Suomen tuomariliitto

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Viite: OM lausuntopyyntö VN/18255/2021

Asia: Lausuntopyyntö julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskevasta työryhmämietinnöstä

1. Ehdotusta koskevat yleiset huomiot

1.1. Yleistä

Suomen tuomariliitto ry kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta lausua otsikkoasiasta. Tuomariliitto käsittelee lähinnä eräitä tuomioistuimiin liittyviä menettelyllisiä näkökohtia. Kannanotot tiivistetysti:

- Kannekieltoa ei tule kumota ja muutoksenhakuvaatimus tulee säilyttää ainakin osittain.
- Ehdotusten taloudelliset vaikutukset on selvitettävä yksityiskohtaisesti, erityisesti pakkotoimenpiteiden, perus- ja ihmisoikeuksien hyvittämisen sekä tuomioistuimien resursoinnin osalta. Myös korvausvaatimusten tutkimiseen käytettävä viranomaisten aika ja näin ollen myös tämän ajan vaatima resurssi on pystyttävä arvioimaan tarkasti. Mahdolliset muutokset eivät saa aiheuttaa lisää kuormitusta jo nyt resurssipulasta kärsivälle tuomioistuinlaitokselle.
- Ehdotukset edellyttävät merkittävää jatkovalmistelua ja erityisesti tuomioistuinten asiantuntemuksen käyttämistä jatkovalmistelussa; asiasta tulee järjestää lausuntokierros ennen esityksen antamista eduskunnalle.

Voimassa olevan vahingonkorvauslain mukaan Valtiokonttori voi käsitellä kaikkia tuomioistuinten toimintaan liittyviä korvausvaatimuksia, mutta vaatimukset eivät käytännössä menesty, jos päätös ei ole tullut kumotuksi tai muutetuksi. Lisäksi kannekielto rajaa korvauskanteiden käsittelyn tuomioistuimissa muun ohella päätöksiin, joita on muutettu tai kumottu taikka henkilö on todettu syylliseksi virkarikoksiin. Korvauksia voi lisäksi saada erityislainsäädännön tai esimerkiksi EU-oikeuden perusteella.

Ehdotukset tuomioistuinten toimintaan liittyvien korvausvaatimusten käsittelystä muodostavat vaikeasti hahmottuvan ja monimutkaisen kokonaisuuden. Muutoksenhakuvaatimuksen lieventäminen ja kannekiellon kumoaminen tarkoittaisivat sitä, että Valtiokonttorissa ja/tai tuomioistuimissa jouduttaisiin asiallisesti ja nykyistä laajemmin ratkaisemaan korvausvaatimuksia myös tilanteissa, joissa päätökseen ei ole haettu muutosta tai muutoksenhaku ei ole menestynyt taikka vaatimus kohdistuu virkamiehen menettelyyn. Monista korvausvaatimuksista olisi nähtävissä, että vaatimus ei voi menestyä, mutta vaatimus täytyisi silti käsitellä asianmukaisesti. Tämä edellyttäisi tuomioistuinten merkittävää

lisäresursointia.

Tuomariliitto katsoo, että yleisluonteiselle lainvoimaiseksi jääneiden päätösten (korvausvaatimusten perusteiden näkökulmasta tehtävän) ”uudelleentarkastelun” tarpeellisuudelle ei ole esitetty kovin vakuuttavia perusteita ottaen huomioon tästä aiheutuvat erilaiset haasteet. Jatkovalmistelussa tulisikin tarkemmin pohtia sitä, miksi tuomioistuinten päätösten oikeellisuutta pitäisi ylipäätänsä voida korvausvastuun perusteen selvittämiseksi tutkia uudelleen siltä osin kuin erityissääntely tai esimerkiksi EU-oikeuden oikeusperiaatteet eivät sitä nimenomaisesti edellytä.

2. Ehdotuksen vaikutukset

Kannekiellon kumoamisen taloudelliset vaikutukset on arvioitu verrattain vähäisiksi (s. 123). Mietinnössä ei ole kuitenkaan arvioitu käräjäoikeuksissa ehdotetun muutoksen vuoksi tutkittavaksi tulevien kanteiden määrää ja asioiden käsittelyn edellyttämää tuomioistuinten resurssitarvetta. Muutosta ei voi toteuttaa ilman realistista arviota ja tuomioistuinten lisäresursointia.

