



19.11.2010

Oikeusministeriö

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 20.8.2010 (OM 19/41/2007)

JULKISYHTEISÖJEN VAHINGONKORVAUSVASTUUTA KOSKEVA SELVITYS

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa julkisyhteisöjen vahingonkorvausvastuuta koskevasta selvityksestä (OM:n selvityksiä ja ohjeita 59/2010). Selvityksessä arvioidaan vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä julkisyhteisöjen vahingonkorvausvastuusta ja esitetään suosituk-
sia säännösten muuttamiseksi.

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:4.2 Standardisäännös

Vahingonkorvauslain 3:2.1 §:n 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.

Vahingonkorvauslain 3:2.2 §:n sisältämän ns. standardisäännöksen mukaan julkisen vallan käyttäjällä on edellä mainittu vastuu kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Selvityksen mukaan (s. 27) oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että standardisäännös johtaa julkisen vallan käyttäjien osalta yleistä tuottamussäännöstä lievempään tuottamusarvosteluun. Selvityksen mukaan myös (s. 28) korkein oikeus ja hovioikeudet ovat tulkinneet standardisäännöksen tarkoituksen liittyvän nimenomaan tavanomaista lievempään tuottamusarvosteluun. Selvityksen mukaan julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuta tulisi nykyaikaisessa hallinto-oikeussuhteessa arvioida samojen yleisten tuottamussääntöjen mukaan kuin muidenkin toimijoiden vahingonkorvauslakiin perustuvaa vahingonkorvausvelvollisuutta. Selvityksessä suositellaan standardisäännöksen kumoamista (ilman sitä korvaavaa sääntelyä) kuten Ruotsissa on tehty.

Valtiovarainministeriön toteaa, että julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvauslakiin perustuvan tuottamusarvioinnin ei tule olla sen lievempää tai ankarampaa kuin yhteiskunnan muidenkaan toimijoiden tuottamusarvioinnin. Julkisilla varoilla tapahtuvaa julkisen vallan käyttöä ei ole perusteltua arvioida yhteiskunnan muuta toimintaa lievemmin.



Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että selvityksen perusteella näyttää kuitenkin siltä, ettei standardisäännös nykyisin tosiasiallisesti lievennä julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuta verrattuna siihen, mitä se olisi ilman standardisäännöstä. Esimerkiksi sivulla 77 todetaan, että vaikka vahingonkorvauslain esitöistä ilmenee ajatus, jonka mukaan tarkastus- ja valvontatoimintaan liittyvää vastuuta olisi erityisesti rajoitettava, etenkin uudemmissa korkeimman oikeuden ratkaisuihin tarkastus- ja valvontatoimintaan liittyvä korvausvastuu ei näyttäisi olevan tavanomaista tuottamusvastuuta lievempää. Sivulla 32 puolestaan todetaan, että ”Oikeuskäytännöstä ei löydy ratkaisuja, joissa lieväksi huolimattomuudeksi luokiteltava vähäinen virhe olisi johtanut korvausvastuuseen. On vaikea arvioida, olisiko tilanne toinen, jos julkisen vallan käyttöä koskevaa standardisäännöstä ei olisi vahingonkorvauslaissa. Vahingonkorvausoikeuden yleiset periaatteet ovat yleensä riittäviä estämään vahingonkorvausvastuun kohtuuttoman laajentumisen.”. Selvityksen tekijän väitöskirjassa¹ puolestaan todetaan (s. 34–35), että pelkästään korkeimman oikeuden käytännön perusteella on epäselvää, mikä standardisäännöksen sisältö ja tarkoitus on.

Mainituista syistä johtuen standardisäännöksen kumoamiselle ei vaikuta olevan tosiasiallista tarvetta.

4.3 Muutoksenhakuvaatimus

Muutoksenhakuvaatimuksesta säädetään vahingonkorvauslain 3:4 §:ssä seuraavasti: ”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 välttää.”. Esitöiden mukaan muutoksenhakukeinoilla tarkoitetaan lainkohdassa sekä varsinaisia että ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja.

Selvityksessä ehdotetaan muutoksenhakuvaatimuksen kumoamista.

Valtiovarainministeriö ei kannata ehdotusta. Muutoksenhakuvaatimus tulee säilyttää siltä osin kuin kysymys on varsinaisten muutoksenhakukeinojen käyttämisestä. Muutoksenhakuvelvollisuuden säilyttäminen on perusteltua sekä vahingonkärsijän myötävaikutusvelvollisuuden että prosessioikeudellisen selkeyden vuoksi.

