



Puolustusministeriö
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö

PL 31
00131 HELSINKI

22 10 10
742 40.99.00 10
2010-4339

Puolustusministeriön lausuntopyyntö FI.PLM: 2010-3400

JULKISYHTEISÖN VAHINGONKORVAUSVASTUUTA KOSKEVA SELVITYS

1 Lausuntopyyntö

Puolustusministeriö on viiteasiakirjalla pyytänyt pääesikunnan lausuntoa julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevasta selvityksestä (OM selvityksiä ja ohjeita 59/2010). Lausuntopyynnössä on pyydetty ottamaan kantaa selvityksessä esitettyihin muutostarpeisiin ja uudistusehdotuksiin sekä esittämään näkemyksiä mahdollisista muista muutostarpeista.

Pääesikunnan lausunto on valmisteltu oikeudellisella osastolla. Oikeudellinen osasto on varannut asiassa mahdollisuuden lausunnon antamiseen pääesikunnan tutkintaosastolle, operatiiviselle osastolle, teknilliselle tarkastusosastolle, henkilöstöosastolle, logistiikkaosastolle, suunnitteluosastolle, talousosastolle, tarkastusyksikölle, Maavoimien Esikunnalle, Merivoimien Esikunnalle sekä Ilmavoimien Esikunnalle. Maavoimien Esikunta ja Merivoimien Esikunta ovat toimittaneet asiassa lausuntonsa oikeudelliselle osastolle.

2 Yleistä selvityksestä

Selvityksessä tarkastellaan julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun sääntelyn toimivuutta ja sääntelyn mahdollisia kehitystarpeita. Selvityksessä arvioidaan sitä, miten sääntely ja sen soveltamiskäytäntö vastaavat niitä vaatimuksia, joita julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuulle on perusteltua asettaa.

Arvioinnin kohteena on ensinnäkin ns. standardisäännös, eli Vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 2 §:n säännös siitä, että julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan vahingon, joka aiheutuu julkista valtaa käytettäessä virheen ja laiminlyönnin johdosta, siinä tapauksessa, että toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen koh-tuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Kyseessä on siten

korvausperusteen rajaus siihen nähden, että vahingonkorvauslain yleissäännön mukaan tuottamuksellisesti aiheutettu vahinko on korvattava.

Toisena arvioinnin kohteena selvityksessä on julkisen vallan käytössä aiheutuneen vahingonkorvauksen edellytyksenä oleva muutoksenhakuvaatimus. Muutoksenhakuvaatimuksesta säädetään vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:ssä, jonka mukaan vahinkoa kärsineellä on oikeus korvaukseen pääsääntöisesti vain siinä tapauksessa, että hän on ensin hakenut muutosta kulloinkin kyseessä olevaan hallinnolliseen substanssiratkaaisuun käyttämällä olemassa olevia muutoksenhakukeinoja. Selvityksessä esitetyn tulkinnan mukaan näihin edellytyksenä oleviin muutoksenhakukeinoihin luetaan myös niin sanotut ylimääräiset muutoksenhakukeinot (purku, kantelu ja määräajan palauttaminen) varsinisten muutoksenhakukeinojen lisäksi.

Kolmantena arvioinnin kohteena on selvityksessä kannerajoitus julkisen vallan käytön korvausvastuulle. Kannerajoitusta koskevassa 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 velvoitettu korvaamaan vahinkoa.

Neljäntenä tarkastelukohteena selvityksessä on viranomaisneuvonnan asema sellaisena toimintana, jonka perusteella korvausta voitaisiin vaatia.

Viidentenä tarkastelukohteena on mahdollinen tarve korvata perus- ja ihmisoikeusloukkaukset ja julkisyhteisön aiheuttama kärsimys.

Selvityksessä päädytään puoltamaan standardisäännöksen, muutoksenhakuvaatimuksen ja kannerajoituksen kumoamista. Edelleen vahingonkorvauslakiin suositellaan lisättäväksi säännökset virheelliseen viranomaisneuvontaan liittyvästä korvausvastuusta, perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaamisesta sekä julkisen vallan käyttäjän toiminnasta aiheutuneesta, vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n tarkoittamasta kärsimyksestä. Yleisellä tasolla selvityksessä korostetaan tarvetta säännellä julkisen vallan käyttäjän korvausvastuu tavalla, joka johtaa ymmärrettävään, mahdollisimman ennakoitavaan ja yhdenmukaiseen korvauskäytäntöön.

