

ASIA Viranomaismenettely valtion kohdistetun
vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyssä

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 9.1.2006 osoittamassaan kantelukirjoituksessa Valtiokonttorin, Rikosseuraamusviraston, Oikeusrekisterikeskuksen ja oikeusministeriön menettelyä vahingonkorvausasiassa. Kantelijalle käräjäoikeudessa tuomittu sakonmuuntorangaistus oli täytäntöönpantu, vaikka kantelija oli maksanut kyseisen sakon ennen täytäntöönpanoa ulosottoviraston tilille. Kantelija katsoo, että hänen perusteetonta vapaudenmenetystä koskeva vahingonkorvausvaatimuksen käsittely viranomaisissa oli viivästynyt viranomaisten siirreltyä asiaa tarpeettomasti.

SELVITYS

Oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta ja valtiovarainministeriön budjettiosastolta on 10.4.2008 pyydetty selvitys ja lausunto asiasta.

Ulosottojohtajan 6.5.2008 päivätyn lausunnon mukaan oikeusministeriö on lähtökohtaisesti vastuussa ulosottoimeen liittyvistä vahingonkorvausvaatimuksista ja vahingonkorvausten maksamisesta. Lausunnon antaneiden näkemyksen mukaan asiaa käsitelleet viranomaiset ovat siirtäneet asian käsittelyä tarpeettomasti, mikä on johtunut muun ohella siitä, että korvaushakemuksesta ei ole riittävällä selvyydellä ilmennyt syytä korvausperusteen syntymiselle ja että ulosoton tehtävät saattavat olla toiselle hallinnonalalle kuuluvan viraston virkamiehille jossain määrin epäselviä. Lausunnossa katsotaan edelleen, että mainituista syistä virheellisen siirtoketjun syntyminen on ymmärrettävää, mutta ei poista virkamiehen velvollisuutta selvittää toimivaltaista viranomaista asiaa siirtäessään. Lausunnossa todetaan mainitunkaltaisissa vahingonkorvausasioissa käsittelyajan olevan noin kuusi kuukautta ja kantelijan hakemuksen käsittelyn kestäneen noin kymmenen kuukautta. Lausunnossa on katsottu, että kyse on yksittäistapauksesta eikä siitä, että vahingonkorvaussäännöstöä ei yleisesti viranomaisissa tunnetaisi.

Valtiokonttorin toimialajohtaja on 2.5.2008 päivätyssä Valtiokonttorin antamassa selvityksessä todennut, että Valtiokonttorin toimivaltaan kuuluu useiden erilaisten valtion puolesta maksettavien korvausasioiden hoitaminen. Tuossa toiminnassa saadun kokemuksen perusteella useille kansalaisille, heidän oikeusavustajille ja valtionhallinnossa työskenteleville on epäselvää, miten ja miltä viranomaiselta vahingonkorvausta tulisi vaatia silloin kuin kokee tulleensa viranomaistoiminnassa väärinkohdeksi. Tätä epätietoisuutta selvityksen mukaan edesauttaa se, että vahingonkorvausasioiden hoito on valtionhallinnossa hajautettuna eri viranomaisiin ja vain pieni osa hoidetaan keskitetysti Valtiokonttorin toimesta. Selvityksessä todetaan, että Valtiokonttorin käsityksen mukaan olisi aiheellista selvittää,

tulisiko valtion keskittää vahingonkorvaustoimintaa nykyistä selvästi enemmän, jolloin korvauksenhoitoprosessin selkiintymisestä ja korvauskäytäntöjen yhdenmukaistamisesta hyötyisivät asiakkaat. Selvityksen mukaan tämä toisi myös valtiolle kustannussäästöjä ja tuottavuusetua nykytilaan verrattuna.

Valtiovarainministeriön osastopäällikkö on omassa lausunnossaan todennut valtiovarainministeriön yhtyvän Valtiokonttorin selvityksessä lausuttuun.

VASTINE

Kantelija on 24.6.2008 antanut hankittujen lausuntojen ja selvitysten johdosta häneltä 10.6.2008 pyydetyn vastineen, jossa hän yhtyy Valtiokonttorin näkemykseen.

