

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö

11. 11. 2010

cel 19 Y1, 2007

LAUSUNTO JULKISYHTEISÖJEN VAHINGONKORVAUSVASTUU

Pyydettyä lausuntonaan julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevasta selvityksestä maa- ja metsätalousministeriö toteaa selvityksen olevan sangen kattava ja monipuolinen. Selvityksestä ilmenevät selkeästi julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun tausta ja sitä koskevat viimeaikaiset kehityssuuntaukset. Selvitys ei kuitenkaan riittävästi ota huomioon julkishallinnon käytännön toiminnan, julkistalouden ja julkisvallan käytön näkökohtia.

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu laajenisi, jos ehdotetut muutokset toteutettaisiin. Ehdotettujen muutosten kustannusvaikutuksia valtionhallinnon ja sen virkamiesten kannalta tulisi selvittää perusteellisemmin. Mahdollisesti lisääntyviin vahingonkorvausvelvoitteisiin tulisi jatkossa varautua valtion talousarviossa.

Selvityksessä on korostettu tarvetta säätää julkisen vallan käyttäjän korvausvastuusta tavalla, joka johtaa ymmärrettävään, mahdollisimman ennakoivaan ja yhdenmukaiseen korvauskäyttöön. Selvityksessä on esitetty vahingonkorvausoikeuden keskeisiin perusteisiin muutoksia.

Maanmittauslaitoksen erillinen lausunto

Maa- ja metsätalousministeriön yleinen osasto on pyytänyt Maanmittauslaitosta antamaan lausunnon julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevasta selvityksestä, erityisesti julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun muutostarpeista (selvityksen sivut 73-81). Maanmittauslaitos on antanut pyydetyn lausunnon 15.10.2010 MML/55/08/2010, joka on oheisena liitteenä.

Standardisäännös (Vahingonkorvauslain 3:2)

Selvityksessä on päädytty suosittamaan vahingonkorvauslain 3:2:n säännöksen kumoamista. Maa- ja metsätalousministeriö pitää kuitenkin kyseisen säännöksen säilyttämistä edelleen perusteltuna, mutta sitä tulisi kehittää siltä osin kuin siinä on kysymys julkisen vallan käytöstä. Pääsääntöisesti julkista valtaa käyttäen aiheutettu vahinko olisi edelleen korvattava vain siinä tapauksessa, ettei toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ole noudatettu. Kun julkisen vallan käyttäjä käsittelee keskeisiä perusoikeuksia, erityislainsäädäntöön voidaan ottaa vahingonkorvauslakia ankarammat julkisen vallan korvausvastuuta koskevat säännökset. Tällainen ns. ankaran vastuun säännös sisältyy esimerkiksi kiinteistörekisterilain (392/1985) 11 §:ään.

Muutoksenhakuvaatimus (Vahingonkorvauslain 3:4)

Selvityksessä on päädytty suosittamaan muutoksenhakuvaatimusta koskevan säännöksen kumoamista. Maa- ja metsätalousministeriö pitää kuitenkin kyseisen säännöksen säilyttämistä edelleen perusteltuna sekä viittaa ja yhtyy siihen, mitä Maanmittauslaitos on lausunnossaan todennut muutoksenhakuvaatimuksen säilyttämisen puolesta. Vahinkoa kärsineellä ei tulisi olla oikeutta korvaukseen vahingosta, jolta hän olisi voinut välttyä hakemalla muutosta hallinto- tai muuhun viranomaisratkaisuun. Oikeusasteessa vireillä olevaan maoikeus- tai hallintoasiaan rinnakkaisena asiana liittyvä, samanaikaisesti vireillä oleva vahingonkorvausprosessi ei olisi prosessioikeudellisesti tai muutenkaan yleisten oikeudellisten periaatteiden mukainen.

Kannerajoitus (Vahingonkorvauslain 3:5)

Selvityksessä on päädytty suosittamaan kannerajoituksen kumoamista. Maa- ja metsätalousministeriö ei kannata kannerajoituksen poistamista. Kannetta valtioneuvoston, ministeriön, valtioneuvoston kanslian, tuomioistuimen tai tuomarin päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saisi nostaa, ellei päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka ellei virhettä tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinko. Maa- ja metsätalousministeriö ei pidä perusteltuna menettelyä, jossa yleinen tuomioistuin joutuisi ottamaan kantaa vahingonkorvauskanteen ratkaisemisella toisen lainkäyttöelimen voimassa olevaan lainvoimaiseen päätökseen.