3 Pääesikunnan lausunto

3.1 Yleistä

Pääesikunnan näkemyksen mukaan selvityksessä on käsitelty julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta kattavasti ja perusteellisesti. Lisäksi

pääesikunta katsoo, että selvitys on selväsanainen ja siinä ehdotetuille muutoksille on esitetty kattavat perustelut.

Selvityksessä on esitetty useista varsin merkittäviä muutoksia vahingonkorvauslain julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevaan sääntelyyn. Keskeisiä muutosehdotuksia käsitellään jäljempänä yksityiskohtaisesti, mutta yleisesti voidaan todeta, että pääesikunta yhtyy selvityksessä esitettyyn yleistasoiseen kantaan, jonka mukaan julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun kehittämisessä tulee pyrkiä siihen, että julkisen vallan käyttäjän ja yksityisen välisessä oikeussuhteessa aiheutuneen vahingon korvaamisen edellytykset ovat mahdollisimman selkeät ja täsmälliset. Keskeisenä näkökohtana mahdollisesti tulevassa julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun kehittämisessä nähdään juuri sääntelyn selkeyden ja ennakoitavuuden erityinen huomiointi säädösvalmistelussa. Omalta osaltaan nyt käsillä oleva selvitys parantaa säädösvalmistelun mahdollisuuksia mainitun tavoitteen saavuttamisessa.

Kuten selvityksessä on todettu, viranomaisen puutteellisten toimintamahdollisuuksien ja resurssien suoraviivaisesti vastuuta lieventävä merkitys ei ole perusteltavissa ja puutteellisiin toimintamahdollisuuksiin vetoaminen voi olla vastuusta vapautumisen perusteena vain erittäin poikkeuksellisesti. Näin ollen pääesikunta katsoo, että mikäli julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevia säädöksiä muutetaan selvityksessä esitetyin tavoin julkisyhteisön vastuuta kiristäen tai vastuun alaa laajentaen, tulee erityistä huomiota kiinnittää jatkuvasti väheneviin viranomaisresursseihin verrattuna käsiteltävien asioiden määrään.

3.2 Standardisäännös

Selvityksessä on esitetty, että standardisäännöstä koskeva sääntely tulisi kumota tai sitä tulisi muuttaa selkeästi. Selvityksessä on todettu, että standardisäännöksen mahdolliselle muuttamiselle on kaksi vaihtoehtoa. Selvityksen mukaan ensinnä olisi mahdollista kumota kokonaisuudessaan standardisäännös vahingonkorvauslaista Ruotsissa omaksutun mallin mukaisesti ja jättää tuottamusarvointi yleisten säännösten ja periaatteiden varaan tai toisaalta katsotaan olevan mahdollista ottaa vahingonkorvauslakiin uusi julkisen vallan käyttäjän tuottamusarvointia tai korvausvastuun edellytyksiä aikaisempaa laajemmin erittelevä säännös.

Pääesikunnan käsityksen mukaan standardisäännöstä ei tulisi poistaa ainakaan ilman, että lakiin otettaisiin samalla uusi säännös, jolla säädettäisiin julkisen vallan käyttäjän tuottamusarvioinnista sekä korvausvastuun edellytyksistä. Tällöin lakiin tulisi kirjatuksi seikat, joihin erityisesti olisi kiinnitettävä huomiota tuottamusarvioinnissa. Vaihtoehtona

mainittu Ruotsin malli ilman erityissäännöstä jättäisi korvausvastuun tuottamusarvioinnin vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden varaan, joka puolestaan entisestään heikentäisi sääntelyn selvyyttä ja ennakoitavuutta.

Pääesikunnan näkemyksen mukaan standardisäännöksen poistaminen ja tuottamusarvioinnin jättäminen yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden varaan ei ole puolustusvoimien toiminnan kannalta suositeltavaa. Pääesikunta katsoo, että nykyinen standardisääntöön perustuva tuottamusarviointi on toimiva ratkaisu. Puolustusvoimissa tehdään paljon esimerkiksi yleiseen asepalvelukseen liittyviä päätöksiä, joihin standardisäännös soveltuu. Pääesikunta toteaa lisäksi, että riippumatta julkishallinnon vahingonkorvausoikeudelliselle tuottamusarvioinnille asetetusta standardista, on kunkin julkisyhteisön viranomaisen intressissä ja etujen mukaista selvittää kunkin päätöksen taustalla vaikuttavat asiat riittävässä määrin päätöksen tekemistä varten.

