

26.10.2010

STM/3227/2010

Oikeusministeriö

Viite lausuntopyyntönne 29.8.2010 OM 19/41/2007

JULKISYHTEISÖN VAHINGONKORVAUSVASTUUTA KOSKEVA SELVITYS

Yleistä

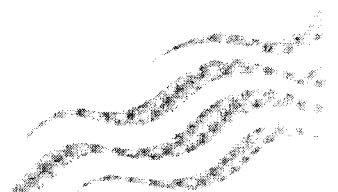
Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa oikeusministeriön lainvalmisteluosaston yksityisoikeuden yksikön laatimasta, julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun sääntelyä ja sen kehitystarpeita koskevasta selvityksestä (oikeusministeriön julkaisu 59/2010).

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi asiasta lausunnot Finanssivalvonnalta, Liikennevahinkolautakunnalta, Työeläkkeiden muutoksenhakulautakunnalta, Eläketurvakeskukselta, Liikennevakuutuskeskukselta, Vakuutus- ja rahoitusneuvonnalta, Eläkesäätiöyhdistys ESY ry:ltä ja Työeläkevakuuttajat TELA ry:ltä. Lausunnot on liitetty oheen, samoin niistä koottu lausuntoyhteenveto.

Ne sosiaali- ja terveysministeriön vireille tulleet tapaukset, joissa ministeriön/valtion vahingonkorvausvastuu on noussut esille tai punninnan kohteeksi, liittyvät osittain siihen aikaan, jolloin vakuutusvalvonta oli ministeriön vakuutusosaston vastuulla. Näihin aikoihin liittyvät vahingonkorvauskanteet koskevat yksittäisten henkilöiden eläkepäätösten määräytymisperusteiden lisäksi eläkelaitosten sääntömuutosten hyväksymisiä ja lainvalmisteluun vaikuttavia seikkoja. Viimeksi mainittuihin tapauksiin on viime aikoina liittynyt erityisesti EU:n säännöksistä johtuvat tekijät, kuten miesten ja naisten tasa-arvoinen kohtelu ja ihmisoikeudet. Eräässä eläkekassatapauksessa ministeriön olisi pitänyt estää kassan itsensä tekemä päätös, joka johti kassan purkuun. Työsuojelupuolella on ollut esillä valtion vahingonkorvausvastuu virkamiehen julkisesta esiintymisestä ja sen mahdollisesta vaikutuksesta yrityksen tuotteiden menekkiin.

Selvitykseen liittyvät yleiset huomiot

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että selvityksessä esitetyt johtopäätökset ja ehdotukset ovat oikeansuuntaisia, mutta tarkempi analysointi ja pohdinta sekä yksityiskohtaisemmat kannanotot ovat mahdollisia, kun lakiluonnokset ovat käytettävissä.



Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevien säännösten kehittämistä paremmin nykyajan vaatimuksia vastaaviksi. Korvausvastuun laajeneminen nykyisestä saattaisi kuitenkin lisätä valtion ja kuntien menoja.

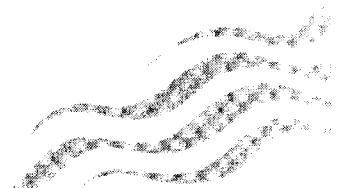
Selvityksessä lähdetään siitä, että myös terveyspalveluiden saatavuudesta päättäminen on julkisen vallan käyttöä. Terveysterveystieteellisen arvioon potilaan tilasta ja hoidon tarpeesta. Lääketiede ei ole sillä tavoin eksaktia tiedettä, että jokaisessa yksittäistapauksessa voitaisiin päätyä vain yhteen hyväksyttävään hoitoratkaisuun. tästä aiheutuu terveyspalvelujärjestelmän osalta oma erityispiirteensä julkisen vallan käytön ja mahdollisen vahingonkorvausvelvollisuuden arviointiin. Toisaalta on muistettava, että terveyspalveluihin liittyvien vahinkojen korvaamisesta säädetään myös potilasvahinkolaissa (585/1986). Jos julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuutta tiukennetaan vahingonkorvauslaissa, tulisi erikseen selvittää tästä aiheutuvat muutostarpeet potilasvahinkolakiin. Lähtökohdaksi tulee jatkossakin olla se potilasvahinkolain periaate, että terveydenhuollon yhteydessä tapahtuneista vahingoista voi saada asianmukaisen vahingonkorvauksen potilasvakuutuksesta.

Vahingonkorvausvastuuseen terveydenhuollossa liittyy omat erityispiirteensä. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että selvityksessä edellytetty selkeys ja täsmällisyys ovat erityisen tärkeitä juuri tosiasiallisen hallintotoiminta - jota terveydenhuoltoonkin on - näkökulmasta.

Selvityksessä ei ole katsottu tarpeelliseksi esittää muutoksia sääntelyyn, joka koskee yksityisen ja julkisen vallan käyttäjän välistä vastuunjakoa vahingonkorvauslaissa. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan on perusteltua pohtia vahingonkorvausvastuuta myös palveluiden ulkoistamisen näkökulmasta, kuten selvityksessäkin todetaan. Lähtökohdaksi tulee olla kunnan vastuu sen järjestämistä palveluista. Ulkoistettua palvelua käyttäneen henkilön vahingonkorvausoikeudellinen asema ei voi erota kunnan järjestämän palvelun käyttäjän vahingonkorvausoikeudellisesta asemasta.

