

2.8.2013

Dnro 2712/5/13

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

LAUSUNTO VALTION VAHINGONKORVAUSTOIMINNAN KEHITTÄMISESTÄ

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 14.6.2013 (VM122:00/2011)

1

JOHDANTO

Valtiovarainministeriö on viitekohdassa mainitulla kirjeellään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtion vahingonkorvaustoiminnasta sekä eräiden muiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (Valtion vahingonkorvaustoiminnan jatkokehittämistyöryhmän muistio, valtiovarainministeriön julkaisuja 15/2013).

Olen 28.1.2011 antanut lausunnon (dnro 4535/5/10) samaan asiaan liittyvästä aiemmasta luonnoksesta (Valtion vahingonkorvaustoiminnan kehittämistyöryhmän muistio, valtiovarainministeriön julkaisuja 46/2010).

Otan lausunnossani lähemmin kantaa korvaustoiminnan keskittämisen tueksi esitettyihin perusteluihin, luonnoksen tarkoittaman lain soveltamisalaan sekä ehdotetun lain ja oikeusasiamiehen hyvitysesitysten suhteeseen. Tältä pohjalta esitän seuraavan.

2

ONKO KORVAUSTOIMINNAN KESKITTÄMISELLE PERUSTEITA?

Hallituksen esityksen muotoon laadittu luonnos juontaa juurensa apulaisoikeuskanslerin yhdessä kanteluasiassa (dnro 24/1/06) antamaan ratkaisuun, jossa oikeusministeriötä ja valtiovarainministeriötä pyydettiin selvittämään mahdollista tarvetta tarkentaa asiaan liittyvää viranomaisohjeistusta sekä selkeyttää ja keskittää valtioon kohdistettavia lainkäyttöä koskevien vahingonkorvausvaatimusten käsittelyyn liittyvää menettelyä.

Luonnoksessa ehdotetaan eräin poikkeuksin korvaustoiminnan keskittämistä. Sen sijaan nykyin on – kuten jo aiemmassa luonnoksessa – jäänyt lähempää arviota vaille se, missä määrin nykyinen järjestelmä olisi selkiytynyt jo sillä, että sen perusteet olisi kirjattu lakiin tai asiaa koskevaa hallinnonalakohtaista ohjeistusta olisi kehitetty.

Nykyisen hajautetun vahingonkorvausten käsittelyjärjestelmän haittoina on luonnoksessa tuotu esiin mm seuraavaa:

- vahinkoa kärsineen on usein vaikea tietää, mille viranomaiselle korvausvaatimus tulisi osoittaa
- viranomaisten välillä saattaa olla epätietoisuutta toimivaltaisesta viranomaisesta
- vahinkoa kärsinyt saattaa kokea epäoikeudenmukaisena sen, että vahingon aiheuttaja käsittelee korvausvaatimuksen

- erilaiset korvauskäytännöt ja menettelytavat voivat johtaa vahinkoa kärsineiden epäyhtenäiseen kohteluun, ja yhtenäisen korvauskäytännön ja menettelytapojen muodostuminen sekä toimintatapojen kehittäminen on vaikeaa
- oikeusturvan toteutuminen edellyttää usein korvauskanteen nostamista
- päällekkäisten tietojärjestelmäinvestointien mahdollisuus
- käytössä olevat tietojärjestelmät eivät välttämättä tue korvausprosessia parhaalla mahdollisella tavalla
- tilastotietojen puute vahinkojen laadusta ja määrästä, jolloin vahinkojen valtiontasoinen seuranta, analysointi ja ennaltaehkäisy eivät ole mahdollisia
- kun korvausasioiden käsittely ei kuulu viranomaisen varsinaiseen ydintoimintaan, korvausasian käsittely saattaa viivästyä

Nykyisen hajautetun järjestelmän etuina on puolestaan tuotu esiin korvausasian ratkaisevan viranomaisen tietämys vaatimuksen perusteena olevasta asiasta ja se, että korvausvaatimus toimii palautteena viranomaiselle vastaisen toiminnan varalle.

Edellä luetelluista nykyisen järjestelmän haitoiksi mainituista näkökohdista totean seuraavan.

Voi olla, että vahingon kärsinyt ei välttämättä aina tarkkaan tiedä, mille viranomaiselle korvausvaatimus tulisi osoittaa. Luonnoksesta ei kuitenkaan lähemmin ilmene, mihin selvitykseen perustuu näkemys siitä, että tämä olisi ”usein vaikea tietää”. Yhtä lailla voidaan olettaa, että henkilöllä useimmiten on vähintäänkin jonkinlainen käsitys ainakin siitä, minkä viranomaisen kanssa hän on ollut tekemisissä, ja hän lähestyy ensiksi juuri tuota viranomaista, josta hänet tarvittaessa hyvän hallinnon mukaisesti ohjataan oikeaan viranomaiseen tai hänen vaatimuksensa siirretään oikealle viranomaiselle. Ehdotettu malli, jossa pääsäännöstä on lopulta kuitenkin monenlaisia poikkeuksia, ei sekään välttämättä ole asiakkaan näkökulmasta selkein mahdollinen.