Neuvonta

Selvityksessä on päädytty suosittamaan vahingonkorvauslakiin erillistä säännöstä, jonka perusteella virheellisestä tai laiminlyödyistä viranomaisneuvonnasta aiheutuva vahinko tulisi korvattavaksi. Maa- ja metsätalousministeriö pitää sekä viranomaisten että kansalaisten kannalta tärkeänä, että virheellisestä neuvonnasta seuraavaa korvausvastuuta selkeytetään vahingonkorvauslaissa. Korvausvastuun syntymiseen neuvonnan perusteella tulisi jatkossakin suhtautua Suomen lainsäädännössä pidättyvästi, jotta viranomaistoiminta ja siihen liittyvä neuvonta toimisi myös tulevaisuudessa sujuvasti. Se, miten neuvonnan virheellisyydestä tai viranomaisneuvonnan laiminlyönnistä aiheutuva vahinko ja sen korvattavuus määritellään, saattaa myöskin jossain määrin aiheuttaa ongelmia käytännössä; miten pystytään näyttämään toteen syy-yhteys erityisesti neuvonnan laiminlyönnin ja aiheutuneen vahingon välillä. Virheellisen neuvon ja siitä aiheutuneen vahingon välisen syy-yhteyden toteennäyttäminen lienee selkeämpää.

Perus- ja ihmisoikeusloukkaukset

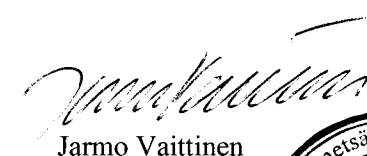
Selvityksessä on päädytty suosittamaan vahingonkorvauslakiin otettavaksi säännös, jossa julkisyhteisö velvoitetaan korvaamaan perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen ihmisoikeuksien loukkaukset. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että ensisijaisen tärkeää on turvata yksityisen oikeusvahingon korvaukseen julkisen vallan käyttäjän aiheuttamasta vahingosta perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä lainsoveltamisella.

Julkisen vallan velvollisuudesta suojata ja toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia seuraa, että on säädettävä riittävät vaatimukset julkishallinnon henkilöstön pätevydestä ja valvontajärjestel-
mistä. Tämän jälkeen olisi erikseen harkittava tarvitaanko hyvän yleisen hallinnon ja lainkäytön
toimintakulttuurin lisäksi vielä erityissäännös korvausvastuusta vahingonkorvauslakiin.

Julkisen vallankäyttäjän aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen (Vahingonkorvauslain 5:6)

Selvityksessä on päädytty puoltamaan julkisyhteisön toiminnasta aiheutuneen vahingonkor-
vauslain 5:6:ssä tarkoitetun kärsimyksen säätämistä korvattavaksi. Maa- ja metsätalousministe-
riö pitää tähänkin edotukseen liittyen hyvän yleisen hallinnon ja lainkäytön toimintakulttuurin
turvaamista erityisen tärkeänä ja katsoo, että korvausvastuu kärsimyksestä tulisi pääsääntöisesti
olla sidottu kärsimystä aiheuttavan teon rangaistavuuteen.

Kansliapäällikkö


Jarmo Vaittinen



Neuvotteleva virkamies


Risto Hiltunen

LIITTEENÄ Maamittauslaitoksen lausunto 15.10.2010 MML/55/08/2010

TIEDOKSI
osastot
talousyksikkö
sisäinen tarkastus



Maa- ja metsätalousministeriö

PL 30
00023 VALTIONEUVOSTO

Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 13.9.2010 Dnro 2169/413/2010

LAUSUNTO JULKISYHTEISÖN VAHINGONKORVAUSVASTUUTA KOSKEVASTA SELVITYKSESTÄ

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt Maanmittauslaitoksen lausuntoa julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevasta selvityksestä. Maanmittauslaitos lausuu selvityksestä seuraavan.

Selvityksessä puolletaan julkisyhteisöjen vahingonkorvausvastuuseen sisältyvien vahingonkorvauslain (VahL) 3 luvun 2 §:n ns. standardisäännöksen, vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:n ns. muutoksenhakuvaatimuksen ja vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:n ns. kannerajoituksen kumoamista. Vahingonkorvauslakiin suositetaan otettavaksi säännökset virheelliseen viranomaisneuvontaan liittyvästä korvausvastuusta, perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaamisesta sekä julkisen vallan käyttäjän toiminnassa aiheutu- neesta, vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä tarkoitettusta kärsimyksestä.

Selvityksessä korostetaan myös tarvetta säännellä julkisen vallan käyttäjän korvausvastuusta tavalla, joka johtaa ymmärrettävään, mahdollisimman ennakoitavaan ja yhdenmukaiseen korvauskäytäntöön.