Pelkästään ihmis- ja perusoikeuksien väitettyihin loukkauksiin perustuvat vaatimukset eivät tälläkään hetkellä ole mitätön määrä käräjäoikeuksissa vireillä olevissa asioissa. Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeudessa korvauskanteita tai niin sanottuja koppikorvausasioita tuli vuonna 2022 vireille yli 60 kappaletta.

Jo tästä on pääteltävissä, että kannekiellon kumoaminen johtanee vähintään kymmenien, mutta mahdollisesti jopa satojen uusien kanteiden vireillepanoon. Jäljempänä todetusti nämä kanteet täytyisi lähtökohtaisesti käsitellä täysimittaisessa oikeudenkäynnissä, mikä edellyttäisi merkittäviä lisäresursseja.

Vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista maksettavia korvauksia ehdotetaan yhtenäistettäväksi ja laajennettavaksi. Korvauksia jo nyt maksetaan vuosittain 1,5–3,5 miljoonaa euroa (s. 125). Muutosten on tältä osin arvioitu merkitsevän useamman sadan tuhannen euron vuosittaista lisäystä korvauksiin (s. 129). Ehdotusten taloudelliset vaikutukset ovat tältäkin osin selvästi aliarvioitu.

3. Vahingonkorvauslain muutosehdotukset

3.1. Muutoksenhakua koskevan vaatimuksen lieventäminen (3:4)

Mietinnössä on päädytty täsmentämään vahingonkorvauslain 3:4:ää seuraavasti: Jos vahinko julkista valtaa käytettäessä on aiheutettu virheellisellä päätöksellä ja vahinkoa kärsinyt on laiminlyönyt hakea päätökseen muutosta tai oikaisua ilman pätevää syytä, korvaus voidaan evätä siltä osin kuin vahinko olisi voitu tällä tavoin välttää. Korvausta ei kuitenkaan voida evätä siltä osin kuin epäämistä voidaan olosuhteet huomioon ottaen pitää kohtuuttomana.

Pykälän sanamuodon mukaan näyttäisi siltä, että lähtökohtana olisi täysi korvaus, jota harkinnanvaraisesti voitaisiin alentaa tai kokonaan evätä, jos korvauksen vaatija olisi pätevättä syyttä jättänyt hakematta oikaisua tai muutosta. Perusteluissa kuitenkin todetaan, että lähtökohta edelleen olisi, että muutoksenhaun laiminlyönti ilman hyväksyttävää syytä johtaisi korvauksen epäämiseen, jos kohtuusyyt eivät muuta vaadi (s. 160). Perustelujen ja säännöstekstin ristiriita tulee poistaa.

Muutoksenhakuvaatimus sisältää myös ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käytön, jolla on etenkin rikosasioissa myös olennaista merkitystä (s. 125). Sen sijaan muista asiaryhmistä ei ole esitetty selvitystä; esimerkiksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa purkuhakemukset

menestyvät äärimmäisen harvoin. Oletettavasti siviiliprosessuaalisissa asioissa korkeimmassa oikeudessa ylimääräinen muutoksenhaku menestyy vain harvoin. Näin ollen ainakin muissa kuin rikosasioissa lähtökohtainen edellytys ylimääräisestä muutoksenhausta vaikuttaa tarpeettomalta ja kuormittaa ylimpiä tuomioistuimia ja asianosaisia. Lisäksi valituslupajärjestelmissä alemmanasteisten tuomioistuinten päätökset voivat jäädä virheellisiksi myös säännönmukaisessa muutoksenhaussa.

Korvausvaatimuksen käsittelylle ei kannattane asettaa kovin kuormittavia muodollisia vaatimuksia, jos vaatimusta ei joka tapauksessa voida jättää tutkimatta ja suuri osa vaatimuksista ei joka tapauksessa menestyisi. Harkittavissa olisi myös se, että lähtökohtaisesti edellytettäisiin oikaisua ja muutoksenhakua viranomaisen päätökseen, mutta ei valitusluvanvaraista jatkomuutoksenhakua ylimpiin tuomioistuimiin.

