyyn lain säännökseen korvausvaatimuksensa tueksi, ja toisaalta tuomioistuin voisi vaatimuksen tueksi esitetyistä seikoista riippuen joutua arvioimaan oikeutta korvaukseen kummankin säännöksen kannalta riippumatta siitä, mihin säännökseen tai säännöksiin korvausvaatimuksen esittäjä on viitannut. Pykälän 2 momentin säännös olisi parempi muotoilla esimerkiksi siten, että 1 momentissa säädetty ei rajoita vahinkoa kärsineen oikeutta korvaukseen 5 luvun 1 §:n nojalla.

8. Ehdotettu säännös koskisi vain julkisyhteisön toiminnassa annettujen väärin tietojen aiheuttamia taloudellisia vahinkoja. Perustelujen mukaan (s. 160) säännös koskisi julkisyhteisön lakisääteisten tehtävien hoitamista ja pykälän soveltamisalan ulkopuolelle jäisi julkisyhteisön puhtaasti yksityisluonteinen toiminta. Korkein oikeus toteaa, että tämä tarkoitus ei ilmene selvästi säännöksen sanamuodosta. Toisaalta jää epäselväksi, onko ollut tarkoituksena, että säännöksessä käytetty käsite ”julkisyhteisön toiminta” eroaa alaltaan käsitteestä ”julkinen hallintotehtävä” ja jos niin millä tavoin.

9. Jos kysymys on julkisyhteisön yksityisluonteisesta toiminnasta, julkisyhteisö vastaisi neuvoistaan kuten yksityisoikeudellinen vahingonaiheuttaja. Näissä tapauksissa virheellisestä informaatiosta aiheutuneisiin vahinkoihin sovellettaisiin edelleen vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n edellytyksiä, jollei kyse ole tilanteesta, johon sovelletaan sopimusvastuuta koskevia säännöksiä tai periaatteita.

10. Tietojen antamiseen liittyvää korvausvastuuta koskeva sääntely näyttää esitetyn valossa suhteellisen monitahoiselta. Kuvatut soveltamistilanteiden erot tekevät mahdolliseksi sen, että korvauskäytäntö samankaltaisissa tilanteissa kehittyy eri tavoin siitä riippuen, onko kysymyksessä julkisyhteisö julkisen vallan käyttäjänä, julkisyhteisö sen hoitaessa muunlaisia lakisääteisiä tehtäviä vai luonteeltaan yksityisoikeudellinen toiminta. Jatkovalmistelussa on syytä vielä arvioida, onko tämä perusteltua.

11. Korvausvastuu edellyttää ehdotuksen mukaan sitä, että vääriä tietoja on annettu virheen tai laiminlyönnin vuoksi. Perustelujen mukaan virheellä tai laiminlyönnillä tarkoitettaisiin samaa kuin vahingonkorvauslain 3 luvun 1 ja 2 §:ssä virheellä tai laiminlyönnillä tarkoitetaan. Perusteluista kuitenkin ilmenee, ettei pykälä jo sanamuotonsakaan perusteella koske lähtökohtaisesti tapauksia, joissa julkisyhteisö on jättänyt kokonaan tiedon antamatta.

12. Selostetun perusteella ehdotuksen tarkoitus jää osin epäselväksi. Säännös koskee sinänsä laiminlyöntiä mutta perustelujen nimenomaisen kannanoton mukaan ei kuitenkaan tilannetta, jossa tieto jätetään kokonaan antamatta. Eri asemassa olisivat tilanteet, joissa tiedon antamatta jättäminen on ymmärrettävissä jonkin asiantilan vahvistavaksi tai kieltäväksi kannanotoksi. Säännöksen soveltamisesta käytännössä saattaisi selkeyttää, jos perusteluissa konkreettisten esimerkkien avulla valaistaisiin tavoiteltua merkitysisältöä.

13. Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO 2022:21 korvausvastuu perustui julkisen vallan käyttöön ja siihen, että kunta oli laiminlyönyt muuttaa ohjeistustaan asiassa merkityksellisen työehtosopimuksen muututtua. Voidaan kysyä, olisiko tämänkaltainen laiminlyönti ehdotetun säännöksen valossa korvausvastuun ulkopuolelle jäävää tiedon antamatta jättämistä vai olisiko laiminlyönti ymmärrettävä mahdollisesti jonkin asiantilan vahvistavana tai kieltävänä kannanottona ja siten kenties korvauksen edellytyksen tältä osin täyttävänä. Kysymykset osoittanevat säännöstä koskevan perusteellisen jatkovalmistelun tarvetta.

Muutoksenhakuvaatimus

14. Vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:n mukaan, 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. Mietinnössä esitetään säännöksen muuttamista siten, ettei korvausta kuitenkaan voida evätä siltä osin kuin epäämistä voidaan olosuhteet huomioon ottaen pitää kohtuuttomana. Lisäksi työryhmä esittää, ettei säännöksessä enää erikseen mainittaisi, minkä viranomaisen tekemää päätöstä vaatimus koskee.

