

10.11.2010

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö

Jakelu

10.11.2010
ad 19/41/2007
Laxo

Viite Oikeusministeriön kirje 20.8.2010 (OM 19/41/2007), jossa korkeimmalta oikeudelta pyydetään lausuntoa julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun sääntelyä ja sen kehitystarpeita koskevasta selvityksestä (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 59/2010).

Korkein oikeus lähettää ohessa KKO:n työryhmän muistion. Muistio on valmisteltu työryhmässä, johon on kuulunut oikeusneuvokset Tulokas, Kitunen ja Häyhä.

Asiasta on keskusteltu korkeimman oikeuden täysistunnossa 10.11.2010.

Kansliapäällikkö

Sinikka Tuomi

10.11.2010

Oikeusministeriölle

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

Asia: Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskeva selvitys (OM:n selvityksiä ja ohjeita 59/2010)

Muistio on laadittu Korkeimmassa oikeudessa 10.11.2010

Arvioinnin lähtökohtia

Selvityksessä arvioidaan tarvetta uudistaa vahingonkorvauslakia siltä osin kuin kysymys on vastuusta julkisen vallan käytöstä aiheutuneista vahingoista. Lähinnä kysymys on vahingonkorvauslain 3 luvun 2, 4 – 6 §:issä säännellyistä tilanteista. Tarkastelun ulkopuolelle on pääosin jäänyt se osa julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta, jossa julkisyhteisö rinnastuu yksityisoikeudellisiin toimijoihin.

Kyseessä on vielä varsin alustava selvitys aiheesta. On sen vuoksi ymmärrettävää, ettei tässä vaiheessa ole tarkemmin hahmotettavissa, mitä missäkin tilanteessa pidetään ehdotetun sääntelyn perusteena olevana oikeusturvaongelmana, minkälaisissa käytännön tilanteissa mahdolliset ongelmat tulevat esille ja kuinka polttavasta uudistustarpeesta on kysymys. Selvityksessä on eritelty kattavasti Korkeimman oikeuden käytäntöä. Tässä yhteydessä ei ole syytä arvioida oikeuskäytännön analyysiä tarkemmin. Lainvalmistelutyötä ei ole myöskään aihetta Korkeimman oikeuden toimesta kommentoida siltä kannalta, ovatko oikeuspoliittiset valinnat perusteltuja.

Seuraavassa selvityksen antia arvioidaan käsittelemällä sen lähtökohdat, jonka jälkeen esitellään ja arvioidaan selvityksen keskeisiä ehdotuksia.

Selvityksen lähtökohdat

Lainuudistuksen tarvetta on yleensä luontevaa arvioida palauttamalla mieleen voimassaolevan oikeustilan taustaksi esitetyt perusteet ja koettelemalla, kestävätkö perusteet nykytilan vaatimuksia. Selvityksen alkuasetelmassa painottuu oletama, jonka mukaan vahingonkorvausnormisto olisi muodostettu korvausvastuun liiallisen laajentumisen näkökulmasta. Vahingonkorvauslain säätäminen olisi selvityksen mukaan merkinnyt valtion ja kuntien korvausvastuun rajoittamista.

Pidättyvä asenne vahingonkorvausoikeuden hallitsematonta laajenemista kohtaan pitäneen paikkansa oikeusjärjestelmätasolla erityisesti siltä osin kuin kysymys on vahingonkorvausoikeuden suhteesta muihin oikeudenaloihin. Tätä ilmentää myös vahingonkorvauslain 1 luvun 1 §:n soveltamisalaa koskeva säännös, jonka mukaan laki väistyy sopimukseen perustuvan tai muussa laissa säädetyn korvausvastuun tieltä. Vahingon korvaamisen oikeuttavien normien taustalla on kuitenkin vaikuttanut lain esitöistä luettava tavoite (HE 187/1973, vp s.8): "Vahingonkorvausoikeuden keskeinen tavoite on perustaa vahingon kärsineelle oikeus taloudelliseen hyvitykseen hänelle aiheutuneen vahingon johdosta."