Kunkin viranomaisen tulee lähtökohtaisesti tuntee toimivaltuuksiensa rajat tai vähimmilläänkin selvittää ne epävarmoissa tilanteissa. Esillä olevan hankkeen taustalla olevassa apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa käsitellyssä yksittäisessä tapauksessa oli sinänsä ilmeistä, että viranomaisilla oli ollut epätietoisuutta toimivaltaisuudesta viranomaisesta, mikä oli johtanut asian useampikertaiseen siirtämiseen viranomaisesta toiseen. Sen sijaan työryhmän luonnoksen perusteella ei voida enemmälti päätellä, kuinka laajamittaisesta ja nimenomaan lainsäädännöllä keskittämistä edellyttävästä ongelmasta nyt tosiasiallisesti on kyse. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa on peräänkuulutettu viranomaisten yhteistoimintaa ja velvollisuutta selvittää toimivaltainen viranomainen ennen siirtoa. Näin toimien ja tarvittaessa hallinnonalakohtaisin toimenpitein esillä olevilta epätietoisuuteen liittyviltä ongelmilta voitaisiin välttyä nykyisen järjestelmänkin puitteissa. Tätä puolta ei luonnoksessa kuitenkaan valitettavasti ole enemmälti arvioitu.

Vahingonkärsijän mahdollisesta kokemuksesta epäoikeudenmukaisesta kohtelusta, jos asian ratkaisee vahingon aiheuttanut viranomainen, totean seuraavan. Kuten olen jo edellisessä lausunnossani todennut, vahingonkorvauksen maksaminen on eräs hyvittämisen muoto. Hyvittämisen perusajatus lähtee siitä, että epäoikeudenmukaiseksi koetusta ja todetusta menettelystä vastaa ja hyvityksen perusoikeuden loukkauksesta antaa hallinnossa asioineelle nimenomaan se viranomainen, joka on toiminut epäasiallisesti. Tätä taustaa vasten voidaan mielestäni pikemminkin olettaa, että luottamus hallintoon palautuu ja vahvistuu, jos henkilö saa korvauksen juuri siltä viranomaiselta, joka virheen on tehnyt. Jos taas korvaushakemus ei menesty, henkilö voi kokea menettelyn epäoikeudenmukaiseksi siitä riippumatta, mikä viranomainen asian on käsitellyt.

Edellä todetun johdosta en ymmärrä ajatusta siitä, että nimenomaan nykyinen hajautettu järjestelmä jotenkin erityisesti aiheuttaisi korvauskysymysten käsittelyn tarpeen tuomioistuimessa. Kun asiaa ei toisaalta ole lähemmin perusteltu, minun on vaikea arvioida sitä enemmän.

Myöskään mahdollisista epäyhdenmukaisista korvauskäytännöistä ei ole luonnoksessa esitetty enemmän selvitystä. Sinänsä erilaisen ratkaisukäytännön mahdollisuus on harkinnanvaraa jättävän sääntelyn kyseessä ollen aina olemassa kaikessa viranomais toiminnassa, jolloin se ei ole mikään erityinen nimenomaan vahingonkorvauskysymyksiin kytkeytyvä piirre.

Viranomaisia velvoittavan hyvän tiedonhallintatavan näkökulmasta pidän huolestuttavana, jos viranomaisilla ei jo nyt olisi käytössään sellaisia riittäviä tietojärjestelmiä, joista olisi mahdollista koota korvausasioiden valtakunnallisessa seurannassa tarvittavia tietoja. Perimmältäänhan kyse on viranomaisessa vireille tulevasta asiasta, joka tulee merkitä viranomaisen diaariin tai muuhun vastaavaan järjestelmään, josta tiedot on saatavissa. Sinänsä keskitetty järjestelmä voisi helpottaa tietojen kokoamista. Suhtaudun kuitenkin oudoksuen ajatukseen siitä, että juuri hajautetun järjestelmän vuoksi korvausasioiden valtakunnallinen seuranta ei olisi tätä nykyä jo mahdollista. Epäselväksi jää sekin, mitä konkreettisesti tarkoitetaan sillä, että käytössä olevat tietojärjestelmät eivät tällä hetkellä välttämättä tue korvausprosessia parhaalla mahdollisella tavalla.

Hajautetun järjestelmän haittana on tuotu esiin myös se, että se sitoo viranomaisten voimavaroja ja voi johtaa korvausasioiden käsittelyn viivästymiseen. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole esitetty lähempää selvitystä siitä, kuinka kauan korvausasioiden käsittely eri viranomaisissa tai hallinnonaloilla edes osapuilleen tätä nykyä kestää. Keskitetty menettely taas voisi johtaa eräänlaiseen hallinnolliseen vahingonkorvausasian "pienoisoikeudenkäyntiin", jossa osapuolilina olisivat vahingon aiheuttajaksi väitetty viranomainen ja korvauksen hakija. Tästä näkökulmasta keskittäminen voi jopa jäykistää menettelyä ja muuttaa sitä nykyistä raskaammaksi. Lisäksi Valtiokonttorilla ei voida olettaa olevan kattavaa substanssiasiantuntemusta kulloisenkin hallinnonalan erityislainsäädännöstä ja vakiintuneista toimintatavoista. Valtiokonttorin ratkaistavaksi tulevien asioiden määrä myös lisääntyisi. Näistä syistä ja kun viime aikoina on ollut havaittavissa, että viranomaisille uusia tehtäviä annettaessa voimavaroja ei lopulta kuitenkaan välttämättä ole aina lisätty samassa suhteessa, suhtaudun jossain määrin varauksella korvausasioiden käsittelyn ajalliseen tehostumiseen yksinomaan keskittämisen ansiosta.

Korvausasioiden keskittäminen ei myöskään merkitsisi, että viranomaisissa ei tarvitsisi enää lainkaan olla vahingonkorvauskysymysten tuntemusta tai viranomaiset vapautuisivat kokonaan tällaisten asioiden käsittelyltä. Jotta viranomainen voisi lakiluonnoksen 3 §:n perusteluiden tarkoittamalla tavalla esittää oman kantansa korvausvaatimuksen aiheellisuudesta, sillä tulisi edelleenkin olla riittävä vahingonkorvausoikeudellinen asiantuntemus ja henkilökuntaa, joka voi tuon perustellun kannan esittää. Keskittäminen sitä vastoin voisi jopa heikentää tällaista asiantuntemusta viranomaisissa, kun asian kokonaisvaltainen käsitteleminen ei enää kuuluisi niille.

Vielä voidaan kysyä, onko myös selvien ja riidattomien sekä määrältään vähäisten korvausvaatimusten käsittelyn keskittäminen tarkoituksenmukaista.

Kaiken kaikkiaan totean, että luonnoksessa ei ole esitetty sellaisia perusteltuja näkemyksiä korvaustoiminnan keskittämisen tueksi, että olisin ainakaan tässä vaiheessa aikaisempaa enempiä vakuuttunut esillä olevan lainsäädäntöhankkeen tarpeellisuudesta.

Lakiluonnoksen 1 §:n 1 momentissa lain soveltamisala on osin kytketty valtion viranomaisen toimintaan, kuten aiemmassakin luonnoksessa. Tulkitsin edellisessä lausunnossani säännösehdotusta niin, että ehdotetun lain ei ollut tarkoitettu koskevan eduskunnan virastoja, koska vakiintuneen käytännön mukaan lain soveltamisesta eduskunnan alaisiin virastoihin on säädetty nimenomaisesti erikseen (esim. hallintolain 2 §, kielilain 3 § ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §). Selvyyden vuoksi totesin vielä, että varsinkaan eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ei edes voisi kuulua lain soveltamisalaan, koska ei olisi asianmukaista, että oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluva hallintoviranomainen arvioisi vahingonkorvausoikeuden näkökulmasta oikeusasiamiehen toiminnan laillisuutta.

Nyt arvioitavana olevan luonnoksen 1 §:n perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että lain tarkoittamia valtion viranomaisia ovat muun muassa eduskunnan virastot, eli käytännössä tämä tarkoittaisi myös oikeusasiamiehen kansliaa. Olisi valtiosääntöoikeudellisesti kestävämpää, että jollekin oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvalla hallintoviranomaiselle annettaisiin mahdollisuus arvioida korvausvastuun näkökulmasta oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan laillisuutta. Siksi pidän tärkeänä selvyyden vuoksi torjua tässäkin yhteydessä edes sellaisen mielikuvan syntyminen, että oikeusasiamies voisi kuulua ehdotetun lain soveltamisalaan.