3.3 Muutoksenhakuvaatimus

Selvityksessä on päädytty suositamaan, että vahingonkorvauslain 4 luvun 3 §:n mukainen muutoksenhakuvaatimus tulisi kumota. Muutoksenhakuvaatimuksen kumoamista on suositettu perustuen säännöksestä vahingonkäräjälle mahdollisesti seuraavalla epätyydyttävällä lopputuloksella, kun korvausvastuu sulkeutuu säännöstä sovellettaessa kokonaan pois.

Pääesikunta katsoo, että yleisellä tasolla muutoksenhakuvaatimuksen kumoaminen heikentäisi julkisyhteisön vahingonkorvausvelvoitetta koskevien säädösten ennakoitavuutta ja täsmällisyyttä. Näin on erityisesti silloin, kun vahinkoa kärsineen laiminlyöntiä hakea muutosta viranomaisen päätökseen päädyttäisiin arvioimaan selvityksessä esitetyin tavoin yksinomaan yleisen myötävaikutussäännöksen nojalla.

Pääesikunnan käsityksen mukaan muutoksenhakuvaatimuksen poistaminen ei ole puolustusvoimien toiminnan kannalta suositeltavaa. Tästä on osoituksena muun muassa suuri määrä oikaisupyyntöjä, joita aluetoimistot ja Kutsunta-asiain keskuslautakunta käsittelevät. Lisäksi pääesikunta katsoo, että muutoksenhakuvaatimus edistää sitä, että vahingonkorvausasioiden perusteiden keskeinen sisältö tulee kattavasti pohdituksi ja jäsennellyksi ennen kuin asian vahingonkorvausoikeudellinen käsittely aloitetaan. Pääesikunta katsoo myös, että muutoksenhakuvaatimuksen eräänä tarkoituksena on vähentää perusteettomia julkishallinnolle esitettyjä vahingonkorvausvaatimuksia.

Pääesikunta katsoo kuitenkin, että muutoksenhakuvaatimusta voitaisiin osin lieventää siten, ettei vahinkoa kärsinyt olisi lähtökohtaisesti velvol-

linen turvautumaan ylimääräisiin muutoksenhakekeinoihin säilyttääkseen oikeutensa vahingonkorvaukseen. Ylimääräisten muutoksenhakekeinojen tarpeellisuuden osalta riittävänä pidetään asian tulkintaa yleisen myötävaikutussäännön valossa. Tällöin vahinkoa kärsinyt yksityinen menettäisi oikeutensa vahingonkorvaukseen ylimääräisen muutoksenhakekeinoon laiminlyönnin perusteella vain tilanteessa, jossa laiminlyönti on siten selkeää ja tietoista, että se täyttää yleisen vahingonaiheutumista koskevan myötävaikutuksen kriteeristön.

3.4 Kannerajoitus

Selvityksessä on päädytty suosittamaan vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:n mukaisen kannerajoituksen kumoamista. Pääesikunnalla ei ole erityistä lausuttavaa ylimpien valtioelinten päätöksiä koskevan kannerajoituksen poistamisesta.

3.5 Neuvonta

Selvityksessä on päädytty suosittamaan vahingonkorvauslakiin otettavaksi erillistä säännöstä, jonka perusteella virheellisestä tai laiminlyödyistä viranomaisneuvonnasta aiheutuva vahinko tulisi korvattavaksi. Erillisen säännöksen lisäämistä on perusteltu muun muassa sillä, että yksityisten luottamusta viranomaiselta saatuun neuvonon on perusteltua suojata.

