

10/2011

# Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu

Lausuntotiivistelmä

*oikeusministeriö  
justitieministeriet*



10/2011

# Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu

Lausuntotiivistelmä



7.3.2011

**Julkaisun nimi** Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu  
Lausuntotiivistelmä

**Tekijä** Laura Määttänen

**Oikeusministeriön  
julkaisu** 10/2011  
Mietintöjä ja lausuntoja

**OSKARI numero** OM 19/41/2007

**ISSN-L** 1798-7091

**ISSN (nid.)** 1798-7091

**ISBN (nid.)** 978-952-259-045-9

**ISSN (PDF)**

1798-7105

**ISBN (PDF)**

978-952-259-100-5

**URN** URN:ISBN: 978-952-259-100-5  
**Pysyvä osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-259-100-5>

**Asia- ja avain-  
sanat** Vahingonkorvaus, julkisyhteisö

**Tiivistelmä** Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevasta selvityksestä saatiin lausunnot yhteensä 51 viranomaiselta ja yhteisöltä.

Suurin osa lausunnonantajista piti julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevien säännösten ajantasaistamista ja uudelleenarviointia lähtökohtaisesti perusteltuna. Uudistuksen katsottiin kuitenkin vaativan jo tehtyä selvitystä laajemmista lähtökohdista lähtevää jatkovalmistelua.

Lausunnonantajien mielipiteet jakautuivat mitä tulee selvityksessä esitettyihin yksittäisiin ehdotuksiin. Suurin osa lausunnonantajista suhtautui myönteisesti selvityksessä esitettyihin ehdotuksiin standardisäännöksen ja kannerajoituksen kumoamisesta. Myös perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaamista koskevaan säännökseen suhtauduttiin myönteisesti.

Muutoksenhakuvaatimuksen kumoamista koskevaan ehdotukseen suurin osa lausunnonantajista suhtautui kuitenkin kielteisesti. Sekä erilliseen säännökseen virheelliseen viranomaisneuvontaan liittyvästä korvausvastuusta että julkisen vallan käyttäjän toiminnassa aiheutuneen kärsimyksen korvaamiseen suhtauduttiin kaksijakoisesti.

7.3.2011

<b>Publikationens titel</b>	Det offentliga samfundets skadeståndsansvar Remissammandrag		
<b>Författare</b>	Laura Määttänen		
<b>Justitieministeriets publikation</b>	10/2011 Betänkanden och utlåtanden		
<b>OSKARI nummer</b>	OM 19/41/2007		
<b>ISSN-L</b>	1798-7091	<b>ISSN (PDF)</b>	1798-7105
<b>ISSN (nid.)</b>	1798-7091	<b>ISBN (PDF)</b>	978-952-259-100-5
<b>ISBN (nid.)</b>	978-952-259-045-9		
<b>URN</b>	URN:ISBN: 978-952-259-100-5		
<b>Permanent adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-259-100-5">http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-259-100-5</a>		
<b>Sak- och nyckelord</b>	Skadestånd, offentligt samfund		
<b>Referat</b>	<p>Sammanlagt 51 myndigheter och sammanslutningar yttrade sig om utredningen om offentliga samfunds skadeståndsansvar.</p> <p>De flesta remissinstanserna ansåg det i princip vara befogat med en modernisering och omvärdering av bestämmelserna om offentliga samfunds skadeståndsansvar. Utgångspunkterna för den fortsatta beredningen av reformen måste dock enligt dem breddas jämfört med den nu gjorda utredningen.</p> <p>Remissinstanserna hade olika åsikter i fråga om enskilda förslag i utredningen. Största delen av remissinstanserna förhöll sig positivt till förslagen om upphävande av standardbestämmelsen och restriktionen om väckande av talan. Också bestämmelsen om ersättning för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna fick ett positivt mottagande.</p> <p>De flesta remissinstanserna förhöll sig dock negativt till förslaget om att upphäva kravet på sökande av ändring. Åsikterna var delade både i fråga om en särskild bestämmelse om skadeståndsansvar vid felaktig myndighetsrådgivning och i fråga om ersättning för skada som förorsakats vid utövning av offentlig makt.</p>		

# SISÄLLYS

1 JOHDANTO.....	9
2 YLEISIÄ HUOMIOITA.....	9
3 YKSITYISKOHTAISET HUOMAUTUKSET .....	12
3.1 Standardisäännös.....	12
3.1.1 Standardisäännöksen kumoamiseen myönteisesti suhtautuvat tahot.....	12
3.1.2 Standardisäännöksen kumoamiseen kielteisesti suhtautuvat tahot .....	13
3.1.3 Muita standardisäännöstä koskevia näkökohtia .....	14
3.1.4 Vaihtoehtoiset tavat julkisyhteisön korvausvastuun toteuttamiselle.....	15
3.2 Muutoksenhakuvaatimus .....	17
3.2.1 Muutoksenhakuvaatimuksen kumoamista puoltavia näkökohtia.....	17
3.2.2 Muutoksenhakuvaatimuksen säilyttämistä puoltavia näkökohtia .....	18
3.2.3 Prosessioikeudelliseen sääntelyyn liittyviä näkökohtia .....	20
3.3 Kannerajoitus .....	22
3.4 Neuvonta.....	23
3.4.1 Erilliseen neuvontasäännökseen myönteisesti suhtautuvat tahot .....	23
3.4.2 Erilliseen neuvontasäännökseen kielteisesti suhtautuvat tahot.....	25
3.4.3 Neuvonta-käsitteen määrittely.....	26
3.4.4 Muita näkökohtia.....	27
3.5 Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen.....	28
3.6 Julkisen vallan käyttäjän aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen .....	31
3.7 Muita huomioita .....	33
3.7.1 Yksittäisen virkamiehen vastuu .....	33
3.7.2 Korvausasioiden keskittäminen .....	34
3.7.3 Palvelujen ulkoistaminen .....	34
3.7.4 Muita näkökohtia.....	35
LIITE.....	37





## 1 JOHDANTO

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskeva selvitys valmistui 12.7.2010. Selvityksen laati oikeustieteen tohtori Suvianna Hakalehto-Wainio oikeusministeriön antaman toimeksiannon perusteella.

Selvityksessä tarkastellaan julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun sääntelyn toimivuutta ja sääntelyn mahdollisia kehittämistarpeita. Selvityksessä arvioidaan, miten sääntely ja sen soveltamiskäytäntö vastaavat niitä vaatimuksia, joita julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuulle on perusteltua asettaa. Arvioinnin kohteena ovat standardisäännös, muutoksenhakuvaatimus, kannerajoitus, viranomaisneuvontaa koskevaa oikeustila sekä tarve korvata perus- ja ihmisoikeusloukkaukset ja julkisyhteisön aiheuttama kärsimys.

Selvityksessä puolletaan standardisäännöksen, muutoksenhakuvaatimuksen ja kannerajoituksen kumoamista. Vahingonkorvauslakiin suositetaan otettavaksi säännökset virheelliseen viranomaisneuvontaan liittyvästä korvausvastuusta, perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaamisesta sekä julkisen vallan käyttäjän toiminnassa aiheutuneesta, vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä tarkoitettua, kärsimyksestä. Lisäksi selvityksessä korostetaan tarvetta säännellä julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta tavalla, joka johtaa ymmärrettävään, mahdollisimman ennakoitavaan ja yhdenmukaiseen korvauskäytäntöön.

Oikeusministeriö pyysi lausuntoa selvityksestä 50 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausuntoja saatiin yhteensä 51. Kolme lausunnonantajaa toimitti lausunnon oma-aloitteisesti. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö liitti omaan lausuntoonsa kahdeksalta taholta pyytämänsä lausunnot.

Tiivistelmän liitteessä on lueteltu ne viranomaiset ja yhteisöt, joilta lausuntoa pyydettiin ja jotka sen antoivat.

## 2 YLEISIÄ HUOMIOITA

Useat lausunnonantajat pitivät esitettyjä muutosehdotuksia lähtökohtaisesti perusteltuina ja kannatettavina (muun muassa *sisäasiainministeriö, puolustusministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, Itä-Suomen hovioikeus, Vaasan hovioikeus, Rovaniemen hallinto-oikeus, Finanssivalvonta, liikennevahinkolautakunta, Demla ry, Invalidiliitto ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ja Vammaisfoorumi ry*). *Suomen Asianajajaliitto* kannattaa julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuuden uudelleenarvioimista lainsäädännössä. *Vakuutus- ja rahoitusneuvonta* sekä *sosiaali- ja terveysministeriö* kannattavat säännösten kehittämistä paremmin nykyajan vaatimuksia vastaaviksi.

Monet lausunnonantajat pitävät tärkeänä selvityksessä esitettyä tavoitetta säännellä julkisen vallan käyttäjän korvausvastuusta tavalla, joka johtaa ymmärrettävään, mahdollisimman ennakoitavaan ja yhdenmukaiseen korvauskäytäntöön (*valtioneuvoston oikeus-*

*kansleri, Itä-Suomen hovioikeus, Finanssivalvonta, Poliisihallitus, Elinkeinoelämän Keskusliitto ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK).*

*Poliisihallitus* toteaa, että yleispiirteisellä oikeuskäytännön varaan rakentuvalla lainsäädännöllä selvityksessä mainittuihin tavoitteisiin ei päästä. Se pitää myös tärkeänä saada selkeä linjaus julkisen vallan toimijan korvausvelvollisuuteen johtavan tuottamuksen rajan suhteesta vahingonkärsijän oman toiminnan vaikutukseen. Julkisen vallan käyttäjän tuottamusarvioinnin ja korvausvastuun edellytykset tulisi Poliisihallituksen mukaan olla laissa säädetty.

*Itä-Suomen hovioikeus* pitää säännösten uudistamista tarpeellisena, sillä oikeusvarmuuden ja kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamiseksi ei riitä, että vanhentuneita säännöksiä tulkitaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti.

*Valtioneuvoston oikeuskansleri* pitää jonkinasteista julkisen vallan käyttäjän vastuun laajentamista välttämättömänä muun muassa yksilön oikeusturvan kannalta.

*Invalidiliitto ry* pitää esitettyjä muutostarpeita välttämättöminä. Korvausvastuun tiukentamista perustelee muun muassa se, että vammaiset voivat olla huomattavassa määrin riippuvaisia julkisyhteisöjen toiminnasta. Vammaispalvelulaki sisältää poikkeuksellisen voimakkaita oikeudellisesti turvattuja subjektiivisia oikeuksia, joiden toteutuminen ja turvaaminen on oikeudellisesti ehdotonta. Kansalaisen näkökulmasta oikeuden toteutumattomuus aiheuttaa päivittäisten arkiasioiden estymisen ja perusvapauksien rajoittamiseen rinnasteisia tilanteita, joissa ei ole saatavilla vahingonkorvauksellisia oikeudellisia instrumentteja

*Eduskunnan oikeusasiamies* ja *Itä-Suomen hovioikeus* katsovat, että konkreettisella vahingonkorvausvastuulla virheellisestä toiminnasta voi olla tehokasta ohjaus- ja preventiivaikutusta julkisen vallan toimintaan.

*Sisäasiainministeriö* pitää muutostarpeita koskevia arvioita ja suosituksia oikeansuuntaisina mutta katsoo, että jatkovalmistelussa on tarpeen selvittää tarkemmin niiden vaikutuksia. Vaarana on, että viranomaiset jättävät kuluriskin vuoksi asianmukaisia toimenpiteitä suorittamatta.

*Suomen Asianajajaliitto* huomauttaa, että suomalainen vahingonkorvausoikeus kehittyy dynaamisesti vahingonkorvauslain tulkintojen, *lex specialis* -lainsäädännön, pelkästään oikeuskäytäntöön perustuvien vastuuperusteiden (ankara vastuu räjäytystöissä jne.) samoin kuin sen kautta, että ylivaltiollisia oikeuslähteitä (EU-oikeus, Euroopan ihmisoikeussopimus) sovelletaan suoraan suomalaisissa tuomioistuimissa. Siksi kannattaa miettiä lainsäädännön systematiikan kannalta, onko mielekästä tehdä joidenkin kysymysten osalta eräänlaista osittaiskodifikaatiota.

Selvityksen lähtökohdat saivat osakseen myös kritiikkiä. *Ulkoasiainministeriö* suhtautuu kriittisesti selvityksen lähtökohtaan, jossa rinnastetaan julkisoikeudellinen oikeushenkilö yksityisoikeudelliseen oikeushenkilöön ja katsotaan, että vahingonkorvausvastuun on oltava molemmilla samanlainen. Ministeriön mukaan vahingonkorvausvastuuta käsitel-

täessä viranomaisen ratkaisupakon lisäksi huomioon on otettava se, että viranomaisen on käsiteltävä sille säädetyt tai säädösten perusteella määrätyt tehtävät.

*Opetus- ja kulttuuriministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö* katsovat, ettei vahingonkorvauslain muuttamiselle ole ilmeistä tarvetta. *Opetus- ja kulttuuriministeriö* esittää kuitenkin, että tarvittaessa voidaan pohtia joiltain osin korvausvastuun laajentamista erityissäännöksillä tietyillä julkishallinnon aloilla tai tietyissä oikeussuhteissa, jos nykyiset rajoitukset arvioidaan kohtuuttomiksi.

*Korkein oikeus* katsoo, että mahdollisessa jatkovalmistelussa on syytä arvioida voimassaolevan lain taustoja ja muuttuneita olosuhteita sekä punnita monipuolisemmin lain kykyä vastata nykypäivän haasteisiin.