Maanmittauslaitos toteaa, että selvityksessä esitetään muutettavaksi suuria ja vahingonkorvausoikeuden keskeisiin perusteisiin kajoavia asioita. Perustelut ehdotettuihin muutoksiin kuitenkin jäävät ohuiksi, mikä yleisesti heikentää mahdollisuutta käyttää selvitystä pohjana vahingonkorvauslainsäädännön radikaalille tai muullekaan uudistamiselle. Selvityksen laatijalta ilmeisesti puuttuu kokonaan tuntuma julkishallinnon käytännön toimintaan, julkistalouteen ja julkisvallan käyttöön. Julkisen vallan käytössä on kysymys hyvin usein verovaroin tehtävästä toiminnasta, joka myös tulee ottaa huomioon esim. tarkasteltaessa selvityksessä esille tuotua "oikeudenmukaista riskinjakoa" korvauksen saajan ja korvauksen maksajan (yhteiskunta) välillä. Ehdotettujen muutosten kustannusvaikutuksista ei ole tehty arviointia eikä ns. regressio-oikeuden merkitystä riskinjakoon ole tarkasteltu. Maanmittauslaitos lausuu selvityksestä yleisesti, että vahingonkorvauslakia muutettaessa ehdotetulla tavalla saattavat taloudelliset vaikutukset valtiohallinnon ja sen virkamiesten kannalta muodostua varsin ennakoimattomiksi.

*Standardisäännös (VahL 3:2)*

Julkisyhteisö on vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan velvollinen korvaamaan vahingon, joka aiheutuu julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Selvityksessä esitetään tätä yleisestä tuottamusvastuusta poikkeavasti säännellyn säännöksen kumoamista.

Maanmittauslaitos pitää ns. standardisäännöksen säilyttämistä vahingonkorvauslaissa erittäin tärkeänä. Julkista valtaa käyttäen aiheutettu vahinko on edelleen pääsääntöisesti korvattava vain siinä tapauksessa, ettei toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ole noudatettu. Kuten julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevassa "selvityksessä ja ohjeessa" lausutaan (OM 2010:59 s. 14), julkisyhteisön korvausvastuusta säänneltäessä on pyritty suojaamaan viranomaistoiminnan sujuvuutta.

Maanmittauslaitos toteaa, että tämän vuoden 1974 vahingonkorvauslain perusteluista ilmenevä pyrkimys on erinomaisessa sopusoinnussa valtiohallinnon nykyisten tuottavuustavoitteiden kanssa. Avaamalla julkishallinnon prosesseihin osallistuville uusia mahdollisuuksia "prosessata" monesti jo kerran ratkaistuissa asioissa ei edistetä hallintotoiminnan tuottavuutta. Uudet "prosessuamismahdollisuudet" lisäävätkin monessa tapauksessa tosiasiallisesti vain oikeusjuttuja hoitavien asiamiesten liiketoiminnan tuottavuutta. Uusi perustuslaki, uusi hallintolaki sekä muu hallinto-oikeudellinen sääntely ovat tehneet julkisen vallan käytöstä entistä vaativampaa yksittäisen virkamiehen näkökulmasta. Julkishallinnon laatuvaatimuksia ovat edelleen lisänneet Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ja Suomen EY-jäsenyyden myötä ns. Eurooppa-oikeuden tuleminen osaksi Suomen oikeusjärjestystä. Ei ole johdonmukaista, että hallinnon ja julkisen vallan käytön monimutkaistuesssa ja tullessa yksittäiselle valtion viranhaltijalle entistä vaativammaksi, vahingonkorvausvastuuta koskevaa säännöstöä kiristetään valtion virkamiesten näkökulmasta siten, että julkisyhteisö velvoitetaan maksamaan vahingonkorvauksia yhä useammissa ja oikeudellisesti entistä epäselvemmissä tilanteissa. Samassa yhteydessä kynnyksensä yksittäisen virkamiehen henkilökohtaiseen velvoittamiseen osallistua vahingonkorvausten maksamiseen saattaa mataloitua. Niin sanottujen regressio-oikeutta koskevien asioiden määrä valtiohallinnossa kasvaa väijäämättömästi.