RATKAISU

Oikeuskanslerin toimivallasta

Perustuslain (731/1999) 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tulee muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskansleri ei kuitenkaan voi puuttua viranomaisen toimi- ja harkintavaltansa rajoissa tekemiin päätöksiin. Oikeuskanslerin toimivaltaan sen sijaan kuuluu muun muassa arvioida, onko viranomaisen käyttänyt sille kuuluvaa toimi- ja harkintavaltaa lainmukaisesti. Korvausvaatimusten käsitteleminen ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan.

Tapahtumat ja viranomaisten soveltamat lainkohdat

Kantelija oli maksanut vankeusrangaistukseksi muunnetun sakon Kotkan kihlakunnan ulosottoviraston tilille 16.4.2004. Ulosottoviraston avustavan ulosottomiehen virheestä kyseinen kantelijan maksama summa oli tilitetty virheellisesti ja muuntorangaistus oli sakon maksamisesta huolimatta pantu täytäntöön ja kantelija oli suorittanut neljän päivän sakonmuuntorangaistuksen Vantaan vankilassa 30.11.-4.12.2004.

Vahingonkorvausasia on käsitelty Etelä-Suomen lääninhallituksessa, joka on 14.12.2005 päivätyllä päätöksellään OKH 366A maksanut kantelijalle 500 euron määräisen vahingonkorvauksen. Kantelija on tyytynyt ratkaisuun, eikä hänellä ole vahingonkorvausta koskevilta osin enempiä vaatimuksia. Vahingonkorvaus oli suoritettu vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 2 §:n ja 5 luvun 6 §:n perusteella. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä on säädetty, että julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin aiheuttaman vahingon, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettuja vaatimuksia ei ole noudatettu. Vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n mukaan henkilövahinkoa koskevia vahingonkorvauslain säännöksiä on sovellettava myös sen kärsimyksen

korvaamiseen, jonka on aiheuttanut vapauteen, kunniaan tai kotirauhaan kohdistunut taikka muu sen kaltainen rikos. Etelä-Suomen lääninhallitus katsoi, että vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:ää oli kohtuullista soveltaa myös kantelijan tapauksessa, vaikka aiheetonta vapauden menetystä ei ollut lainkohdan tarkoittamalla rikoksella aiheutettu.

Käytettävissä olevasta aineistosta käy ilmi, että käräjäoikeudesta saadun ohjeistuksen mukaisesti kantelijan vahingonkorvausvaatimus oli toimitettu Valtiokonttoriin 21.2.2005. Valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n mukaan Valtiokonttorin tehtävänä on, ellei jonkin asian osalta ole toimivallasta muutoin säädetty muun muassa huolehtia valtion eläke- ja vahingonkorvausasioista. Valtiokonttorin antamasta selvityksestä ilmenee periaate, jonka mukaan vahingonkorvausasioiden osalta tämä tarkoittaa, että Valtiokonttorin toimivallasta tulee olla säädetty asiaan liittyvässä erityislaissa, esimerkiksi nyt kyseessä olevassa syyttömästi vapauden menettäneiden korvausta koskevassa laissa, tai että toimivallasta on muutoin erikseen määrätty. Tämän perusteella yleiseen vahingonkorvauslakiin perustuvat, valtion toiminnoissa tapahtuvista väitetyistä virheistä johtuvat vahingonkorvausvaateet eivät kuulu Valtiokonttorin toimivaltaan.

Valtiokonttorin selvityksestä ilmenee edelleen, että Valtiokonttori oli käsitellyt asian syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annetun lain (422/1974) nojalla. Valtiokonttorin toimivallasta lain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa on säädetty mainitun lain 6-6 c §:ssä. Selvityksen mukaan Valtiokonttori katsoi, että kyseisen lain 1 ja 3 §:ssä säädetty edellytykset korvauksen maksamiselle eivät täyttyneet. Valtiokonttorin päätöksestä ilmenee, että päätökseen oli liitetty kyseisen lain 6a §:n edellyttämä valitusosoitus, jonka mukaan Valtiokonttorin hylätessä vahingonkorvaushakemuksen vahingonkorvauksen hakijalla on oikeus nostaa asiassa vahingonkorvauskanne käräjäoikeudessa valtiota vastaan siten kun laissa tarkemmin säädetään. Valtiokonttori oli päätöksensä jälkeen valitusosoituksen antamisen lisäksi siirtänyt korvausasian 24.2.2005 Rikosseuraamusvirastoon käsiteltäväksi, koska Rikosseuraamusviraston tehtäviin rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain (135/2001) 3 §:n mukaan kuuluu muun muassa rangaistusten täytäntöönpanon johtaminen, minkä vuoksi Valtiokonttori on pitänyt Rikosseuraamusvirastoa oikeana viranomaisena käsittelemään asiaa. Valtiokonttorin käsityksen mukaan kantelijan hakemuksen perusteella on näyttänyt mahdolliselta, että asiassa on ollut kyse viranomaisen sakon muuntorangaistuksen täytäntöönpanossa tapahtuneen virheen johdosta vaadittavasta vahingonkorvauksesta.