Tuomariliiton näkemyksen mukaan ainakin jonkinlainen muutoksenhakuvaatimus on edelleen perusteltu. Edellä todettuun viitaten jatkovalmistelussa olisi vielä aiheellista arvioida erityisesti sitä, olisiko löydettävissä jonkinlaista ”välimallia”, jolla saavutettaisiin muutoksenhakuvaatimuksen keskeiset hyödyt ilman olennaisia haittavaikutuksia.

3.2. Kannekiellon kumoaminen (3:5)

Kannekieltoa ei tule kumota ainakaan tuomioistuimia tai tuomioistuimen henkilökuntaa koskevilta osin.

Kanteet, jotka voimassa olevan lainkohdan nojalla voidaan jättää tuomioistuimessa tutkimatta, ovat helposti tunnistettavia, eivätkä ne aiheuta kovin huomattavaa työmäärää tuomioistuimissa. Jo itse kannekiellon olemassaolo on omiaan torjumaan tällaisten kanteiden vireillepanoa. Kannekiellon kumoaminen antaa signaalin siitä, että jatkossa tällaisia kanteita voidaan rajoituksetta ajaa.

Kannekiellon kumoaminen johtaa siihen, että kanteet täytyy asiallisesti tutkia. Kannetta ei kuitenkaan tyypillisesti voi ratkaista kirjallisesti eikä hylätä OK 5:6.2:n nojalla selvästi perusteettomana. Asioissa tulee siten usein järjestettäväksi myös pääkäsittely, jossa voidaan joutua ottamaan vastaan pitkälti samaa todistelua kuin aiemmassa, korvauskanteen perusteena olevassa oikeudenkäynnissä. Tällaista ”uusintaprosessia” ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Kannekiellon kumoaminen johtaa myös siihen, että alemmat tuomioistuimet joutuvat arvioimaan ylempien tuomioistuimen toimenpiteiden oikeellisuutta, mikä ei ole aivan ongelmatonta. Muutoksenhakuvaatimuksen lieventämisen kautta alemmat tuomioistuimet voisivat niin ikään joutua arvioimaan sitä, olisiko muutoksenhaku tai ylimääräinen muutoksenhaku menestynyt. Jatkovalmistelussa tulee selvittää, onko kannekiellon kumoamiselle painavia perusteita ottaen huomioon vaihtoehtoiset tavat saada korvausta muilla perusteilla.

Tuomariliitto siten vastustaa ehdotusta tuomioistuimen tai tuomarin toimintaan liittyvän kannekiellon kumoamisesta. Muutos edellyttäisi ehdottomasti realistista vaikutusarviota ja tuomioistuinten lisäresursointia. Kannekiellon kumoamiseen liittyy myös ehdotus vastaavasta rajauksesta Valtiokonttorin toimivaltaan. Tällä on pyritty estämään se, että Valtiokonttori hallinnollisena viranomaisena tutkisi tuomiovaltaa käyttävän tuomioistuimen päätöksen oikeellisuutta. Päätösten oikeellisuuden tutkiminen on kuitenkin edellä todetusti hankalaa myös tuomioistuimissa, vaikkakin vaatimukset voinevat vain hyvin harvoin menestyä. Suurin piirtein voimassa olevan oikeustilan säilyttäminen vaikuttaisi siten tältä osin perustellulta.

3.3. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien loukkauksen hyvittäminen (3:7)

Ehdotus on epätäsmällinen vähäisten oikeudenloukkausten hyvittämisen osalta. Ehdotus on myös epäselvä 3:7:n toissijaisuuden osalta. Ehdotusta tulee täsmentää.

Säännöksen sanamuoto on jossain määrin epätarkka ja saattaa johtaa siihen, että loukkausta koskevia kanteita tultaisiin nostamaan oikeudenloukkauksista, joita yleisen oikeustajun mukaan pidettäisiin varsin vähäisinä. Lakiehdotuksen perusteluissa sanotaan, että pelkkä loukkauksen toteaminen voisi lievemmissä tapauksissa olla tapauskohtaisen harkinnan perusteella riittävää, jolloin rahallinen korvaus ei tulisi kysymykseen (s. 166). Tämä ei kuitenkaan selkeästi käy ilmi lain sanamuodosta.