15. Työryhmän esitys on omiaan lisäämään lainkäyttäjän harkintavaltaa säännöstä sovellettaessa. Työryhmä ehdottaa, että koko säännöksen soveltaminen olisi nykyistä poiketen harkinnanvaraista. Esityksessä ehdotetaan myös säilytettäväksi nykyisen lain edellytys pätevältä syyttä olla hakematta muutosta. Lakiin ehdotettu lisäys kuitenkin mahdollistaa nykyistä joustavammin tapauskohtaisten olosuhteiden huomioon ottamisen jopa niin, että vahinko voitaisiin kohtuusharkinnan perusteella evätä myös osittain.

16. Harkinnanvaraisuuden lisääntyminen lainsäädännössä herättää lainkäyttäjien puolella tyypillisesti kysymyksiä koskien niitä mittapuita, joiden mukaisesti lisääntynyttä harkintavaltaa on laissa ajateltu käytettävän. Työryhmä onkin asianmukaisesti linjannut, mille seikoille toisaalta pätevän syyn ja toisaalta kohtuullisuuden arvioinnissa voidaan antaa merkitystä. Perusteluista ilmenee kummankin harkintaa edellyttävän kriteerin perusajatus niin selkeästi kuin se tässä vaiheessa on ilmaistavissa, eikä ehdotuksessa ole lainkäytön kannalta tältä osin huomautettavaa.

17. Sen sijaan epäselväksi jää, mikä merkitys koko säännöksen soveltamisen harkinnanvaraisuutta osoittavalla sanalla 'voidaan' on. Onko kyse vain kohtuuservion merkitystä korostavasta ilmaisusta vai kenties kolmannesta harkinnan tasosta? Jos kyseessä on pätevään syyhyn tai kohtuuserviointiin nähden

itsenäisestä harkinnasta, millä kriteereillä tätä harkintaa tulisi tehdä? Näihin kysymyksiin ei työryhmän mietinnöstä löydy selkeää vastausta. Jatkovalmistelussa saattaisikin olla aihetta käsitellä kysymystä perusteellisemmin väärinkäsitysten välttämiseksi.

Kannerajoitus

18. Vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:n mukaan kannetta valtioneuvoston, ministeriön, valtioneuvoston kanslian, tuomioistuimen tai tuomarin päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa, ellei päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai veloitettu korvaamaan vahinkoa. Kannekiellon tarkoituksena on ollut estää se, ettei lähtökohdaltaan yksityisoikeudellisen vahingonkorvausasian käsittelyn yhteydessä jouduttaisi arvioimaan pykälässä mainittujen toimielinten päätösten oikeellisuutta. Kielto on suojannut oikeusastejärjestystä ja turvannut muun ohella sitä, että esimerkiksi hallintoviranomaisten ratkaisujen oikeellisuus tutkitaan ensisijaisesti hallintolainkäyttöä varten säädetyssä järjestyksessä.

19. Työryhmä esittää, että kannekieltoa koskeva säännös kumottaisiin. Korvauskannetta ei vastaisuudessa voisi jättää tutkimatta sillä perusteella, että viranomaisen tai tuomioistuimen ratkaisua ei ole muutettu tai kumottu tai virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai tuomittu korvausvelvolliseksi. Ehdotuksen perusteet käyvät selvästi ilmi työryhmän mietinnöstä. Kannekiellon kumoaminen on kuitenkin periaatteellisesti merkittävä muutos, ja sen mahdollisia vaikutuksia on lain jatkovalmistelussa aihetta vielä arvioida seikka-peräisesti.

Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen hyvittäminen

20. Työryhmä ehdottaa, että perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta aiheutuvan vahingon korvaamisesta otettaisiin lakiin nimenomaiset säännökset. Ehdotettu säännös koskisi perustuslaissa turvattua perusoikeutta sekä Suomea sitovassa kansainvälisessä ihmisoikeussopimuksessa turvattua ihmisoikeutta. Jälkimmäinen kohta ulottaisi soveltamisen Euroopan ihmisoikeussopimuksen ohella muihinkin ihmisoikeussopimuksiin. Korvaus olisi osa julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta ja vastuu koskisi loukkauksesta vastuussa olevaa julkisyhteisöä tai julkista hallintotehtävää hoitavaa muuta yhteisöä.

21. Ehdotettu säännös on Suomessa uusi ja sen soveltaminen aiheuttaa epäilemättä joukon tulkintakysymyksiä lainsoveltamisen tasolla. Näitä työryhmä onkin käsitellyt ansiokkaasti perusteluissaan. Pykäläkohtaisissa perusteluissa työryhmä on viitoittanut säännöksen tavoitteita, mikä voi toimia hyvänä pohjana käytännön eri tilanteissa.

22. Säännös on ehdotuksessa sijoitettu vahingonkorvauslakiin ja korvauksen määräämiseen sovellettaisiin vahingonkorvauslain 5 luvun mukaisia korvauslajeja. Vahingonkorvausoikeus on lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisten toimijoiden välisiä suhteita koskevaa, ja vahingonkorvauslain soveltamisen lähtökohtana on tilanne, jossa jollekulle on aiheutunut vahinkoa. Ehdotetussa pykälässä käytetäänkin ilmaisua ”on korvattava loukkauksella aiheutettu vahinko”. Tältä osin säännös on ongelmitta ymmärrettävissä vahingonkorvausoikeuden osaksi. Se tulisi sovellettavaksi, jos on aiheutunut vahingonkorvauslain mukaan korvattavaa vahinkoa ja tuo vahinko on johtunut perus- tai ihmisoikeusloukkauksesta.