Vastoin Valtiokonttorin kantaa Rikosseuraamusviraston käsityksen mukaan Rikosseuraamusvirastolla ei ollut toimivaltaa asiassa, koska kyse ei ollut siitä, että vankeusrangaistukseksi muunnetun sakkorangaistuksen täytäntöönpanossa olisi menetelty virheellisesti. Rikosseuraamusvirastosta asia oli siirretty 10.3.2005 Oikeusrekisterikeskukselle. Rikosseuraamusvirasto viittasi siirtopäätöksessään sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 3

§:ään, jonka mukaan Oikeusrekisterikeskuksen tehtävänä on huolehtia sakon täytäntöönpanosta ja käyttää muutenkin valtion puhevaltaa Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöön pantavina oleviin seuraamuksiin liittyvissä asioissa.

Oikeusrekisterikeskus siirsi kuitenkin kantelijan hakemuksen edelleen 18.4.2005 oikeusministeriölle todeten siirtopäätöksessään, että ulosottoviraston tilille suoritettu maksu oli väärin tilitetty ja tämän seurauksena muuntorangaistus oli tapahtuneesta maksusta huolimatta pantu täytäntöön. Oikeusrekisterikeskuksen oikeusministeriölle osoittamasta siirtoa koskevasta kirjeestä ei ilmene, minkä lainkohdan nojalla vahingonkorvausasia tulisi käsitellä eikä tarkempaa oikeudellista perustetta, jonka nojalla Oikeusrekisterikeskus katsoi, että vastoin Rikosseuraamusviraston kantaa sillä ei ole toimivaltaa käsitellä asiaa.

Oikeusministeriön selvityksestä ilmenee, että oikeusministeriössä asia oli ensin osoitettu kriminaalipoliittiselle osastolle, josta se 25.5.2005 siirrettiin oikeushallinto-osastolle, koska kyse oli ulosoton toimenpiteestä. Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto siirsi 28.6.2005 kyseisen ulosottoa koskevan vahingonkorvausasian Etelä-Suomen lääninhallituksen oikeushallinto-osaston käsiteltäväksi. Lääninhallituksen päätöksellä 14.12.2005 kantelijalle suoritettiin vahingonkorvauksena 500 euroa edellä mainituin perustein. Oikeusministeriön antamasta lausunnosta ilmenee, että vahingonkorvausasioiden siirto lääninhallitukseen perustuu ministeriön omaan harkintaan.

Kannanotto

Hyvän hallinnon perusteista on säädetty hallintolain (434/2003) 2 luvussa. Mainitun luvun 7 §:ssä on säädetty palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta; asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Yksittäisestä virkamiehestä on valtion virkamiehistä annetun lain (750/1994) 14 §:ssä säädetty, että virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta on säädetty puolestaan hallintolain 31 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Kantelijan vahingonkorvausasian käsittelyä siirtäneet Valtiokonttori, Rikosseuraamusvirasto, Oikeusrekisterikeskus ja oikeusministeriö ovat mielestäni toimineet hallintolaissa säädetyn palvelu- ja yhteistoimintavelvoitteen vastaisesti, koska ne ovat jättäneet riittävän huolellisesti selvittämättä, mikä olisi ollut toimivaltainen taho käsittelemään kantelijan vahingonkorvausvaatimusta. Tämän vuoksi kantelijan vahingonkorvausasian käsittelyä on siirretty tarpeettomasti ja asian käsittely on viivästynyt. Jälkikäteen asiaa arvioidessani mielestäni