Standardisäännös

Standardisäännökseksi kutsutaan vahingonkorvauslain 3:2 §:ää, jonka mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan vahingon, joka aiheutuu julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta. Lainkohdan mukaan virheellä tai laiminlyönnillä julkista valtaa käyttäen aiheutettu vahinko tulee kuitenkin korvattavaksi vain siinä tapauksessa, että toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Selvityksen



mukaan ei ole näyttöä siitä, että vastuun tiukentaminen johtaisi ylivarvaisuuteen viranomaistoiminnassa. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan tällainen vaara saattaa kuitenkin olla olemassa. Toisaalta vahingonkorvausvelvollisuuden laajentaminen aiheuttanee paineita erityisesti kunkin organisaation johdolle varmistaa toiminnan asianmukaisuus.

Selvityksessä esitetään standardisäännöksen kumoamista. Vaihtoehtoisina ratkaisuinä esitetään vahingonkorvausoikeuden jättämistä tältä osin jatkossa yleisten periaatteiden varaan taikka uutta sääntelyä. Sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmasta voisi olla perusteltua ottaa vahingonkorvauslakiin uusi julkisen vallan käyttäjän tuottamusta ja korvausvastuun edellytyksiä laajemmin erittelevä säännös eikä jättää korvausvastuuta vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden varaan. Tällöin voitaisiin paremmin ottaa huomioon myös julkisen terveystalvvelujärjestelmän erityispiirteet ja terveydenhuolto tosiasiallisena hallintotoimintana.

Neuvonta-käsitteen määrittelyyn on kiinnitettävä valvonta- ja tarkastustoiminnan osalta erityistä huomiota. Liian ankara korvausvastuu voisi käytännössä rajoittaa perusteettomasti viranomaisten ohjeiden ja neuvonnan antamista.

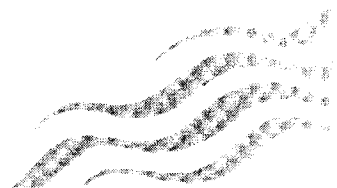
Muutoksenhakuvaatimus

Vahingonkorvauslain 3:4 §:n mukaan vahinkoa kärsineellä ei ole lähtökohtaisesti oikeutta saada valtiolta tai kunnalta korvausta vahingosta, jolla hän olisi voinut välttää hakemasta muutosta.

Selvityksessä esitetään tämän muutoksenhakuvaatimuksen kumoamista.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että muutoksenhakuvaatimuksen kumoaminen voi joissain tilanteissa olla järkevää, mutta ministeriö ei kannata muutoksenhakuvaatimuksen poistamista ainakaan sosiaalivakuutusasioissa. Muutoksenhakuvaatimuksella on sosiaalivakuutusprosessissa selvä käytännön merkitys. Tarkoituksenmukaista on säilyttää henkilön velvollisuus hakea muutosta hallintopäätökseen ennen mahdollisen vahingonkorvauskanteen ajamista. Tällä on perustellusti vältetty päällekkäisiä prosesseja. Muutoksenhaku on sosiaalivakuutusasioissa merkittävästi kevyempi ja kynnyks matalampi kuin yleisessä alioikeudessa ja hallinto-oikeudessa. Vahingonkorvauskanteen ajaminen yleisen oikeuden puolella tulee asiakkaalle kalliiksi, koska kanteen ajaminen yleensä vaatii asianajajan tai avustajan palkkaamista.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää erittäin tärkeänä, että ennen varsinaista tuomioistuinkäsittelyä on ainakin sosiaalivakuutusasioissa olemassa lautakuntatyypinen valituselin, jossa on riittävä asiantuntemus



valituksen kohteeseen liittyvästä erityislainsäädännöstä. Tämä on omiaan vahvistamaan valittajan oikeusturvaa ja rajoittamaan kustannuksia sekä turhia valituksia.

Kannerajoitus

Jos päätöksen on tehnyt valtioneuvosto, ministeriö, valtioneuvoston kanslia, tuomioistuin tai tuomari, vahingonkorvauskannetta ei saa nostaa, ellei päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka ellei virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa.

Tämän ns. kannerajoituksen poistaminen vaikuttaa perustellulta, erityisesti jos säännös on ristiriidassa EY-tuomioistuimen jäsenvaltioita kevien oikeussäännösten kanssa.

Neuvonta

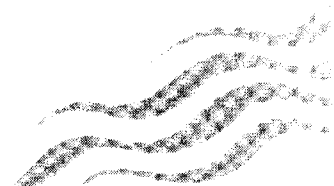
Neuvonnan määrittely on ongelmallista, ja laiminlyönti käsitteenä voi muodostua ongelmaksi, erityisesti massaneuvonnan osalta. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan nykyinen sääntely on toimivaa ja ottaa huomioon esimerkiksi työeläkkeiden suuret neuvontatilanne- ja ratkaisuvolyymit. Myös neuvonnan laiminlyönnin syy-yhteys vahinkoon voi olla vaikeasti määriteltävissä. Ruotsissa asia on ratkaistu tiedotus- ja neuvontavastuuta koskevalla säännöstöllä. Vastaavanlaisen säännösten kehittäminen voisi olla perusteltua myös Suomessa.

Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen

Selvityksessä esitetään, että vahingonkorvauslakiin otettaisiin säännös, jossa julkisyhteisö velvoitetaan korvaamaan perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen ihmisoikeuksien loukkaukset.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että mahdollisen erityissäännöksen ja erityislakien säännösten korvausveloitteiden tulisi olla sopuinnassa keskenään (esim. potilaslaki velvoittaa kunnioittamaan potilaan ihmisarvoa).