Yhtä lailla katson nyt – kuten aiemmassakin lausunnossani – olevan ongelmallista, että lain soveltamisalaan kuuluisivat myös tuomioistuimet ja muut riippumattomat lainkäyttöelimet. Ei nimittäin ole perustuslain 3 §:ssä tarkoitettujen valtiollisten tehtävien jaon näkökulmasta aivan ongelmatonta, jos hallintoviranomainen katsoisi riippumattoman tuomioistuimen menetelleen lainvastaisesti tai virheellisesti. Tosin jo tälläkin hetkellä oikeusministeriö eli hallintoviranomainen ratkaisee myös tuomioistuimia koskevat korvausvaatimukset. Toistan siten tässäkin sen jo aiemmassa lausunnossani esittämani näkemyksen, että nykyisestä järjestelystä pitäisi päästä eroon sen sijaan, että luodaan uusi toiseen hallintoviranomaiseen perustuva järjestelmä.

Muusta viranomaiskohtaisesta soveltamisalasta totean, että edellisen luonnoksen mukaan korvausvaatimuksia oli vuonna 2009 esitetty runsaat 2 000, joista lähes 70 % oli osoitettu kolmelle viranomaiselle, eli tiehallinnolle (896), puolustusvoimille (446) ja tullihallitukselle (317). Muita runsaasti korvaushakemuksia käsitelleitä viranomaisia olivat esimerkiksi oikeusministeriö (oikeusapuyksikkö, tuomioistuinyksikkö, valtakunnanvoudinvirasto; yhteensä 140) ja sisäasiainministeriö (poliisi; 133). Nyt arvioitavana olevan luonnoksen mukaan vuonna 2012 korvausvaatimusten määrä oli samaa luokkaa kuin vuonna 2009 ja maksettavat korvaukset jakautuivat suurimmalta osin neljälle hallinnonalalle (liikenne- ja viestintäministeriö, oikeusministeriö, sisäasiainministeriö ja puolustusministeriö). Näillä viranomaisilla voidaan siten olettaa olevan jo vanhastaan vakiintuneet menettelytavat korvauskysymysten käsittelyssä ja ennen kaikkea substanssilainsäädännön tuntemus eli kaiken kaikkiaan oikeusturvan näkökulmasta vankka asiantuntemus niiden hoitamiseen. On aiheellista kysyä, onko tällaisissakin tapauksissa keskittäminen tarkoituksenmukaista tai muutenkaan perusteltua.

Uudessa luonnoksessa eräät viranomaiset onkin jätetty keskittämisen ulkopuolelle sen vuoksi, että niissä on arvioitu olevan riittävän tehokkaat menettelytavat. En kuitenkaan pidä poissuljetuna, etteikö joissakin muissakin viranomaisissa tilanne voisi olla sama. Tämän vuoksi jatkovalmistelussa on mielestäni perusteltua vielä kiinnittää erityistä huomiota sellaisten lausunnonantajien näkemyksiin, jotka esimerkiksi katsovat korvausasioiden tulevan omalla hallinnonalallaan jo hoidettua asiantuntevasti ja tehokkaasti tai korvausasioiden käsittelemisen tavalla tai toisella palvelevan perustehtäviään.

EHDOTUKSEN SUHDE OIKEUSASIAMIEHEN HYVITYSESITYKSIIN

Vahingonkorvaus on yksi hyvittämisen muoto. Korostan tässäkin yhteydessä sitä, että oikeusasiamiehellä tulee olla mahdollisuus erilaisten hyvityksiin tähtäävien esitysten tekemiseen, olipa valtiota vastaan tehtyjen vahingonkorvausvaatimusten käsittelyjärjestelmä millainen hyvänsä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt oikeusasiamiehen esitystä asian sopimiseksi tai loukkauksen hyvittämiseksi perusteltuna kansalaisten oikeuksiin pääsemiseksi, soinnollisen ratkaisun löytämiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi (PeVM 12/2010 vp; hyvityksestä ks. myös puheenvuoroni oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2011, s. 23–24).

Edellä todettuun nähden ja aiempaan lausuntooni viitaten suhtaudun edelleenkin kielteisesti sellaiseen kehitykseen, joka johtaisi siihen, että oikeusasiamiehen tulisi tehdä hyvitysesityksensä vahingon aiheuttaneen tahon sijasta jollekin ulkopuoliselle keskitetylle taholle, tai että viranomaisen, jolle oikeusasiamies on hyvitysesityksensä tehnyt, siirtäisi sen tuon keskitetyn tahon käsiteltäväksi.

SUHDE PERUSTUSLAKIIN

Huomioni on vielä kiinnittynyt siihen, että tästäkin luonnoksesta puuttuu esityksen suhdetta perustuslakiin arvioiva jakso (ks. esim. PeVL 57/2006 vp), vaikka luonnos on tullut laatia hallituksen esityksen muotoon.