Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksen 147/2022 vp johdosta

OTT, prof. Olli Norros

1. Allekirjoittaneelta on pyydetty lausuntoa ”lakivaliokunnan toimialaan liittyvistä seikoista, erityisesti liittyen seuraamuksiin, oikeusturvaan, vahingonkorvaukseen sekä suhteesta rikosasioiden käsittelyyn ja rikosprosessiin”. Kohdistan tarkastelun oman asiantuntemukseni mukaan vahingonkorvausoikeudellisiin ja muihin velvoiteoikeudellisiin kysymyksiin. Esitän kunnioittavasti seuraavat huomiot.
2. Sääntelyn tavoite, eli kattavan vahingonkorvaussuojan luominen yhtäältä ilmoituksista johtuvien laittomien vastatoimien ja toisaalta perättömien ilmoitusten varalle, on vahingonkorvausoikeudellisesti varsin vaativa, koska sääntelyn tulisi kattaa paljon keskenään erilaisia oikeussuhdetyyppejä, muun muassa työ- ja muita sopimussuhteita sekä sopimuksenulkoisia suhteita. Niin kuin on tunnettua, vahingonkorvausvastuun sääntely eriytyy yleensä voimakkaasti sen mukaan, minkälaisesta oikeussuhdetyypistä on kysymys. Lausutusta taustasta seuraa, että jos samalla vahingonkorvaussääntelyllä on tarkoitus kattaa toisistaan poikkeavia oikeussuhdetyyppejä, erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että ehdotettava sääntely sopisi mahdollisimman johdonmukaisella tavalla eri oikeussuhdetyyppejä koskeviin yleisiin vahingonkorvausoikeudellisiin sääntöihin ja periaatteisiin.
3. Tähän haasteeseen on pystytty vastaamaan lausunnon kohteena olevassa hallituksessa esityksessä mielestäni yleisesti ottaen varsin hyvin. Vaikuttaa järkevältä, että ehdotettavan lain mukainen vahingonkorvaus koskee ainoastaan henkilö- tai esinevahingosta riippumatonta taloudellista vahinkoa. Tämä sääntelyratkaisu yksinkertaistaa suhdetta vahingonkorvauslakiin, koska vahingonkorvauslain pääpaino on nimenomaan muunlaisen vahingon kuin henkilö- tai esinevahingosta riippumattoman taloudellisen vahingon eli *puhtaan varallisuusvahingon* korvaamisessa. Saatetaan kuitenkin kysyä, tulisiko ehdotettavan lain 26.1 §:ssä käyttää johdonmukaisuuden vuoksi vastaavaa sanamuotoa kuin vahingonkorvauslain 5:1:ssä, jossa siis puhutaan ”taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon”. Ehdotettavan lain ilmaus ”taloudellinen vahinko” on jossakin määrin altis väärinymmärryksille, vaikka asia selitetäänkin hallituksen esityksessä.
4. Ehdotettavan lain 26.1–2 §:n mukaan vahingonkorvausvastuun syntyminen tämän lain nojalla edellyttää vahingonaiheuttajan tahallista menettelyä. Hallituksen esityksen (s. 184) mukaan tahallisuuden käsitettä arvioitaisiin vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Tämä lähtökohta on mielestäni järkevä. Myöhemmin samassa kappaleessa esitetään kuitenkin tahallisuuden sisällöstä ajatuksia, jotka eivät nähdäkseni vastaa yleisiä oppeja. Esitöissä todetaan tahallisuuden arvioinnissa olevan olennaista ”se, onko henkilö ilmoittanut tai julkistanut vääriksi tietämiään tietoja siitä huolimatta, että hänen *tulisi ymmärtää* niiden voivan vahingoittaa ilmoituksen kohdetta. Jos henkilö ei ole eikä hänen *olisi pitänyt olla tietoinen* siitä, että ilmoitetut tiedot ovat vääriä, kyse ei ole tahallisesta menettelystä” (korostukset tässä). Korostetut kohdat eivät liity tahallisuuden tunnusmerkistöön vaan huolimattomuuden tunnusmerkistöön. Yleisten oppien mukaan tahallista menettelyä on sellainen, jossa mieltää toimivansa väärin.[1] Huolimatonta menettelyä on puolestaan sellainen, jossa henkilö ei tiedä toimivansa väärin, mutta jossa hänen olisi tämä tullut käsittää, jos hän olisi toiminut vaadittavalla huolellisuudella. Lakiteksti itsessään on tältä osin selkeä, mutta edellä kuvattu esitöiden sisäinen ristiriitaisuus voi aiheuttaa tulkintaongelmia käytännössä.