Julkisen vallan käyttöön liitettävän korvausvastuun osalta vahingonkorvauslain voimaantulo merkitsi laajennusta aiempaan oikeustilaan verrattuna. Ennen vahingonkorvauslakia vastuu julkisen vallan käytöstä aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta koski vain valtiota. Vahingonkorvauslaki ulotti vastuun koskemaan myös kuntia ja muita julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä. Lisäksi vahingonkorvauslain voimaantulon myötä poistuivat eräät aiemmin voimassa-olleessa laissa (Laki valtion vastuunalaisuudesta virkamiehen aikaansaamasta vahingosta) olleet rajoitteet korvauksen saamiseksi. Julkisyhteisön vastuu säädettiin ensisijaiseksi ja siitä riippumattomaksi, voitiinko yksittäistapauksissa todeta, kuka oli syyllistynyt vahingon aiheuttaneeseen tekoon.

Julkisen vallan käyttöön liittyvän vastuun erityispiirteenä on pidetty sitä, että julkista valtaa käytettäessä aiheutuneen vahingon korvaaminen edellyttää vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentissa mainittujen edellytysten täyttymistä. Tämän ns. standardisäännön mukaan julkisyhteisöllä on korvausvastuu vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Standardisääntöä perusteltiin lakia säädettäessä (HE 187/1973, vp s.18) sillä, että viranomaiset harjoittavat toimintaansa yleisen edun vuoksi eivätkä ne voi kieltäytyä käsittelemästä niille kuuluvia asioita virheenvaaran vuoksi. Erityisesti tältä osin viitattiin tarkastus- ja neuvontatoimintaan. Lisäksi katsottiin, että vakiintuneet muodot saaneissa viranomaistoiminnoissa voidaan asettaa ankarammat vaatimukset julkisen vallan käytön virheettömyydelle kuin uusille toiminnoille. Merkitystä annettiin niinkään sille seikalle, ovatko virheen syntymiseen vaikuttaneet viranomaisten toimintatapojen tai organisaation epätarkoituksenmukaisuus vai henkilökunnan vähyys tai puutteelliset toimintamahdollisuudet. Lisäksi esityksessä todettiin, että mainittu rajoitus ei estä vahingon kärsinyttä vaatimasta korvausta suoraan virheen tehneeltä virkamieheltä lakiehdotuksen 4 luvun 2 §:n nojalla.

Selvityksessä viitataan yleisesti lain esitöiden ikään ja todetaan perustelut tämän vuoksi vanhentuneiksi erittelemättä tarkemmin niiden merkitystä ja perusteluvoimaa nykytilan käsittelyn yhteydessä. Olojen muuttumista koskevassa luvussa tuodaan esille neljän vuosikymmenen kuluessa tapahtuneita kehityspiirteitä, joiden arvioidaan vaikuttavan tarpeeseen säännellä julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta. Havaintoja ei ole syytä kyseenalaistaa, mutta asian mahdollisessa jatkovalmistelussa on syytä eritellä kehityspiirteiden painoarvoa ja suhdetta lainuudistamisen tarpeeseen selvityksessä esitettyä seikkaperäisemmin.

Voimassaolevan lain taustojen ja muuttuneiden olosuhteiden perusteellinen arviointi antaisi eväitä punnita monipuolisemmin lain kykyä vastata nykypäivän haasteisiin. Esimerkiksi kysymys siitä, mitä julkisen vallan käytöllä laissa tarkoitetaan, edellyttää jatkoselvittelyä, jossa otetaan huomioon paitsi se perinne, jonka varaan nykyinen sääntely on kasvanut, myös ne mahdolliset muutokset, joita julkisen vallan käytössä on tapahtunut.

Standardisäännös

Selvityksessä esitetään vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin standardisäännöksen kumoamista. Lähtökohtana on oletama, jonka mukaan standardisäännös alentaa julkisen vallan käyttäjän toiminnalle asetettuja asianmukaisuusvaatimuksia. Selvityksen mukaan standardisäännöksellä ei kuitenkaan voida lieventää julkisen vallan käytölle perustuslaissa ja hallintolaissa asetettuja laatuvaatimuksia. Standardisäännöksen katsotaan olevan ristiriidassa perustuslaista ilmenevän tehokkaan oikeusturvan toteuttamistavoitteen kanssa.