4.4 Kannerajoitus

Kannerajoituksesta säädetään vahingonkorvauslain 3:5 §:ssä. Sen mukaan ”Kannetta valtioneuvoston, ministeriön, valtioneuvoston kanslian, tuomioistuimen tai tuomarin päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa, ellei päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka ellei virheen tehnyt ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa. Milloin hallintoviranomaisen päätökseen on haettu muutosta valtioneuvostolta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta tai virkaylioikeudelta, päätöksestä ai-

¹ Suvianna Hakalehto-Wainio: Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Helsinki 2008.

heutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa kannetta siltä osin kuin päätös on jätetty pysyväksi.”.

Selvityksessä ehdotetaan kannerajoituksen kumoamista, koska säännös on sekä perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen että oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vastainen. Vahingonkorvausta tulee voida vaatia julkisen vallan käyttäjältä riippumatta siitä, mikä taho on kyseessä. Selvityksen mukaan säännös on myös ristiriidassa EY-tuomioistuimen jäsenvaltion vahingonkorvausvastuuta koskevan oikeuskäytännön kanssa. EY-oikeuden rikkomistapauksissa on selvää, että valtiota vastaan ajettu vahingonkorvauskanne tulisi tutkia kannerajoituksesta riippumatta.

Valtiovarainministeriön mielestä kannerajoituksen kumoamista on harkittava vielä perusteellisesti muun muassa valtiosääntöoikeuden kokonaisuutta ajatellen.

4.5 Neuvonta

Selvityksessä suositellaan, että vahingonkorvauslakiin otetaan erillinen säännös, jonka perusteella virheellisestä tai laiminlyödyistä viranomaisneuvonnasta aiheutuva vahinko tulisi korvattavaksi.

Valtiovarainministeriön mielestä erillinen neuvontaa koskeva vahingonkorvaussäännös ei ole tarpeellinen eikä perusteltu, vaan korvausvelvollisuus voidaan jättää määräytyväksi vahingonkorvauslain yleisten periaatteiden ja oikeuskäytännön varaan. Valtiovarainministeriön mielestä selvityksessäkin läpikäydyt korkeimman oikeuden ratkaisut KKO 1989:50 ja KKO 2009:24 linjaavat virheellisen neuvon rajoja varsin selkeästi ja johdonmukaisesti.

4.6 Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen

Selvityksessä suositellaan, että vahingonkorvauslakiin otettaisiin säännös, jossa julkisyhteisö velvoitettaisiin korvaamaan perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen ihmisoikeuksien loukkaukset. Tämä on selvityksen mukaan tarpeen, koska kansallinen vahingonkorvausoikeus ei kaikilta osin pysty tarjoamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämää oikeussuojaa ihmisoikeusloukkauksen kohteelle. Kyse on erityisesti aineettomista vahingoista, joihin ei liity henkilö-, esi- tai varallisuusvahinkoa.

Valtiovarainministeriön mielestä asiakokonaisuus edellyttää vielä yksityiskohtaisempaa jatkovalmistelua. Jatkovalmistelussa tulee pyrkiä yksilöimään mahdollisimman tarkasti ne tilanteet, joissa säännös olisi tarpeen (vrt. vuoden 2010 alusta voimaan tullut laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä, 362/2009).

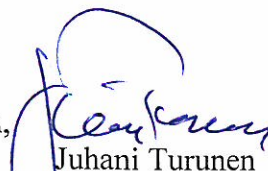
4.7 Julkisen vallan käyttäjän aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen

Selvityksessä puolletaan julkisyhteisön toiminnassa aiheutuneen vahingonkorvauslain 5:6 §:ssä tarkoitetun kärsimyksen säätämistä korvattavaksi. Mainitun säännöksen 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; 4) jonka ihmisarvoa on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta vakavasti loukattu muulla, 1–3 kohdassa tarkoitettuihin loukkauksiin verrattavalla tavalla. 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.

Valtiovarainministeriön mielestä asiakokonaisuus on luontevaa kytkeä kohdassa 4.6 mainittuun jatkovalmisteluun.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä sijainen,
alivaltiosihteeri



Juhani Turunen

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen

Tiedoksi

Valtiovarainministeriö
- budjettiosasto (Ijäs, Inha, Kaukonen, Salmi)
- henkilöstöosasto
- kuntaosasto
- rahoitusmarkkinaosasto