Jatkovalmistelussa tulisi vielä täsmentää julkista valtaa käyttävän yksityisen tahon korvausvastuuta sikäli, kun kysymys on perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaamisesta. Kysymys aktualisoituu esimerkiksi tilanteissa, joissa kunta on lastensuojelulain (417/2007) nojalla päättänyt sijoittaa huostaan ottamansa lapsen yksityiseen lastensuojelulaitokseen ns. ostopalveluna. Lastensuojelulaki mahdollistaa julkisen vallan käyttämistä tarkoittavien, lapsen perusoikeuksia rajoittavien ns. rajoitustoimenpiteiden käytön myös yksityisessä lastensuojelulaitoksessa. Siten tu-



lee selkeästi määritellä myös, mikä on toisaalta kunnan ja toisaalta yksityisen laitoksen vahingonkorvausvastuu näissä tapauksissa.

Julkisen vallan käyttäjän aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen

Selvityksessä pohditaan korvattavien vahinkojen piirin laajentamista kärsimyksen suuntaan.

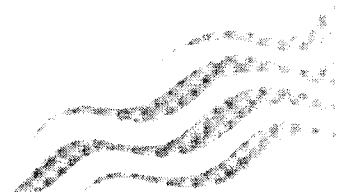
Potilaslaissa (785/1992) säädetään potilaan oikeudesta hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon, tiedonsaantioikeudesta, asianmukaisesta kohtelusta ja itsemääräämisoikeudesta. Selvityksessä ei erikseen oteta kantaa siihen, laajentuisiko viranomaisten vahingonkorvausvelvollisuus esimerkiksi potilaslain suojaamissa tilanteissa. Pohdittavaksi tulisi, voiko potilas jatkossa vaatia julkisyhteisöltä vahingonkorvausta esimerkiksi, jos hänen yksityisyyttä ei ole potilaslain tarkoittamalla tavalla kunnioitettu.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että kärsimyksen säätämiseen nykyistä laajemmin korvauskelpoiseksi on aiheutta suhtautua varovasti, koska kysymyksessä on vahinkolaji, jonka yhteydessä voi ilmetä monenlaisia ongelmia muun muassa vahingon tunnistamisessa ja korvausmäärän määrittelyssä sekä korvausvastuun rajojen asettamisessa.

Lopuksi

Kuten selvityksessä todetaan, yksityisille oikeuksia suovaa ja velvollisuuksia asettavaa lainsäädäntöä on yhä enemmän ja se on entistä monimutkaisempaa. Viranomaisen velvollisuus noudattaa tarkoin lakia ja virallislähteitä on nykyisin entistä vaativampi tehtävä. Viranomaiset joutuvat toimimaan yhä useammin puutteellisin resurssein, jolloin riski vahingoista luonnollisesti kasvaa. Resurssipulaan vetoaminen ei oikeuskäytännön mukaan kuitenkaan vapauta vahingonkorvausvastuusta. Tästä syystä jatkossa tulisikin entistä tarkemmin varmistaa, että viranomaisilla on käytettävissään riittävät resurssit toimintansa asianmukaiseen hoitamiseen. Jos vahingonkorvauslainsäädäntöä uudistetaan selvityksessä esitettyyn suuntaan, tulee taloudelliset vaikutukset kaikilla hallinnonaloilla arvioida mahdollisimman tarkasti sekä ottaa huomioon myös uuden lainsäädännön toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset.

Jos päädytään vahingonkorvauslain uudistamiseen, tulisi samalla pohtia sen käytännön toteuttamista. Tällä hetkellä valtion virastot eivät voi maksaa vahingonkorvauksia toimintamomenteiltaan, ellei korvauksen perustana ole tuomioistuimen lainvoimainen päätös. Selkeissä tapauksissa sovinto olisi kaikkien osapuolten kannalta kuitenkin tarkoituksenmukaisin ja taloudellisin ratkaisu. Jotta ilman tuomioistuimen päätöstä sovitavat korvaukset pysyisivät ainakin valtion sisällä jossain linjas-



sa, tulisi niiden käsittely ja maksaminen keskittää esimerkiksi Valtio-
konttorille.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota vielä siihen, että oikeusministeriö asetti 6.10.2010 (OM 2/471/2009) työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää, miten kuluttajaoikeuden periaatteiden toteutuminen voidaan turvata julkisissa hyvinvointipalveluissa. Yhtenä osana työryhmän toimeksiantoa on sen arvioiminen, pitäisikö asiakkaalle kuuluvasta vahingonkorvauksesta säätää potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa. Nyt lausunnolla olevan selvityksen perusteella mahdollisesti käynnistettävässä jatkotyössä tulee ottaa huomioon työryhmän tekemät ehdotukset julkisiin hyvinvointipalveluihin liittyvien vahingonkorvaussäännösten uudistamistarpeista. Työryhmän määräaika päättyy 15.2.2011.