Pykäläehdotus on epätäsmällinen myös siltä osin kuin perusteluissa todetaan, että ehdotettu ihmis- ja perusoikeuden loukkauksen hyvittäminen olisi tarkoitettu toissijaiseksi oikeussuojakeinoksi muihin oikeussuojakeinoihin nähden (s. 164). Esimerkkinä mainitaan muun muassa ehdotetun vapaudenmenetyksiä ja muista pakkotoimista suoritettavia korvauksia koskevan lain nojalla vapaudenmenetyksestä suoritettava korvaus (s. 165). Toisaalta vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista ehdotetun lain perusteluissa todetaan, että laillisen rangaistuksen täytäntöönpanon puuttuminen saattaa oikeuttaa vaatimaan hyvitystä myös vapauteen kohdistuvan ihmisoikeusloukkauksen perusteella (s. 172).

4. Laki vapaudenmenetyksistä ja muista pakkotoimista suoritettavista korvauksista

4.1. Yleiset huomiot

Ehdotus laajentaa merkittävästi valtion ankaraa vastuuta valtion pakkotoimilla aiheutuneista vahingoista, ja ehdotus on periaatteellisesti merkittävä. Esitetyillä ehdotuksilla korvausvastuun perusteet muodostuvat hankalasti tulkittavissa olevaksi kokonaisuudeksi, jossa olennainen merkitys tulee olemaan nimenomaisesti pakkotoimien jälkikäteisellä arvioinnilla. Tämä ei voi olla tarkoituksenmukaista. Korvausasioiden ratkaisemisen työläyttä voi lisätä joidenkin uusien korvattavien tai hyvitettävien vahinkojen määrän selvittäminen ja arviointi. Myös kytkös perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamisen hyvittämiseen (3:7) jää jossakin määrin epäselväksi.

4.2. Pykäläkohtaiset huomiot

Ehdotetussa 5 §:ssä aikaraja epäillyn oikeudesta korvaukseen perusteettoman pakkokeinon käytöstä laskettaisiin 12 tuntiin. Pykälän 2 momentin mukaan huomioon ei kuitenkaan oteta aikaa, jona epäiltyä ei ole kuulusteltu tai häneen kohdistettu muita tutkintatoimia päihtymyksen vuoksi. Rajaus on perusteltu, mutta saattaa aiheuttaa hankalia näytönarviointitilanteita, kun jälkeenpäin joudutaan arvioimaan sitä, milloin epäilty on ollut siinä kunnossa, että häntä olisi voitu kuulla.

Ehdotetun 12 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan korvausta voidaan alentaa, jos vapaudenmenetysaika on vähennetty rangaistuksesta ja 3 momentin mukaan korvaus voidaan evätä, jos sen maksamista ei olisi erityisten syiden vuoksi pidettävä hyväksyttävänä. Perustelujen mukaan tarkoitus on huomattavasti laajentaa valtion ankaraan vastuuseen perustuvaa korvausvelvollisuutta. Lisäksi todetaan, että tarkoitus on, että epäämisperustetta käytettäisiin pidättyvästi (s. 188). Pykälän sanamuodon ja esityksen perusteluiden mukaan tuomittu siis saisi pääsääntöisesti korvausta vapaudenmenetyksen aiheuttamasta kärsimyksestä, vaikka vapaudenmenetysaika vähennetään tuomitusta vankeusrangaistuksesta rikoslain 6:13:n nojalla.

Voimassa olevaa lakia on vakiintuneesti tulkittu niin, että korvausta ei ilman erityistä perustetta makseta silloin, kun henkilö on saanut vastaavan hyvityksen tuomitusta rangaistuksesta, vaikka syyksiluettu teko olisi sellainen, että sen perusteella häntä ei olisi voitu vangita. Ehdotus tässä muodossa johtaisi luultavasti korvausmäärän kasvamiseen ja ”kaksinkertaiseen hyvittämiseen”. Jatkovalmistelussa voisi olla aiheellista pohtia vielä tarkemmin 12 tunnin rajan suhteutumista RL 6:13:n vapaudenmenetysajan vähennykseen.

Ehdotetun 17 §:n mukaan Valtiokonttorin tulee ennen vahingonkorvausasian ratkaisua varata sille viranomaiselle, jonka toimialalla vahinko on aiheutettu, tilaisuus tulla kuulluksi, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Jos asia koskee tuomioistuinta, tilaisuus on varattava Tuomioistuinvirastolle.