*Maanmittauslaitos* toteaa, ettei selvitys tarjoa riittävää lähtökohtaa ja pohjaa vahingonkorvauslainsäädännön mahdolliselle uudistamiselle.

*Helsingin hallinto-oikeus* toteaa, että uudistus vaatii jo tehtyä selvitystyötä laajemmista lähtökohdista lähtevää jatkovalmistelua. Muutoksenhakuvaatimuksen lisäksi siinä tulee erityisesti kiinnittää huomiota korvausvastuun laajuuteen ja sisältöön viranomaisneuvonnan ja aineettoman vahingon korvaamisen tilanteissa. Lisäksi tuomioistuineläytöksen vahingonkorvausvastuuta on arvioitava sille kuuluvan erityisen julkisen vallan muodon eli tuomiovallan käytön näkökulmasta.

Monet lausunnonantajat kiinnittävät huomiota siihen, ettei selvityksessä käsitellä yksittäisen virkamiehen korvausvastuuseen liittyviä kysymyksiä eikä esitettyjen muutosten vaikutusta yksittäiseen virkamieheen ja hänen oikeusturvaansa mahdollisissa korvaustilanteissa (*ulkoasiainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Itä-Suomen hovioikeus, Vaasan hovioikeus, Maanmittauslaitos, Poliisihallitus, Akava ry, STTK*).

Moni lausunnonantaja kiinnittää huomiota tarpeeseen määritellä laissa tai sen esitöissä julkisen vallan käyttö (*korkein oikeus, Itä-Suomen hovioikeus, Vakuutus- ja rahoitusneuvonta ja Finanssialan Keskusliitto*). *Vakuutus- ja rahoitusneuvonta* katsoo kysymyksen julkisen vallan käytöstä olevan epäselvä erityisesti silloin, kun kyse on neuvonnasta ja informaation jakamisesta. *Vakuutus- ja rahoitusneuvonta* huomauttaa julkisen vallan käytön määritelmän olevan tarpeen, jos jatkossa pidetään tarpeellisena asettaa julkisyhteisöjen eri toiminnot nykyistä vastaavalla tavalla vahingonkorvausoikeudellisesti eri asemaan.

Monet lausunnonantajat suhtautuvat kriittisesti siihen, että menettelylliseen oikeusturvaan liittyvien kysymysten tarkastelu on toimeksiannon perusteella rajattu selvityksen ulkopuolelle (muun muassa *sisäasiainministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, korkein hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Kouvolan hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus* ja *valtakunnanvoudinvirasto*).

Useat tahot korostavat tarvetta toteuttaa muutokset hallitusti siten, ettei julkisyhteisön korvausvastuu laajene tarpeettomasti (*puolustusministeriö, Espoon kaupunki ja valtioneuvoston oikeuskansleri*). *Pääesikunta* katsoo, että mikäli säännöksiä muutetaan esite-

tyllä tavalla, tulee erityistä huomiota kiinnittää jatkuvasti väheneviin viranomaisresursseihin verrattuna käsiteltävien asioiden määrään.

*Sosiaali- ja terveysministeriö* sekä *maa- ja metsätalousministeriö* toteavat, että ehdotettujen muutosten kustannusvaikutuksia valtionhallinnon ja sen virkamiesten kannalta tulisi selvittää tarkemmin. *Vakuutus- ja rahoitusneuvonnan* mukaan huomattava osuus korvattavista vahingoista päätyisi katettavaksi verovaroista, vaikka osa vahingoista korvattaisiinkin vastuuvakuutuksista.

*Finanssialan Keskusliitto* ja *Liikennevakuutuskeskus* toteavat, että selvityksessä ei ole kiinnitetty huomiota lakisääteiseen vakuutustoimintaan, joka poikkeaa luonteeltaan viranomais- tai hallintopäätöksen tekemisestä. *Finanssialan Keskusliitto* huomauttaa, että arvioitaessa julkisen vallan käytön käsitteen kautta julkisyhteisöllistä toimijaa arvioinnin piiriin kuuluvat myös lakisääteistä vakuutusta hoitavat yksityiset vakuutuslaitokset sekä näiden vakuutuslajien yhteistoimintaa varten lailla perustetut yhteistyöelimet. Selvityksessä ei kuitenkaan ole erityisesti huomioitu näitä yksityisiä tahoja.

## 3 YKSITYISKOHTAISET HUOMAUTUKSET

### 3.1 Standardisäännös

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutunut vahinko on korvattava, jos toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Tämä standardisäännökseksiin kutsuttu säännös ehdotetaan selvityksessä kumottavaksi.

#### 3.1.1 Standardisäännöksen kumoamiseen myönteisesti suhtautuvat tahot

Suurin osa standardisäännökseen kantaa ottaneista lausunnonantajista suhtautuu standardisäännöksen kumoamiseen myönteisesti (*sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, Itä-Suomen hovioikeus, Kuopion hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Poliisihallitus, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, valtakunnanvoudinvirasto, Valtiokonttori, Vakuutus- ja rahoitusneuvonta, Helsingin kaupunki, Demla ry, Ihmisoikeusliitto, Invalidiliitto ry, SAK, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Yrittäjät ry, STTK, Vammaisfoorumi ry*).

*Poliisihallitus* katsoo, että poliisin näkökulmasta standardisäännöksen kumoamisen vaikutuksia on hankala ennakoida. Käsiteltävien vahingonkorvaustapausten määrä kasvaa nykyisestä huomattavasti. Huolellisuusvaatimuksen nostaminen parantaa pitkällä tähtäimellä toiminnan laatua, mutta saattaa myös johtaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta heikentäviin tilanteisiin ja viivästyksiin poliisin kenttätöinnissä.

*Vakuutus- ja rahoitusneuvonta* pitää standardisäännöksen soveltamista käytännön korvaustoiminnassa ongelmallisena muun muassa säännöksen tulkinnanvaraisuuden vuoksi.

Lisäksi se asettaa viranomaisten toiminnan vahingonkorvausoikeudellisesti eri asemaan riippuen siitä, onko kyse julkisen vallan käytöstä vai muusta toiminnasta. Vahingonkorvausoikeuden selkeyden ja ennakoitavuuden vuoksi olisi toivottavaa, että kaikki viranomaistoiminta olisi vahinkojen korvattavuuden osalta samojen sääntöjen alaisista.

*Invalidiliitto ry* katsoo, että standardisäännöksen kumoaminen on välttämätöntä ja yksi tärkeimmistä julkisen vallankäyttäjän vahingonkorvausvastuun muutostarpeista. Potentiaalisen vahingonaiheuttajan huolellisuusvelvollisuus on korostunut, kun toiminnasta voi aiheutua vahinkoa hengelle ja terveydelle tai jos toiminta voi aiheuttaa varallisuus- asemaan taloudellista vahinkoa. Näiden kaikkien realisoituminen on todennäköistä tilanteissa, joissa vammaispalveluissa evätään lainvastaisesti palvelu- tai tukitoimi, joka vahvistetaan myöhemmin muutoksenhakuasteessa. Näin ollen erityisesti subjektiivisissa oikeuksissa viranomaiselta vaadittava huolellisuuden taso on korostunut suhteessa sen toiminnan laatuun ja tarkoitukseen.

*Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö* toteaa, että vaikka selvityksen mukaan ei ole näyttöä siitä, että vastuun tiukentaminen johtaisi ylivarovaisuuteen viranomaistoiminnassa, tällainen vaara saattaa olla olemassa.

*Helsingin kaupunki* katsoo, että standardisäännöksen kumoamisella ei todennäköisesti olisi tarkastus- ja valvontatoimintaan liittyvää vastuuta ankaroittavaa vaikutusta.

### 3.1.2 Standardisäännöksen kumoamiseen kielteisesti suhtautuvat tahot

Standardisäännöksen kumoamiseen suhtautuvat kielteisesti *valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Maanmittauslaitos, pääesikunta, valtakunnansyyttäjänvirasto ja Suomen Kuntaliitto*.

*Valtiovarainministeriö* toteaa, että selvityksen perusteella näyttää siltä, ettei standardisäännös nykyisin tosiasiallisesti lievennä julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuta verrattuna siihen, mitä se olisi ilman standardisäännöstä. Tästä syystä standardisäännöksen kumoamiselle ei ministeriön mukaan vaikuta olevan tosiasiallista tarvetta.

*Pääesikunta* pitää nykyistä standardisääntöön perustuvaa tuottamusarviointia toimivana ratkaisuna puolustusvoimissa.

*Opetus- ja kulttuuriministeriö* ei pidä kumoamista tarkoituksenmukaisena, koska se katsoo julkisen vallan käyttöön liittyvän erityisiä kysymyksiä, jotka on voitava ottaa huomioon korvausvastuun määrittelyssä.

*Maa- ja metsätalousministeriö* ja *Maanmittauslaitos* pitävät säännöksen säilyttämistä perusteltuna, mutta sitä voitaisiin kehittää julkisen vallan käytön osalta. Pääsääntöisesti voitaisiin edelleen soveltaa standardisäännöstä. Silloin, kun julkisen vallan käyttäjä käsittelee keskeisiä perusoikeuksia, erityislainsäädäntöön voitaisiin kuitenkin ottaa vahingonkorvauslakia ankarammat julkisen vallan korvausvastuuta koskevat säännökset.

*Valtakunnansyyttäjänvirasto* suhtautuu kielteisesti standardisäännöksen kumoamiseen. Riski vahingonkorvausvelvollisuuden syntymisestä kaventaisi perusteettomasti sitä itseänsyyttä ja harkintavaltaa, joka syyttäjälle rikos- ja rikosprosessilainsäädännössä taa-taan. Se katsoo, että ainakin lainkäyttötoiminnan osalta on tarpeen säilyttää standardisäännöksen kaltainen säännös. Vahingonkorvausvastuun edellytyksenä tulee jatkossakin olla se, että syyttäjä on ylittänyt harkintavaltansa ja siten rikkonut virkavelvollisuuttaan.

*Suomen Kuntaliitto* vastustaa standardisäännöksen kumoamista. Julkisyhteisön tuottamuskyvyn korottaminen johtuu viranomaistoiminnan luonteesta: viranomaiset ovat velvollisia käsittelemään asiat ja toimimaan yleisen edun vuoksi. Kuntaliitto katsoo myös, että mikäli standardisäännös päätetään kumota, tulee myös vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ää muuttaa siten, ettei puhtaasta varallisuusvahingosta synny korvausvas-tuuta julkisen vallan käytön yhteydessä. Näin julkisyhteisöön sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin muihin vahingonaiheuttajiin tältäkin osin.

### 3.1.3 Muita standardisäännöstä koskevia näkökohtia

Jotkut lausunnonantajat (muun muassa *ulkoasiainministeriö*, *Vaasan hallinto-oikeus*, *Poliisihallitus*, *Espoon kaupunki*) kiinnittävät huomiota selvityksessään esitettyyn on-gelmaan turhien tai perusteettomien vahingonkorvauskanteiden lukumäärän kasvusta standardisäännöksen kumoamisen seurauksena. Esimerkiksi *ulkoasiainministeriö* huomauttaa launnonssaan, että standardisäännös on toiminut eräänlaisena turhien vahin-gonkorvauskanteiden suodattimena ja vaikuttanut siihen, ettei oikeusprosesseja ole nos-tettu kuin törkeän tuottamuksellisiksi luonnehdittavissa tapauksessa.

*Korkein oikeus* katsoo, että jatkovalmistelussa on syytä selvittää tarkemmin, onko kor-vausoikeuden rajoittamiselle yhä perusteita. Jos päädytään rajoitteiden poistamiseen, on ilmoitettava täsmällisesti, onko tarkoitus saattaa tietoisesti korvattavuuden piiriin uusia tilanteita.

*Turun kaupunki* huomauttaa, ettei standardisäännöksen tarpeellisuutta harkittaessa voida sulkea pois sen perusteena olevaa viranomaisen velvollisuutta tehdä asiassa ratkaisu eli niin kutsuttua ratkaisupakkoa. Vaikka monet selvityksessä mainitut seikat puoltavat standardisäännöksen poistamista, sääntelyn lisääntyminen ja monimutkaistuminen sekä viranomaisten resurssien rajallisuus ja jopa vähentyminen, saattaisivat puoltaa standar-disäännöksen pysyttämistä.

*Eläketurvakeskus* toteaa, että laajempi korvausvastuu voi pahimmassa tapauksessa hei-kentää asiakaspalvelun tasoa, jos työntekijät neuvoisivat korvausvastuun pelossa vain asioissa, joista heillä on täysi varmuus

*Akava ry* katsoo, että velvollisuus erityisen vahinkoriskin esiintuomisesta ei saa olla vain yksittäisen virkamiehen vastuulla. Työnantajan tulee aina kantaa lopullinen vastuu resurssien riittävästä järjestämisestä.

*Suomen Lakimiesliitto ry* toteaa, että selvityksessään todetaan standardisäännöksen pe-rustuslainmukaisen tulkinnan johtavan siihen, että julkisen vallan käytölle ”kohtuudella

asetettavat vaatimukset” ovat perustuslain ja hallintolain nojalla korkeat. Lakimiesliitto kyseenalaistaa siksi tarpeen kumota säännös, jonka tulkinta perustus- ja hallintolakien mukaisesti suoritettuna johtaa niiden mukaiseen lopputulokseen. Lisäksi Lakimiesliitto huomauttaa julkisen vallan käyttöön liittyvän toisinaan myös tilanteita, joissa julkista valtaa käyttävä taho joutuu toimimaan nopeasti ja kenties ilman kyseistä tilannetta sääntelevää normia. Tämänkaltaiset erityispiirteet tulee Lakimiesliiton näkemyksen mukaan ottaa huomioon standardisäännökseen liittyviä kysymyksiä pohdittaessa.