Kansliapäällikkö



Kari Välimäki

Hallintoylijohtaja



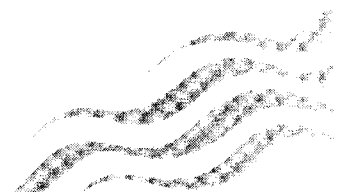
Jaana Koski

TIEDOKSI

STO, HTO, VAO (d)
Finanssivalvonta (e)
ETK (e)
TELK (e)
TELA (e)
Liikennevahinkoltk (e)
Eläkesäätiöyhdistys ESY (e)
Vakuutus- ja rahoitusneuvonta (e)

LIITTEET

Yhteenvedo vakuutuspuolen lausunnoista
Finanssivalvonnan lausunto 11.10.2010
Eläketurvakeskuksen lausunto 14.10.2010
Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan lausunto 14.10.2010
Työeläkevakuuttajat TELA ry:n lausunto 11.10.2010
Liikennevahinkolautakunnan lausunto 11.10.2010
Eläkesäätiöyhdistys ESY ry:n lausunto 11.10.2010
Vakuutus- ja rahoitusneuvonnan lausunto 18.10.2010





25.10.2010

Asia

SELVITYS JULKISYHTEISÖN VAHINGONKORVAUSVASTUUN SÄÄNTELYSTÄ JA SEN KEHITYSTARPEISTA

Lausunnonantajien huomioita

Finanssivalvonta

Vahingonkorvausvastuun ankaroituminen, perusoikeuksien ja hallinto-oikeudellisen sääntelyn sisältämät julkisen vallan käyttäjään kohdistuvat toimintavelvoitteet ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen luomat velvollisuudet on otettava huomioon julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta kehitettäessä. Näiden seikkojen huomioon ottaminen tulee todennäköisesti johtamaan jonkinasteiseen julkisen vallan korvausvastuun laajenemiseen.

Korvausvastuun kehittämisessä tulee selvityksessä esitetyn mukaisesti pyrkiä siihen, että julkisen vallan käyttäjän ja yksityisen välisessä oikeussuhteessa aiheutuneen vahingon korvaamisen edellytykset ovat mahdollisimman selkeät ja täsmälliset. Sääntelyn tulisi johtaa ymmärrettävään, mahdollisimman ennakoitavaan ja yhdenmukaiseen korvauskäytäntöön.

Finanssivalvonta pitää selvityksessä esitettyjä muutostarpeita ja uudistusehdotuksia sekä tavoitteita lähtökohtaisesti perusteltuina ja kannatettavina. Finanssivalvonnan tehtävien eli finanssimarkkinoilla toimivien valvonnan kannalta on tärkeää, että korvausvastuuta koskevat säännökset ovat mahdollisimman selkeät ja täsmälliset.

Mikäli virheellinen tai laiminlyöty viranomaisneuvonta tulee korvausvelvollisuuden piiriin, neuvonta -käsitteen määrittelyyn on kiinnitettävä valvonta- ja tarkastustoiminnan osalta erityistä huomiota, koska kuten selvityksessäkin todetaan, tarkastustoimintaan liittyy olennaisena osana ohjeiden ja neuvojen antaminen tarkastuksen ja valvonnan kohteille. Liian ankara vahingonkorvausvastuu voisi käytännössä rajoittaa perusteettomasti viranomaisten ohjeiden ja neuvojen antamista.

Eläketurvakeskus

Eläketurvakeskuksen mielestä selvitys on hyvin laadittu ja siinä on tuotu laajasti esille kansallisia ja kansainvälisiä näkökohtia julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollis-



suuteen. Selvityksessä on lisäksi käsitelty perusteellisesti julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevia säännöksiä ja niihin liittyvää oikeuskäytäntöä.

Standardisäännös

Eläketurvakeskuksen kanta

Selvityksessä on esitetty monia hyviä perusteita standardisäännöksen nykyaikaistamiselle perustuslain, hallintolain ja kansainvälisten sitoumusten perusteella.

Toisaalta ne syyt, joilla aikoinaan perusteltiin julkisyhteisön lievempää vahingonkorvausvastuuta, ovat osaltaan edelleen olemassa. Viranomaisilla on neuvontavelvollisuus ja ratkaisupakko ja he toimivat usein yleisen edun nimissä. Nämä perusteet eivät ole nykyisinkään täysin merkityksettömiä, kun arvioidaan ”massaluonteista” julkisen vallan käyttöä, joka liittyy esimerkiksi työeläkevakuuttamiseen ja työeläkelakien perusteella myönnettäviin etuuksiin. Julkisyhteisön toimijoiden rooli on standardisäännöksen säätämisen jälkeen muuttunut lisäksi siten, että julkisyhteisöille on tullut lisää velvollisuuksia. Laajempi korvausvastuu voisi pahimmassa tapauksessa heikentää asiakaspalvelun tasoa, jos työntekijät neuvoisivat korvausvastuun pelossa vain asioista, joista heillä on täysi varmuus.

Eläketurvakeskus ei pidä kannatettavana vaihtoehtoa, jossa oikeustila jätettäisiin vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden varaan. Jos selvityksen perusteella päädyttäisiin kumoamaan standardisäännös, vahingonkorvauslakiin tulisi ottaa uusi julkisen vallan käyttäjän tuottamusarviointia tai korvausvastuun edellytyksiä laajemmin erittelevä säännös, jossa olisi mahdollista ottaa edelleen huomioon julkisen vallan käyttöön liittyvät erityispiirteet. Tällöin voitaisiin paremmin ottaa huomioon myös eri hallinnonalojen eroavuudet, kuitenkin niin, että yksityisen luottamusta kyseessä olevaan hallinto-oikeussuhteeseen edelleen suojattaisiin.