Perustelujen mukaan, jos asia koskee tuomioistuinta, tilaisuus tulla kuulluksi olisi varattava Tuomioistuinvirastolle, joka tarvittaessa voi hankkia selvitystä asianomaiselta tuomioistuimelta (s. 198).

Säännöksen viimeisellä virkkeellä ei liene tarkoitettu ehdotonta kuulemisvelvollisuutta, vaan täsmentää sitä, mille taholle kuulemispyyntö lähetetään. Tuomioistuinviraston lienee ajateltu toimivan ”puskurina”, joka käsittelee ja lausuu lyhyesti korvausvaatimuksista. Muuta lisäarvoa Tuomioistuinvirastolla tässä ei liene, koska tulkinnanvaraisissa tilanteissa tarvittaneen lausuntoa asianomaiselta tuomioistuimelta. Suoraviivaisempaa olisi, että tarvittaessa lausuntoa pyydettäisiin suoraan tuomioistuimelta ja toisaalta että Valtiokonttori ei pyytäisi lausuntoa vaatimuksesta, jonka perusteista korvausta vaativa ei itse esittäisi vähintään varteenotettavaa selvitystä. Sikäli kuin Valtiokonttori voisi käsitellä ja hylätä myös melko selvästi perusteettomia korvausvaatimuksia, näissä tilanteissa kuuleminen olisi perusteltua katsoa ilmeisen tarpeettomaksi.

Ehdotetun 23 §:n mukaan Valtiokonttorilla on salassapitosäännösten ja -määräysten estämättä oikeus pyynnöstä saada maksutta … tuomioistuimelta… niiden hallussa olevat korvausasian selvittämiseksi välttämättömät asiakirjat ja tiedot.

Selvää lienee, että tiedonsaantioikeuden ei ole tarkoitettu ulottuvan tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piirissä oleviin asiakirjoihin, esimerkiksi muistioihin, vaikka niistä voisi olla saatavissa tietoja asian selvittämiseksi. Tulkinta seurannee jo sanasta ”välttämättömät”, mutta tämä olisi selvyyden vuoksi hyvä todeta vähintäänkin perusteluissa.

5. Laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Tuomioistuinten riippumattomuus ja laillisuusvalvontanäkökohdat huomioon ottaen Valtiokonttorin ei tule arvioida tuomioistuimiin tai henkilökohtaan kohdistuvia korvausvaatimuksia silloinkaan, kun kysymys ei ole tuomioistuimen päätöksestä aiheutuneesta vahingosta, vaan jostakin muusta virheestä tai laiminlyönnistä. Ehdotetun toimivaltarajauksen soveltamisalaa voisi siten laajentaa esimerkiksi säätämällä rajauksessa ”jos vaatimus koskee tuomioistuimen toimintaan liittyvän vahingon korvaamista”. Valtiokonttorin roolin tulisi olla pääsääntöisesti vain korvauksen suorittaja maksuvelvollisuuden ollessa lain nojalla selvä.

Tuomariliitto vastustaa muutoinkin yksittäisen tuomarin vahingonkorvausvelvollisuuden laajentamista. Tässä yhteydessä vahingonkorvauslain 4 luvun 2 §:n 1 momenttia tulisi muuttaa siten, että jos tuomarin menettely ei ole ollut törkeän huolimatonta, ei vahingonkorvausta ole tuomittava.

Lausunnon valmistelu

Lausuntoa on valmisteltu Tuomariliiton hallituksessa ja oikeuspoliittisessa valiokunnassa.

Lausunnon kirjoittamiseen ovat osallistuneet markkinaoikeustuomari Pekka Savola ja käräjätuomari Petteri Plosila.

Helsingissä 14.3.2023

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry

Anna Pitkänen
puheenjohtaja

Minna Hällström
varapuheenjohtaja

Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry toimii tuomioistuinlaitoksen kehittämiseksi sekä sen merkityksen ja tuomarin riippumattoman aseman säilyttämiseksi yhteiskunnassa. Tuomarikunnan yhteisenä järjestönä Tuomariliitto valvoo ja edistää jäsentensä ammatillisia ja muita yhteisiä pyrkimyksiä.