

28.1.2011

Dnro 4535/5/10

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 20.12.2010 (VM118:00/2009)

## **LAUSUNTO VALTION VAHINGONKORVAUSTOIMINNAN JÄRJESTÄMISESTÄ**

Valtiovarainministeriö on viitekohdassa mainitulla kirjeellään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtion vahingonkorvaustoiminnasta (Valtion vahingonkorvaustoiminnan kehittämistyöryhmän muistio, valtiovarainministeriön julkaisuja 46/2010).

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

1

### **LÄHTÖKOHDISTA**

Hallituksen esityksen muotoon laadittu luonnos juontaa pitkälti 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 on päädytty ehdottamaan kaiken vahingonkorvaustoiminnan keskittämistä siten, että valtiolle esitettävien vahingonkorvausvaatimusten hoitaminen keskitettäisiin Valtiokonttoriin. Keskitetyn vahingonkorvaustoiminnan piiriin kuuluisivat kaikkien valtion viranomaisen toiminnasta tai laiminlyönnistä aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen lukuun ottamatta valtion sopimusperusteista korvausvastuuta.

Luonnoksessa on muita vaihtoehtoja käsitelty kovin suppeasti, mikä johtunee ennen muuta työryhmän saamasta suppeasta keskittämiseen tähänneestä toimeksiannosta. Sen sijaan vähemmälle huomiolle on jäänyt se, missä määrin nykyinen järjestelmä olisi selkiytynyt jo sillä, että se olisi kirjattu lakiin tai asiaa koskevaa hallinnonalakohtaista ohjeistusta olisi kehitetty.

2

### **KESKITTÄMISEN HYÖDYISTÄ JA HAITOISTA**

Keskittämistä puoltavina näkökohtina on luonnoksessa tuotu esiin mm.

- järjestelmän selkeytyminen korvausta hakevan mutta myös viranomaisten näkökulmasta
- yhtenäisen korvauskäytännön ja menettelytapojen muodostuminen
- korvaustoiminnan toimintatapojen kehittämisen helpottuminen
- korvausta hakevien yhdenvertaisuuden lisääntyminen
- asian käsittelyn nopeutuminen

- ratkaisujen laadun parantuminen
- korvauskäytännön ja menettelyn ennakoitavuuden lisääntyminen
- päätöksentekoa kohtaan tunnettavan luottamuksen lisääntyminen
- oikeusturvan parantuminen
- valtion voimavarojen tarkoituksenmukainen kohdentuminen
- korvausasioiden ammattimainen hoitaminen
- sovintoneuvotteluiden merkityksen lisääminen.

Nykyisen hajautetun järjestelmän etuina on puolestaan tuotu esiin seuraavia näkökohtia:

- korvausasian ratkaisevan viranomaisen tietämys vaatimuksen perusteena olevasta asiasta
- korvausvaatimus toimii palautteena viranomaiselle vastaisen toiminnan varalle
- monissa viranomaisissa on jo kehittynyt toimivat menettelytavat
- monissa tapauksissa korvausvaatimuksen käsittelevästä viranomaisesta ei ole epäselvyyttä.

Edellä todetun perusteella keskittämisellä voidaan sinänsä ajatella saavutettavan korvauksen hakijan oikeusturvan kannalta hyötyjä. Keskittämisen suurimpana ongelmana pidän tästä näkökulmasta kuitenkin sitä, että Valtiokonttorilla ei voida olettaa olevan kattavaa substanssiasiantuntemusta kulloisenkin hallinnonalan erityislainsäädännöstä ja vakiintuneista toimintatavoista. Toteutuessaan ehdotus merkitsisi luonnoksen mukaan myös sitä, että Valtiokonttorin ratkaistavaksi tulisi useiden erityislakien perusteella ratkaistavia korvausasioita (esimerkiksi raideliikennevastuulaki, poliisilaki, ulosottoaari, rakennussuojelulaki), mitä voidaan mielestäni pitää melkoisena haasteena järjestelmän toimivuudelle.

Luonnoksesta ilmenee, että vuonna 2009 korvausvaatimuksia oli 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). 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. Mielestäni voidaankin perustellusti kysyä, onko tällaisissakin tapauksissa keskittäminen tarkoituksenmukaista tai muutenkaan perusteltua.

Totean myös, että koska Valtiokonttorin ratkaistavaksi tulisi vuosittain huomattava joukko uusia asioita, myöskään käsittelyn nopeutuminen ei välttämättä toteutuisi ainakaan ilman asianmukaista lisäresursointia.

Mitä tulee sovintoneuvotteluiden merkityksen lisäämiseen, se olisi käsitykseni mukaan mahdollista jo nykyisessä järjestelmässä.