Oikeusturvan kehittämistä on kuitenkin tarkasteltava myös sen selvityksessä tehdyn havainnon pohjalta, jonka mukaan jo nyt standardisäännöksen perustuslainmukainen tulkinta voi johtaa siihen, että julkisen vallan käytölle kohtuudella asetettavat vaatimukset ovat perustuslain ja hallintolain nojalla korkeat. Täsmällisempi oikeusturvan todellisia tarpeita koskeva keskustelu edellyttää tältä osin tarkempaa tietoa niistä ongelmista, joita nykyinen tulkintakäytäntö ei kohtaa.

Toisaalta standardisäännöksen poistamista perustellaan säännöksen epäselvyydellä, minkä vuoksi sääntely ei olisi johtanut yhdenmukaiseen ja ennakoitavaan korvauskäytäntöön. Tältä osin viitataan siihen, että vahingonkorvauslain esitöissä ei ole tarkennettu riittävästi julkisen vallan käytölle kohtuudella asetettavia vaatimuksia. Säännöksen soveltamisen oikeuskäytännössä todetaan olevan jonkin verran ennakoimatonta ja niukkaa. Epäselvän ja tulkinnanvaraisen säännöksen epäillään samanaikaisesti sekä aiheuttavan tavallista enemmän riitoja ja oikeudenkäyntejä että johtavan siihen, ettei vahinkoa kärsinyt nosta korvauskannetta oikeutensa toteuttamiseksi.

Selvityksessä esitellään kaksi vaihtoehtoista tapaa toteuttaa julkisen vallan käyttäjän korvausvastuu siinä tapauksessa, että standardisäännös kumotaan. Standardisäännös voitaisiin ensinnäkin kumota ilman tilalle tulevaa säännöstä,

kuten Ruotsissa on tehty. Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta arvioitaisiin vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden perustalta. Toinen vaihtoehto olisi ottaa vahingonkorvauslakiin uusi säännös, jossa eriteltäisiin korvausvastuun edellytykset. Selvityksessä luonnostellaan alustavasti tällaisen säännöksen rakenneosia.

Kumpikin vaihtoehto merkitsisi säädösten muutosta nykytilaan. Standardisäännöksen poistaminen lisäisi lainsoveltajien harkintavaltaa, kun taas uusi säännös, sen sisällöstä riippuen, mahdollisesti kaventaisi sitä. Tämän vuoksi on suotavaa, että asian mahdollisessa jatkovalmistelussa selvitetään tarkemmin, mitkä ovat oikeusturvan puutteet kuvatuilta osin käytännössä, ja esitetään täsmällisesti, mitä muutoksella tavoitellaan.

Esimerkiksi tarkastus- ja valvontatoimintaan liittyvän korvausvastuun osalta selvityksessä todetaan, että tuoreen oikeuskäytännön perusteella vastuu ei näyttäisi olevan tavanomaista tuottamusvastuuta lievempää eikä standardisäännön kumoamisella olisi vastuuta ankaroittavaa vaikutusta. Oikeuskäytännön näkökulmasta on kuitenkin olennaista, että säädettävän lain yhteydessä selkeästi ilmaistaan, halutaanko uudella säännöksellä vahvistaa oikeuskäytännön jo ilmentämä oikeustila vai kenties muuttaa sitä.

Selvityksessä ei ole pohdittu standardisäännön uudistamistarvetta silmälläpitäen ajatusta, jonka mukaan kyseisen normin taustalla olisi tietoinen pyrkimys rajata korvausvastuun ulkopuolelle tietty osa julkisen vallan käyttöä riippumatta toiminnan asianmukaisuusarvioinnista. Tällainen tausta-ajatus on kuitenkin osoitettavissa vahingonkorvauslakia edeltävästä lainvalmisteluaineistosta. Valtion ja kunnan vahingonkorvausvastuuta koskevaan lakiehdotukseen (KM 1958:14) sisältyi maininta, jonka mukaan standardisäännöstä vastaavan säännöksen tarkoituksena on asettaa oikeus vahingonkorvaukseen riippuvaiseksi siitä, onko loukattu säännös tarkoitettu nimenomaisesti suojaamaan vahingon kärsintää korvausoikeudellisessa suhteessa.