Muutoksenhakuvaatimus

Eläketurvakeskuksen kanta

Työeläkejärjestelmän näkökulmasta muutoksenhakuvaatimusta koskeva säännös on tarkoituksenmukainen, joskaan sen poistamisella ei välttämättä olisi suurta käytännön merkitystä.

Työeläkejärjestelmässä yksityisen henkilön oikeusturva toteutuu mm. sillä, että muutoksenhakuprosessi on yksinkertainen ja maksuton. Sosiaalivakuutuksen muutoksenhakuprosessissa ei ole tyypillistä kaksiasianosaissuhdetta, vaan tapaukset tutkitaan kokonaisvaltaisesti riippumatta siitä, onko valittaja osannut vaatia valituksessaan muutosta juuri tiettyyn asiaan. Käytännössä valitukseksi riittää kirje, jossa päätöksen saaja ilmoittaa tyytymättömyytensä päätökseen eikä ulkopuolisen asiamiehen käyttäminen ole tarpeen. Jos henkilö päätöksestä valittamisen sijasta päättäisi käynnistää suoraan vahingonkorvausprosessin yleisessä tuomioistuimessa, tästä aiheutuisi hänelle todennäköisesti ylimääräisiä kuluja.

Jos muutoksenhakuvaatimus korvausvaatimuksen edellytyksenä poistettaisiin, yleinen tuomioistuin joutuisi ottamaan kantaa asiaan, joka selkeästi kuuluu erityistuomioistuimen toimialaan. Tämä ei olisi yksityisen henkilön oikeusturvan kannalta perusteltua, koska yleisellä tuomioistuimella ei ole työeläkelakien soveltamiseen liittyvää asiantuntemusta.

Eläketurvakeskuksen mielestä työeläkejärjestelmässä on tarkoituksenmukaista säilyttää henkilön velvollisuus hakea muutosta hallintopäätökseen ennen mahdollisen vahingonkorvauskanteen ajamista. Näin myös mahdolliset virheelliset päätökset tulevat korjatuksi nopeammin kuin silloin, jos asiaa lähdetään ajamaan vahingonkorvausasiaina yleisessä tuomioistuimessa. Henkilöllä on lisäksi työeläkejärjestelmän muutoksenhakuprosessin läpikäytyään paremmat mahdollisuudet arvioida tulevan vahingonkorvausprosessin menestymisen mahdollisuudet kuin silloin, jos hän lähtee suoraan vaatimaan vahingonkorvausta käräjäoikeudesta.

Eläketurvakeskus toteaa lisäksi, että työeläkelaeissa on säännös viivästyskorotuksesta, jonka perusteella eläkkeensaajalle maksetaan eläke viivästysajalta korotettuna, jos eläkkeen maksaminen viivästyy. Jos esimerkiksi vakuutusosoikeus myöntää eläkkeen alkujaan hylkäävän eläkepäätöksen saaneelle henkilölle ja eläke maksetaan tällä perusteella hänelle takautuvasti, eläkkeensaaja saa hyväkseen viivästyskorotuksen. Viivästyskorotuksen määrä on korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukainen. Viivästyskorotus korvaa osaltaan eläkkeensaajalle menetyksen siitä, että eläkettä ei ole aikoinaan myönnetty sen mukaisena kuin se olisi hänelle lain mukaan kuulunut.

Kannerajoitus

Eläketurvakeskuksen kanta

Selvityksessä esitetyn perusteella Eläketurvakeskus kannattaa ehdotusta kannerajoitusta koskevan säännöksen kumoamisesta.

Neuvonta

Eläketurvakeskuksen kanta

Eläketurvakeskuksen mielestä ehdotus viranomaisneuvontaa koskevasta erillisestä säännöksestä on yleisellä tasolla perusteltavissa. Muutos parantaisi yksittäisen henkilön oikeusturvaa sekä osaltaan selkeyttäisi tilannetta myös neuvontaa antavien viranomaistahojen näkökulmasta.

Toisaalta säännös voi asettaa korostettuja vaatimuksia neuvonnan sisällölle. Eläkejärjestelmän eri toimijat (eläkelaitokset, Eläketurvakeskus ym.) neuvovat laajalti eri tahoja työeläkejärjestelmässä. Neuvonnassa tulisi mahdollisesti varmistaa asiakkaan taustatiedot ja tietojen oikeellisuus laajemmin kuin nykyisin, jotta asian kannalta jotta oleellista tietoa ei jäisi huomiotta. Eläketurvakeskuksessa esimerkiksi neuvotaan

asiakkaita asioissa, joissa toimivalta asian ratkaisemisessa on jollain muulla taholla, kuten ulkomaisella yhdyslaitoksella, Kansaneläkelaitoksella tai työeläkelaitoksella.

Vaikka tarkempien neuvojen osalta asiakas ohjataan aina kysymään neuvoa toimivaltaiselta taholta, toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja hyvän asiakaspalvelun kannalta on kuitenkin välttämätöntä antaa joitain yleisiä neuvoja esimerkiksi ulkomaisen eläkelaitoksen puolesta. Neuvontaa koskeva vahingonkorvauslain muutos voisi ainakin osaltaan vaikuttaa siihen, että neuvonnassa pitäydyttäisiin enemmän oman toimialan asioissa, jolloin asiakas ei välttämättä saisi kokonaiskuvaa asiastaan.

