OIKEUSMINISTERIÖ

JAKELUKESKUS

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 20.8.2010; OM 19/41/2007

VALTIOKONTTORIN LAUSUNTO JULKISYHTEISÖN VAHINGONKORVAUSVASTUUTA KOSKEVASTA SELVITYKSESTÄ

Oikeusministeriö on pyytänyt Valtiokonttorin lausuntoa julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevasta selvityksestä. Lausuntopyynnössä on pyydetty ottamaan kantaa selvityksessä esitettyihin muutostarpeisiin ja uudistusehdotuksiin sekä esittämään näkemyksiä mahdollisista muista muutostarpeista. Tämän vuoksi Valtiokonttori esittää lausuntonaan seuraavaa:

Selvityksen kohteena on julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun sääntelyn toimivuuden ja sen mahdollisten kehitystarpeiden arviointi. Arvioinnin kohteena on viisi asiakokonaisuutta: Vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 2 §:n ns. standardisäännös, vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:n muutoksenhakuvaatimus julkisen vallankäytön johdosta aiheutuneen vahingonkorvauksen edellytyksenä, vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:n kannerajoitus edellytyksenä julkisen vallankäytön korvausvastuulle, viranomaisen antama neuvonta korvausvastuun synnyttävänä tekijänä ja tarve korvata perus- ja ihmisoikeusloukkaukset sekä julkisyhteisön toiminnan johdosta yksityiselle aiheutunut kärsimys. Seuraavassa esitetään Valtiokonttorin huomioita kustakin kohdasta erikseen.

**Standardisäännös**

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan vahingon, joka aiheutuu julkista valtaa käytettäessä virheen ja laiminlyönnin johdosta, edellyttäen, että toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

Selvityksen mukaan standardisäännöksen kumoamiselle on olemassa painavia perusteita muun muassa siksi, että perustuslaki ja hallintolaki asettavat julkisen vallan käytölle tiukempia huolellisuusvaatimuksia kuin mitä standardisäännöksen kohtuullisuusvaatimus edellyttää. Selvityksessä esitetäänkin, että standardisäännös sellaisenaan kumotaan ja jätetään julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun tuottamusarviointi vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden nojaan. Vaihtoehtoisesti esitetään nykyisen standardisäännöksen kumoamista ja sen korvaamista uudella julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun edellytyksiä laajemmin erittelevällä säännöksellä.

Valtiokonttorin käsityksen mukaan standardisäännöksen soveltaminen ei juurikaan ole näkynyt tavanomaisessa valtion vahingonkorvausvastuun arvioinnissa. Näin ollen sen kumoaminenkaan ei todennäköisesti aiheutuisi käytännössä kovin suuria muutoksia nykykäytäntöön, mitä käsitystä tukee myös selvityksessä esiin tuodut kokemukset Ruotsissa tehdystä lainmuutoksesta. Tarkoituksenmukaista voisi olla, että standardisäännöstä kehitettäisiin sisällöltään tarkemmaksi, kuten esityksessä toisena vaihtoehtona tältä osin ehdotetaan. Harkittavaksi tällöin tulisi muun muassa se, sisältääkö julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun määrittely niin merkittäviä ongelmia, että sen tulkintaa ei voi jättää yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden varaan. Valtiokonttori ei ainakaan tässä vaiheessa näe erityisen ongelmalliseksi kumpaakaan esityksessä ehdotettua standardisäännöstä koskevaa kehitysmallia.

**Muutoksenhakuvaatimus**

Vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:n mukaan vahinkoa kärsineellä ei pääsääntöisesti ole oikeutta saada julkisyhteisöltä korvausta aiheutuneesta vahingosta, mikäli tämä on ilman pätevää syytä jättänyt hakematta muutosta viranomaisen virheelliseen ratkaisuun. Selvityksessä on lisäksi todettu, että tässä tarkoitettuihin muutoksenhakukeinoihin luetaan sekä varsinaiset muutoksenhakukeinot, että ylimääräiset muutoksenhakukeinot. Selvityksessä suositetaan muutoksenhakuvaatimuksen kumoamista muun muassa siksi, että säännöksestä voi mahdollisesti seurata vahingonkärsijälle epätyydyttävä lopputulos, kun korvausvastuu sulkeutuu säännöstä sovellettaessa kokonaan pois.

Valtiokonttori katsoo, että muutoksenhakuvaatimuksen kumoaminen esityksessä ehdotetulla tavalla heikentäisi kokonaisuutena julkisyhteisön vahingonkorvausvelvoitetta koskevien eri säädösten 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. Esitetty muutos johtaisi mahdollisesti asian tarkoituksenmukaisen käsittelyn kannalta tarpeettomiin oikeudenkäynteihin ja voisi yksittäistapauksissa johtaa tilanteisiin, joissa asioita saatettaisiin yleisten tuomioistuinten ratkaistaviksi pääosin muistakin kuin vahingonkorvauksen saamisesta johtuvista syistä. Valtiokonttori ei pidä ehdotusta tältä osin perusteltuna.