Kirjoituksessa, joka koskee julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun peruskysymyksiä, Suvianna Hakalehto - Wainio (DL 2009:4 s. 590) kirjoittaa, että KKO:n oikeuskäytännössä ei ole kehittynyt selkeitä viranomaisen korvausvastuuta koskevia periaatteita, kun hän käsittelee VahL 3:2:n ns. standardisäännöstä. Tähän viitaten Maanmittauslaitos lausuu, että tällä hetkelläkään standardisäännöksellä, joka sellaisenaan on hyvin joustava oikeusnormi, ei voida lieventää julkisen vallan käytölle perustuslaissa asetettuja laatuvaatimuksia. OM:n selvityksen perusteella (OM 2010:59 s. 75 - 76) VahL 3:2:n perustuslainmukainen tulkinta johtaa siihen, että julkisen vallan käytölle "kohtuudella asetettavat vaatimukset" ovat de facto korkeat.



Standardisäännös poistamalla joudutaan valitettavasti nykyisen vahingonkorvauslain sekä toisaalta niukasta että toisaalta joustavan harkinnanvaraisesta sääntelystä mukaan lukien perus- ja ihmisoikeusmyönteisen oikeusperiaatteiden punninnan lakiteknisesti hyvin seikkaperäiseen sekä jopa kasuistiseen sääntelyyn, johon aina liittyy perinteistä käsitelainoppia lähellä olevaa lain sanamuodon mukaista kaavamaista pykäläntulkintaa.

Maanmittauslaitos pitää edelleen perusteltuna säilyttää julkisen vallan käyttöön liittyvässä toiminnassa "perinteisestä" tuottamuvastuusta määräytyvän vahingonkorvausvastuun ylittävä korvauskynnys. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 § eli ns. standardisäännös tulee siten pysyttää tältä osin ennallaan. Standardisäännöstä kuitenkin tulisi kehittää siltä osin kuin siinä on kysymys julkisen vallan käytöstä.

Selvityksen (OM 2010:59 s. 19) mukaan tyypillistä julkisen vallan käyttöä on viranomaisen päätöksenteko tai muu toiminta, joka vaikuttaa sitovasti yksityisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Myös oikeussäännösten ja hallinnollisten määräysten antaminen on ns. perinteistä julkisen vallan käyttöä. Myös välitön vallan käyttö kuten esimerkiksi poliisien voimatoimet ovat julkisen vallan käyttöä. Edelleen selvityksen mukaan julkisen vallan käyttämisen on katsottu näkyvän selvimmin sellaisissa hallintotoimissa ja päätöksissä, joilla on suora vaikutus kansalaisten vapauteen, terveydentilaan sekä oikeuteen määrätä varallisuudestaan.

Kun julkisen vallan käyttäjä rajoittaa keskeisiä perusoikeuksia, erityislainsäädäntöön voidaan ja tuleekin tarvittaessa ottaa vahingonkorvauslakia ankarammat julkisen vallan korvausvastuuta koskevat säännökset. Näin on esimerkiksi menetelty kiinteistörekisterilaisissa (392/1985), jonka 11 § sisältää ns. ankan vastuun säännökset. Tällä säännöksellä on suuri tosiasiallinen merkitys Maanmittauslaitoksen (sekä eräiden kunnallisten) viranhaltijoiden toiminnan vahingonkorvausoikeudellisessa arvioinnissa.

Muutoksenhakuvaatimus (VahL 3:4)

Maanmittauslaitoksessa tehdään noin 24.000 maanmittaustoimitusta vuodessa. Toimituksissa noudatetaan kiinteistönmuodostamislakia (554/1995), maantielakia (503/2005), lakia yksityisistä teistä (358/1962), lakia kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977) sekä tiettyä muuta erityislainsäädäntöä. Toimituksissa tehtyihin ratkaisuihin haetaan valittamalla muutosta maa- ja metsäministeriön maaoikeudelta. Lisäksi oikeudenkäymiskaaren (OK) 31 luvun ylimääräistä muutoksenhakuja koskeva sääntely koskee esim. lainvoimaisia kiinteistötoimituksia (ks. OK 31:16).

Kiinteistöjen kirjaamisasiat, toisin sanoen lainhuudatusta, erityisten oikeuksien kirjaamista sekä kiinnitystä koskevat asiat, siirtyivät vuoden 2010 alusta Maanmittauslaitokselle, josta tuli käräjäoikeuksien asemesta kirjaamisviranomainen. Lainhuuto- ja kiinnitysasioista ratkaistaan Maanmittauslaitoksessa vuosittain noin 350.000 kappaletta. Muutosta kirjaamisviranomaisen kirjaamisasiassa antamaan lopulliseen ratkaisuun haetaan valittamalla maa- ja metsäministeriön maaoikeuteen.