on epätydyttävää, että oikeusministeriön hallinnonalan viranomaiset eivät ole voineet joustavammin keskinäisesti selvittää, minkä saman hallinnonalan viranomaisen toimivaltaan asia kuuluu. Hyvän hallinnon perusteiden ja niihin kiinteästi liittyvän asian viivytyksettömän käsittelyn turvaamiseksi voidaan mielestäni edellyttää, että viranomaisen ennen asian siirtoa selvittää vastaanottavan viranomaisen kannan siirtoon ja että viranomaiset tarvittaessa yhteisesti selvittävät asian siirtoon liittyvät oikeudelliset kysymykset. Tätä näkemystäni perustelen myös hallintolain 10 §:ssä säädetyllä viranomaisille asetetulla yhteistyövelvoitteella. Kyseisen lainkohdan mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotohtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Yhteistyön merkitys korostuu mielestäni kantelijan tapauksessa, koska viranomaisyhteistyön puute on käsitykseni mukaan keskeisesti vaikuttanut kantelijan vahingonkorvausasian käsittelyn viivästymiseen. Viranomaisten toiminnan seurauksena kantelijan asian käsittely on kantelijasta riippumattomasta syystä viivästynyt noin neljä kuukautta asian käsittelyn kestänyt yhteensä noin kymmenen kuukautta.

Valtiovarainministeriön antamasta selvityksestä ja lausunnosta ilmenevän näkemyksen mukaan asiaan on vaikuttanut myös se, että vahingonkorvausasioiden käsittely valtionhallinnossa on hajautettuna useisiin viranomaisiin ja tämä osaltaan aiheuttaa sen, että myös valtionhallinnossa työskenteleville lainsäädäntö ja käytänteet ovat jossain määrin epäselviä. Valtiovarainministeriön näkemystä tukee mielestäni edellä kohdassa Tapahtumat ja viranomaisten soveltamat lainkohdat kuvattu viranomaisten pitkä siirtoketju viittauksineen mainittuihin lainkohtiin. Toisaalta oikeusministeriön ja sen hallinnonalan viranomaisten menettelyä arvioitaessa on muistettava, että oikeusministeriö on osaltaan vastuussa asiaan liittyvän lainsäädännön ja siihen liittyvän viranomaisohjauksen asianmukaisuudesta. On myös selvää, että säädösten vaikeaselkoisuus ei poista viranomaisen velvollisuutta huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Perusoikeusnäkökulmasta kyse on ollut perustuslain 7 §:ssä turvatun keskeisen perusoikeuden, henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden loukkaamisen hyvittämisestä. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Edelleen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Asiaa arvioidessani olen edellä mainitun ohella ottanut huomioon, että käytettävissä olevan selvityksen perusteella viranomaiset ovat hallintolain 21 §:n edellyttämällä tavalla kuitenkin pyrkineet määräjassa selvittämään asian käsittelystä vastuussa olevaa toimivaltaista tahoja ja kohtuullisessa ajassa siirtäneet oma-aloitteisesti asian toimivaltaisena pitämänsä viranomaisen ratkaistavaksi ja ilmoittaneet siirrosta kantelijalle.

Tämän perusteella sekä kantelijan vahingonkorvausasian kokonaiskäsittelyaika huomioiden katson, että kyseisten viranomaisten toiminta on ollut moitittavuudeltaan siinä määrin vähäistä, että se ei anna aiheutta enempään toimenpiteisiin kuin kiinnittää jäljempänä mainituin tavoin kyseisten viranomaisten huomiota huolellisuuteen valtioon kohdistuvien vahingonkorvausasioiden käsittelyssä.

TOIMENPITEET

Kiinnitän vastaisen varalle Valtiokonttorin, Rikosseuraamusviraston, Oikeusrekisterikeskuksen ja oikeusministeriön huomiota hallintolain edellyttämään palveluperiaatteeseen ja yhteistyövelvoitteeseen valtioon kohdistuvien vahingonkorvausasioiden käsittelyssä. Pyydän lisäksi oikeusministeriötä ja valtiovarainministeriötä yhteisesti selvittämään 31.12.2008 mennessä mahdollista tarvetta selkeyttää valtioon kohdistettavien, lainkäyttöä koskevien vahingonkorvausvaatimusten käsittelyyn liittyvää menettelyä tai ainakin tarkentaa asiaan liittyvää viranomaisohjeistusta. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni oikeusministeriöön ja valtiovarainministeriöön tiedoksi ja toimenpiteitä varten.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen

Vanhempi
oikeuskanslerinsihteeri Petri Rouhiainen