Jos lakiin otetaan erillinen säännös viranomaisneuvonnasta aiheutuneen vahingon korvaamisesta, Eläketurvakeskus kannattaa sitä, että neuvontasäännöksen esitöissä tarkennetaan vahingonkorvausvastuun kynnyksen muodostumista erilaisissa neuvontatilanteissa, kuten tapauksissa, joissa on kysymys konkreettisesta ja yksilöidystä tiedosta tai tilanteissa, joissa neuvonta koskee lainsäädännön tai muiden virallismääräysten sisältöä taikka yleisemmän informaation jakamista. Esitöissä tulisi lisäksi neuvonnan laiminlyönnin osalta määritellä selkeästi, milloin kysymys on sellaisesta laiminlyönnistä, josta seuraa vahingonkorvausvastuu. Määrittelyssä tulee huomioida myös yksityishenkilön selontotevelvollisuus ja vastuu tietojen antamisesta.

Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen

Eläketurvakeskuksen kanta

Eläketurvakeskuksen mielestä ehdotusta voidaan yleisesti ottaen pitää kannatettavana nimenomaan oikeusturvan tehokkuuden näkökulmasta. Vaikka kansallista lakia tulee nykyisinkin tulkita perusoikeus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla, muutos parantaa yksittäisen henkilön oikeusturvaa ja sen toteutumisen tehokkuutta. Toisaalta säännöksen ottaminen kansalliseen lakiin voi myös kannustaa turhiin korvausprosesseihin.

Eläketurvakeskus on samaa mieltä myös siitä, että mahdollinen säännös tulee kirjoittaa niin, että siitä käy selkeästi ilmi, että korvausvastuu perustuu määrältään ja perusteiltaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytäntöön. Säädöstä valmisteltaessa tulee myös huolellisesti tarkistaa se, etteivät kansallisen lain säännökset ole miltään osin ristiriidassa lakiin otettavien kansainvälisten säännösten kanssa. Säännöksellä ei kuitenkaan liene suurta merkitystä työeläkejärjestelmässä. Perustuslain mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana. Työeläkelaeissa on yksityiskohdalliset säännökset perustuslain takaamista oikeuksista. Kuten edellä on todettu, työeläkejärjestelmän muutoksenhakuprosessi takaa jokaiselle mahdollisuuden tehokkaaseen, oikeudenmukaiseen ja maksuttomaan muutoksenhakuun ja näin turvaa yksilön oikeusturvan. Lisäksi mahdolliset virheelliset päätökset korjataan ja henkilölle maksetaan viivästyskorotusta korvaukseksi maksun viivästymisestä.

Julkisen vallan käyttäjän aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen

Eläketurvakeskuksen kanta

Eläketurvakeskuksen mielestä ehdotukseen kärsimyksen säätämisestä nykyistä laajemmalti korvauskelpoiseksi on aihetta suhtautua varovasti. Perinteiseen näkemykseen korvauskelpoisista vahingoista ei ongelmitta sovi ajatus, jossa viranomaistoinnin seurauksiin voisi ylipäänsä kuulua kärsimys tai sen korvaaminen. Kuten selvityksessä on todettu, kysymyksessä on vahinkolaji, jonka yhteydessä voi ilmetä monenlaisia ongelmia muun muassa vahingon tunnistamisessa ja korvausmäärän määrittelyssä sekä laajemmin korvausvastuun rajojen asettamisessa. Uudistuksesta olisi mahdollisesti seurauksena myös korvausvaatimusten määrän kasvu. Turhat korvausprosessit kuormittaisivat järjestelmää tehokkuuden kustannuksella.

Työeläkkeiden muutoksenhakulautakunta (TELK)

Lähtökohtaisesti TELK pitää selvityksessä ehdotettua vahingonkorvausta koskevan lainsäädännön kehittämistä hahmoteltujen suuntaviivojen mukaan perusteltuna ja tarpeellisena.

Mitä tulee pohdintaan siitä, tulisiko julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta koskevat vaatimukset käsitellä yleisissä tuomioistuimissa nykyiseen tapaan vai annetaanko jollekin muulle taholle valtuudet ratkaista näitä vaateita, TELK katsoo, etteivät tämmöntyyppiset asiat luontevasti sovi yleisiin alioikeuksiin. Kannekynnys tulee tällöin tarpeettoman korkeaksi, sillä oikeudenkäynti edellyttäisi käytännössä asianajajan käyttöä, ja ratkaisut esimerkiksi keskituloisen henkilön kannalta tulisivat ilmeisen kalliiksi. Monet pienemmät vahingot jäisivät oikeuskäsittelyn ulkopuolelle ja siten korvaamatta.

TELK katsoo, että julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevat riidat voisivat ehkä ensi vaiheessa tulla parhaiten käsiteltäviksi tähän tarkoitukseen soveltuvassa lautakuntatyypillisessä elimessä. Tämä viranomaisen tai viranomaistyyppinen elin voisi olla joko heti valituskelpoisia ratkaisuja antava tai vain suosituksia antava. Käytännössä suosituksillakin olisi merkittävä painoarvo. Tämän tyyppisiä elimiä lienevät esimerkiksi virkamieslautakunta, potilasvahinkolautakunta ja kuluttajariitalautakunta. Mikäli erimielisyyttä tämän jälkeenkä olisi, voisi korvauksen hakemista jatkaa esimerkiksi yleisessä hallinto-oikeudessa tai vakuutus-oikeudessa. Oikeudenkäynnin tulisi kaikissa vaiheissa olla osapuolten erilaisen lähtöasetelman takia yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta halpa.