Voidaan myös kysyä, voisiko keskittäminen jopa jäykistää menettelyä ja muuttaa sitä nykyistä rasokkaammaksi. Käytännössä kyse olisi eräänlaisesta hallinnollisesta vahingonkorvausasian "pienoisoi-keudenkäynnistä", jossa osapuolina olisivat vahingon aiheuttajaksi väitetty viranomainen ja korvauksen hakija. Luonnoksessa on korostettu sitä, että keskittämisellä ja korvausasioiden käsittelyn ammattimaistumisella tuomioistuimet voisivat vapauttaa voimavarojaan muiden riita-asoiden käsitte-lyyn. Tätä taustaa vasten voidaan jopa ajatella, että korvausasioissa painopiste siirtyy tähän uuteen hallinnolliseen menettelyyn, johon etenkin korvauksen hakija haluaa panostaa.

Sikäli kuin ehdotusta on perusteltu sillä, että sektoriviranomaisten resursseja vapautuisi varsinaisiin hallinnonalaa koskeviin työtehtäviin, totean, että keskittämisestä huolimatta kullakin hallinnonalalla tulisi edelleenkin olla siinä määrin korvauskysymysten asiantuntemusta, että ne kykenevät esittämään Valtiokonttorille perustellun näkemyksensä esitetyistä korvausvaatimuksista.

Objektiivisuuden osalta puolestaan totean, että ehdotettukaan järjestelmä ei ole tässä suhteessa täysin aukoton, koska valtiovarainministeriön alainen virasto ratkaisisi myös tuohon ministeriöön kohdistetut korvausvaatimukset.

### 3

#### SOVELTAMISALA

Lakiluonnoksen 1 §:n 1 momentissa lain soveltamisala on osin kytketty valtion viranomaisen toimintaan. Tulkitsemän säännöstä niin, että ehdotetun lain ei ole 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 totean, että mielestäni varsinkaan eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ei edes voisi kuulua lain soveltamisalaan. Ei nimittäin olisi asianmukaista, että oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluva hallintoviranomainen arvioisi vahingonkorvausoikeuden näkökulmasta oikeusasiamiehen toiminnan laillisuutta.

Yhtä lailla katson olevan ongelmallista sen, että lain soveltamisalaan kuuluisivat myös tuomioistuimet ja muut riippumattomat lainkäyttöelimet. Ei nimittäin ole perustuslain 3 §:ssä tarkoitettujen valtiollisten tehtävien jaon näkökulmasta aivan ongelmatonta, että hallintoviranomainen katsoo riippumattoman tuomioistuimen menetelleen lainvastaisesti tai virheellisesti. Tosin jo tälläkin hetkellä oikeusministeriö eli hallintoviranomainen ratkaisee myös tuomioistuinta koskevat korvausvaatimukset. Mielestäni kuitenkin nykyisestäkin järjestelystä pitäisi päästä eroon sen sijaan, että luodaan uusi toiseen hallintoviranomaiseen perustuva järjestelmä.

### 4

#### VAHINGONKORVAUKSEN JA HYVITYKSEN SUHDE

Luonnoksessa ei ole enemmälti arvioitu vahingonkorvauksen ja hyvityksen suhdetta. Sen sijaan perustelutekstissä (s. 28) on lähinnä tyydytty toteamaan, että esimerkiksi oikeudenkäynnin viivästyisestä suoritettavat hyvitykset tai muut hyvitysluonteiset korvaukset jäivät keskitetyn korvausjärjestelmän ulkopuolelle. Perusteluissakaan ei kuitenkaan ole enemmälti analysoitu, mitä hyvitysluonteisilla korvauksilla tarkoitetaan. Katson aiheelliseksi arvioida asiaa nimenomaan oikeusasiamiehen tekemien hyvitysesitysten näkökulmasta.

Yhdyn sinänsä luonnoksessa esitettyyn näkemykseen siitä, että ei ole ajateltavissa, että ylimmät laillisuusvalvojat hoitaisivat keskitettyä vahingonkorvaustoimintaa. Toinen asia on, että hyvitysesitysten tekeminen kuuluu hyvin luontevasti osaksi oikeusasiamiehelle perustuslain 109 §:ssä asetettua velvoitetta valvoa tehtäväänsä hoitaessaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies on käytännössä antanut kannanottoja, joissa viranomaista on suositeltu korvaamaan aiheuttamansa vahinko (ks. Ulla-Maija Lindström: Perusoikeusloukkausten hyvittäminen – esimerkkejä ratkaisukäytännöstä, teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta, Helsinki 2010, s. 70–85). Viime aikoina näitä esityksiä on tehty aiempaa useammin. Ne ovat usein johtaneet kantelijoiden kannalta hyviin lopputuloksiin.

Oikeusasiamiehen hyvitysesityksellä tähdätään siihen, että tapahtunut virhe voidaan hyvittää. Hyvitys on laajempi kuin vahingonkorvauslaissa tarkoitettu vahingon tai vahingonkorvauksen käsite. Oikeusasiamiehen hyvitysesitys voi tarkoittaa myös aineettoman vahingon korvaamista (ns. kärsimyskorvaus). Vahinkojen hyvittäminen oikeusasiamiehen esityksen perusteella on samalla yksi asian sovinnollisen ratkaisun muoto.

Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tehdä yksityiskohtaisempaa analyysiä erilaisista hyvitysten muodoista. Totean kuitenkin, että oikeusasiamiehen esityksiin perustuva hyvitys voi olla ainakin kolmenlainen. *Ensinnäkin* hyvitys voi olla vahingonkorvauslain mukaisen vahingon korvaamista. *Toiseksi* hyvitys voi perustua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan, jos kysymys on sopimukseen perustuvan oikeuden tai vapauden loukkauksesta. *Kolmanneksi* hyvitys voi olla kansallisen lain vastaisesta menettelystä aiheutuneen muunlaisen vahingon tai epäoikeudenmukaisuustuntemuksen, vääryyskokemuksen yms. korvaamista tai hyvittämistä. Sen ei välttämättä tarvitse olla rahallista, vaan se voi olla esimerkiksi anteeksipyyntö.

Edellä todetun perusteella hyvittämisen merkityssisältö ei näin ollen ole ainakaan sillä tavoin täsmällinen, että se voisi olla tämän jakson alussa esiin nostamani soveltamisalan rajauksen (vahingonkorvaus – hyvitysluontoinen korvaus) pohjana – ainakaan mitä tulee oikeusasiamiehen mahdollisuuksiin tehdä hyvitysesityksiä.

Pidän joka tapauksessa tärkeänä, että oikeusasiamiehellä on mahdollisuus erilaisten edellä esiin nostamiini hyvityksiin tähtäävien esitysten tekemiseen, olipa valtiota vastaan tehtyjen vahingonkorvausvaatimusten käsittelyjärjestelmä millainen hyvänsä.

Työryhmän ehdotuksesta voisi käsitykseni mukaan kuitenkin seurata, että myös edellä tarkoittamiani hyvittämisasioita siirtyisi keskitetysti Valtiokonttorin hoidettaviksi. Suhtaudun kuitenkin kaiken kaikkiaan kielteisesti sellaiseen kehitykseen, että oikeusasiamiehen tulisi tehdä hyvitysesityksensä vahingon aiheuttaneen tahon sijasta jollekin ulkopuoliselle keskitetylle taholle. Hyvityksien käsittelyn keskittäminen olisi mielestäni vastoin hyvittämisen perusajatusta eli sitä, että epäoikeudenmukaiseksi koetusta ja todetusta menettelystä vastaa ja hyvityksen perusoikeuden loukkauksesta antaa hallinnossa asioineelle nimenomaan se viranomainen, joka on toiminut epäasiallisesti. Hyvittäminen on eräänlainen asian sovinnollisen ratkaisun muoto, eikä se aina ole rahallista, vaan se voi olla myös aineetonta, esimerkiksi anteeksipyyntö, kuten edellä totesin. Näistä syistä hyvittämisen keskittäminen jollekin yksittäiselle ulkopuoliselle viranomaiselle olisi ajatuksena hyvin vieras.

## 5

### ERÄITÄ MUITA HAVAINTOJA

Siihen nähden, että ehdotetun lain tarkoituksena on parantaa korvauksenhakijan oikeusturvaa ja selkeyttä menettelyä myös heihin nähden, lakiluonnosta voidaan pitää hyvin niukkana: siihen sisältyy vain seitsemän pykälää (soveltamisala, viranomainen, kuuleminen, takaisinperintä, valtiokonttorin oikeus saada tietoja, määräykset ja voimaantulo).

Varsinaisia menettelysäännöksiä on lakiluonnoksessa hyvin vähän. Mielestäni etenkin luonnoksen sivun 31 korvausprosessin kuvaukseen sisältyy useita elementtejä, joista voisi olla selkeyden vuoksi paikallaan säätää lain tasolla. Tällaisia voisivat olla ainakin sovintoneuvottelut, korvauspäätös ja sille vaihtoehtoinen sovintosopimus ja sen vahvistaminen tuomioistuimessa, muutoksenhakukiello Valtiokonttorin päätökseen sekä Valtiokonttorin hallinnollisen korvauspäätöksen ja tuomioistuimessa käsi-

teltävän korvauskanteen suhde. Tässä yhteydessä viitataan esimerkkinä kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 20 §:ään, jossa säädetään lautakunnan päätöksen luonteesta ja valituskiellosta.

Huomioni on kiinnittynyt myös lakiluonnoksen 6 §:n delegointisäännökseen, jonka mukaan valtiovarainministeriö voi antaa tarkempia määräyksiä tämän lain soveltamisesta. Mielestäni voidaan perustuslain 80 §:n näkökulmasta kysyä, perustaako mainittu säännös ehdotetussa muodossaan ministeriölle liian laajan ja yksilöimättömän oikeuden antaa oikeussääntöjä.

Vielä huomioni on kiinnittynyt siihen, että vaikka luonnos on tullut laatia hallituksen esityksen muotoon, siitä puuttuu esityksen suhdetta perustuslakiin arvioiva jakso (ks. esim. PeVL 57/2006 vp).