Sen sijaan Valtiokonttori katsoo, että vaatimuksesta käyttää myös ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ennen asian vahingonkorvausoikeudellista käsittelyä, voitaisiin pääsääntöisesti luopua.

**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 velvoitettu korvaamaan vahinkoa. Selvityksessä suositetaan kannerajoituksen kumoamista.

Valtiokonttorilla ei ole kokemusta kannerajoituksen merkityksestä ylimpien valtioelinten ja tuomioistuinten tekemien päätösten osalta.

**Neuvonta**

Selvityksessä suositetaan vahingonkorvauslakiin otettavaksi erillinen säännös, jonka perusteella virheellisestä tai laiminlyödystä viranomaisneuvonnasta aiheutuva vahinko tulisi korvattavaksi.

Valtiokonttori ei pidä tarkoituksenmukaisena selvityksessä tarkoitetun neuvontaa koskevan erillisen säännöksen sisällyttämistä vahingonkorvauslakiin. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan viranomaisen virheellisen neuvonnan johdosta mahdollisesti aiheutunut vahinko voi jo voimassa olevalla lainsäädännöllä tulla asianmukaisesti korvatuksi, eikä uuden säännöksen luominen ole sen vuoksi tarpeellista. Neuvonta on luonteeltaan vain yksi osa viranomaisen kokonaisvaltaista toimintaa, eikä siitä johtuvaa viranomaisen korvausvelvollisuutta ole aihetta erottaa muusta viranomaisen korvausvelvollisuudesta.

Mikäli kuitenkin katsotaan, että mainitunlainen säännös on tarpeellinen, tulee se kirjoittaa selkeäksi ja riittävän yksityiskohtaiseksi, jotta viranomaisen korvausvelvollisuuden rajat tulevat tältä osin selväksi. Erityisesti on syytä selventää sitä neuvonnan luonnetta, mitä korvausvelvollisuus koskisi. Valtiokonttorin käsityksen mukaan säännös voisi luontevimmin koskea viranomaisen antamaa yksityiskohtaista neuvontaa, ei niinkään yleisluonteista neuvontaa tai tiedottamisluonteista neuvontaa.

**Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen**

Selvityksessä suositetaan vahingonkorvauslakiin otettavaksi uutta säännöstä, jolla julkisyhteisö velvoitetaan korvaamaan perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen ihmisoikeuksien loukkaukset.

Mikäli julkisyhteisön korvausvastuuta koskevassa jatkoselvittelyssä katsotaan tarkoituksenmukaiseksi mainitunlaisen säännöksen sisällyttäminen vahingonkorvauslakiin, ei Valtiokonttori näe sille ainakaan tässä vaiheessa estettä, paitsi jos tämän katsottaisiin edellyttävän myös seuraavan kohdan kärsimyskorvauksen alan laajentamista.

**Julkisen vallan käyttäjän aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen**

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

Valtiokonttori yhtyy selvityksessä esitettyyn käsitykseen, että aineettomien vahinkojen korvauskelpoisuuden laajentamiseen on yleisesti perusteltua aihetta suhtautua varovasti. Erityisesti kärsimyskorvauksen yhteydessä esiintyy selvityksessä mainittuja ongelmia vahingon tunnistamisessa, korvausmäärän määrittelyssä sekä korvausvastuun rajojen määrittelyssä. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan ei ole mitään aihetta laajentaa kärsimyksen korvaamisen alaa nykyisin voimassa olevasta lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä.

**Lopuksi**

Valtiokonttori katsoo, että käsillä olevassa selvityksessä on julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta käsitelty varsin perusteellisesti. Selvityksessä myös esitetään useita sellaisia merkittävinä pidettäviä muutoksia julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevaan säätelyyn, jotka toteutuessaan laajentaisivat ja kiristäisivät julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta nykyisestä. Tätä tavoitetta voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä yksilön vahingonkorvausoikeudellisen turvan parantamisena, mutta Valtiokonttorin näkemyksen mukaan asian jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota viranomaisten resurssien turvaamiseen niin varsinaisen substanssitoiminnan kuin vahingonkorvausoikeudellisten vaatimusten ratkaisutoiminnankin osalta. Resurssiongelmaan yhtenä ratkaisuna valtiota koskevan vahingonkorvaustoiminnan osalta on valtion vahingonkorvaustoiminnan kehittämistyöryhmän muistiossaan (valtiovarainministeriön julkaisuja 46/2010) esittämien toimenpiteiden mahdollisimman pikainen toteuttaminen valtionhallinnossa.

Linjanjohtaja Marja-Liisa Taipale

Lakiasiainpäällikkö Pekka Syrjänen

.

.

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
|  |  |
|  |  |