Selvityksessä esitettyä suositusta erillisen viranomaisneuvontaa koskevan säännöksen sisällyttämistä vahingonkorvauslakiin pääesikunta pitää perusteltavana, sillä kaikkea hallintotoiminnassa annettavaa viranomaisneuvontaa ei voida laadultaan, velvoittavuudeltaan tai yksilön oikeuksiin ulottuvien vaikutusten osalta pitää oikeudellisesti samankaltaisena. Pääesikunta kuitenkin toteaa, että mikäli laissa halutaan neuvonta mainita sellaisena julkisen vallan käyttönä, johon liitetään erityinen korvausvastuu, kuten oikeuskäytännössä on jo eräissä tapauksissa tehty, on asia kirjoitettava perusteiden osalta tarkasti lakiin. Näin voitaisiin erottaa toisistaan yhtäältä yleinen tiedottaminen ja yleisöneuvonta sekä toisaalta varsinainen yksittäinen menettelytapaneuvonta ja asianosaisen edun valvontaan liittyvä neuvonta. Julkisen vallan käyttöön liittyvä korvausvastuu tulisi pääesikunnan näkemyksen mukaan liittää vain yksityiskohtaiseen neuvontaan. Pääesikunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että viranomaisneuvontaan liittyvässä korvausvastuussa saattaa esiintyä ongelmia näyttökysymysten osalta erityisesti suullisesti annetun neuvonnan yhteydessä.

3.6 Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen

Selvityksessä on päädytty suosittamaan vahingonkorvauslakiin otettavaksi säännöstä, jolla julkisyhteisö velvoitetaan korvaamaan perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen ihmisoikeuksien loukkaukset. Säännöksen lisäämistä on perusteltu muun muassa sillä, että näin saatettaisiin oikeustila vastaamaan lainsäädännön tasolla Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopijavaltiolle asettamia vaatimuksia. Sääntelyn ottamista vahingonkorvauslakiin puoltaa selvityksen mukaan lisäksi mahdollisuus säätää samalla kertaa sekä perus- että ihmisoikeusloukkauksien korvaamisesta.

Pääesikunnalla ei ole tässä vaiheessa erityistä lausuttavaa koskien vahingonkorvauslakiin otettavaksi suositettua perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksen korvaamista koskevaa säännöstä.

3.7 Julkisen vallan käyttäjän aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen

Selvityksessä on päädytty puoltamaan julkisyhteisön toiminnassa aiheutuneen vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä tarkoitetun kärsimyksen säätämistä korvattavaksi.

Pääesikunta yhtyy selvityksessä esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan aineettomien vahinkojen korvauskelpoisuuden laajentamiseen on yleisesti aihetta suhtautua varovasti. Kysymyksessä on vahinkolaji, jonka yhteydessä muun muassa vahingon tunnistamisessa ja korvausmäärän määrittelyssä sekä korvausvastuun rajojen asettamisessa saattaa ilmetä ongelmia. Näin ollen on perusteltua rajata kärsimyksen korvaaminen osaltaan rangaistavalla teolla aiheutettujen vahinkojen korvaamiseen voimassa olevan lain ja oikeuskäytännön tavoin. Pääesikunnan kannan mukaan on tarkoin harkittava, riittääkö aineettomien vahinkojen korvaamisen sääntely erityislainsäädännön perusteella kuten tähän asti on menetelty.

4 Lopuksi

Kokoavasti lausunnolla olevassa selvityksessä esitettyjen julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuseen liittyvien säännösten muutosehdotuksista todetaan, että erityistä huomiota tulee kiinnittää mahdollisten muutettavien säännösten ennakoitavuuteen ja selkeyteen. Lisäksi pääesikunta kiinnittää huomiota siihen, että mahdollisessa säädösmuutosten jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että vältetään laatimasta säädöksiä, joiden sanamuoto jättää epäselvyyksiä korvattavien vahinkolajien suhteen sekä vaikeuttaa esimerkiksi aiheutuneen vahingon määrän selvittämistä ja näyttämistä.

Erityisen keskeisenä huomioon otettavana näkökohtana pidetään myös selvityksessä esitettyjen julkisyhteisön tuottamuvastuuta mahdollisesti kiristävien säädösten myötä mahdollisesti tulevaisuudessa kohoavan selvitys- ja tutkimistarpeen sekä viranomaisen toimintamahdollisuuksien ja resurssien välisen suhteen asianmukaista huomioimista mahdollisessa tulevassa säädösvalmistelussa.

Pääesikunnalla ei ole asian tässä vaiheessa muuta lausuttavaa käsillä olevan selvityksen johdosta.

Pääesikunnan päällikkö
Kenraaliluutnantti

Puolustusvoimien asessori
Varatuomari



Markku Koli



Hanna Nordström

LIITTEET

JAKELU

TIEDOKSI

MAAVE
MerivE