*Työeläkevakuuttajat TELA ry* huomauttaa, että standardisäännöksen poistaminen vaatisi lisäselvityksiä työeläkevakuutuksen ja muun lakisääteisen vakuutuksen osalta. Työeläkevakuutustoiminnan luonne huomioden olisi tarpeen, että lainsäädäntöuudistuksessa otettaisiin kantaa työeläkevakuutuksen erityispiirteisiin.

### 3.1.4 Vaihtoehtoiset tavat julkisyhteisön korvausvastuun toteuttamiselle

Selvityksessä esitetään kaksi vaihtoehtoista tapaa toteuttaa julkisen vallan käyttäjän korvausvastuu, jos standardisäännös kumotaan. Yksi vaihtoehto on kumota standardisäännös ilman uutta, tilalle tulevaa sääntelyä, kuten Ruotsissa on tehty. Tällöin julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun tuottamusarviointi jätettäisiin vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden varaan. Toinen vaihtoehto olisi ottaa vahingonkorvauslakiin uusi julkisen vallan käyttäjän tuottamusarviointia tai korvausvastuun edellytyksiä laajemmin erittelevä säännös. Säännöksessä lueteltaisiin ne seikat, joihin olisi kiinnitettävä huomiota julkisen vallan käyttäjän tuottamusta tai korvausvastuun edellytyksiä laajemmin arviotaessa.

Lähes kaikki standardisäännöksen kumoamiseen kantaa ottavat lausunnonantajat kannattavat selvityksessä ehdotetun informatiivisemmän säännöksen ottamista vahingonkorvauslakiin siinä tapauksessa, että standardisäännös kumotaan (*ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö, puolustusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Turun hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Eläketurvakeskus, Liikennevakuutuskeskus, Poliisihallitus, pääesikunta, valtakunnanvoudinvirasto, Espoon kaupunki, Suomen Kuntaliitto, Akava ry, Demla ry, Finanssialan Keskusliitto, Ihmisoikeusliitto, STTK ja Vammaisfoorum ry*).

Useat lausunnonantajat katsovat, että julkisen vallan käyttäjän tuottamusarviointia tai korvausvastuun edellytyksiä laajemmin erittelevä säännös antaisi paremmat edellytykset selkeälle, yhdenmukaiselle ja ennakoitavalle korvauskäytännölle (*sisäasiainministeriö, Poliisihallitus, pääesikunta, Akava ry, Demla ry ja STTK*). *Demla ry* ja *pääesikunta* katsovat, että standardisäännöksen kumoaminen ja jättäminen sääntelemättä Ruotsin mallin mukaisesti voisi heikentää ennakoitavuutta ja yhdenmukaisuutta. Myös *sisäasiainministeriö* pitää sääntelemättä jättämistä huonona vaihtoehtona erityisesti välittömän julkisen vallan käytön tilanteissa kuten poliisin ja pelastustoimen tehtävissä.

*Demla ry* toteaa myös, että nykyisen standardisäännöksen korvaaminen uudella tuottamusarviointia tai korvausvastuun edellytyksiä tarkemmin erittelevällä säännöksellä helpottaisi yksityistä kansalaista, joka näkisi suoraan laista korvausvastuun perusteet. Koska edellytysten tyhjentävä listaaminen saattaa olla hankalaa, tulisi lain perusteluissa

Demla ry:n näkemyksen mukaan ottaa mahdollisimman konkreettisesti kantaa listan ulkopuolelle jäävien seikkojen vaikuttavuuteen ja lainsäätäjän tarkoitukseen edellytysten laajuudesta.

*Ulkoasianministeriö* huomauttaa, että tarkemman sääntelyn voidaan ajatella antavan tarkempaa ohjeistusta myös viranomaisen omalle toiminnalle.

*Suomen Kuntaliitto* katsoo, että standardisäännöstä olisi hyvä täsmentää siten, että siinä määriteltäisiin selkeästi julkisen vallan käyttämisen sisältö.

Moni lausunnonantaja kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että selvityksessä ehdotettu yksityiskohtaisempi sääntely mahdollistaisi julkisen vallan käyttöön liittyvien erityispiirteiden huomioimisen (muun muassa *Finanssialan Keskusliitto*, *sosiaali- ja terveysministeriö*, *STTK*, *Eläketurvakeskus*, *Turun hallinto-oikeus* ja *Poliisihallitus*). *Finanssialan Keskusliitto* katsoo, että julkisen vallan käyttöön liittyvien erityispiirteiden huomioon ottaminen varmistettaisiin mainitsemalla säännöksessä ne seikat, joihin olisi kiinnitettävä huomiota julkisen vallan käyttäjän tuottamusta tai korvausvastuun edellytyksiä laajemmin arvioitaessa. *Sosiaali- ja terveysministeriö* toteaa, että ottamalla vahingonkorvauslakiin uusi, julkisen vallan käyttäjän tuottamusta ja korvausvastuun edellytyksiä laajemmin erittelevä säännös voitaisiin paremmin ottaa huomioon myös julkisen terveyspalvelujärjestelmän erityispiirteet ja terveydenhuolto tosiasiallisena hallintotoimintana. *Turun hallinto-oikeus* pitää selvityksessä ehdotettua uutta, tuottamusarviointia laajemmin erittelevää säännöstä paremmin hallinnon monimuotoiseen luonteeseen soveltuvana.

*Poliisihallitus* esittää, että tuottamusarvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon myös muita asiaan liittyviä seikkoja, kuten vahinkoa aiheuttaneen virheen tai laiminlyönnin poikkeuksellisuus tai tyypillisuus kyseisen viranomaisen toiminnassa. Poliisihallitus pitääkin erittäin tärkeänä sitä, että niin sanottu poliisin toimintavelvollisuus otetaan huomioon tuottamusarvioinnin perusteita pohdittaessa. Viranomainen voi velvollisuutensa toteutukseen joutua tekemään toimenpidepäätöksen kiireellisesti lyhyellä harkinta-ajalla.

*Espoon kaupunki* yhtyy siihen selvityksen johtopäätökseen, ettei standardisäännös ole käytännössä juurikaan toiminut viranomaisen vastuun rajoittajana. Tarkastus- ja valvontatoimintaan liittyvät vahingonkorvausvaatimukset erityisesti rakennusvalvonnan osalta muodostavat käytännössä merkittävän osan sekä määrällisesti että etenkin taloudellisesti kuntiin kohdistetuista vaatimuksista. Espoon kaupunki kannattaa tarkastus- ja valvontatoiminnan osalta yksityiskohtaisempaa sääntelyä, jotta standardisäännöksen poistaminen ei aiheuttaisi vahingonkorvausvaateiden vyöryä tai turhaa oikeustilan epäselvyyttä. Asiaa ei voi jättää pelkästään vahingonkorvauslain 3 luvun 6 §:n sovittelusäännöksen varaan. Myöskään *STTK* ei pidä selvityksessä mainittua yleistä sovittelusäännöstä käyttökelpoisena ehkäistäessä korvausvastuun liiallista laajentumista valvonta- ja tarkastustoiminnassa.

Vaihtoehtoista ehdotusta jättää julkisyhteisön korvausvastuu määräytyväksi vahingonkorvausoikeuden yleisten oppien mukaan kannatti vain muutama lausunnonantaja (*liikenne- ja viestintäministeriö*, *eduskunnan oikeusasiamies*, *Kuopion hallinto-oikeus*,



*Suomen Asianajajaliitto ja Suomen Yrittäjät ry*). Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että vahingonkorvausoikeuden yleisten oppien mukaan määräytyvä julkisen vallan vahingonkorvausvastuu olisi asiaa valtiosääntöisesti tarkastellen nykyistä ongelmattomampaa. *Kuopion hallinto-oikeus* katsoo, että lakiin sisällytettävät yksityiskohtaiset kriteerit ovat tarpeettomia ja omiaan jäykistämään laintulkintaa. *Suomen Yrittäjät ry* katsoo, että nykyisin voimassa olevat lain säännökset riittänevät korvausvastuun arviointiin ja erilaisiin toimintoihin liittyvät erityispiirteet voidaan ottaa huomioon lain sovittelusäännöstä soveltamalla. *Liikenne- ja viestintäministeriö* toteaa, että korvauskäytännön määräytymisen vahingonkorvausoikeuden yleisten oppien mukaisesti jättäisi lainkäyttäjälle laajan soveltamismarginaalin. *Liikenne- ja viestintäministeriö* pitää kuitenkin tätä vaihtoehtoa parempana kuin julkisen vallan käyttäjän tuottamusarviointia ja korvausvastuuta koskeva erillistä säännöstä.

Lisäksi *Eläkesäätiöyhdistys ESY ry* huomauttaa, että vahingonkorvaussäännösten tuottamusarviointia tarkentava, kenties eri hallinnonalat huomioiva normisto monimutkaisuuttaa julkisyhteisöjen vahingonkorvausvastuuta koskevaa säännöstöä merkittävästi.

## 3.2 Muutoksenhakuvaatimus

Vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:ssä säädetään, että jos valtion tai kunnan viranomaisen virheellisen ratkaisun johdosta vahinkoa kärsinyt on pätevättä syyttä jättänyt hakematta muutosta siihen, ei hänellä ole oikeutta saada valtiolta tai kunnalta korvausta vahingosta, jolta hän hakemalla muutosta olisi voinut välttyä. Tämä niin kutsuttu muutoksenhakuvaatimus esitetään selvityksessä kumottavaksi.

### 3.2.1 Muutoksenhakuvaatimuksen kumoamista puoltavia näkökohtia

Vain kahdeksan lausunnonantajaa puoltaa nimenomaisesti selvityksessä esitettyä ehdotusta muutoksenhakuvaatimuksen kumoamisesta (*sisäasiainministeriö, Vaasan hallinto-oikeus, Vakuutus- ja rahoitusneuvonta, Demla ry, Invalidiliitto ry, Suomen Yrittäjät ry, TELA ry ja Vammaisfoorumi ry*).

*Vaasan hallinto-oikeus* ja *Demla ry* pitävät kumoamista perusteltuna, koska muutoksenhakuvaatimuksen merkitys oikeuskäytännössä on ollut pieni.

Suuri osa muutoksenhakusäännöksen kumoamista puoltavista tahoista kiinnittää huomiota tarpeeseen tarkastella huolellisesti kumoamisesta mahdollisesti aiheutuvia, prosessioikeudelliseen sääntelyyn liittyviä ongelmia (*Vaasan hallinto-oikeus, Demla ry, Invalidiliitto ry, Suomen Yrittäjät ry, Vammaisfoorumi ry*).

Monet kumoamista puoltavat lausunnonantajat pitävät yleisen myötävaikutussäännöksen soveltamista riittävänä arvioitaessa muutoksenhaun merkitystä vahingonkorvausasiassa (*Invalidiliitto ry, Vammaisfoorumi ry, Vakuutus- ja rahoitusneuvonta, Suomen Yrittäjät ry*). *Suomen Yrittäjät ry* katsoo, että yleisen myötävaikutussäännöksen perusteella voidaan vahingonkorvausasiaa käsiteltäessä ottaa huomioon virheellisen päätöksen yksilölliset piirteet ja yksityisen mahdollisuudet arvioida muutoksenhaun tarpeellisuus ja vai-

kutus vahingon syntyyn. *Vakuutus- ja rahoitusneuvonnan* mukaan periaatteen soveltaminen antaa myös paremmat mahdollisuudet vahingonkäräjien tilanteen huomioimiseen ja johtaa siten kohtuullisempaan lopputulokseen kuin muutoksenhakuvaatimus.

*Suomen Yrittäjät ry* katsoo lisäksi, että vahinkoa kärsineen tahon velvollisuus hakea muutosta tai käyttää ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ennen vahingonkorvauksen vaatimista voi johtaa vahingonkäräjää kohtaan kohtuuttomaan tulokseen. Vahingonkäräjien mahdollisuudet havaita valitusmahdollisuudet ja perusteet ajoissa voivat olla rajalliset. Muutoksenhakedellytys voi myös johtaa varmuuden vuoksi tehtyihin valituksiin, jos on epäselvää, onko vahingosta mahdollista saada korvausta.

*Demla ry* kiinnittää huomiota yksityishenkilön resursseihin, jotka eivät välttämättä riitä muutoksenhakuun.

### 3.2.2 Muutoksenhakuvaatimuksen säilyttämistä puoltavia näkökohtia

Suurin osa lausunnonantajista suhtautuu kielteisesti muutoksenhakusäännöksen kumoamiseen. Valtaosa näistä tahoista pitää ongelmallisena sitä, että muutoksenhakuvaatimuksen kumoamisen seurauksena hallintopäätöksen kohde voisi nostaa vahingonkorvauskanteen ilman, että hänen tulisi ensin valittaa päätöksestä hallintolainkäyttötietä. Lausunnonantajat pitävät perusteltuna vahingonkorvauksen säilyttämistä toissijaisena keinona tilanteessa, jossa oikeussuojaa saadaan ensisijaisesti muutoksenhaun kautta. (Muun muassa *sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, Helsingin hallinto-oikeus, Kouvolan hallinto-oikeus, Kuopion hallinto-oikeus, Rovaniemen hallinto-oikeus, Eläketurvakeskus, Poliisihallitus, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, valtakunnanvoudinvirasto, Turun kaupunki, ESY ry, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Kuntaliitto ja Suomen Lakimiesliitto ry.*)

Useat lausunnonantajat kiinnittävät huomiota hallintoprosessin vaivattomuuteen ja edullisuuteen sekä siihen, että vahingonkorvausprosessin käynnistäminen yleisessä tuomioistuimessa aiheuttaisi yksityishenkilölle ylimääräisiä kuluja esimerkiksi avustajan palkkaamisen muodossa. (Muun muassa *sosiaali- ja terveysministeriö, Turun hallinto-oikeus, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, Suomen Asianajajaliitto, Eläketurvakeskus*). Lisäksi *sosiaali- ja terveysministeriö* ja *työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta* huomauttavat, että muutoksenhaku on sosiaalivakuutusasioissa merkittävästi kevyempi ja kynnys matalampi kuin yleisessä alioikeudessa ja hallinto-oikeudessa.

