

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntö VN/18255/2021-OM-54

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskevasta työryhmämietinnöstä**Ehdotusta koskevat yleiset huomiot**

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää uudistusta lähtökohtaisesti tarpeellisena ja kannatettavana, koska julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevaa lainsäädäntöä ei ole päivitetty hyvin pitkään aikaan. Ministeriö kuitenkin katsoo, että osa muutosehdotuksista voitaisiin perustella yksityiskohtaisemmin. Ministeriö perustelee näkemystään tarkemmin lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisella jaottelulla.

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

Ministeriö katsoo työryhmämietinnössä selostetun mukaisesti standardisäännöksen oikeus- ja korvauskäytäntöä ohjaavan vaikutuksen jääneen vähäiseksi. Standardisäännöksen kumoamisen vaikutukset on esityksessä arvioitu vähäisiksi, sillä kumoamisella ei olisi tarkoitus muuttaa julkisen vallan käyttäjän tuottamusvastuun perusteita. Nykytilan arviointia koskevassa osiossa todetaan, että tuottamusarvioinnissa, jossa viranomaistoiminnan väitettyä virheellisuutta tarkasteltaisiin, voitaisiin edelleenkin ottaa huomioon muun muassa viranomaistehtävien luonne, merkitys ja kiireellisyys.

Vaikka kaikkia vaikutuksia voi olla vaikea ennakoida, vaikuttaa ehdotus edellä mainittu huomioon ottaen perustellulta. Vaikuttaa myös siltä, ettei kumoamisella ole tarkoitus muuttaa vallitsevaa oikeustilaa. Tämä olisi hyvä todeta hallituksen esityksen perusteluissa selkeästi. Säännöksen poistaminen voinee lisätä korvausvaatimuksia, kun sen olemassa olo itsessään mahdollisesti on voinut hillitä vaatimusten esittämistä, vaikkei oikeuskäytännössä merkitystä säännökselle juuri olisi annettu.

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

Vaikutusten arvioinnin mukaan julkisyhteisön toissijainen korvausvastuu tulee todennäköisesti kysymykseen harvoin, sillä julkista valtaa käyttävän yksityisen yhteisön maksukyvyttömyys lienee verrattain poikkeuksellista. Tällainen korvausvastuu olisi kuitenkin omiaan lisäämään julkisyhteisön

seurantaa ja valvontaa siitä julkisesta toiminnasta, joka on annettu yksityisen hoidettavaksi.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on siirretty paljon julkisia hallintotehtäviä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Merkittävästi julkisia hallintotehtäviä on esimerkiksi valtion liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy:llä. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tehtävissä takautumisvastuu tulisi todennäköisesti harvoin kyseeseen.

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

Ministeriö pitää vaatimusta muutoksenhausta edelleen kannatettavana pääsääntönä erityisesti, koska jo nykyisen lainkohdan muotoilun on katsottu antavan tuomioistuimelle harkintavaltaa. Tapauskohtaisen kohtuusharkinnan lisääminen kuitenkin on perusteltua, vaikkakin mietinnössä ehdotettu uusi muotoilu lisää ennakoimattomuutta yksittäisten tapausten olosuhteiden saadessa korostuneemman aseman. Ministeriö toteaa, että muotoilun muuttamisen tarpeellisuus kaipaisi lisäperusteluja.

Kannekiellon kumoaminen (voimassa olevan lain 3 luvun 5 §)

Ministeriö pitää ehdotusta perusteltuna. Vaikutusten arvioinnissa korostetaan, että kannekiellon poistaminen ei merkitsisi valtion korvausvastuun välitöntä toteutumista. Kannemahdollisuuden ja nostettavien kanteiden myötä viranomaistyön määrä vaatimusten käsittelyssä voi kuitenkin lisääntyä jonkun verran.

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

Mietinnössä ehdotetaan vahingonkorvauslakiin uutta säännöstä, jonka perusteella julkisyhteisö olisi korvausvelvollinen sen antamasta virheellisestä informaatiosta aiheutuneesta taloudellisesta vahingosta. Ehdotusta voi pitää hallinnon asiakkaiden oikeusturvan kannalta perusteltuna, vaikkakin virheellisestä viranomaisinformaatiosta aiheutuneita vahinkoja on korvattu jo nykyisin. Ehdotetulla uudella säännöksellä kuitenkin laajennetaan julkisyhteisön korvausvastuuta sen toiminnassa annettujen tietojen oikeellisuudesta. Nimenomainen sääntely voi lisätä julkisyhteisön korvausvelvollisuutta ennakoimattomasti. Yksittäistapauksessa korvausvelvollisuus väärästä informaatiosta voi olla merkittäväkin. Kuitenkin jo nykyisin on eräissä tapauksissa maksettu merkittäviä korvauksia. Lisäksi sääntelyllä saattaa olla byrokraatiaa lisäävä vaikutus virheiden välttämiseksi erityisesti, jos säännös jättää paljon tulkinnanvaraa.