23. Toisaalta pykälän perusteluista ilmenee, että kysymys on perus- tai ihmisoikeuden loukkauksen hyvittämisestä. Tämän mukaisesti pykälässä todetaan,

että vahinko on korvattava ”siinä määrin kuin loukkauksen hyvittäminen sitä edellyttää”. Perustelujen mukaan tämä muotoilu ilmaisee sen, että säännös on tarkoitettu toissijaiseksi oikeussuojakeinoksi muihin oikeussuojakeinoin nähden. Sitä ei sovellettaisi, jos loukkaus olisi muita oikeussuojakeinoja käyttämällä jo hyvitetty riittävällä tavalla. Vahingonkorvauslakiin otettava pykälä ei näin ollen olisi vaihtoehtoinen oikeussuojakeino muiden rinnalla, vaan sillä olisi muita oikeussuojakeinoja täydentävä tehtävä.

24. Ehdotus poikkeaa tältä osin ratkaisevasti vahingonkorvauslain sääntelyn lähtökohdista. Säännöksessä yhdistyvät vaikeasti yhteensovittavalla tavalla loukkauksen hyvittämisen ja aiheutuneen vahingon korvaamisen näkökulmat. Erikoisuus, johon ehdotettu sääntely saattaa johtaa, on tilanne, jossa loukkauksen toteaminen katsotaan riittäväksi hyvitykseksi eikä vahingonkorvausta tuomita lainkaan.

25. Perus- tai ihmisoikeuden loukkauksen vähäisyys saattaa toki vaikuttaa joissakin tilanteissa siihen, onko vahinkoa katsottava lainkaan syntyneen. Esimerkiksi kärsimyksen korvattavuutta arvioitaessa otetaan muissakin tilanteissa huomioon se, onko loukkaus objektiivisesti arvioiden niin vähäinen, ettei siitä voida katsoa aiheutuneen loukatulle kärsimystä (KKO 2012:81). Tämä on kuitenkin vahingonkorvausoikeudellisesti tavanomaista arviointia kärsimyskorvauksen yhteydessä.

26. Korkein oikeus katsoo, että työryhmä on sinänsä asiallisesti perustellut ehdotetun sääntelyn tarvetta, jota myös Ruotsin esimerkki tukee. Oikeuskäytännössä on ongelmaksi koettu se, ettei selkeää kansallista säännöstä näihin tilanteisiin ole ollut. Lainsäädännössä on mahdollista ja oikeutettua toteuttaa sääntelyratkaisuja, jotka poikkeavat oikeusjärjestelmän vakiintuneesta systematiikasta. Ehdotetun säännöksen käytännön vaikutuksia on silti syytä vielä asian jatkovalmistelussa pohtia.

27. Yksi lähestymistapa voisi olla esimerkiksi se, että hyvitys perus- ja ihmisoikeuden loukkauksesta irrotettaisiin kokonaan vahingonkorvausoikeuden korvauslajeista ja se olisi oma hyvityslajinsa samaan tapaan kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin määrää hyvitystä ihmisoikeussopimuksen rikkomisen johdosta. Hyvitys määräytyisi tällöin perus- ja ihmisoikeuspainotteisesti sen mukaan, kuinka keskeistä oikeutta on loukattu ja kuinka vakavana loukkausta on pidettävä eikä huomiota tarvitse tätä hyvitystä määrättäessä kiinnittää siihen, onko loukkaus mahdollisesti aiheuttanut korvattavaa vahinkoa.

28. Jos uutta sääntelyä ryhdytään valmistelemaan tämän mallin mukaan, on myös aihetta miettiä, onko asiasta perusteltua säätää vahingonkorvauslaissa vai onko oikeus hyvitykseen syytä järjestää erillislailla, kuten jo on tehty oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisen osalta. Vertailukohtana voidaan mainita, että työryhmä ei ole pitänyt tarpeellisena ottaa vahingonkorvauslakiin unionin oikeuden rikkomista koskevaa erillistä sääntelyä perusteina, jotka myös muistuttavat edellä esitettyjä näkökohtia. Unionin oikeuden rikkomisesta seuraavaa korvausvastuuta arvioitaessa ei työryhmän mukaan tule nojautua kansallisiin vahingonkorvausoikeudellisiin käsitteisiin, vaan niistä tulisi nimenomaisesti irtautua.

Korkein oikeus

Tatu Leppänen
Presidentti

Karri Tolttila
Hallinnollinen lakimies

Esittely täysistunnossa 15.3.2023

Läsnä

Presidentti Leppänen sekä oikeusneuvokset Häyhä, Sippo, Koponen, Huovila, Antila, Uusitalo, Engstrand, Mäkelä, Tammi-Salminen, Ojala, Guimaraes-Pu-rokoski, Turpeinen ja Pulkkinen.