Useat lausunnonantajat kiinnittävät huomiota myös siihen, että muutosehdotusten toteutuessa yleisten ja hallintotuomioistuinten roolit menisivät entistä enemmän sekaisin. (*Rovaniemen hallinto-oikeus, Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Suomen Kuntaliitto, liikenne- ja viestintäministeriö*). *Hämeenlinnan hallinto-oikeus* katsoo, että muutoksenhakuvaatimuksen kumoaminen merkitsisi hallintolainkäytön merkityksen vähenemistä. Hallinto-oikeus katsoo, että asiaa tulisi tutkia tästä näkökulmasta paljon perusteellisemmin ennen kuin päädytään kumoamiseen.

Monet lausunnonantajat epäilevät muutoksenhakuvaatimuksen kumoamisen johtavan perusteettomiin vahingonkorvausvaateisiin tai päällekkäisiin ja tarpeettomiin oikeuden-

käynteihin (*Poliisihallitus, pääesikunta, Suomen Kuntaliitto, Turun kaupunki, valtakunnanvoudinvirasto, Valtiokonttori, Maanmittauslaitos, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, ESY ry*). *Poliisihallitus* toteaa, että käytännössä muutoksenhaku saattaa itsessään poistaa vahingonkorvauksen tarpeen jos viranomaisen virheellinen päätös kumotaan tai muutetaan valituselimestä. *Valtakunnanvoudinvirasto* huomauttaa, että vain valituksen kautta voidaan estää mahdollisten virheellisten päätösten voimaan jääminen. Muutoksenhakuvaatimuksen poistaminen voi käytännössä johtaa siihen, että alioikeuksissa nostetaan vahingonkorvauskanteita, vaikka vahinko olisi ollut estettävissä muutoksenhaulla. *Valtiokonttori* katsoo, että muutoksenhakuvaatimuksen kumoaminen heikentäisi ennakoitavuutta ja annettujen ratkaisujen täsmällisyyttä ja yhdenmukaisuutta. Lisäksi ei voida pitää perusteltuna, että kulloinkin kyseessä olevan asian sisältöä ja sen oikeellisuutta ei ole lopullisesti ratkaistu ennen asian vahingonkorvausoikeudellisen puolen käsittelyä.

Monet lausunnonantajat kannattavat muutoksenhakuvaatimuksen lieventämistä siten, ettei vahingonkärsijä olisi lähtökohtaisesti velvollinen turvautumaan ylimääräisiin muutoksenhakekeinoihin säilyttääkseen oikeutensa vahingonkorvaukseen (*puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Itä-Suomen hovioikeus, Turun hallinto-oikeus, Poliisihallitus, pääesikunta, Valtiokonttori, Helsingin kaupunki, Suomen Asianajajaliitto*).

Neljä lausunnonantajaa kiinnittää erityisesti huomiota tarvittavan, hallinto-oikeudellisia kysymyksiä koskevan erityisasiantuntemuksen puuttumiseen yleisistä alioikeuksista (*Turun hallinto-oikeus, Turun kaupunki, Eläketurvakeskus, valtakunnanvoudinvirasto*). Esimerkiksi *Turun kaupunki* huomauttaa, että mikäli korvausvaatimus saatetaan suoraan alioikeuden käsiteltäväksi hakematta muutosta, yleinen tuomioistuin joutuu asiallisesti ratkaisemaan myös hallintopäätöksen oikeellisuuden ja lainmukaisuuden, vaikka sillä ei ole tarvittavaa hallintopäätöksiä koskevaa asiantuntemusta. *Valtakunnanvoudinvirasto* huomauttaa lisäksi, että ulosottoasioissa vahingonkorvausvaatimusta joutuisivat käsittelemään myös ne alioikeudet, joilla ei ulosottoasioiden keskittämisen vuoksi ole kokemusta ulosottoasioista.

*STTK* katsoo, että muutoksenhakuvaatimuksen poistamista ja mahdollisia sääntelyvaihtoehtoja pitäisi selvittää tarkemmin. Ilman tietoa muutoksenhaun lopputulemasta ei voida arvioida vahinkoa kärsineen myötävaikutuksen merkitystä. Myötävaikutuksella voisi olla merkitystä ainoastaan tilanteessa, jossa viranomaisen päätös olisi muutoksenhaun vuoksi muutettu. Edellä todetusta seuraa se, että asiassa pitäisi ensin ottaa kantaa muutoksenhaun menestymismahdollisuuksiin. Tämä merkitsisi tosiasiallisesti esimerkiksi viranomaisen päätöksen oikeellisuuden ratkaisemista esikysymyksenä.

*Maanmittauslaitos* huomauttaa, että pelkän vahingonkorvauslain 6 luvun 1 §:n myötävaikutussäännön soveltaminen ei muutoksenhakuvaatimussäännöksen kumoamisen jälkeen välttämättä johda julkisyhteisön kannalta oikeudenmukaiseen lopputulokseen.

### 3.2.3 Prosessioikeudelliseen sääntelyyn liittyviä näkökohtia

*Eduskunnan oikeusasiamies* toteaa, että muutoksenhakuvaatimuksen kumoamista koskevaan suositukseen on vaikea ottaa kantaa selvityksen toimeksiannon rajauksesta johdettuna. Nykyinen muutoksenhakuvaatimus on ongelmallinen sikäli, että vahingonkärsijän on vahingonkorvauslain mukaisen korvauksen saadakseen pakko turvautua kahteen peräkkäiseen lainkäyttöprosessiin. Oikeusasiamies katsoo, että jos muutoksenhakuvaatimus säilytetään, korvausvaatimuksen käsittelyä varten olisi luotava oikeusprosessi, joka takaisi oikeuden saada asia käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.

*Vaasan hallinto-oikeus* toteaa, että asian jatkovalmistelussa tulee vakavasti pohtia kysymystä siitä, tullaanko julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta koskevat vaatimukset käsittelemään yleisissä tuomioistuimissa vai annetaanko toimivalta asiassa jollekin muulle taholle.

Myös *Turun hallinto-oikeus* pitää tärkeänä sitä, että vahingonkorvausvastuun materiaalliseen kehittämiseen liitetään jo sääntelyvaiheessa selkeä ratkaisu siitä, minkälaisessa menettelyssä uudistunut vahingonkorvausvastuu toteutetaan. Turun hallinto-oikeus katsoo lisäksi, että jos vahingonkorvausvaatimusten käsittelytoimivalta siirtyy hallintotuomioistuimille, muutoksenhakuvaatimus voidaan poistaa ja vahingonkorvausvaatimus käsitellä joko varsinaisen hallinto-oikeudellisen asian yhteydessä tai sen käsittelyn jälkeen erillisenä kysymyksenä. Jos vahingonkorvausvaatimusten käsittelytoimivalta säilyy yleisillä tuomioistuimilla, jonkinlainen muutoksenhakuvaatimus on tarpeen edelleen säilyttää.

*Turun kaupunki* katsoo, että jos muutoksenhakuvaatimus poistetaan, tulee samalla tarkastella kysymystä siitä, ratkaistaanko julkisyhteisölle esitetyt vahingonkorvausvaatimukset hallintotuomioistuimissa vai yleisessä tuomioistuimissa tai sitten erityistuomioistuimissa tai muussa viranomaisessa. Yleinen tuomioistuin saattaa olla Turun kaupungin mukaan korvauksen hakijan kannalta hitain ja kallein vaihtoehto.

*Suomen Asianajajaliitto* katsoo, että ongelmat tulisi ensisijaisesti ratkaista tutkimalla prosessilainsäädännön kehittämisen suomat mahdollisuudet itse pääkysymyksen tutkimisen yksinkertaistamiseksi ja nopeuttamiseksi. Monet lausunnonantajat esittävätkin julkisen vallan käyttäjää vastaan esitetyn vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyn kehittämistä esimerkiksi siten, että hallinto-oikeudella olisi mahdollisuus tutkia muutoksenhaun yhteydessä myös samassa asiassa esitetty vahingonkorvausvaatimus, jolloin säästettäisiin aikaa asian käsittelyssä ja säilytettäisiin kuitenkin se käytännön kannalta looginen ajatus, että kysymys viranomaisen päätöksen virheellisyydestä ratkaistaan ennen vahingonkorvausvaatimusta. (*Helsingin hallinto-oikeus, Kouvolan hallinto-oikeus, Rovaniemen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Ihmisoikeusliitto, Invalidiliitto ry, Vammaisfoorumi ry, Suomen Lakimiesliitto ry*) Kolme lausunnonantajaa katsoo, että tämän lisäksi olisi syytä selvittää myös hallinto-oikeuden mahdollisuus käsitellä vahingonkorvausasiaa erillisenä hallintoriita-asiana (*Ihmisoikeusliitto, Invalidiliitto ry ja Vammaisfoorumi ry*).

*Turun hallinto-oikeus* toteaa, että vahingonkorvausvaatimusten käsittelyn liittäminen hallintotuomioistuinten toimivaltaan olisi melko luontevaa ja oikeudellisesti tehokasta,

sillä hallintotuomioistuimet ratkaisevat omalla asiantuntemuksellaan myös vahingonkorvausvaateen perusedellytysten olemassaolon. Tällainen uudistus olisi kuitenkin hallinto-oikeuden mukaan varsin syvä ja laaja muutos, joka edellyttäisi välttämättä myös merkittävää voimavarojen uudelleen kohdentamista tuomioistuinlaitoksen sisällä.

*Valtakunnanvoudinvirasto* toteaa, että muutoksenhakuvaatimuksen mahdollisen kumoamisen yhteydessä on ehdottomasti huolehdittava siitä, että vahingonkorvausta tulee ensin hakea hallinnollisessa menettelyssä ennen kuin vahingonkorvauskanne nostetaan. Näin on hiljattain menetelty syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista maksettavasta korvauksesta annetussa laissa.

*Itä-Suomen hovioikeus* katsoo, että julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta koskevat kanteet tulisi edelleen käsitellä yleisissä tuomioistuimissa.

Muutamattomat tahot esittävät myös muutoksenhakusäännöksen täsmentämistä. *Poliisihallitus* esittää, että kumoamisen sijaan muutoksenhakuvaatimusta tulisi muotoilla uudestaan siten, että ilmeisen virheelliseen viranomaispäätökseen tulisi ensin hakea muutosta säädetyssä järjestyksessä. *Turun kaupunki* puolestaan ehdottaa, että lakia olisi mahdollista muuttaa sitenkin, että pätevän syyn käsitettä määriteltäisiin lailla yksilöidymmin. Esimerkiksi ilmeisesti lainvastainen päätös voitaisiin katsoa päteväksi syyksi jättää muutos hakematta tällaiseen päätökseen. Mikäli lainvastaisuus olisi tulkinnanvaraista, yleinen tuomioistuin voisi hylätä kanteen ennaikaisena. Yksi mahdollisuus olisi antaa yleiselle tuomioistuimelle mahdollisuus pyytää hallintotuomioistuimen lausunto tehdyn päätöksen lainmukaisuudesta. *Opetus- ja kulttuuriministeriö* esittää harkittavaksi kohtuullistamismahdollisuuden sisällyttämistä säännökseen.

Kaksi lausunnonantajaa kommentoi ehdotusta sosiaalivakuutuksen näkökulmasta. *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. Myös *työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta* katsoo, että julkisyhteisön korvausvastuuta koskevat riidat tulisi käsitellä ensin lautakuntatyypisessä elimessä, ja tämän jälkeen esimerkiksi hallinto- tai vakuutusosastoissa. Yleisiin alioikeuksiin tämentyypiset asiat eivät sovellu, sillä kannekynnys tulee tällöin tarpeettoman korkeaksi ja oikeudenkäynti edellyttäisi käytännössä asiamiehen käyttöä.

*Eduskunnan oikeusasiamies* toteaa, että oikeussuojateihin liittyvien menettelyllisten kysymysten rajaaminen toimeksiannon ulkopuolelle ei ole mahdollistanut asian parasta mahdollista kokonaisvaltaista tarkastelua. Kysymyksellä korvausvastuun laajuudesta ja aineellisista edellytyksistä on välttämättä yhtymäkohtia siihen, millaisessa menettelyssä ja minkä tahon toimesta korvauskysymykset ratkaistaan. Merkitystä on esimerkiksi sillä, että vahingonkorvauslain soveltaminen on rajattu pois hallinto-oikeuksien toimivallasta.

*Korkein hallinto-oikeus* katsoo, että toimeksiannon rajauksesta johtuen selvitys ei sisällä vahingonkorvauslain 3 luvun 4 ja 5 §:n sisältämän hallintolainkäytön ja siviililainkäytön välisen suhteen asianmukaista ja riittävää tarkastelua eikä siten perusteita säännösten muuttamisen jatkovalmistelulle. Selvityksen lähtökohtana on, että julkisyhteisön korva-

usvastuun toteaminen olisi keskitettävä riita- ja rikosasioiden tuomioistuimelle. Monessa EU-maassa korvauskysymykset kuuluvat kuitenkin hallintolainkäytön piiriin. On vakavasti harkittava, onko hanketta tarve jatkaa muutoin kuin huomioimalla tarve kehittää Euroopan ihmisoikeussopimuksen loukkauksista seuraavaa korvausmenettelyä.