Vahingonkorvauslain esityöt jättävät epäselväksi sen, missä määrin tämä perustelu julkisen vallan käyttöä koskevan vahingonkorvausvastuun rajoittamiselle on ollut voimassaolevan lain sisältöön vaikuttava. Kysymys on herättänyt epätietoisuutta ja erisuuntaisia kannanottoja oikeuskirjallisuudessa. Perustelu on kuitenkin esitetty kansainvälisesti melko yleisesti. Ongelmaksi on koettu erityisesti valtion suvereniteetin tai kunnallisen itsehallinnon suhde vahingonkorvausvastuuseen. Valtion suvereniteetin tai kunnallisen itsehallinnon puitteissa toteutettavaan poliittiseen vallankäyttöön on demokraattisessa yhteiskunnassa katsottu liittyvän senkaltaista etujen yhteensovittamista, johon soveltuu huonosti ajatus vahingonkorvauksesta edunvalvonnan epäonnistuttua.

Jatkovalmistelussa on syytä selvittää tarkemmin, onko korvausoikeuden rajoittamiselle yhä perusteita tältä kannalta, ja jos päädytään rajoitteiden poistamiseen, ilmaistaan täsmällisesti, onko tarkoitus saattaa tietoisesti korvattavuuden piiriin uusia tilanteita.

Tässä yhteydessä on myös huomattava, että Ruotsissa voimassa ollut standardisäännös säädettiin tarkoituksellisesti vain osoittamaan, että julkisen vallan

käyttöön liittyi yleisestä tuottamusarvioinnista poikkeavia piirteitä eikä sillä pyrittykään ratkaisemaan kysymystä julkisen vallan käyttöön liittyvien vahinkojen korvattavuudesta. Tämä ongelma jäi yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden mukaan ratkaistavaksi. Näin ollen standardisäännön poistaminen ei Ruotsissa merkinnyt muutosta rajanvetoon korvattavien vahinkojen osalta. Kun Suomen vahingonkorvauslain tausta jää esitöiden niukkuuden vuoksi tältä osin epäselväksi, on asiaan aihetta ottaa perusteltu kanta mahdollisen jatkovalmistelun yhteydessä.

Muutoksenhakuvaatimus

Vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:n mukaan, jos valtion tai kunnan viranomaisen virheellisen ratkaisun johdosta vahinkoa kärsinyt on pätevältä syyttä jättänyt hakematta muutosta siihen, ei hänellä ole oikeutta saada valtiolta tai kunnalta korvausta vahingosta, jolta hän hakemalla muutosta olisi voinut välttyä. Selvityksessä esitetään tämän muutoksenhakuvaatimuksen sisältävän säännöksen kumoamista ja tilanteen arvioimista yleisten myötävaikutusta koskevien periaatteiden nojalla.

Selvityksessä pidetään epätydyttävänä sitä, että korvausvastuu sulkeutuu voimassaolevaa lakia sovellettaessa kokonaan pois, jos vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:n mukainen menettely sivuutetaan. Vahinkoa kärsineen oikeusturva paranisi, jos oikeusseuraamuksena voisi olla myös korvauksen sovittelu kohtuuden mukaan. Myös säännöksen vähäinen käytännön merkitys perustelee selvityksen mukaan sen kumoamista.

Viittaus säännöksen vähäiseen käytännön merkitykseen vaatisi tarkempaa tietoa tuekseen. Lupaukset oikeusturvan paranemisesta jäävät nimellisiksi, jos kyseessä todella on käytännön merkitykseltään vähäinen ja harvoin ajankohtais-tuva säännös. Selvityksessä esitetään lisäksi perustellusti säännöksen kumoamisen edellyttävän huolellista harkintaa oikeusvoimaoppien sekä yleisten tuomioistuinten toimivallan kannalta.

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 virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai veloitettu korvaamaan vahinkoa. Selvityksessä katsotaan, että säännös on sekä perustuslain 21 §:n että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vastainen. Kannerajoitus voi tällä hetkellä rajoittaa yksityisen oikeutta ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitettuun tehokkaaseen oikeussuojaan. Kannerajoituksen katsotaan lisäksi olevan ristiriidassa EY-tuomioistuimen jäsenvaltion vahingonkorvausvastuuta koskevan oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan valtiota vastaan ajettu vahingonkorvauskanne tulisi tutkia kannerajoituksesta riippumatta.