Kiinteistötoimitusmaksun perustevalitukset tehdään hallinto-oikeuteen ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla tehdyistä päätöksiin haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Myös Maanmittauslaitoksen keskushallinnon päätöksiin toimitusmääräyksen antamatta jättämistä koskevista maanmittaustoimistojen päätöksistä tehdyistä valituksista haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Lisäksi muihin maanmittaustoimiston päätöksiin voidaan hakea muutosta hallinto-oikeudelta kiinteistönmuodostamislain 285 §:n mukaisesti.

Maanmittauslaitos pitää tärkeänä, että vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:ssä säilytetään muutoksenhakuvaatimus. Vahinkoa kärsineellä ei tule olla oikeutta korvaukseen vahingosta, jolta hän olisi voinut välttyä hakemalla muutosta hallinto- tai muuhun viranomaisratkaisuun. Maanmittauslaitos korostaa, että vahinkoa kärsineen on ensin tullut hakea muutosta ratkaisuun käyttämällä olemassa olevia muutoksenhakukeinoja. On tärkeätä, että valitusviranomaisen ensin ratkaisee muutoksenhaun kohteena olevan asian ja ottaa ensin kantaa mahdollisen virheen ja laiminlyönnin olemassaoloon.

Oikeusasteessa vireillä olevaan maa- tai hallintoasioihin rinnakkaisena asiana liittyvä, samanaikaisesti vireillä oleva vahingonkorvausprosessi ei ole prosessioikeudellisesti tai muutenkaan yleisten oikeudellisten periaatteiden mukainen. Puolestaan lainvoiman saaneeseen kiinteistötoimitukseen jälkeensä kohdistuva vahingonkorvauskanne, ilman vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:ssä nyt säänneltyjen edellytysten käsillä oloa, muodostaa uuden ylimääräisen muutoksenhakutien, joka ei mitenkään edistä oikeudellisten ratkaisujen pysyvyyttä, kiinteistörekisterin luotettavuutta ja selvyttä eikä ns. oikeusrauhan ylläpitämistä. Tuomioistuimia ja siten muuta yhteiskuntaa raskaita pitkäkestoiset oikeusprosessit yleistyvät. Jo pysyväksi oikeudessa jääneeseen kiinteistötoimitusratkaisuun ei tulevaisuudessakaan tule avata mahdollisuutta hakea - ikään kuin uudelleen - muutosta mahdollistamalla edes periaatteessa jutun hävinneelle jälkikäteisesti vahingonkorvauksen saamisen mahdollisuus kaikissa tilanteissa.

Kun otetaan vielä huomioon Maanmittauslaitoksessa vuosittain suoritettavien toimitusten määrä, noin 24.000 vuodessa, ja vuosittain ratkaistavien kirjaamisasioiden määrä 350.000 ratkaisua vuodessa, Maanmittauslaitos joutuu mahdollisesti kymmenkertaisemaan vahingonkorvausasioita käsittelevien henkilöiden lukumäärän, mikäli kannerajoitus poistettaisiin ja vuosittain lopetettavista noin 24.000 maanmittaustoimituksesta ja vuosittain ratkaistavista noin 350.000 kirjaamisasiasta sekä muista päätöksistä voitaisiin vaatia vahingonkorvausta ilman että vahingon kärsinyt on ensin hakenut muutosta. Vaikka Maanmittauslaitoksen toiminta sinällään on ollut laadukasta (Esim. Suomen Laatupalkinto myönnettiin MML:lle vuonna 2009), ja toiminnassa tapahtuneiden virheiden määrä on ollut suhteellisesti vähäistä, vaativat vahingonkorvausoikeudessa ns. orgaanivastuun (ks. DL 2009:4 s. 588) tuleminen ns. isännänvastuun rinnalle sekä yhteiskunnan muu muuttuminen lisääntyviä resursseja viranomaisiin kohdistuvien korvausvaatimusten käsittelyä varten. Perustuslakiin perustuvan tehokkaan oikeusturvan toteuttaminen ei voi olla riippuvainen julkista valtaa käyttävän viranomaisen resurssien määrästä (ks. OM 2010:59 s. 35 - 37 ja siinä esitetyt KKO:n ennakkoratkaisut).