*Valtakunnanvoudinvirasto* kiinnittää huomiota siihen, että selvitys on tehty hyvin pitkälti silmällä pitäen hallinto-oikeudellista sääntelyä. Ulosotto ei kuitenkaan ole hallintomenettelyä vaan lainkäyttöä. Ulosotto on pitkälti verrattavissa tuomioistuintoimintaan, jossa päätökset voivat muuttua ilman, että kenenkään katsotaan toimineen virheellisesti tai laiminlyöneen tehtäviään. Kaiken kaikkiaan olisi tarkoin harkittava korvausvastuu tuomioistuin- ja ulosottomenettelyssä, jossa oikeussuojan antaminen poikkeaa luonteeltaan hallintomenettelystä.

*Korkein oikeus* huomauttaa, että viittaus muutoksenhakusäännöksen vähäiseen merkitykseen vaatisi tarkempaa tietoa tuekseen. Lupaukset oikeusturvan paranemisesta jäävät korkeimman oikeuden mukaan nimellisiksi, jos kyseessä todella on käytännön merkitykseltään vähäinen ja harvoin ajankohtaiseksi tuleva säännös. Säännöksen kumoaminen edellyttää huolellista harkintaa oikeusvoimaoppien sekä yleisten tuomioistuinten toimivallan kannalta.

### 3.3 Kannerajoitus

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 ellei virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa. Milloin hallintoviranomaisen päätökseen on haettu muutosta valtioneuvostolta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta tai virkaylioikeudelta, päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa kannetta siltä osin kuin päätös on jätetty pysyväksi. Selvityksessä päädytään ehdottamaan tämän niin kutsutun kannerajoituksen kumoamista.

Suurin osa kannerajoituksen kumoamiseen kantaa ottaneista lausunnonantajista puoltaa kannerajoituksen kumoamista (*ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, Itä-Suomen hovioikeus, Turun hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Eläketurvakeskus, Poliisihallitus, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, Demla ry, ESY ry, Ihmisoikeusliitto, Invalidiliitto ry, SAK, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Lakimiesliitto ry, Suomen Yrittäjät ry, STTK, TELA ry ja Vammaisfoorumi ry*).

Viisi lausunnonantajaa suhtautuu kannerajoituksen kumoamista koskevaan ehdotukseen varauksellisesti. *Puolustusministeriö* katsoo, että ennen säännöksen kumoamista tulisi tarkemmin selvittää kumoamisen vaikutuksia. *Valtiovarainministeriön* mielestä kannerajoituksen kumoamista on harkittava vielä perusteellisesti muun muassa valtiosääntöoikeuden kokonaisuutta ajatellen. *Opetus- ja kulttuuriministeriö* katsoo, että kannerajoituksen lieventämistä voisi harkita siltä osin kuin se on ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa. *Korkein oikeus* puolestaan toteaa, että kannerajoituksen mahdollinen ristiriita ihmisoikeussopimuksen, perustuslain tai EY-oikeuden tulkintakäytännön

kanssa vaatii selvitystä perusteellisempaa käsittelyä. *Hämeenlinnan hallinto-oikeus* katsoo, että kysymystä tulee tutkia syvällisemmin, ennen kuin voidaan päätyä ehdotettuun ratkaisuun. *Kuopion hallinto-oikeus* pitää kannerajoituksen kumoamista koskevaa ehdotusta puutteellisena.

Kolme lausunnonantajaa ei kannata kannerajoituksen kumoamista (*liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja Maanmittauslaitos*). *Liikenne- ja viestintäministeriö* katsoo, että kannerajoitus puolustanee paikkaansa oikeustilaa selventävänä säännöksenä.

*Maa- ja metsätalousministeriö, Maanmittauslaitos ja Vaasan hallinto-oikeus* pitävät ongelmallisena menettelyä, jossa yleinen tuomioistuin joutuisi ottamaan kantaa vahingonkorvauskanteen ratkaisemisella toisen lainkäyttöelimen voimassa olevaan lainvoimaiseen päätökseen.

### 3.4 Neuvonta

Voimassa olevan vahingonkorvauslain perusteella virheellisestä neuvonnasta aiheutuva varallisuusvahinko korvataan vain, jos neuvonta katsotaan julkisen vallan käytöksi tai vahingon korvaamiseen on erittäin painavia syitä (vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §). Selvityksessä ehdotetaan vahingonkorvauslakiin otettavaksi erillinen säännös, jonka perusteella virheellisestä tai laiminlyödyistä viranomaisneuvonnasta aiheutuva vahinko tulisi korvattavaksi.

#### 3.4.1 Erilliseen neuvontasäännökseen myönteisesti suhtautuvat tahot

Huomattava osa lausunnonantajista pitää perusteltuina selvityksessä esitettyjä näkökohdista siitä, että vahingonkorvauslakiin on lisättävä pykälä virheellisestä tai laiminlyödyistä viranomaisneuvonnasta aiheutuvan vahingon korvaamisesta (*ulkoasiainministeriö, puolustusministeriö, Itä-Suomen hovioikeus, Kuopion hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, pääesikunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, Demla ry, Invalidiliitto, SAK ja Vammaisfoorumi ry*).

*Eduskunnan oikeusasiamies* toteaa, ettei hänellä ole huomauttamista siitä, jos lakiin otetaan oikeustilaa selventävä säännös. *Valtakunnanvoudinvirasto* puolestaan katsoo, ettei ulosoton osalta ole estettä sille, että puutteellinen tai virheellinen neuvonta voisi johtaa vahingonkorvausvelvollisuuteen.

*Turun hallinto-oikeus* kannattaa selvityksessä esitettyä ajatusta järjestelmästä, jossa tiedotus- ja neuvontavastuu on samankaltainen riippumatta siitä, tapahtuuko se julkista valtaa käyttäen tai muutoin.

*Ulkoasiainministeriö ja Vaasan hallinto-oikeus* huomauttavat, että ehdotettu säännös saattaisi lisätä hallitsemattomasti valtion vahingonkorvausvastuuta ja sen johdosta säännös tulisi säätää erityisellä huolellisuudella. *Ulkoasiainministeriö* huomauttaa lisäksi, että nykyisen oikeuskäytännön valossa on myös jokseenkin epäselvää, poikkeavatko

esimerkiksi elinkeinoharjoittajan ja yksityisen kansalaisen luottamuksen suojaamisen edellytykset toisistaan viranomaisen virheellisessä neuvonnassa. Näitä seikkoja tulisi selventää tulevassa lainsäädännössä.

*Ulkoasiainministeriö* ja *Vaasan hallinto-oikeus* katsovat myös mahdollisen lainmuutoksen edellyttävän virkamiehen oikeusturvaan liittyvää pohdintaa. *Vaasan hallinto-oikeus* toteaa, että vahingonkorvauslaissa tulisi säännellä myös virkamiehen ja julkisyhteisön välinen suhde siten, että vastuu kohdistuisi regressioikeuden nojalla virkamieheen vain poikkeustapauksissa.

Muutamit lausunnonantajat kannattavat Ruotsissa omaksutun kaltaista tiedotus- ja neuvontavastuuta koskevaa säännöstöä (*ulkoasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Turun hallinto-oikeus, Suomen Kuntaliitto, ESY ry*). *Ulkoasiainministeriö* kannattaa ruotsalaista mallia, jossa valtion vahingonkorvausvastuu on rajattu neuvonnan osalta ainoastaan puhtaaseen varallisuusvahinkoon. Ministeriö pitää myös kannatettavana julkisyhteisön korvausvastuun rajaamista vain julkisen vallan käyttöön tapauksessa KKO 2009:24 esitetyllä tavalla. *Sosiaali- ja terveysministeriön* näkemyksen mukaan nykyinen sääntely on toimivaa ja ottaa huomioon esimerkiksi työeläkkeiden suuret neuvontatilante- ja ratkaisuvolyymit. Ruotsin lainsäädäntöä vastaavan säännöstön kehittäminen voisi kuitenkin olla perusteltua myös Suomessa. *Suomen Kuntaliitto* vastustaa jyrkästi julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuuden laajentamista, mutta kannattaa selkeää neuvontasäännöstä, joka vastaisi luonteeltaan Ruotsin vahingonkorvauslaissa olevaa säännöstä eli korvausvastuun tulisi syntyä vain erityisestä syystä. Erityisten syiden edellyttämistä puoltaa myös *Turun hallinto-oikeus*.

*Demla ry* huomauttaa, että normiston laajeneminen ja monimutkaistuminen vaikeuttaa yksityishenkilön kykyä tuntea oikeutensa ja ajaa asiaansa. Viranomaisneuvonnan merkitys on kasvanut huomattavasti vahingonkorvauslain säätämisen jälkeen. Yhdistys katsoo, että yksityisen henkilön tulisi voida luottaa viranomaisilta saamaansa neuvontaan ja mikäli neuvonta osoittautuu virheelliseksi, siitä aiheutunut vahinko tulisi korvata nykyistä laajemmin.

*Demla ry* ja *Vammaisfoorumi ry* katsovat, että virheellisestä tai puutteellisesta neuvonnasta johtuvan vahingonkorvausvastuun selkiyttämällä voidaan katsoa olevan viranomaistoiminnan laatua parantava vaikutus.

*Invalidiliitto ry* huomauttaa, että sosiaalihuollon keskeisiin viranomaisvelvoitteisiin kuuluva neuvonnan ja ohjauksen antaminen asiakkaalle ei toteudu vammaispalvelulain edellyttämällä tavalla. Koska asiakkailta jää puutteellisen ja virheellisen neuvonnan johdosta oikeuksia saamatta, on esitystä pidettävä erityisen tärkeänä.

*SAK* ja *Vammaisfoorumi ry* kiinnittävät huomiota neuvontatyötä tekevien virkamiesten tarpeeseen saada riittävää koulutusta käytännön neuvontatyöhön.

*ESY ry* toteaa, että työeläkevakuutuksessa ja lakisääteisessä sosiaaliturvassa rajanveto sen suhteen, onko kysymyksessä julkisen vallan käyttäminen vai muu toiminta, voi aiheuttaa hankaluuksia.



### 3.4.2 Erilliseen neuvontasäännökseen kielteisesti suhtautuvat tahot

Yhdeksän lausunnonantajaa suhtautuu kielteisesti selvityksessä esitettyyn muutosehdotukseen (*sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Valtiokonttori, Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Turun kaupunki, Finanssialan Keskusliitto ja TELA ry*).

*Sisäasiainministeriö* kannattaa viranomaisneuvontaan liittyvän korvausvastuun selkeyttämistä, mutta ei kannata selvityksessä esitettyä muutosehdotusta eikä korvausvastuun laajentamista varallisuusvahinkoihin. Yhdessä standardisäännöksen kumoamisen kanssa muutosehdotus saattaisi johtaa korvausvastuun kohtuuttomaan kasvamiseen esimerkiksi hätäkeskustoiminnassa.

*Valtiovarainministeriö* toteaa, että erillinen neuvontaa koskeva vahingonkorvaussäännös ei ole tarpeellinen eikä perusteltu, vaan korvausvelvollisuus voidaan jättää määräytyväksi vahingonkorvauslain yleisten periaatteiden ja oikeuskäytännön varaan. Myös *opetus- ja kulttuuriministeriö* katsoo, että voimassa olevassa laissa oleva mahdollisuus varallisuusvahinkojen korvaamiseen julkisen vallan käytön yhteydessä olisi riittävä oikeussuojakeino.

*Valtiokonttorin* näkemyksen mukaan viranomaisen virheellisen neuvonnan johdosta mahdollisesti aiheutunut vahinko voi jo voimassa olevalla lainsäädännöllä tulla asianmukaisesti korvatuksi. Jos kuitenkin katsotaan, että mainitunlainen säännös on tarpeen, tulee se kirjoittaa selkeäksi ja riittävän yksityiskohtaiseksi, jotta viranomaisen korvausvelvollisuuden rajat tulevat tältä osin selväksi.

*Espoon kaupungin* mukaan viranomaisen antamaan neuvontaan liittyvän korvausvastuun laajentaminen ei ole perusteltua. Vastuun laajentamisesta aiheutuisi käytännön viranomaistoiminnassa väistämättä useita ongelmallisia rajanvetokysymyksiä esimerkiksi yksityisen henkilön selonottovelvollisuuteen nähden. Samoin jouduttaisiin kussakin yksityistapauksessa miettimään näyttökysymyksiä, mikä saattaisi johtaa viranomaisten ylivarovaisuuteen.

*Helsingin kaupungin* mukaan neuvonnan ja viranomaispalvelun laatu saattaisi pikemminkin heiketä viranomaisten ylivarovaisuuden vuoksi. Neuvonnasta aiheutuvan vahingonkorvausvastuun laajentaminen julkisen vallan käyttämisestä käytännön hallintotoiminnan alueelle johtaisi myös hankaliin rajanvetokysymyksiin esimerkiksi neuvontavelvollisuuden ja yksityishenkilön selonottovelvollisuuden välillä.

*Turun kaupunki* huomauttaa neuvontaa koskevan pykälän lisäämisen vahingonkorvauslakiin olevan ainakin näennäisessä ristiriidassa selvityksen muusta linjasta pyrkiä vähentämään julkisyhteisöjen korvausvelvollisuutta koskevia erityisiä säännöksiä. Neuvonta- ja tarkastustoiminnasta aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen voitaisiin jättää yleisten sääntöjen varaan.