Uusi säännös selkeyttänee oikeustilaa, mutta säännös jättää paljon liikkuma- ja tulkintavaraa lainsoveltajalle, vaikka säännöksen soveltamisalaa on avattu hyvin säännöskohtaisissa perusteluissa. Ministeriö kaipaisi vielä lisää perusteluja, miksi julkisen vallan käyttämisestä sekä 5 luvun 1 §:n vaatimuksista poikkeaminen on perusteltua tässä tilanteessa sekä esimerkkejä ja linjauksia uuden säännöksen soveltamisalasta. Lisäksi sääntelyn perusteluissa voisi huomioida tietomassan jatkuvan lisääntymisen, tietopyynnöllä saadun tiedon tulkitsemisen julkisyhteisön

ohjeistuksena, missä määrin väärän tiedon antamisen voidaan katsoa olevan syy-yhteydessä aiheutuneeseen vahinkoon nähden sekä julkisen hallintotehtävän siirtämisen muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.

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

Ministeriö pitää kannatettavana ja asianmukaisena säännöstä, jonka mukaan perus- ja ihmisoikeusloukkauksen hyvittämisestä säädettäisiin laissa. Ehdotettu säännös vaikuttaa kuitenkin lähinnä kodifioivan yleisen oikeusperiaatteen. Säännöksen tarkempi soveltaminen jäisi siten korvaus- ja tuomioistuinkäytännön varaan. Kun otetaan huomioon sääntelyn kohde ja asiayhteys, sääntelyratkaisulle on perusteensa. Ministeriö kuitenkin kaipaisi selkeytystä eri korvausperusteluiden ensisijaisuuteen ja soveltuvuuteen toisiaan täydentävinä säännöksinä sekä tarkempia säännöskohtaisia perusteluita. Tosin työryhmä toteaaakin, että se pitää ehdotustaan osin pohjatyönä jatkokeskustelulle ja –valmistelulle (s. 12).

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että ehdotettu perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittäminen voinee tulla kyseeseen monen tyyppisissä tapauksissa. Perinteisten vapausoikeuksien lisäksi esimerkiksi ihmisten tiedollinen itsemääräämisoikeus on ajan saatossa vahvistunut. Viranomaiset käsittelevät ja luovuttavat esimerkiksi henkilötietoja. Mietinnössä on viitattu valtion ankaraan vastuuseen rikosasioiden tietosuojalain perusteella, mutta vaille tarkempaa käsittelyä on ilmeisesti jäänyt sääntelyn suhde yleisen tietosuoja-asetuksen 82 artiklan mukaiseen korvaukseen.

Lisäksi jatkovalmistelussa olisi syytä selventää korvaukseen oikeutettujen piirin laajuutta. LVM:n toimialaan kuuluvat sähköinen viestintä sekä viestintäpalvelujen tietoturvasuus. Ministeriö toteaa, että sähköiseen viestintään kohdistettavat (salaiset) pakkokeinot, tiedustelutoimet ja mahdolliset perus- ja ihmisoikeusloukkaukset koskettavat helposti laajoja ihmisjoukkoja (ks. vastaavasti s. 64, 110 ja 189). Tältä osin on harvinaista – muttei poikkeuksellista – että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tai unionin tuomioistuin on katsonut, ettei kansallinen lainsäädäntö täytä ihmisoikeussopimuksen tai perusoikeuskirjan vaatimuksia (ks. esim. valitukset 58170/13, 62322/14 ja 24960/15 Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom [GC]; asia C-511/18 La Quadrature du Net and Others). Tähän liittyen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan (s. 170.), että ”pelkästään se seikka, että kansallinen laki on ristiriidassa ihmisoikeusveloitteen kanssa, ei ihmisoikeuskäytännössä vielä tarkoita ihmisoikeusloukkausta. Tämä voi olla käsillä vasta, kun lakia yksittäistapauksessa sovelletaan tavalla, joka johtaa ihmisoikeusloukkaukseen.” Tätä kirjausta olisi syytä tarkastella muualla mietinnössä todettua (s. 49) vasten siitä, että yksilöllisen ulottuvuuden lisäksi tuomioistuimen ratkaisu voi johtaa myös siihen, että vastaavanlaisten loukkausten välttämiseksi sopimusvaltion on muutettava lainsäädäntöään. Lisätarkastelu olisi tarpeen varsinkin kun vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:n kannekieltoa koskeva säännös ehdotetaan poistettavaksi – vaikkakin perus- ja ihmisoikeusloukkausten yhteydessä kannekiellolla ei välttämättä ole ollut käytännön merkitystä (s. 41, 42, 93 ja 94) ja kun kärsimyksen korvaamisessa ei otettaisi huomioon vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä

kärsimyskorvaukselle säädettyjä edellytyksiä. Epäselväksi esimerkiksi jää, olisiko loukkauksen toteaminen tässä tilanteessa yksinään sellainen hyvitys (ks. s. 118 ja 170), jonka lisäksi korvausta ei tulisi maksaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitäisi myös hyvänä tarkastella lisää ehdotetun pykälän suhdetta (salaisista) pakkokeinoista suoritettaviin korvauksiin, koska korvattavat vahingot ja korvauskynnys ovat eri asia (2. lakiehdotuksen 8 ja 9 §). Pakkokeinojen käytöstä mietinnössä todetusta (s. 110) avoimeksi kuitenkin jää, mikä on esimerkiksi 2. lakiehdotuksen 8 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa mainitun sietokynnyksen (s. 190) suhde perus- ja ihmisoikeusloukkauksen hyvittämiseen tai sen korvaamiseen. Ehdotetun 2. lakiehdotuksen 9 §:n säännöskohtaisten perusteluiden mukaan (s. 191) ”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.” Olennaisuuden arvioinnista todettakoon, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on jo pitkään katsonut, että telekuuntelun kaltaiset toimenpiteet ovat jo itsessään vakava puuttuminen ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisiin oikeuksiin (ks. esim. Huvig v. Ranska, 24.4.1990, § 33, Series A nro 176-B).

Laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista, pykäläkohtaiset huomiot

4 § Korvaus ajokiellosta

Ministeriö toteaa, että ajokieltoja ja väliaikaisia ajokieltoja koskeva ehdotus, mukaan lukien vaatimus neljän kuukauden kestosta, vaikuttaa lähtökohtaisesti asialliselta ja perustellulta. Säännöksen soveltamista kuitenkin helpottaisi 4 §:n 1 momentin maininnan ”eikä teosta nosteta syytettä” tarkempi kuvaaminen ja perustelu. Lisäksi pykäläkohtaisissa perusteluissa voisi mainita, että myös rajavartiomies voi määrätä ajo-oikeuden haltijan väliaikaiseen ajokieltoon (ajokorttilaki 70 §).

Ministeriö pitää kannatettavana, että ajo-oikeuden menetys koskee myös alkolukolla valvottua ajo-oikeutta, mutta kohdan perustelut ovat hieman harhaanjohtavat: ”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.” Valvotun ajo-oikeuden alla on ehdollinen ajokielto (kts. esim. ajokorttilain 69 § ”Poliisin on peruutettava alkolukolla valvottu ajo-oikeus ja määrättävä ehdollinen ajokielto kokonaisuudessaan pantavaksi täytäntöön”). Lisäksi perusteluita voisi selkeyttää täydentämällä, miksi pykälässä säädetyn ehdotetaan koskevan myös alkolukolla valvottua ajo-oikeutta.

Työryhmämietinnön mukaan väliaikaisesta ajokiellosta saatava korvaus perustuisi siihen, että korvauksen hakijaa ei lopulta saatettu rikosvastuuseen epäilystä ajokieltorikoksesta. Ministeriö katsoo, että väliaikainen ajokielto on määrätty oikein esitutkinnan aikana, jos määräämisen edellytyksenä oleva epäilyksen kynnys on ylittynyt. Tällainen

väliaikainen ajokielto ei siis voi olla aiheeton. Väliaikaisella ajokiellolla on samat oikeusvaikutukset kuin varsinaisella ajokiellolla, minkä takia on perusteltua, että säännös on haluttu ulottaa myös väliaikaiseen ajokieltoon. Jatkovalmistelussa olisi hyvä tarkentaa 4 §:n 2 mom. osalta, koskeeko momentti sekä väliaikaista ajokieltoa että ajokieltoa, koska pykälän 1 momentissa viitataan molempiin, mutta 2 momentissa vain ajokieltoihin.

Olli-Pekka RantalaRatkaisija
Osastopäällikkö, ylijohaja

Mikko Nygård
Talous- ja hallintojohtaja

VN/18255/2021-LVM-80

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: