

8.11.2010

Dnro 2877/5/10

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

LAUSUNTO JULKISYHTEISÖN VAHINGONKORVAUSVASTUUN SÄÄNTELYÄ JA SEN KEHITYSTARPEITA KOSKEVASTA SELVITYKSESTÄ

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun sääntelyä ja sen kehitystarpeita koskevasta selvityksestä (OMSO 59/2010).

Lausuntopyynnössä pyydetään ottamaan kantaa selvityksessä esitettyihin muutostarpeisiin ja uudistusehdotuksiin sekä esittämään näkemyksiä mahdollisista muista muutostarpeista. Lisäksi pyydetään arvioita mahdollisten muutosten vaikutuksista. Lausunto pyydetään jäsentämään selvityksessä käytettyä otsikointia noudattaen.

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

Yleisiä huomioita

Selvityksessä on tarkasteltu vallitsevan oikeustilan toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvauskysymyksissä. Toimeksiannosta on rajattu pois oikeusuojateihin liittyvät menettelylliset kysymykset. Mielestäni tämä raja ei ole mahdollistanut asian parasta mahdollista kokonaisvaltaista tai loppuun asti menevää 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.

Selvityksen lähtökohtana on näkemys siitä, että viranomaisen vahingonkorvausvastuun tavoitteena on ensisijaisesti hyvittää yksityiselle hallintotoiminnassa aiheutunut vahinko. Selvitys tekee näin eroa vallitsevan järjestelmän ajatukseen korvauksettomuuden lähtökohdan korostamisesta (s. 15–16). Pidän valittua lähestymistapaa perusteltuna perustuslain 22 §:ään sisältyvän perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvollisuuden näkökulmasta. Julkisen vallan käytössä syntyneiden vahinkojen korvauskysymyksellä on selvä yhteys ja perusta perus- ja ihmisoikeuksiin.

Yksittäisen vahinkoa kärsineen ihmisen tai yrityksen näkökulmasta valtion vahingonkorvausvastuun toteuttamisessa keskeisintä ei välttämättä ole yksittäisen viranomaisen, virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan tahon menettelyn virheellisyyden yksilöinti. Kuten selvityksessä on todettu (s. 25 ja 73) viranomaistoimintaan kohdistuva kritiikki voidaan kohdistaa yksittäistä virkamiestä laajemmin siihen, miten julkisen vallan käyttö on järjestetty. Tästä laajemmasta yksilön oikeuksien toteutumisen ja valtiovastuun näkökulmasta katsottuna vahingonkorvausvastuun toteuttamisen esteeksi ei tulisi muodostua esimerkiksi se, voidaanko jonkin yksilöitävän virkamiehen tai viranomaisen katsoa menetelleen laittomasti tai virkavelvollis-

suuksiensa vastaisesti, jos viranomaismenettelystä on joka tapauksessa aiheutunut korvattavaa vahinkoa.

Selvityksen mukaisten lainsäädäntömuutosten toteuttaminen merkitsisi varsin pitkälle meneviä muutoksia hallinto-oikeudelliseen järjestelmäämme. Ehdotetun sääntelyn pohjalta voisi arvioida muodostuvan runsaasti uutta oikeuskäytäntöä, joka voisi edistää hyvän hallinnon ja ylipäättäen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kuten laissa jollekin viranomaistoimelle säädetyillä määrärajoilla, myös konkreettisella vahingonkorvausvastuulla virheellisestä toiminnasta voi nähdäkseni olla tehokasta ohjaus- ja preventiovaikutusta julkisen vallan toimintaan.

Lähtökohtia

Selvitystä on taustoitettu muun muassa 1970-luvulla säädetyin lain jälkeisillä toimintakentän muutoksilla (viranomaisten tehtäväkentän laajentuminen, vahinkoriskien kasvaminen, viranomaistoiminnalle asetettujen laatuvaatimusten kiristyminen, yksityisen perusteltujen odotusten lisääntyminen, yhteisöoikeuden mukainen jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu, ihmisoikeusloukkausten korvaamisvelvollisuus), hallinto-oikeussuhteen erityispiirteillä sekä julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun ja vahingonkorvausoikeuden tavoitteilla.

Mainitut taustatekijät perustuvat pitkälti selvityksen kirjoittajan väitöskirjatutkimukseen (Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa, 2008). Pidän selvitystä korkealaatuisena ja siinä esitetyjä tulkintasuosituksia yleisesti perusteltuina.

Standardisäännös

Selvityksessä suositetaan standardisäännöksen kumoamista. Säännöstä koskevat esityöt ovat niukat. Selvityksen mukaan oikeuskäytännössä standardisäännöksen tarkoituksen on katsottu liittyvän nimenomaan tavanomaista lievempään tuottamusarviointiin siten, että vahingonkärsijän sietokynnystä on korotettu siitä, mitä se on yksityisoikeudellisissa suhteissa. Oikeuskäytäntöä ei pidetä selvänä siinä, mihin seikkoihin viranomaiselle kohtuudella asetettavat vaatimukset tarkemmin perustuvat (s. 27–28). Selvityksessä on tarkasteltu laajasti aiheeseen liittyvää oikeuskäytäntöä (s. 28–37).

Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisu KKO 2008:10 merkitsee oikeustilan muutosta mainitussa suhteessa. Yhdyn selvityksessä (s. 29–30) ratkaisusta tehtyyn johtopäätökseen siitä, että viranomaistoiminta voi joissain tapauksissa aikaansaada (vahingon)korvausvastuun menettelyn lainmukaisuudesta huolimatta, jos toiminta ei ole kuitenkaan ollut perus- ja ihmisoikeussuojan kannalta hyväksyttävää. Ratkaisulla korkein oikeus ei ole kuitenkaan kehittänyt seikkaperäisesti yleisesti erilaisiin tilanteisiin sovellettavia kriteereitä sille, milloin ja millä oikeusperustalla perusoikeuspohjainen korvaus tai hyvitys voi tulla kyseeseen.

Selvityksessä on esitetty vakuuttavia perusteita standardisäännöksen kumoamisen puolesta. Vahingonkorvausoikeuden yleisten oppien mukaan määrittyvä julkisen vallan vahingonkorvausvastuu olisi asiaa valtiosääntöisesti tarkastellen nykyistä ongelmattomampaa.

Muutoksenhakuvaatimus

Selvityksessä esitetään, että muutoksenhakuvaatimus kumottaisiin.

Muutoksenhakuvaatimus edellyttää säännönmukaiseen muutoksenhakuun turvautumista – silloin kun se on käytettävissä – ennen kuin julkisen vallan vahingonkorvausvelvollisuus voi

tulla kyseeseen. Muutoksenhakuvaatimus ilmentää näin vahingonkorvausoikeudellista periaatetta velvollisuudesta vahinkojen rajoittamiseen. Itsessään muutoksenhakuvaatimus on vahingonkäräjälle ankara säännös sikäli, että se voi sulkea julkisen vallan vahingonkorvausvastuun täysin pois ilman, että sen tuottamuksen aste tulisi lainkaan arvioitavaksi ja ilman mahdollisuutta lopputuloksen kohtuullistamiseen. Oikeuskäytännössä muutoksenhakuvaatimuskriteeriä on kuitenkin tulkittu vahingonkäräjälle myönteisellä tavalla (s. 37–).

Muutoksenhakuvaatimuksen kumoamista koskevaan suositukseen on vaikea ottaa täsmällistä kantaa suosituksen taustalla olevan selvityksen niukkuudesta johtuen. Pääsyy tähän selvityksen niukkuuteen lienee toimeksiannon rajaus.