*Finanssialan Keskusliitto* pitää nykysääntelyä toimivana ja lakisääteisen vakuutustoiminnan suuret neuvontatilanne- ja ratkaisuvolyymit huomioon ottavana.

*Finanssialan Keskusliitto ja TELA ry* kiinnittävät huomiota vakuutustoimintaan, jossa neuvonnan oikeellisuuteen liittyy olennaisesti se, miten kattavat lähtötiedot asiakas antaa. Näin ollen näyttökysymykset nousisivat olennaisiksi. *TELA ry* pitää myös laiminlyönnin käsitettä ja laiminlyönnin syy-yhteyttä vahinkoon ongelmallisena erityisesti massaneuvonnan osalta.

### 3.4.3 Neuvonta-käsitteen määrittely

Useimmat lausunnonantajat kiinnittävät huomiota selvityksessään huomioituun neuvonta-käsitteen määrittelyn merkitykseen (*ulkoasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Itä-Suomen hovioikeus, Kuopion hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Eläketurvakeskus, Poliisihallitus, pääesikunta, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Kuntaliitto ja Akava ry*). *Finanssialan Keskusliitto* ja *TELA ry* pitävät neuvonnan tarkkaa määrittelyä ongelmallisena.

*Ulkoasiainministeriö* pitää tärkeänä, että neuvonta-käsitettä selvennettäisiin ja lakiin kirjoitettaisiin selkeät säännöt siitä, missä tilanteessa neuvonta katsotaan julkisen vallan käytöksi.

*Suomen Kuntaliiton* mukaan neuvonta ja julkisen vallan käyttö tulee käsitteellisesti erottaa selkeästi toisistaan.

*Itä-Suomen hovioikeus* katsoo, että neuvontaan liittyvää vahingonkorvausvastuuta ei tulisi sitoa toiminnan luonteeseen.

Monet lausunnonantajat katsovat, että yleinen tiedottaminen ja yleisöneuvonta tulee erottaa esimerkiksi yksittäistapauksellisesta menettelytapaneuvonnasta ja asianosaisen edun valvontaan liittyvästä neuvonnasta (*puolustusministeriö, pääesikunta, Valtiokonttori, Maanmittauslaitos, Suomen Yrittäjät ry, Eläketurvakeskus*). *Maanmittauslaitos* toteaa, että lainsäädännössä on tuotava selkeästi esiin käytännössä omaksuttu tulkinta, jonka mukaan viranomaisen jakama yleinen informaatio tai tiedottaminen ei ole julkisen vallan käyttöä. *Maanmittauslaitos* katsoo lisäksi, että lainsäädännössä on tuotava selkeästi esiin myös se, että virkatehtäviin kuuluva lainsäädännön sisältöä koskeva neuvonta ei ole julkisen vallan käyttöä.

Myös *Kuopion hallinto-oikeus, pääesikunta, Valtiokonttori* ja *Suomen Kuntaliitto* katsovat, että korvausvastuu tulisi liittää vain yksityiskohtaiseen neuvontaan. *Kuopion hallinto-oikeus* katsoo lisäksi, että korvausvastuun piiriin ei pääsääntöisesti ole syytä saattaa nykyistä laajemmin yleistä informointia lainsäädännön sisällöstä, paitsi jos se katsottaisiin julkisen vallan käytöksi tai jos korvaamiseen olisi erittäin painavia syitä. *Suomen Yrittäjät ry* huomauttaa, että vastuun syntymisessä on hyvä huomioida myös se, että viranomaisella on velvollisuus vastata tiedusteluun ja antaa neuvo, vaikka asiaa, johon neuvoa pyydetään, ei ole mahdollista tutkia riittävästi.

*Vaasan hallinto-oikeus* toteaa, että säännös tulee muotoilla täsmälliseksi ja rajata vain virkatehtäviin kuuluvaan neuvontaan.

*Liikenne- ja viestintäministeriö* katsoo, että mahdollisessa jatkovalmistelussa tarkasteleluun tulisi ottaa ainoastaan sellaiset neuvontapalvelut, jotka on erityisesti organisoitu neuvontapalveluksi. Tarkastelun ulkopuolelle tulisi jättää se neuvonta, jota jokainen virkamies on velvollinen antamaan hallintolain nojalla.

*Suomen Yrittäjät ry* huomauttaa, että uusien säännösten esitöissä tulee riittävästi eritellä tilanteita, joissa vahingonkorvausvastuu syntyy. Neuvoja antavan viranomaisen tulisi pystyä tunnistamaan ne tilanteet, joissa neuvon tai ohjeen antamisesta seuraa vastuu sen virheettömyydestä. Erityisesti eri viranomaistehtävien ja toimien yhteydessä annetun ohjauksen ja neuvonnan kautta syntyvä vastuu on tarpeen arvioida.

*Poliisihallitus* esittää, että erottelu tulisi tehdä laissa tai virallismääräyksillä säännellyn neuvonantovelvoitteen sekä muunlaisen tiedon tai neuvon antamisen välillä. Vahingonkorvaus voisi perustua laiminlyöntiin vain sellaisen neuvonnan osalta, johon viranomaisen on selkeästi velvoitettu lainsäädännössä tai ylemmän viranomaisen määräyksellä. Poliisin näkökulmasta on tärkeää, että neuvonnan käsitettä määriteltäessä otetaan huomioon poliisitoiminnan erityisluonne.

*Akava ry* huomauttaa, että esimerkiksi opetuslalla rehtorit, opettajat ja koulutoimenjohtajat käyvät päivittäin keskusteluja oppilaiden huoltajien kanssa erilaisista opetustoimintaan liittyvistä kysymyksistä. Tällöin liikutaan tiedottamisen ja neuvonnan välimaastossa ja ehdotettu yleisluontoisen tiedottamisen ja yksityiskohtaisemman neuvonnan erotteleluun pohjautuva säännös voisi johtaa hyvin tulkinnanvaraisiin tilanteisiin.

Muutammat tahot katsovat, että erityistä huomiota neuvonta-käsitteen määrittelyyn on kiinnitettävä tarkastus- ja valvontatoiminnan yhteydessä (*sosiaali- ja terveysministeriö, Finanssivalvonta, Suomen Kuntaliitto*). *Finanssivalvonta* toteaa, että neuvonta-käsitteen määrittelyyn on kiinnitettävä valvonta- ja tarkastustoiminnan osalta erityistä huomiota, koska kuten selvityksessä todetaan, tarkastustoimintaan liittyy olennaisena osana ohjeiden ja neuvojen antaminen tarkastuksen ja valvonnan kohteille. *Sosiaali- ja terveysministeriö* ja *Finanssivalvonta* katsovat, että liian ankara korvausvastuu voisi käytännössä rajoittaa perusteettomasti viranomaisten ohjeiden ja neuvonnan antamista. *Suomen Kuntaliitto* katsoo kuitenkin, että valvonta- ja tarkastustoiminnassa on kyse julkisen vallan käytöstä.

#### 3.4.4 Muita näkökohtia

*Maa- ja metsätalousministeriö ja Maanmittauslaitos* pitävät virheellisestä neuvonnasta seuraavan korvausvastuun selkeyttämistä kaikkien tahojen kannalta tärkeänä. Näin viranomaisten ei jatkossa tarvitsisi käyttää aikaa sen selvittämiseen, onko neuvonnassa kyse julkisen vallan käytöstä vai tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Korvausvastuun syntymiseen neuvonnan perusteella tulee jatkossakin suhtautua pidättyvästi, jotta viranomaistoiminta ja -neuvonta toimisi sujuvasti.

Jotkut lausunnonantajista katsovat, että selkeä vastuu neuvonnasta voi parantaa viranomaistoiminnan laatua. Vaikutus voi kuitenkin olla myös kielteinen niin, että vastuun pelossa neuvonnasta pidättäytytään, että neuvonnan sisältö jää hyvin yleiselle tasolle tai

että neuvonnassa pitäydyttäisiin enemmän oman toimialan asioissa, jolloin asiakas ei välttämättä saisi kokonaiskuvaa asiastaan. (*Poliisihallitus, Eläketurvakeskus, Suomen Asianajajaliitto*) Eniten tästä kansalaisten pallottelusta luukulta toiselle joutuisivat *Suomen Asianajajaliiton* mukaan kärsimään ne, joilla on vähiten edellytyksiä hankkia asi- antuntevaa apua asioidensa hoitamiseen.

*Akava ry* ja *STTK* pitävät säännöstä ongelmallisena sen vuoksi, että se saattaa johtaa yksittäisen viranhaltijan vastuun osalta kohtuuttomiin tilanteisiin. *Akava ry* pitää siksi tärkeänä sitä, että mahdollinen uusi säännös on riittävän yksilöity ja tarkkarajainen.

*Korkein oikeus* toteaa, että selvityksessä on lähdetty liikkeelle varallisuusvahinkojen korvaamista koskevasta erityisongelmasta ja päädytty esittämään säännöstä, joka tuntuisi kattavan kaikenlaisen viranomais toimintaan liitettävän vahingonkorvausvastuun. Näyttää ilmeiseltä, että uuden säännöksen on tarkoitus kattaa myös ne julkisen vallan käytön ulkopuolelle jäävät tilanteet, joissa julkisyhteisö vastaa neuvoistaan kuten yksityisoikeudellinen vahingonaiheuttaja. Tarkoitus näyttäisi olevan, että vastuu kattaisi varallisuusvahinkojen ohella myös henkilö- ja esinevahingot. Jatkovalmistelussa on perusteltua arvioida tarkemmin, mitä muutoksia nykytilaan tältä osin pyritään tekemään ja onko tarkoitus kohdella eri vahinkolajeja yhdenmukaisesti.

*Hämeenlinnan hallinto-oikeus* toteaa, että virheellisestä neuvonnasta on hallintolainkäytössä mahdollista saada hyvitystä luottamuksensuojan kautta. Tätäkin kysymystä tulisi tarkastella ennen kuin päädytään kategorisesti määrittelemään virheellisen neuvonnan johtavan vahingonkorvausvelvollisuuteen.

*Suomen Yrittäjät ry* katsoo, että vahingonkorvauslaissa olevat rajoitukset, joiden mukaan viranomaisen antamasta virheellisestä neuvosta aiheutunut varallisuusvahinko tulee korvattavaksi vain silloin, kun sen katsotaan olevan julkisen vallan käyttöä tai korvaamiselle on erittäin painavia syitä, voidaan poistaa.

### 3.5 Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen

Selvityksessä ehdotetaan vahingonkorvauslakiin otettavaksi säännös, jossa julkisyhteisö velvoitetaan korvaamaan perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja Euroopan ihmis- oikeussopimuksessa turvattujen ihmisoikeuksien loukkaukset.

Suuri osa lausunnonantajista puoltaa selvityksessä esitettyä ehdotusta (*sisäasiainministeriö, puolustusministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, Itä-Suomen hovioikeus, Turun hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Eläketurvakeskus, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Demla ry, Ihmisoikeusliitto, Invalidiliitto ry, SAK, Suomen Yrittäjät ry, STTK, Vammaisfoorumi ry*). *Valtiokonttori* ei näe perus- ja ihmisoikeusloukkausten korvaamista koskevalle säännökselle estettä.

*Valtioneuvoston oikeuskansleri* pitää perus- ja ihmisoikeusloukkauksen aiheuttaman vahingon korvaamisen osalta oikeustilaa kehittymättömänä ja katsoo sen vaativan lain- säätäjän toimenpiteitä. Myös *puolustusministeriö* katsoo perus- ja ihmisoikeusloukkauk-

sen sisällyttämisen vahingonkorvauslakiin selkeyttävän sääntelyä ja korjaavan sääntelyssä olevan puutteen. *Vammaisfoorumi ry:n* mukaan perus- ja ihmisoikeusloukkauksia koskevan säännöksen ottaminen vahingonkorvauslakiin vahvistaisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

*Eduskunnan oikeusasiamies* toteaa, että ehdotettu säännös selventäisi oikeustilaa. Se voisi lisäksi ehkäistä ennalta perus- ja ihmisoikeusloukkausten uusimista. Myös *Ihmisoikeusliitto* ja *Vammaisfoorumi ry* kiinnittävät huomiota säännöksen ennaltaehkäisevään vaikutukseen.

*Demla ry*, *SAK* ja *STTK* katsovat säännöksen korostavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen kansallista merkitystä. Säännös myös tukisi kansalaisten tietoisuutta perus- ja ihmisoikeuksien velvoittavuudesta ja siitä, että niihin voi myös yksittäistapauksissa vedota.

*Eläketurvakeskus* pitää ehdotusta yleisesti ottaen kannatettavana oikeusturvan tehokkuuden näkökulmasta, joskin säännöksen ottaminen vahingonkorvauslakiin voi kannustaa turhiin korvausprosesseihin.

*Ihmisoikeusliitto* pitää tärkeänä sitä, että kehitettäessä julkisyhteisön korvausvastuuta perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämiseksi näiden loukkausten erityisluonteeseen kiinnitetään huomiota. Pohdittavaksi tulisi ottaa esimerkiksi ylimääräisten muutoksenhakukeinojen kehittäminen sekä mahdollisuus tuomionpurkuun.

Muutammat tahot arvostelevat suositetun säännöksen soveltamisalan rajoittumista ihmisoikeusloukkauksien osalta vain Euroopan ihmisoikeussopimuksen loukkauksiin. *Ulkoasiainministeriö*, joka sinänsä suhtautuu varauksellisesti erityissäännökseen, huomauttaa, että ihmisoikeusloukkauksen määritelmän rajoittuminen vain Euroopan ihmisoikeussopimuksen loukkaukseen ei vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta. Suomi on sitoutunut hyvin suureen määrään muitakin ihmisoikeussopimuksia, joiden määräyksiä niin ikään tulee noudattaa. Asiaan kiinnittävät huomiota myös *Ihmisoikeusliitto*, *Invalidiliitto ry* ja *Vammaisfoorumi ry*.