[1] Ks. tarkemmin esimerkiksi Vilja Hahto, Tuottamus vahingonkorvausoikeudessa. WSOYpro 2008, s. 101–102.

5. Lakiehdotuksen 26.5 §:n mukaan muun muassa vahingonkorvauksen sovittelu määräytyy vahingonkorvauslain mukaan. Niin kuin esitöissäkin huomautetaan, vahingonkorvauslain 2:1.2:n mukaan vastuuta tahallisesti aiheutetusta vahingosta ei sovitella, ”jollei erityisistä syistä harkita kohtuulliseksi alentaa korvausta”. Koska ehdotettavan lain nojalla voidaan korvata vain tahallisesti aiheutettuja vahinkoja, lausutusta seuraa, ettei ehdotettavaan lakiin perustuvaa korvausvastuuta voitaisi sovitella muuten kuin poikkeuksellisesti.
6. Tällainen sääntö voi olla paikallaan tilanteissa, joissa ilmoittajaan on kohdistettu laittomia vastatoimia. Saatetaan kuitenkin kysyä, tulisiko sovittelulle olla hieman enemmän sijaa tilanteessa, jossa yksityishenkilö on tehnyt esimerkiksi hetken mielijohteesta kiusantekotarkoituksessa entisestä työnantajastaan perättömän ilmoituksen. Tällaisessa tilanteessa ilmoittajan korvausvastuu ilmoituksen kohteen varallisuusvahingosta ilman normaalia sovittelumahdollisuutta muuten kuin poikkeussyin voi ainakin periaatteessa joskus johtaa kohtuuttomaan laajaan korvausvastuuseen. Ongelmia voidaan toki hallita myös ”erityisistä syistä” -kriteerin tarkoituksenmukaisen tulkinnan kautta. Samoin yleinen periaate siitä, että korvausvastuu voi kattaa vain vahingonaiheuttajan ennakoitavissa olevat vahingot, rajaa korvausvastuun määrää.
7. Lakiehdotuksen 34 §:ssä säädetään vastatoimien kohteeksi joutuneen henkilön tai henkilön, jonka lain mukainen ilmoittaminen on yritetty estää, oikeudesta hyvitykseen. Säännöksen 5 momentin mukaan hyvitystä määrättäessä ”on otettava huomioon mahdollinen samasta teosta tämän tai muun lain nojalla henkilöön kohdistuvan loukkauksen vuoksi tuomittu tai maksettavaksi määrätty korvaus tai hyvitys”.
8. Säännös on mielestäni tarpeettoman epäselvä. Epäselvää on ensinnäkin se, koskeeko huomioon ottamisen mahdollisuus ainoastaan *kärsimystä* tai muuta *aineetonta vahinkoa*, joka johtuu laissa tarkoitettavalla tavalla ”henkilöön kohdistuvasta loukkauksesta”, vai myös muuta vahinkoa. Lain esitöiden perusteella käsitän, että myös aineellisen vahingon korvaus voi vaikuttaa lakiehdotuksen 34 §:n mukaisen hyvityksen määrään. Toinen kysymys on, mitä ”huomioon ottaminen” tarkkaan ottaen merkitsee. Ymmärtääkseni tarkoitus on, että vahingonkorvaus ja hyvitys käsitetään ainakin osin päällekkäiseksi, jolloin kumpaakin ei voisi saada samaan aikaan täysimääräisenä, mutta epäselväksi jää, miten vahingonkorvauksen ja hyvityksen päällekkäisyyttä arvioidaan.
9. Tähän liittyen voidaan myös kysyä, muuttuuko arviointi, jossa ensin on maksettu hyvitystä, ja vasta tämän jälkeen vaaditaan vahingonkorvausta. Vahingonkorvaussäännöksessä tai sen esitöissä ei viitata siihen, että jo saatu hyvitys tulisi ottaa huomioon vahinkoa määritettäessä. Tätä vastaan puhuisi myös se, että hallituksen esityksen (s. 195) mukaan hyvityksessä ei ole kysymys vahingonkorvauksesta. Toisaalta jos vahingonkorvausta määritettäessä aiempaa hyvitystä ei otettaisi huomioon, vahingonkärsijän kannattaisi ensin vaatia hyvitystä ja vasta sitten vahingonkorvausta, koska vahingonkorvausarvioinnissa aiempaa hyvitystä ei otettaisi huomioon päinvastoin kuin hyvitysarvioinnissa aiempi vahingonkorvaus. Tällainen sääntely ei kuitenkaan vaikuta tarkoituksenmukaiselta.
10. Ongelman ratkaisemiseksi voisi olla tarpeellista erottaa vahingonkorvaus ja hyvitys vielä selkeämmin toisistaan niin, että hyvitys olisi nimenomaisesti todettavalla tavalla korvausta vain aineettomasta vahingosta, kun taas lakiehdotuksen 26 §:n mukainen vahingonkorvaus olisi esityksen mukaisesti korvausta ainoastaan aineellisesta vahingosta. Tällöin lakiehdotuksen 34.5 §:ssä voisi lisäksi täsmentää, että mahdollisuus aiemman vahingonkorvauksen tai hyvityksen huomioon ottamiseen 34.5 §:n mukaisessa hyvityksen arvioinnissa koskee ainoastaan mahdollista aineettoman vahingon korvausta – käytännössä siis vahingonkorvauslain perusteella – tai aineellisesta vahingonkorvauksesta riippumatonta hyvitystä. Vahingonkorvaussäännös 26 §:ään vastaavaa mainintaa ei tarvittaisi, koska säännös koskee todetulla tavalla vain aineellista vahinkoa.
11. Vahingonkorvaukseen sovellettavasta vanhentumisajasta säädetään lakiehdotuksen 27 §:ssä ja hyvitykseen sovellettavasta vaatimus- tai kanneajasta 35 §:ssä. Säännöksiin liittyy nähdäkseni tiettyjä ongelmia.