Standardisäännös

Työeläkkeiden muutoksenhakulautakunnan kanta

TELK yhtyy näkemykseen standardisäännöksen kumoamisesta. Periaatteena voidaan pitää vahingonkärsijän aseman turvaamista siinä oikeussuhteessa, jossa tämä toimii lähtökohtaisesti vahvemman osapuolen, julkisen vallan käyttäjän vastapuolena. Tämä asetelma toteutuu selvästi myös TELKin ja muiden samankaltaisten muutoksenhakulautakuntien kohdalla. Yksittäisen kansalaisen oikeusturva vaarantuu esimerkiksi silloin, kun muutoksenhakulautakunta on ruuhkautunut eikä riittävän tehokasta oikeusturvaa voida enää taata. Viimeksi mainitusta on saatu

konkreettisia kokemuksia sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla, jolloin lainvalvojat ovat kiinnittäneet huomiota merkittäviin oikeusturvan puutteisiin. Lienee selvää, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista on sosiaalivakuutuksen lainkäyttötöiminnassa erityisesti painotettava, koska usein kysymys on paitsi oikeusturvasta yleensä, myös perustoimeentulomahdollisuuksien turvaamisesta.

Muutoksenhakuvaatimus

Työeläkkeiden muutoksenhakulautakunnan kanta

Selvityksessä ehdotetaan muutoksenhakuvaatimuksen poistamista. TELK ei kannata ehdotusta. Muutoksenhakuvaatimuksella on sosiaalivakuutusprosessissa ollut selvää käytännön merkitystä. Laillisuusvalvojat eivät ole ryhtyneet tutkimaan annettujen päätösten lainmukaisuutta ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Tällä on perustellusti vältetty päällekkäisiä prosesseja. TELK kiinnittää huomiota myös siihen, että ylimääräinen muutoksenhaku on sosiaalivakuutusasioissa merkittävästi kevyempi ja poistokynnys matalampi kuin yleisen oikeuden tai yleisen hallinto-oikeuden puolella.

Kannerajoitus

Työeläkkeiden muutoksenhakulautakunnan kanta

TELK yhtyy selvityksessä esitettyihin näkemyksiin kannerajoituksen kumoamisesta, viranomaisen antaman virheellisen neuvonnan sekä perus- ja ihmisoikeusloukkausten korvaamisesta.

Julkisen vallan käyttäjän aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen

Työeläkkeiden muutoksenhakulautakunnan kanta

TELK suhtautuu varauksin ehdotukseen julkisen vallan aiheuttaman kärsimyksen korvaamisesta. Kysymyksessä ovat käytännössä erittäin vaikeasti määriteltävissä olevat korvauserusteet sekä -määrät.

Työeläkevakuuttajat TELA ry

Yleisiä näkökohtia

Lausunnolla oleva selvitys on sinänsä perusteellinen näkemys julkisyhteisöjen ja julkisen vallan käyttöön liittyvästä vahingonkorvausvastuusta. Lakisääteinen työeläke-

vakuutus on osa kansallista sosiaaliturvajärjestelmäämme. Osaa sitä on pidetty julkisen tehtävän hoitamisenä, johon kuuluu myös julkisen vallan käyttöä, kuten työeläkepäätösten teko. Työeläkevakuutus on vakuutusosoikeutta, johon liittyy myös vakuutus sopimukseen liittyvää sääntelyä sekä runsaasti erityissääntelyä, kuten työntekijän eläkelaki, muu materiaallinen eläkelainsäädäntö, vakuutusyhtiölainsäädäntö sekä erityinen työeläkelaitoksia koskeva lainsäädäntö (erityiset säädökset työeläkevakuutusyhtiöistä, eläkesäästöistä – ja kassoista, julkisen sektorin eläkevakuuttajista sekä erityiseläkelaitoksia koskevat lukuisat säädökset). Selvityksessä ei ole arvioitu ehdotettuja säännösmuutoksia suhteessa työeläkevakuutukseen tai muuhun lakisääteiseen vakuutukseen, eikä niitä koskeviin erityisiin säännöksiin.

Selvityksessä katsotaan (s. 60), että viranomaistoimintaan kohdistuvien laajenevien vaatimusten seurauksena vahinkoriskit lisääntyvät ja tämän vastapainoksi on tärkeää tehostaa hallinto-oikeussuhteen yksityisen osapuolen oikeutta vahingonkorvaukseen, kun vahinko aiheutuu. Työeläkevakuutuksessa on kyse vakuutus sopimuksesta ja siihen perustuvasta päätöksenteosta. Tulisi analysoida, mikä on vakuutus sopimussuhteen suhde selvityksessä tarkoitettuun hallinto-oikeussuhteeseen.

Työeläkevakuutus ei liene ollut esillä, kun vahingonkorvauslakia säädettiin, eikä se ole ollut esillä, kun perusoikeusuudistuksessa ja hallintolaisissa säädettiin myöhemmin hyvän hallinnon takeista. Onkin vaikea arvioida, miten selvityksessä esitetyt yleisiä vahingonkorvausoikeuden kehittämissajatuksia tulisi arvioida lakisääteisen työeläkkeen, tai esimerkiksi muun lakisääteisen sosiaalivakuutuksen kannalta.