*Suomen Asianajajaliitto* ei vastusta Euroopan ihmisoikeussopimuksen loukkauksen korvaamista koskevan säännöksen ottamista vahingonkorvauslakiin. Se kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, ettei ehdotuksessa ole tarkasteltu sitä, miksi EU-oikeuden rikkomista koskevaa vahingonkorvausvelvollisuutta ei säädeltäisi kansallisessa vahingonkorvauslaissa, mutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaista vastuuta säädeltäisiin. Kyse on Asianajajaliiton mukaan molemmissa tapauksissa poikkeuksellisista tilanteista, joissa prosessimahdollisuus on jo nyt olemassa ilman eri säännöksiäkin. Ehdotukset ihmisoikeusloukkausten korvaamisesta kansallisen lainsäädännön perusteella kaipaavat Asianajajaliiton mielestä kuitenkin tarkempaa tutkimusta ja harkintaa ennen lainsäädäntötoimia.

Kolme lausunnonantajaa ei kannata ehdotusta perus- ja ihmisoikeusloukkauksia koskevasta erityissäännöksen ottamisesta vahingonkorvauslakiin (*Kuopion hallinto-oikeus*, *Suomen Kuntaliitto* ja *Finanssialan Keskusliitto*). *Kuopion hallinto-oikeus* ei pidä säännöstä tarpeellisena, koska se katsoo kyseisten loukkausten tulevan korvattaviksi tuotta-

musvastuun perusteella jo nykyisenkin vahingonkorvauslain perusteella. *Suomen Kuntaliitto* ei kannata ehdotusta, koska Euroopan ihmisoikeussopimuksen loukkaus on hyvitettävä kansallisella tasolla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön mukaisesti ja kansallista sääntelyä ei näin ollen tarvita. Kuntaliitto näkee päinvastoin kahdella eri tavalla sääntelemisen samasta asiasta johtavan epäselvyyksiin, sillä Euroopan ihmisoikeussopimuksen järjestelmä ei edellytä tuottamusta. Perusoikeuksien osalta Kuntaliitto toteaa, ettei erillistä säännöstä tarvita, koska perustuslaissa turvatut perusoikeudet on otettu huomioon tähänkin asti oikeuskäytännössä.

Muutamit lausunnonantajat pitävät perus- ja ihmisoikeusmyönteistä lainulkintaa erityissäännöstä parempana vaihtoehtona. *Ulkoasiainministeriö* katsoo, että jo olemassa olevan oikeuskäytännön perusteella voitaisiin päätellä, että yksityisen oikeus vahingonkorvaukseen julkisen vallan käyttäjän aiheuttamasta vahingosta voisi toteutua perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä lainsoveltamisella. Myös *opetus- ja kulttuuriministeriö*, *maa- ja metsätalousministeriö* ja *Maanmittauslaitos* suhtautuvat pidättyvästi ehdotettuun erityissäännökseen ja katsovat, että yksityisen oikeus vahingonkorvaukseen julkisen vallan käyttäjän aiheuttamasta vahingosta voi jo nyt toteutua ensisijaisesti perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä lainsoveltamisella. *Maa- ja metsätalousministeriö* katsoo, että on harkittava erikseen, tarvitaanko hyvän yleisen hallinnon ja lainkäytön toimintakulttuurin lisäksi vielä erityissäännös korvausvastuusta vahingonkorvauslakiin.

Myös *korkein oikeus* katsoo, että perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tulkinalla voitaisiin mahdollisesti päästä samaan lopputulokseen kuin erillisellä säännöksellä, mutta mahdollinen korvaussäännös selkeyttäisi oikeustilaa. Korkein oikeus katsoo kuitenkin asian edellyttävän tarkempaa selvitystä, koska tiedossa ei ole, kuinka usein esiintyvistä oikeusturvaongelmista on kysymys.

*Valtiovarainministeriö* katsoo asiakokonaisuuden vaativan vielä yksityiskohtaisempaa jatkovalmistelua, jossa yksilöidään mahdollisimman tarkasti ne tilanteet, joissa säännös olisi tarpeen.

*Ulkoasiainministeriö* ja *Itä-Suomen hovioikeus* esittävät harkittavaksi, olisiko tarkoituksenmukaista sisällyttää myös oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain (362/2009) säännökset vahingonkorvauslakiin. Kyseinen erityislaki voitaisiin ulkoasiainministeriön mukaan mahdollisesti myös säilyttää ja siltä osin sisällyttää vahingonkorvauslakiin vain erillinen viittaussäännös mainittuun lakiin.

*Sosiaali- ja terveysministeriö* toteaa, että mahdollisen erityissäännöksen ja erityislakien kuten potilaslain säännösten korvausveloitteiden tulee olla keskenään sopusoinnussa. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lisäksi, että jatkovalmistelussa tulisi vielä täsmentää julkista valtaa käyttävän yksityisen tahon korvausvastuuta sikäli, kun kyse on perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaamisesta. Kysymys aktualisoituu esimerkiksi tilanteissa, joissa kunta on lastensuojelulain (417/2007) nojalla päättänyt sijoittaa huostaan ottamansa lapsen yksityiseen lastensuojelulaitokseen niin kutsuttuna ostopalveluna. Kunnan ja yksityisen laitoksen korvausvastuu tulisi määritellä näissä tapauksissa.

*Poliisihallitus* toteaa, ettei selvityksessä ole pohdittu sen tarkemmin perusoikeusloukkauksen rajanvetoa tilanteessa, jossa lainsäädännössä viranomaiselle on annettu valtuudet

puuttua yksityisen perusoikeuksiin. Poliisihallitus toteaa vielä, että jos julkisyhteisön korvausvastuu laajennetaan kattamaan vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n mukainen kärsimys, voidaan lain perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tulkinnalla turvata perus- ja ihmisoikeusloukkauksista aiheutuneen kärsimyksen korvaaminen. Jos erilliset säännökset kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi perus- ja ihmisoikeuksien aseman korostamiseksi, todetaan, että ihmisoikeusloukkauksen osalta tulisi päätyä erillissäätelyyn.

*Valtakunnanvoudinvirasto* toteaa, että ulosottolainsäädännössä on säädöksiä, joiden perusteella voidaan puuttua velallisen perustuslaillisiin oikeuksiin hakijan perustuslaillisten oikeuksien turvaamiseksi. Jos perus- ja ihmisoikeusloukkausten osalta säädetään korvausvelvollisuus, on säättämisen yhteydessä riittävän selkeästi tuotava ilmi nämä ulosoton erityisluontoisuudesta johtuvat poikkeukset.

### 3.6 Julkisen vallan käyttäjän aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen

Selvityksessä puolletaan julkisyhteisön toiminnassa aiheutuneen, vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä tarkoitetun kärsimyksen säättämistä korvattavaksi.

Useat lausunnonantajat puoltavat ehdotusta (*eduskunnan oikeusasiamies, Itä-Suomen hovioikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Poliisihallitus, Invalidiliitto ry, Suomen Yrittäjät ry ja Vammaisfoorumi ry*).

*Eduskunnan oikeusasiamies* katsoo, että korvausvelvollisuuden ulottaminen aineettomiin vahinkoihin merkitsisi ihmisoikeusloukkauksen virallista tunnustamista. Sillä olisi myös preventiivistä vaikutusta.

*Poliisihallitus* puoltaa ehdotusta lähtökohtaisesti, mutta katsoo kuitenkin, että vahinkoa tunnistettaessa huomiota tulisi kiinnittää viranomaistoiminnan erityispiirteisiin. Esimerkiksi niin kutsutun tavanomaisen sietokynnyksen piiriin kuuluvat tuntemukset on rajattava korvausvastuun ulkopuolelle. Korvausmäärän suhteen tulisi Poliisihallituksen mukaan myös pyrkiä pohtimaan mahdollisimman systemaattista tapaa arvonmääritykselle samaan tapaan kuin tällä hetkellä sellaisten korvausten osalta, johon rikoksesta epäiltyinä pidätetty tai vangittu on oikeutettu vapauden menetyksen johdosta.

*Suomen Yrittäjät ry* katsoo, että mahdollisuus vaatia korvausta perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksesta perustuu usein samantasoiseen loukkaukseen kuin viranomaisen toiminnasta aiheutunut kärsimys. Samalla, kun vahingonkorvauslakiin lisätään säännökset perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksen korvaamisesta on siten aiheellista täydentää yksilön oikeussuojaa ja lisätä myös säännökset yksityisen kokeman kärsimyksen korvausperusteista.

*Vammaisfoorumi ry* pitää esitystä perusteltuna ja kannatettavana. Esimerkkinä mahdollisesti kärsimyskorvaukseen oikeutetusta henkilöstä Vammaisfoorumi ry mainitsee vammaisen henkilön, joka ei ole saanut hänelle niin kutsutun vammaispalvelulain (laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista, 380/1987) mukaan kuuluvaa henkilökohtaista avustajaa tai tulkkauspalvelua, eikä ole tästä syystä pystynyt itsenäisesti elämään eikä osallistumaan koulutukseen, työhön tai muuhun yhteiskunnal-

liseen toimintaan. Kun tuomioistuin myöhemmin, joskus jopa vuosien kuluttua, toteaa, että henkilölle olisi tämä palvelu tullut järjestää, ei henkilöllä ole tällä hetkellä mitään mahdollisuutta saada tästä kärsimyksestä korvausta. Harvalla vammaisella on myöskään esimerkiksi mahdollisuutta palkata itselleen henkilökohtaista avustajaa ja vaatia näitä kuluja myöhemmin kunnalta maksettavaksi, kun tuomioistuin on todennut, että henkilölle kuuluu järjestää henkilökohtainen apu.

*Hämeenlinnan hallinto-oikeus* katsoo, ettei kärsimyksen korvaamista periaatteessa olisi syytä rajoittaa viranomaisen teon rangaistavuuteen. Asiassa on kuitenkin selvityksessä kuvattuja ongelmia.

Monet lausunnonantajat suhtautuvat kielteisesti julkisyhteisön korvausvelvollisuuden laajentamiseen (*ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö, puolustusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Kuopion hallinto-oikeus, pääesikunta, Vakuutus- ja rahoitusneuvonta, Valtiokonttori, Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Maanmittauslaitos, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Kuntaliitto ja Finanssialan Keskusliitto*).

Ehdotukseen kielteisesti suhtautuvat lausunnonantajat perustelevat kantaansa muun muassa sillä, että ehdotettu aineettomien vahinkojen korvausvelvollisuuden laajentamista koskeva sääntely mahdollisesti johtaisi korvausvaateiden kasvuun ennaltarvaamattomalla tavalla (*ulkoasiainministeriö, Espoon kaupunki*). Turhien kanteiden prosessoiminen sitoisi julkisyhteisöjen rajallisia resursseja (*sisäasiainministeriö*).

Myös vahingon tunnistamiseen, korvausmäärän määrittelyyn ja korvausvastuun rajojen asettamiseen liittyvät kysymykset koetaan ongelmallisiksi (*ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö, puolustusministeriö, Vakuutus- ja rahoitusneuvonta, Espoon kaupunki, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta*).

*Ulkoasiainministeriö* katsoo, että mikäli aineettomien vahinkojen korvausvelvollisuutta laajennetaan, tulisi julkisyhteisö velvoittaa korvaamaan aineettomat vahingot ainoastaan perustuslaissa turvatuissa perusoikeuksissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatuissa ihmisoikeusloukkauksissa. *Helsingin kaupunki* esitti vastaavanlaisen kannan.

*Finanssialan Keskusliitto* ei pidä tarpeellisena julkisyhteisön toiminnassa aiheutuneen vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä tarkoitetun kärsimyksen säätämistä korvattavaksi. Se katsoo, että näistä aineettomista vahingoista ei voi ottaa yleistä säännöstä vahingonkorvauslakiin siten, että se koskisi kaikkea julkisen vallan käyttöä. Finanssialan Keskusliiton mukaan voidaan kuitenkin pohtia, tulisiko kärsimyksen korvaaminen liittää tietynlaiseen viranomaistoimintaan tietyillä julkishallinnon aloilla tai tietyissä oikeussuhteissa.

Monet lausunnonantajat suhtautuvat varauksellisesti kärsimyksen säätämiseen nykyistä laajemmin korvauskelpoiseksi (*sosiaali- ja terveysministeriö, Turun hallinto-oikeus, Eläketurvakeskus, Liikennevakuutuskeskus, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta ja Akava ry*). *Turun hallinto-oikeus* katsoo, että mahdollisen kärsimyskorvauksen edellytyskynnyksen tulee olla riittävän korkea. *Liikennevakuutuskeskus* katsoo, että korvaamisedellytyksenä tulisi vähintään olla erityiset syyt ja/tai sen korvaaminen voitaisiin



liittää vain tietynlaiseen viranomaistoimintaan ja julkisen vallan käyttöön. Myös *liikenne- ja viestintäministeriön* mukaan aineettomien vahinkojen korvaamissääntelyssä tulisi edetä maltillisesti, ja julkisyhteisön korvausvastuun tulisi tältäkin osin noudatella yleisiä linjauksia.

*Maanmittauslaitos, pääesikunta, Suomen Asianajajaliitto ja maa- ja metsätalousministeriö* pitävät perusteltuna, että oikeus kärsimyskorvaukseen on pääsääntöisesti sidottu loukkaavan teon rangaistavuuteen voimassa olevan lain ja oikeuskäytännön tavoin.