Lähtökohtana tulisi selvityksen mukaan olla jokaisen oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisen vallan käyttäjältä riippumatta siitä, mikä taho on kyseessä. Näin ollen ylimpiä valtioelimiä ei ole mahdollista suojata kansallisella tasolla. Selvityksessä todetaan, ettei kannerajoituksen taustaa ole juuri selvitetty vahingonkorvauslain esitöissä. Säännöksen tarpeellisuutta on kirjallisuudessa perusteltu käytännöllisillä syillä ja valtiosääntönäkökohtiin viitaten. Kumoamisesta todetaan aiheutuvan ongelmia, sillä tuomioistuin joutuisi ottamaan kantaa jonkun toisen lainkäyttöelimen päätökseen. Selvityksessä kuitenkin katsotaan, että kannerajoituksella ei näytä olleen Suomessa merkitystä oikeuskäytännön tasolla.

Selvitys näyttää tältäkin osin olevan varsin periaatteellinen. Mahdollinen ristiriita ihmisoikeussopimuksen, perustuslain tai EY-oikeuden tulkintakäytännön kanssa vaatii selvitystä perusteellisempaa käsittelyä. Säännöksen kumoamisen tarvetta on myös hedelmällisempää pohtia tilanteessa, jossa arviointi voi perustua kattavaan tietoon niistä käytännön ongelmista ja mahdollisista oikeusturvan menetyksistä, joita säännöksen soveltamiseen mahdollisesti liittyy.

Neuvonta

Selvityksessä todetaan, että hallintolaissa on korostettu viranomaisen antaman neuvonnan merkitystä. Selvityksessä ennakoidaan, että vastaisuudessa saatetaan yhä useammin vaatia korvausta virheellisen informaation seurauksena aiheutuneista vahingoista. Neuvonta ja tiedotus voivat olla merkittävässä asemassa myös sitä kautta, että asianmukaisen informaation odotetaan estävän ennalta vahinkoja.

Ongelmana selvityksessä pidetään sitä, että vahingonkorvauslain mukaan virheellisestä neuvonnasta aiheutuva varallisuusvahinko tulee korvattavaksi silloin, kun neuvonta katsotaan julkisen vallan käytöksi tai korvaamiselle on erittäin painavia syitä. Tilannetta pidetään selvityksessä epäsuotuisana, sillä hallintotoiminnassa varallisuusvahinkoa kärsineen oikeusturva on sidoksissa melko avoimeksi jääneiden käsitteiden tulkintaan yksittäistapauksissa. Kuitenkin luottamusta viranomaiselta saatuun neuvoon on syytä suojata.

Neuvontaan liittyvä selkeä vastuu voi selvityksen mukaan johtaa parempiin toimintatapoihin ja parantaa viranomaistoiminnan laatua. Oikeusturvan katsotaan kohentuvan, jos viranomaisen neuvontaan liittyvästä vastuusta säädettäisiin siten, ettei vastuuta vahinkojen korvaamisesta sidottaisi toiminnan luonteeseen. Selvityksessä päädytään suosittamaan vahingonkorvauslakiin erillistä säännöstä, jonka perusteella virheellisestä tai laiminlyödystä viranomaisneuvonnasta aiheutuva vahinko tulisi korvattavaksi.

Selvityksessä on lähdetty liikkeelle varallisuusvahinkojen korvaamista koskeva erityisongelmasta ja päädytty esittämään säännöstä, joka tuntuisi kattavan kaikenlaisen viranomaisneuvontaan liitettävän vahingonkorvausvastuun. Näyttää ilmeiseltä, että uuden säännöksen tarkoitus on kattaa myös ne julkisen vallan käytön ulkopuolelle jäävät tilanteet, joissa julkisyhteisö vastaa neuvotaan, 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.

Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen

Selvityksen mukaan kansallinen vahingonkorvausoikeus ei kaikilta osin pysty tarjoamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämää oikeussuojaa loukkauksen kohteelle. Tämän vuoksi on perusteltua säätää erikseen ihmisoikeusloukkauksen korvaamisesta. Näin saatettaisiin oikeustila lainsäädännön tasolla vastaamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopijavaltiolle asettamia vaatimuksia. Ilman asian sääntelyä oikeusturvan katsotaan jäävän riippumaan kansallisen tuomioistuimen mahdollisesta ihmisoikeusmyönteisestä tulkinnasta.

Sääntely tulisi ulottaa koskemaan kaikkien ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien loukkaamista ja niiden hyvittämistä paitsi oikeudenkäynnin viivästymistä, josta on jo voimassa oma sääntelynsä. Se koskisi samalla sekä perusteettomia ihmisoikeusloukkauksia. Säännös otettaisiin osaksi vahingonkorvauslakia. Korvaus olisi selvityksen mukaan harkinnanvarainen, se ei edellyttäisi loukkaajan tuottamusta ja korvausmäärän tulisi olla kohtuullinen.

Oikeuskäytännössä saattaa syntyä epäselvyyttä siitä, oikeuttaako Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vaatimus tehokkaasta oikeussuojakeinosta kansallisen tuomioistuimen käyttämään vahingonkorvausta ihmisoikeusloukkauksen hyvityksenä silloin, kun kansallisesta laista puuttuu korvauksen perusteeksi asetettavissa oleva selkeä normi. Tulkinnalla tähän lopputulokseen voidaan päästä. Mahdollinen korvaussäännös selkeyttäisi luonnollisesti oikeustilaa tältä osin.

Asia edellyttää kuitenkin tarkempaa selvitystä. Tiedossa ei tältä osin ole, kuinka usein esiintyvistä oikeusturvaongelmista on kysymys. Kun säännöksen sisältöä ei ole tarkemmin muotoiltu, on tässä vaiheessa tarpeetonta arvioida tarkemmin, mitä korvauksen harkinnanvaraisuus merkitsisi, onko kaikkia tilanteita perusteltua käsitellä yleisestä tuottamuvastuusta poikkeavalla tavalla ja mitä kriteereitä korvausmäärän kohtuullisuuden osalta olisi käytettävä.

Julkisen vallan käyttäjän aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen

Vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä säädetään kärsimyksen korvaamisesta. Osin korvaaminen on sidottu kärsimystä aiheuttavan teon rangaistavuuteen. Selvityksen mukaan tämä seikka voi rajoittaa julkisyhteisön vastuuta sen toiminnassa aiheutuneesta kärsimyksestä. Selvityksessä katsotaan, ettei vahingonkärsijän oikeussuojaa ole perusteltua sitoa vahingonaiheuttajan oikeudelliseen luonteeseen.

Selvityksessä pidetään nykytilan puutteena sitä, ettei korvauskelpoisiksi tunnusteta virheellisestä julkisen vallan käytöstä yksityiselle koituvaa

harmistumista, taikka epäoikeudenmukaisuuden, epätietoisuuden, turhautumisen tai pettymyksen kokemuksia. Selvityksessä todetaan, että monet tällaiset huolimattoman hallintotoiminnan seuraukset voidaan lukea yleisen sietokyvyn piiriin. Kuitenkaan yksityisen ja julkisen vallan käyttäjän oikeussuhteeseen liitettyyn oikeusturvan tehokkuuteen ei enää ongelmitta sovi se, ettei yksityisen kokemia oikeusturvan loukkauksia hyvitetä. Selvityksessä päädytään puoltamaan julkisyhteisön toiminnassa aiheutuneen vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä tarkoitetun kärsimyksen säätämistä korvattavaksi.

Selvityksen johtopäätös on tältä osin varsin luonnosmainen. Ehdotuksen oikeuspoliittinen arviointi jäänee tältäkin osin niille, joiden etuihin ehdotettu säännös tulisi vaikuttamaan. Jatkoselvittelyssä lienee mahdollista hankkia paremmin tietoa siitä, kuinka vakavana oikeusturvaongelmana nykytilaa pidetään. Selvityksessä puollettu sääntely myös poikkeaa tavoitteiltaan vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ssä säädetyn kärsimyskorvauksen tavoitteista. Voimassaolevaan lakiin ei liity julkilausuttua symbolista, loukatun moraalista hyvittämistä koskevaa perustetta. Tämän vuoksi tällaisen kärsimyskorvauksen suhde muuhun vahingonkorvausoikeuteen on syytä arvioida huolellisesti. Ehdotetun säännöksen sisällön voidaan myös edellyttää edustavan riittävää täsmällisyyttä, jotta lainsoveltaminen olisi ennakoitavaa ja yhdenmukaista.