Selvityksessä todetaan (s. 59), että oikeus saada vahingonkorvausta julkishallinnon toiminnassa aiheutuneesta vahingosta kuuluu myös hyvän hallinnon takeisiin. Edelleen katsotaan (s.69), että rajoitussäännösten seurauksena hyvän hallinnon toteutumisen turva on heikompi kuin se olisi ilman rajoitusta. Nämä näkemykset eivät kuitenkaan saa tukea lainsäädännön perusteluista (hallintolakia koskeva HE 72/2002 vp), joissa ei tuoda esille vahingonkorvauskysymystä hyvän hallinnon takeena, vaan katsotaan, että kyse on muun ohella lähinnä tehokkaasta ja palveluperiaatteen mukaisesta virkatehtävien hoitamisesta. Myöskään perusoikeusuudistuksesta (HE 309/1993 vp HE perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta), tai myöhemmästä perustuslain säätämistä koskevista lainsäädäntöhankkeista, ei liene löydettävissä selvityksessä esitettyä näkemystä siitä, että julkisen vallan käytön vahingonkorvausoikeudellinen sääntely heikentäisi hyvän hallinnon takeita.

Selvityksen lähtökohdissa katsotaan (s.12), että valtion ja kunnan rooli kansalaisten elämässä on nykyisin paljon merkittävämpi kuin vahingonkorvauslakia 1970-luvulla säädettäessä. Tällaista ei esitetä lakisääteisen eläkevakuutuksen tai muun lakisääteisen vakuutuksen osalta, eikä ainakaan työeläkkeen rooli ja asema ole muuttunut tällä tavalla vastavana aikana, vaan se on hyvinkin samanlainen, kuin vahingonkorvauslakia säädettäessä.

Selvityksen näkökulma on pääosin vahingonkorvausoikeudellinen ja asiaa ei arvioida perusteellisesti hallinto-oikeudelliselta kannalta suhteessa siihen, mitkä ovat viranomaisten toiminnan laadulle asetetut vaatimukset, eikä myöskään suhteessa virkariikoksia koskevaan sääntelyyn. Selvityksessä (s.16) katsotaan, että julkisen vallan käyttäjän aiheuttamien vahinkojen korvaaminen on arvoitettu vähemmän tärkeäksi verrattuna muiden tahojen aiheuttamien vahinkojen kompensointiin. Julkisen vallan

käyttäjillä on kuitenkin velvollisuus käyttää julkista valtaa, jota yksityisoikeudellisissa oikeussuhteissa ei vastaavasti ole. Tämä on tuotu esille myös selvityksessä (mm. s.32). Julkisen tehtävän hoitaminen ja julkisen vallan käyttö on säännelty myös sekä virkamiesoikeudellisesti että rikosoikeudellisesti. Ne tulee ottaa huomioon, kun arvioidaan lainsäätäjän suhtautumista julkisen vallan käyttöön. On siis muita ja ehkä myös painavampia perusteita kuin työnantajana toimivan julkisen vallan käyttäjän tai yksittäisen vastuussa olevan henkilön vahingonkorvausvastuu, jotka toimivat preventiivisinä tekijöinä.

Standardisäännös

Työeläkevakuuttajat TELA ry:n kanta

Standardisäännön poistamiselle on selvityksessä esitetty lukuisia perusteita. Tämän selvityksemme perusteella emme ole kuitenkaan vakuuttuneita siitä, että näin tulisi tehdä, vaan asia vaatisi lisäselvityksiä työeläkevakuutuksen ja muun lakisääteisen vakuutuksen kannalta. Vahingonkorvauskanteita työeläkelaitoksia vastaan ei ole juurikaan ajettu. Työeläkevakuutustoiminnan luonne (ratkaisupakko, vakuuttamispakko yms.) huomioiden olisi tarpeen, että lainsäädäntöuudistuksessa otettaisiin kantaa työeläkevakuutuksen erityispiirteisiin.

Muutoksenhakuvaatimuksen ja kannerajoituksen poistaminen

Työeläkevakuuttajat TELA ry:n kanta

Muutoksenhakuvaatimuksen ja kannerajoituksen poistaminen on mielestämme perusteltua. Niillä ei ole ollut myöskään käytännön merkitystä työeläkevakuutuksessa, koska aineelliseen päätökseen muutoksenhakemisen osalta työeläkevakuuttamisen prosessit ovat tunnettuja ja asiakasystävällisiä. Muutoksenhakuvaatimuksen kumoaminen ei muuttaisi tämänhetkistä muutoksenhakukäytäntöä merkittävästi. Riski vahingonkorvauskanteista esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeiden hylkääviä päätöksiä koskien olisi tietenkin olemassa.

Neuvonta

Työeläkevakuuttajat TELA ry:n kanta

Selvityksessä esitetään vahingonkorvauslakiin erillistä säännöstä, jonka perusteella virheellisestä tai laiminlyödyistä viranomaisneuvonnasta aiheutuva vahinko tulisi korvattavaksi. Emme kannata tällaista säännöstä. Nykyinen sääntely on mielestämme toimivaa ja ottaa huomioon työeläkkeiden suuret neuvontatilanne- ja ratkaisuvolyymit sekä säännösten ja soveltamistilanteiden monimutkaisuuden vaarantamatta kohtuuttomasti työeläkelaitoksen asiakkaan oikeusturvaa. Neuvonnan määrittely on ongelmallista ja laiminlyönti käsitteenä voi asettua ongelmaksi, erityisesti mas-