Selvityksessä on tuotu esille (s. 77–78) säännöksen kumoamiseen liittyvä ongelma siitä, että hylkäävän hallintopäätöksen kohde voisi nostaa yleisessä tuomioistuimessa vahingonkorvauskanteen ilman, että hän pyrkisi valittamaan mielestään virheellisestä päätöksestä hallintolainkäyttötietä. Tällöin yleinen tuomioistuin joutuisi ottamaan kantaa kysymykseen, joka muutoksenhakuvaatimuksen voimassa ollessa kuuluu valitusviranomaiselle. Ilmeisesti samalla mahdolliseksi voisi tulla se, että vahingonkorvauskysymys ja hallintolainkäyttölinen valitusasia olisivat yhtä aikaa vireillä toisaalta yleisessä tuomioistuimessa ja toisaalta hallintotuomioistuimessa.

Nykyinen muutoksenhakuvaatimus on ongelmallinen sikäli, että vahingonkäräjän on vahingonkorvauslain mukaisen korvauksen saadakseen pakko turvautua kahteen peräkkäiseen lainkäyttöprosessiin. Ollakseen EIS 13 artiklassa tarkoitetulla tavalla tehokas oikeussuojakeino tulee olla riittävän joutuisa. On mahdollista, että kahta täysimittaista oikeudenkäyntiä ei välttämättä voida järjestää peräkkäin kahdella eri tuomioistuinlinjalla niin, että oikeussuojakeino olisi tarkoitetulla tavalla riittävän joutuisa. Joka tapauksessa tällainen järjestely on vahingonkäräjän kannalta yhteen tuomioistuinlinjaan turvautumista työläämpi ja todennäköisesti kalliimpi. Voin yhtyä selvityksen kirjoittajan väitöskirjassaan (s. 109) esittämään näkemykseen: ”Jos muutoksenhakuvaatimuksen säilyttämistä pidetään tarpeellisena, vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyä varten olisi joka tapauksessa kehitettävä oikeusprosessi, joka turvaisi PL 21 §:ssä turvatun oikeuden saada asia käsitellyksi ilman aiheetonta viivästystä.”

Selvityksessä katsotaan, että muutoksenhakuvaatimuksen kumoamiseen liittyvän prosessioikeudellisen oikeusvoimaongelman selvittäminen edellyttää huolellista harkintaa. Näin onkin. Käsillä olevassa selvityksessä tätä harkintaa ei ole tehty ilmeisesti toimeksiannon tehtyjen rajoitusten takia.

Menettelyllisten ja tuomioistuinten toimivaltaan liittyvien kysymysten rajaus toimeksiannon ulkopuolelle jättää vastaamatta myös siihen, jäisivätkö nyt vahingonkorvauslakiin suositellut muutokset hallintotuomioistuinten toimivallan ulkopuolelle niissäkin tilanteissa, joissa on kyse perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta tai kärsimyksestä maksettavasta korvauksesta (aineettomasta vahingosta). Oikeusvoimakysymysten tarkastelun yhteydessä asian jatkovalmistelussa jouduttaneen arvioimaan yleisemminkin kysymystä hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten toimivahtasuhteista.

Kannerajoitus

Selvityksessä suositellaan kannerajoituksen kumoamista. Tälle suositukselle on erittäin vahvat perustuslakiin, Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja EU-oikeuteen kiinnittyvät perusteet.

Neuvonta

Selvityksessä päädytään suosittamaan vahingonkorvauslakiin erillistä säännöstä, jonka perusteella virheellisestä tai laiminlyödyistä viranomaisneuvonnasta aiheutuva vahinko tulisi korvattavaksi. Selvityksessä on tehty selkoa asiaa koskevasta oikeuskäytännöstä. Minulla ei ole huomauttamista siitä, jos vahingonkorvauslakiin pyritään aikaansaamaan oikeustilaa selventävä säännös.

Perus- ja ihmisoikeusloukkausten korvaaminen

Selvityksessä suositellaan vahingonkorvauslakiin säännöstä, jossa määrättäisiin julkisyhteisön velvollisuudesta korvata perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen ihmisoikeuksien loukkaukset.