Johtopäätös

Lausunnon kohteena olevassa selvityksessä tarkastellaan julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuta koskevan sääntelyn toimivuutta ja mahdollisia kehitystarpeita. Selvityksessä todetaan, ettei voimassaoleva sääntely ja sen soveltamiskäytäntö vastaa kaikin osin niitä vaatimuksia, joita julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuulle on perusteltua asettaa. Lisäksi selvityksessä korostetaan tarvetta säännellä julkisen vallan käyttäjän korvausvastuusta tavalla, joka johtaa ymmärrettävään, mahdollisemman ennakoitavaan ja yhdenmukaiseen korvauskäytäntöön.

Oikeuskäytännön näkökulmasta viimeksi mainittuun tavoitteeseen on helppo yhtyä. Asian mahdollisessa jatkovalmistelussa on aihetta harkita ehdotettuja uudistuksia myös siltä kannalta, kuinka ne luontevasti sopeutuvat muun vahingonkorvausoikeuden osaksi. Lain soveltamisen näkökulmasta on esimerkiksi eduksi, jos säännöksen säätämisen yhteydessä tehdään riittävän selväksi, onko ehdotetun säännöksen tarkoitus edustaa pääsääntöä tai poikkeusta. Myös mietitty yhteys muihin kuin selvityksessä mainittuihin vahingonkorvausoikeuden tai julkisen vallan käyttöä koskeviin kehityspiirteisiin on perusteltua huomioida. Esimerkiksi selvityksessä mainittu vahingonkorvauksen tietoinen käyttö symbolisessa tarkoituksessa edellyttää epäilemättä vahingonkorvausoikeuden keskeisiä lähtökohtia koskevaa pohdintaa.

Tärkeä kysymys on myös se, mitä vahinkolajeja julkisen vallan käytön yhteydessä korvataan ja kuinka luodaan edellytykset yhdenvertaiselle ja ennustettavalle soveltamiskäytännölle. Selvityksessä ei ole erityisesti pohdittu sitä, että julkisen vallan käyttö on mainittu vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ssä yhtenä ns. puhtaan varallisuusvahingon korvaamiseen oikeuttavana

erityistilanteena. Käytännössä julkisen vallan käytöstä aiheutuu tyypillisesti juuri varallisuusvahinkoja. Vahingonkorvauslain 5 luvun 1 § ei ole tältä osin ollut samanlaisen keskustelun kohteena kuin siinä mainittujen erittäin painavien syiden soveltamiskäytäntö tilanteissa, joissa on ollut kysymys rajanvedosta sopimusoikeuden ja vahingonkorvausoikeuden välillä.

Selvityksessä käsitellyt kysymykset ansaitsevat epäilemättä huomiota arvioitaessa tarvetta kehittää vahingonkorvausoikeutta julkisen vallan käyttöön liittyvän korvausvastuun osalta. Alustavan ja periaatteellisen selvityksen yhteydessä ei kuitenkaan ole vielä voitu tuoda esille mahdollisten ongelmien painoarvoa monipuolisesti ja eri eturyhmien näkökulmat huomioon ottavalla tavalla. Vastuu julkisen vallan käytöstä aiheutuvista vahingoista on kansainvälisesti varsin keskusteltu vahingonkorvausoikeuden osa-alue eivätkä näissä yhteyksissä käsitellyt ongelmat ole vieraita Suomessakaan, kuten selvityksessä todetaan. Monet selvityksessä mainitut ongelmat ansaitsevat tulla tarkemmin pohdituiksi säädettävän lain kannalta. Asian mahdollisessa jatkovalmistelussa on kuitenkin aihetta selvittää tarkemmin, millä painoarvolla esiintuodut ongelmat käytännössä koetaan ja miltä osin kysymys on tarpeesta uudistaa lakia periaatteellisemmista syistä.