*Pääesikunta* huomauttaa lisäksi, että on harkittava tarkoin, riittääkö aineettomien vahinkojen korvaamisen sääntely erityislainsäädännön perusteella kuten tähänkin asti.

*Valtiovarainministeriön* mukaan asiakokonaisuus on luontevaa kytkeä perus- ja ihmis-oikeusloukkaukseen liittyvään jatkovalmisteluun.

*Korkein oikeus* esittää, että jatkoselvittelyssä hankitaan tietoa siitä, kuinka vakavana oikeusturvaongelmana nykytilaa pidetään. Selvityksessä puollettu sääntely poikkeaa korkeimman oikeuden mukaan tavoitteiltaan vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä säädetyn kärsimyskorvauksen tavoitteista, sillä voimassa olevaan lakiin ei liity julkilausuttua, symbolista, loukatun moraalista hyvittämistä koskevaa perustetta. Tästä syystä tällaisen kärsimyskorvauksen suhde muuhun vahingonkorvausoikeuteen on syytä arvioida huolellisesti.

*STTK:n* mukaan selvitys on mainitun teeman osalta pintapuolinen, ja vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n muuttamista tulisi tältä osin jatkoselvittää. Tässä yhteydessä voisi selvittää myös sitä, tulisiko perus- ja ihmisoikeusloukkausten vuoksi aiheutuneen aineetoman vahingon korvaamista säännellä erikseen.

*Sosiaali- ja terveysministeriö* huomauttaa, ettei selvityksessä oteta kantaa erikseen siihen, laajentuisiko viranomaisten vahingonkorvausvelvollisuus esimerkiksi potilaslain (785/1992) suojaamissa tilanteissa siten, että potilas voisi vaatia julkisyhteisöltä vahingonkorvausta jos hänen yksityisyyttään ei ole potilaslain tarkoittamalla tavalla kunnioitettu.

*Valtakunnanvoudinvirasto* katsoo, että jos kärsimys tulee korvattavien vahinkojen piiriin, on vastaavasti tuotava esiin se, että esimerkiksi ulosottoviranomaisen laillisista toimenpiteistä johtuneet pettymyksen tunteet eivät tule korvattaviksi.

## 3.7 Muita huomioita

### 3.7.1 Yksittäisen virkamiehen vastuu

Muutamit lausunnonantajat kiinnittävät huomiota siihen, että julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevien säännösten kiristäminen saattaa mataloittaa kynnystä velvoittaa yksittäinen virkamies osallistumaan korvausten maksamiseen henkilökohtaisesti. Mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee lausunnonantajien mukaan huomioida se, että viranomaisen korvausvastuun muodostuminen jatkossa hyvin ankaraksi saattaa johtaa

kohtuuttomaan tilanteeseen yksittäisen virkamiehen ja työntekijän osalta (*liikenne- ja viestintäministeriö, Vaasan hallinto-oikeus, Vaasan hovioikeus, Maanmittauslaitos, Akava ry, STTK*). *STTK* katsoo ongelman korostuvan erityisesti neuvontatilanteissa.

*Vaasan hovioikeus* huomauttaa, että viime kädessä julkisyhteisö päättää toimintoihin osoitettavista resursseista ja voi vaikuttaa vahinkoriskeihin. Henkilökohtaista korvausvastuuta tulisi näin ollen rajoittaa, ja julkisyhteisön tulisi pulverisoida korvausvastuun laajenemiseen liittyvät kustannukset veronmaksajien maksettavaksi.

*Itä-Suomen hovioikeus* esittää, että uudistamisen yhteydessä otettaisiin tarkasteltavaksi myös julkisyhteisön ja yksittäisen virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän välistä vastuunjako ja julkisen vallan käytön ulkopuolelle jäävää julkisyhteisön isännänvastuuta koskevien säännösten muutostarpeet.

*Vaasan hovioikeus* katsoo lisäksi, että erityisesti tuomareiden ja valtion lainkäyttötoimintaan liittyvän siviilioikeudellisen korvausvastuun edellytyksiä ja laajuutta tulisi selvittää erillisselvityksessä samoin kuin on tehty tuomareiden rikosoikeudellisen vastuun osalta. Hovioikeuden mukaan tulisi pyrkiä riittävän kattavaan sääntelyyn joka kattaisi myös oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella maksettavaan hyvitykseen liittyvät kysymykset. Myös jatkossa tulee hovioikeuden mukaan huolehtia siitä, etteivät vahingonkorvausoikeudenkäynnit tuomareita kohtaan saa korvata asianosaisella olevaa velvollisuutta ensi sijassa hakea muutosta selvästi virheelliseen ratkaisuun ja että tuomareiden siviilioikeudellinen vastuu rajoittuu vain ilmeisiin lainvastaisiin toimiin tai laiminlyönteihin (ks. KKO 2000:14).

### 3.7.2 Korvausasioiden keskittäminen

Monet lausunnonantajat kannattavat valtion vahingonkorvaustoiminnan kehittämistyöryhmän ehdotusta (valtiovarainministeriön julkaisu 46/2010) keskittää valtioon kohdistuvien vahingonkorvausvaateiden käsittely ja maksaminen yhdelle viranomaiselle, esimerkiksi Valtiokonttorille, yhdenmukaisen ja selkeän ratkaisukäytännön takaamiseksi (*sosiaali- ja terveysministeriö, Poliisihallitus, Suomen Asianajajaliitto ja Suomen Lakimiesliitto ry*).

*Valtiokonttorin* näkemyksen mukaan asian jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota viranomaisten resurssien turvaamiseen niin varsinaisen substanssitoiminnan kuin vahingonkorvausoikeudellisten vaatimusten ratkaisutoiminnankin osalta. Resursiongelman yhtenä ratkaisuna valtiota koskevan vahingonkorvaustoiminnan osalta on valtion vahingonkorvaustoiminnan kehittämistyöryhmän esittämien toimenpiteiden mahdollisimman pikainen toteuttaminen valtionhallinnossa.

### 3.7.3 Palvelujen ulkoistaminen

Kolme lausunnonantajaa kiinnittää huomiota tarpeeseen selvittää vahingonkorvausvastuuta tilanteissa, joissa julkisyhteisö on ulkoistanut palvelun yksityiselle palveluntuottajalle (*sosiaali- ja terveysministeriö, Invalidiliitto ry ja Vammaisfoorumi ry*).

*Sosiaali- ja terveysministeriö* toteaa, että lähtökohtana tulee olla kunnan vastuu sen järjestämistä vastaavalla olevasta toiminnasta.

*Invalidiliitto ry* puolestaan katsoo, että säännöksiä tulee selkeyttää ja vahvistaa siten, että erityisesti subjektiivisissa oikeuksissa oikeuksien haltija voi kohdentaa mahdollisen vahinkovahingon lakisääteisissä oikeuksissa julkista valtaa käytettäessä viranomaiselle ja tosiasiallisessa palvelutoiminnassa tapahtuneessa vahingossa vahingon aiheuttaneeseen palveluntuottajaan. *Invalidiliitto ry* esittää myös mahdollisten kuluttajasuojalain tyyppisten oikeudellisten instrumenttien käyttömahdollisuuden kehittämistä ja säätämistä tilanteisiin, jossa asiakkaan oikeudellinen asema jää riippuvaiseksi ulkopuolisten osapuolten sopimuskonstruktiosta.

*Vammaisfoorumi* korostaa asiakkaan oikeusturvaa: asiakkaan kannalta pitäisi olla selkeää, kenellä on vastuu palvelun toteutumisesta.

### 3.7.4 Muita näkökohtia

*Turun kaupunki* huomauttaa, että mikäli julkisen vallan korvausvastuuta oleellisesti muutetaan vahingonkorvauslaissa, olisi johdonmukaista tarkastella myös korvattavaa vahinkoa koskevia säännöksiä. Voimassa olevan lain mukaan niin kutsuttu taloudellinen vahinko korvataan vain tietyissä tapauksissa mutta aina silloin, kun vahinko on aiheutunut julkisen vallan käyttämisestä. Tämä määräys pitäisi poistaa vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:stä. Korvattavaa vahinkoa koskevia säännöksiä voidaan tarkastella laajemmin, mutta julkisen vallan käyttämisestä syntyneen vahingon erityisasema olisi tältä osin syytä poistaa. Korvattavaa vahinkoa olisi selvennettävä erityisesti kärsimyskorvauksen osalta sekä perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvauksen osalta.

*Sosiaali- ja terveysministeriö* toteaa, että terveyspalvelujärjestelmän osalta se, että lääketieteessä hyväksyttävää hoitovaihtoehtoja voi olla useita, tuo oman erityispiirteensä julkisen vallan käytön ja mahdollisen vahingonkorvausvelvollisuuden arviointiin. Terveyspalveluihin liittyvien vahinkojen korvaamisesta säädetään myös potilasvahinkolaisissa (585/1986). Jos julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuutta tiukennetaan vahingonkorvauslaissa, tulisi erikseen selvittää tästä aiheutuvat muutostarpeet potilasvahinkolakiin. Lähtökohtana tulee jatkossakin olla se periaate, jonka mukaan terveydenhuollon yhteydessä tapahtuneista vahingoista voi saada asianmukaisen korvauksen potilasvakuutuksesta.

*Sosiaali- ja terveysministeriö* toteaa lisäksi, että mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon oikeusministeriön asettaman, kuluttajaoikeuden periaatteiden toteutumisen turvaamista julkisissa hyvinvointipalveluissa selvittävän työryhmän ehdotukset (OM 2/471/2009) julkisiin hyvinvointipalveluihin liittyvien vahingonkorvaussäännösten uudistamistarpeista.

*Turun kaupunki* huomauttaa, että mahdollista hallituksen esitystä laadittaessa olisi täsmennettävä, tarkoitetaanko yksityisellä henkilöllä yksityisiä luonnollisia henkilöitä, jotka voivat suoraan olla perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien haltijoita. On kyseenalaista, onko tarpeen parantaa myös oikeushenkilöiden asemaa vahingon kärsijöinä nyky-

seen lainsäädäntöön verrattuna. Turun kaupunki toteaa myös, että kunnat ovat myös suhteellisen yleisesti varautuneet toiminnastaan aiheutuvien vahinkojen korvaamiseen vastuuvakuutuksella, jonka perusteella huomattava osa vahingoista voidaan korvata.

*Liikennevakuutuskeskus* toteaa, että liikennevakuutus päätöksen muuttumiseen muutoksenhakuasteissa tai päätöksen viivästymiseen liittyy viivästyskoron tai korvauksen korotuksen maksamisen velvoite. Näiden suhdetta vahingonkorvaukseen tulisi käsitellä jatkovalmistelun yhteydessä.

*Itä-Suomen hovioikeus* esittää harkittavaksi, että julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuta koskevat säännökset muodostaisivat oman lukunsa vahingonkorvauslaissa.

## LIITE

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevasta selvityksestä pyydettiin lausuntoa seuraavilta viranomaisilta ja yhteisöiltä:<sup>1</sup>

Ulkoasiainministeriö  
Sisäasiainministeriö  
Puolustusministeriö  
Valtiovarainministeriö  
Opetus- ja kulttuuriministeriö  
Maa- ja metsätalousministeriö  
Liikenne- ja viestintäministeriö  
Työ- ja elinkeinoministeriö (\*)  
Sosiaali- ja terveysministeriö  
Ympäristöministeriö (\*)

Eduskunnan oikeusasiamies  
Valtioneuvoston oikeuskansleri

Korkein oikeus

Helsingin hovioikeus (\*)  
Itä-Suomen hovioikeus  
Vaasan hovioikeus

Korkein hallinto-oikeus

Helsingin hallinto-oikeus  
Hämeenlinnan hallinto-oikeus  
Kouvolan hallinto-oikeus  
Kuopion hallinto-oikeus  
Oulun hallinto-oikeus (\*)  
Rovaniemen hallinto-oikeus  
Turun hallinto-oikeus  
Vaasan hallinto-oikeus

Eläketurvakeskus  
Finanssivalvonta  
Liikennevahinkolautakunta  
Liikennevakuutuskeskus  
Maanmittauslaitos  
Poliisihallitus  
Pääesikunta  
Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta  
Vakuutus- ja rahoitusneuvonta

---

<sup>1</sup> (\*):llä merkityt tahot eivät antaneet lausuntoa, tai ilmoittivat lausunnossaan, ettei niillä ole lausuttavaa asiassa.

Valtakunnansyyttäjänvirasto  
Valtakunnanvoudinvirasto  
Valtiokonttori

Espoon kaupunki  
Helsingin kaupunki  
Oulun kaupunki (\*)  
Tampereen kaupunki (\*)  
Turun kaupunki  
Suomen Kuntaliitto

Akava ry  
Demla ry  
Elinkeinoelämän Keskusliitto  
Eläkesäätiöyhdistys ESY ry  
Finanssialan Keskusliitto  
Ihmisoikeusliitto  
Invalidiliitto ry  
Keskuskauppakamari (\*)  
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK  
Suomen Asianajajaliitto  
Suomen Lakimiesliitto ry  
Suomen Yrittäjät ry  
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK  
Työeläkevakuuttajat TELA ry  
Vammaisfoorumi ry

Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta (\*)  
Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta (\*)  
Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta (\*)





OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091  
ISBN 978-952-259-045-9 (nid.)  
ISBN 978-952-259-100-5 (PDF)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO  
[www.om.fi](http://www.om.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 STATSRÅDET  
[www.jm.fi](http://www.jm.fi)