15.10.2010

MML/55/08/2010

Maanmittauslaitos lausuu lisäksi, että muutoksenhakuvaatimusta koskevan vahingonkorvauslain säännöksen poistamisen jälkeen pelkän VahL 6 luvun 1 §:n myötävaikutussäännöksen soveltaminen (ks. OM 2010:59 s. 77) ei välttämättä johda väitetyn vahingon aiheuttajan (viranomaisen) kannalta oikeudenmukaiseen lopputulokseen vahingonkorvausasiassa. Yleinen vahingonkorvausoikeudellinen periaate siitä, että vahingonkärsijällä on velvollisuus vahinkojen minimoimiseen, on selvästi jäänyt ottamatta huomioon, kun selvityksessä esitetään muutoksenhakuvaatimusta koskevan VahL 3 luvun 4 §:n kumoamista.

Viranomaisneuvonta

Selvityksessä esitetään vahingonkorvauslakiin otettavaksi säännökset virheelliseen viranomaisneuvontaan liittyvästä korvausvastuusta. Neuvonnasta seuraavan varallisuusvahingon korvauskelpoisuus on voimassa olleessa laissa sidottu tulkinnalliseen julkisen vallan käsitteeseen, toisin sanoen siihen, onko neuvonta tulkittu kyseisessä tilanteessa julkisen vallan käytöksi vai tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi.

Maanmittauslaitos pitää sekä viranomaisten että kansalaisten kannalta tärkeänä, että virheellisestä neuvonnasta seuraavaa korvausvastuuta *selkeytetään* vahingonkorvauslaissa. Tämä on tärkeää, jotta viranomaisten ja oikeuslaitoksen ei tarvitsisi jatkossa käyttää ylimääräistä aikaa sen selvittämiseksi, onko neuvonnassa kysymys julkisen vallan käytöstä vai tosiasiallisesta hallintotoiminnasta.

Voimassa oleva hallintolain (434/2003) 8 §:ssä veloitetaan viranomaista toimivaltansa rajoissa antamaan asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, viranomaisen on säännöksen mukaan pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hallintolain 8 §:n säännös hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta ilmentää HE:n 72/2002 vp. mukaan vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Säännös edellyttää, että viranomainen antaa asiakkaille neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian saamiseksi vireille. Menettelyneuvontaan kuuluisi myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitketykset menettelyllisistä kysymyksistä olisi pyrittävä oikaisemaan. Edelleen hallituksen esityksen perusteluiden mukaan neuvonnan tarve ja laajuus on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Harkinnassa on HE:n 72/2002 vp. mukaan arvioitava asiakkaan tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä itse asiansa hoitamisesta. Neuvontaa vähentävänä tekijänä voidaan ottaa huomioon esimerkiksi se, että asiakas käyttää asiansa hoitamiseen julkista oikeusavustajaa tai muuta asianajajaa.



Neuvontavelvollisuutta täydennetään viranomaiselle asetetulla yleisellä velvoitteella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asioinnilla tarkoitetaan, paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista, myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa. Vaikka säännöksessä ei ole täsmennetty vastaamisvelvoitteen piiriin kuuluvien kysymysten ja tiedustelujen sisältöä, näiltä edellytetään riittävää selkeyttä ja ymmärrettävyyttä.

Käytännössä vastaamisvelvoite koskisi asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. Säännös ei sen sijaan velvoittaisi viranomaista vastaamaan laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin.

Lainsäädännössä on tuotava selkeästi esiin käytännössä omaksuttu tulkinta, jonka mukaan viranomaisen jakama yleinen informaatio tai tiedottaminen ei ole julkisen vallan käyttöä. Lainsäädännössä on tuotava selkeästi esiin myös se, että virkatehtäviin kuuluva neuvonta, joka koskee voimassa olevan lainsäädännön sisältöä, ei liioin ole julkisen vallan käyttöä. Julkisyhteisön vastuu aiheutetusta vahingosta tulee siten arvioitavaksi vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 2 momentin isännänvastuun nojalla. Sikäli kuin julkisyhteisön vastuu perustuu yksittäisen virkamiehen tuottamuksesta johdetun isännänvastuun lisäksi tai asemesta ns. orgaanivastuuseen (ks. DL 2009:4 s. 588), olisi vahingonkorvausvastuu rajoitettava esim. vain tapauskohtaisen neuvonnan tilanteisiin.

Korvausvastuun syntymiseen neuvonnan perusteella tulee jatkossakin suhtautua Suomen lainsäädännössä pidättyvästi, jotta viranomaistoiminta ja siihen liittyvä neuvonta toimisi myös tulevaisuudessa sujuvasti. Muutoin hallinto-oikeuteen liittyvä palveluperiaate ei tule olemaan osa käytännön hallintotoimintaa de facto, vaikka asiasta on mm. hallintolaissa velvoittavaa säännöstöä. Korvausvastuun syntymisen pelon seurauksena voi helposti käydä niin, ettei kansalainen saa viranomaiselta kuin ylimalkaisia neuvoja. (vrt. OM 2010:59 s. 55 - 56) Lisäresurssien saaminen valtion virastojen asiakasneuvontaan neuvontavirheiden eliminoimiseksi ei liene kovin todennäköistä. Jos vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n ns. standardisäännös tulee neuvonnan osalta joltakin osin sovellettavaksi, lainsäädännöstä on käytävä selkeästi ilmi, että riittää, että viranomaisen noudattaa neuvonnassa standardisäännöksessä tarkoitettuja kohtuudella asetettavia vaatimuksia.

Kannerajoituksen poistaminen (VahL 3:5)

Kannetta valtioneuvoston, ministeriön, valtioneuvoston kanslian, tuomioistuimen tai tuomarin päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:n mukaan saa nostaa, ellei päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka ellei virhettä tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinko.

Toisin kuin lausunnolla olevassa selvityksessä puolletaan, Maanmittauslaitos ei puolla kannerajoituksen poistamista vahingonkorvauslaista. Maanmittauslaitos ei pidä perusteltuna menettelyä, jossa yleinen tuomioistuin joutuu ottamaan kantaa vahingonkorvauskanteen ratkaisemalla toisen lainkäyttöelimen tekemään voimassa olevaan lainvoimaiseen päätökseen.



Mikäli kannerajoituksesta luovutaan, vahingonkorvausvaatimusten lukumäärä kasvaa Maanmittauslaitoksen toimialalla muutoinakin muutoksenhauille "herkkien" kiinteistötoimitusten ja niiden laskutuksen osalta.

Kannerajoitus poistamalla voitaisiin käräjäoikeudessa tutkia vahingonkorvauskanne, joka kohdistuu kiinteistötoimitusratkaisuun, jota muutoksenhauasteet eivät ole lopputuloksen osalta muuttaneet. Toisin kuin esim. oikeudenkäynnit, kiinteistötoimitukset on laskutettava toimitusten valtiolle aiheutuvien *todellisten* kustannusten mukaan. Laajat toimitukset laskutetaan työhön käytetyn ajan mukaan. Korostettu oikeellisuusvaatimus perusteluiden ja yksityiskohtienkin osalta lisää toimituksiin käytettävää työaikaa. Kiinteähintaisten tuotteiden kuten lainhuutojen tai lohkomistoimitusten käsitteelyyn kuluu virkamiehiltä enemmän aikaa, mikä lisää painetta maksujen koroittamiseen, koska maksujen tulee valtion maksuperintälain nojalla kattaa tuotteen tuottamiseen tarvittavat kustannukset. Valtio ei subventoi verovaroja esim. toimituksia tai kirjaamisviranomaisen toimintaa, mikä olosuhde puolestaan lisää tavallisilta kansalaisilta kiinteistö- ja kirjaamisasioissa suoraan laskutettavaa euromäärää.

Maanmittauslaitos toteaa tässä yhteydessä uudelleen sen, että selvityksessä ei ole riittävää tarkastelua, sen enempää numeerisesti kuin pohdinnallisesti, ehdotetuista lakimuutoksista yhteiskunnalle ja kansalaisille aiheutuvista kustannuksista tai riskinjaosta. Lähtökohtana on eräänlainen oikeudellinen ajattelu pelkästään julkisen vallan vastuun ankaroittamisesta kautta linjan vahingonkorvausoikeudessa.

Perus- ja ihmisoikeusloukkaukset

Selvityksessä esitetään vahingonkorvauslakiin otettavaksi säännökset perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaamisesta. Selvityksen mukaan perusoikeuksissa, kuten myös ihmisoikeuksissa, on kysymys yksityisen oikeuksista suhteessa julkishallintoon, viime kädessä valtioon. Perustuslaissa ja alemman asteisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset asianmukaisesti hallintotoiminnasta ja viranomaisen asiantuntemuksesta asettavat tiukkoja vaatimuksia julkisen vallan käyttäjän huolellisuudelle. Selvityksen mukaan perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen tunnistaminen käytännön tasolla (de facto) merkitsee kaikille viranomaisille lisätehtäviä ja uusia laatutavoitteita. Julkisen vallan velvollisuudesta suojata ja toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia voidaan johtaa vaatimuksia, jotka liittyvät julkishallinnon henkilöstön pätevyyteen, valvontajärjestelyjen toimivuuteen, sekä yleiseen hallinnon ja lainkäytön toimintakulttuuriin. Viranomaistoimintaan kohdistuvat laajenevat vaatimukset johtavat erilaisten vahinkoriskien lisääntymiseen.