Selvityksessä on nähdäkseni aivan oikein katsottu, että Suomen vahingonkorvausoikeus ei pysty kaikin osin tarjoamaan EIS:n edellyttämää tehokasta oikeussuojaa ihmisoikeusloukkauksen tilanteissa. Oikeuskäytäntömme tuntee toistaiseksi vain yhden ratkaisun (KKO 2008:10), jossa vahingonkorvausta tai hyvitystä on maksettu perus- ja ihmisoikeusloukkauksen perusteella. Oikeustilaa selkeyttäisi se, että laissa olisi nimenomainen säännös perus- ja ihmisoikeusloukkaukseen perustuvasta julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuudesta. Tällainen säännös tekisi kansallisesta oikeussuojajärjestelmästä kattavamman, ja laajennettu sääntely olisi todennäköisesti omiaan ennalta ehkäisemään perus- ja ihmisoikeusloukkausten uusimista. Parempi kansallinen sääntely vähentäisi myös painetta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen valittamiseen.

Eduskunnan oikeusasiamies on toistuvasti eri yhteyksissä nostanut esille nyt selvityksessä suositellun sääntelyn tarpeellisuuden. Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio käsiteli asiaa puheenvuorossaan oikeusasiamiehen vuoden 2005 toimintakertomuksessa (s. 11–14). Oikeussuojakeinotyöryhmän mietinnöstä 9.3.2007 annetussa lausunnossamme (dnro 398/5/07) kritisoitiin sitä, että vahingonkorvauslain mukaan valtion vastuu ei ole objektiivista.

Asiaan on kiinnitetty huomiota myös oikeusasiamiehen 20.5.2009 antamassa lausunnossa (dnro 1570/5/09) valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta: "... Valtion vahingonkorvausvastuu julkista valtaa käytettäessä aiheutuneista vahingoista (myös aineettomista vahingoista) olisi perusteltua nähdä osana hallinnon oikeusturvajärjestelmää. Asia näyttäytyy perus- ja ihmisoikeuskysymyksenä erityisesti siksi, että julkisen vallan käytössä tapahtuneilla virheillä on usein suora yhteys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisellem. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuusta on säädetty perustuslain tasolla. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 13 artikla edellyttää tehokkaita kansallisia oikeussuojakeinoja ihmisoikeusloukkausten varalta. Voimassa olevan vahingonkorvauslain mukainen valtion korvausvastuu on niin pitkälti rajoitettua, että sääntelyn ei voi sanoa tarjoavan tehokasta oikeussuojakeinoa perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämiseksi."

Julkisen vallan käyttäjän aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen

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

Euroopan ihmisoikeussopimusjärjestelmä ei erottele aineellisia ja aineettomia vahinkoja niin kuin suomalainen vahingonkorvausoikeus. Korvausvelvollisuuden ulottaminen aineettomiin vahinkoihin merkitsisi ihmisoikeusloukkauksen virallista tunnustamista, ja sillä olisi myös preventiivistä vaikutusta.

Kysymys viranomaisen vastuusta aineettomasta vahingosta tulee aika ajoin esille oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa määrätä vahingonkorvausten tai hyvityksen maksamisesta. Oikeusasiamies on kuitenkin antanut kannanottoja, joissa viranomaista on suositeltu korvaamaan aiheuttamansa vahinko (ks. lähemmin Ulla-Maija Lindström: Perusoikeusloukkausten hyvittäminen – esimerkkejä ratkaisukäytännöstä. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta, Helsinki 2010, s. 70–85).

Erityisesti selvityksessä esille nostetun EIT:n Kochetvkov v. Viro -tuomion (2009) valossa voidaan nähdäkseni hyvin perustellusti katsoa, että vastaava langettava tuomio voisi todennäköisesti tulla myös Suomelle, jos kysymyksenasettelu etenisi EIT:hen saakka. Viron vahingonkorvauslain aineellinen sisältö (joka ilmenee tuomion kohdasta 26) näyttää olevan hyvin lähellä suomalaista sääntelyä.

Mielestäni Suomessa lainsäädäntöä tulee viipymättä kehittää esimerkiksi ruotsalaista oikeustilaa vastaavaan suuntaan niin, että perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittäminen ja ylipääntään aineettoman vahingon korvaus viranomaistoiminnan virheiden perusteella tulee realistisesti mahdolliseksi.