Maanmittauslaitos suhtautuu pidättyvästi perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaamista koskevien erityissäännösten ottamiseen vahingonkorvauslakiin. Kuten lausuttavana olevasta selvityksestä myös käy ilmi, yksityisen oikeus vahingonkorvaukseen julkisen vallan käyttäjän aiheuttamasta vahingosta voi toteutua myös perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä lainsoveltamisella oikeusperiaatteiden tasolla tapahtuvalla punninnalla ilman uusien, yksityiskohtaisten ja vaikeatukintaisten erityissäännösten sisällyttämistä vahingonkorvauslakiin.



15.10.2010

MML/55/08/2010

Vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä tarkoitettu kärsimys

Selvityksessä esitetään vahingonkorvauslakiin otettavaksi säännökset julkisen vallan käyttäjän toiminnassa aiheutuneesta, vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä tarkoitetusta kärsimyksestä. Vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä tarkoitetaan kärsimyksellä sitä henkistä kärsimystunnetta, joka henkilölle aiheutuu häneen kohdistetun oikeudettoman loukkauksen johdosta. Kärsimyksen katsotaan ilmenevän esimerkiksi pelon, nöyryytyksen, häpeän tai mielipahan tunteesta. Korvaukseen tuomitseminen ei edellytä erityistä selvitystä loukatulle aiheutuneesta tunnereaktiosta, vaan teon luonne riittää korvauksen perusteeksi. Loukkaavan teon on kuitenkin oltava laadultaan sellainen, että se objektiivisesti arvioiden aiheuttaa loukkauksen kohteeksi joutuneelle henkilölle kärsimystä.

Myös tapauskohtaisen näytön objektiivinen arviointi henkisen kärsimyksen aiheuttamasta vahingosta ja siitä aiheutuneen korvauksen suuruus eivät sovellu kirjalliseen viranomaistoimintaan, vaan selkeämmin tuomioistuinten toimintaan. Ns. kärsimyskorvausten käsittelyn yhteydessä syntyy usein myös arkaluonteista salassa pidettävää aineistoa, joka soveltuu huonosti viranomaisessa nykyisin noudatettavaan avoimuuteen, läpinäkyvyyteen sekä julkisuusperiaatteeseen.

Maanmittauslaitos pitää tärkeänä, että oikeus korvaukseen on sidottu loukkaavan teon rangaistavuuteen. Kiinteistötoimitus muutoksenhakuoikeudenkäyntineen voi olla kansalaiselle ainutkertainen ja mielipahaa tuottava kokemus. Samoin asian lopputulos saattaa jutun osapuolena olevasta kansalaisesta tuntua jopa nöyryyttävältä ja kärsimystä tuottavalta. Maanmittauslaitos ei kannata korvausvelvollisuuden laajentamista moniin tulkinnanvaraisiin tilanteisiin, joissa julkisen vallan käyttäjän toimintaa, johon muiden velvoitteiden ohella liittyy ratkaisupakko, ei voida pitää ainakaan selkeästi Maanmittauslaitoksen toimintaa sääntelevän lainsäädännön mukaan rangaistavana.

Yhteenveto

Maanmittauslaitos lausuu, että kommentoitavasta selvityksestä puuttuu täysin pohdinta riskinjaosta ja riskiajattelusta. Selvityksessä käytetty termi "oikeudenmukainen riskinjako" on sellaisenaan erottelukyvyn käsite. Vastuun siirtäminen julkisen vallan puolelle on selvityksen keskeinen lähtökohhta, joka sinänsä jo edellyttäisi perusteellista keskustelua. Julkisen vallan käytössä on kysymys verovaroin rahoitettavasta toiminnasta eikä selvitykseen lainkaan sisälly näkemystä siitä, kuka de facto (käytännössä) viime kädessä korvaa yksittäisen vahingon.

Vahingonkorvauslainsäädännön muuttaminen esitetyllä tavalla johtaa myös ennakoimattomiin kustannusvaikutuksiin valtionhallinnossa. Kun lakiuudistuksia viedään läpi, on otettava huomioon yleinen rationaliteettivaatimus ja valtiontaloudelliset realiteetit. Uudistuksia ei voida viedä lävitse "hinnalla millä hyvänsä", kuten esimerkiksi Korkeimman oikeuden oikeusneuvos Välimäki on lausunut ennakkoratkaisuun KKO 2001:93 liittyvässä erivävässä mielipiteessään. Vahingonkorvausvaatimusten dramaattinen lisääntyminen