12. Ensimmäinen kysymys on, tarvitaanko lakiehdotukseen ylipäänsä erityisiä vanhentumissääntöjä, vai voitaisiinko asia jättää määräytymään velan vanhentumisesta annetun lain (15.8.2003/728) yleisten sääntöjen mukaan, mahdollisesti asiaa täsmentävin lakiviittauksin selventäen. Vallitseva käsitys on jo pitkään ollut se, että Suomessa voimassa olevaan oikeuteen sisältyy tarpeettoman paljon erityisiä saamisen vanhentumisaikoja. Erityisten vanhentumisaikojen suuri määrä lisää sääntelyn monimutkaisuutta, epäjohdonmukaisuutta ja tulkinnallisia epäselvyyksiä.[2]
13. Vaikka hyväksyttäisiinkin se, että ehdotettavaan lakiin sisällytetään erityisiä vanhentumisaikoja, näyttää joka tapauksessa tarkoituksettomalta, että vahingonkorvaukseen ja hyvitykseen sovelletaan keskenään erilaisia sääntöjä. Ensisijaisesti sovellettavan vanhentumisajan pituus on molemmissa tilanteissa sama kolme vuotta, mutta määräajan käynnistymisen periaate vaihtelee. Vahingonkorvauksessa alkamisajankohta on se hetki, jolloin vahingonkärsijä sai tai hänen olisi pitänyt saada tietää kielletystä menettelystä laissa tarkemmin säädettävällä tavalla (lakiehdotuksen 27 § 1 ja 3 mom.) Alkamisajan määräytymisperuste on sinänsä järkevä, mutta se ei juuri poikkea siitä, miten asia määräytyisi vanhentumislain 7.1 §:n mukaan, jos erityissäännöstä ei olisi.
14. Hyvityksen osalta vanhentumisajan alkamishetki näyttäisi olevan lakitekstin perusteella lainvastaisen teon tapahtumisen hetki riippumatta siitä, milloin teko on tullut tai se olisi edes voinut tulla vahingonkärsijän tietoon. Tulkintaa kuitenkin hämärtää esitöiden esimerkki, jonka mukaan esimerkiksi työsopimuksen laittoman irtisanomisen yhteydessä ”kanneaika alkaisi kulua, kun työntekijä *on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt saada tietää* työsopimuksen irtisanomisesta” (korostus tässä). Esimerkki viittaa siihen, että toisin kuin lain sanamuoto antaisi ymmärtää, vahingonkärsijän tietoisuudella loukkauksesta voisi kuitenkin olla vaikutusta vanhentumisajan alkamishetkeen.
15. Sääntelyn mainitun tulkinnanvaraisuuden lisäksi oma mahdollinen ongelmansa on vielä se, että jos hyvitystä koskeva vanhentumisaika alkaa kulua oikeudenvastaisen teon tapahtumisesta siitä riippumatta, milloin vahingonkärsijä saa asiasta tiedon, sääntö voi periaatteessa johtaa ristiriitaan EU-oikeudellisen *tehokkuusperiaatteen* kanssa. Tehokkuusperiaate merkitsee sitä, että sikäli kuin jonkun EU-oikeuteen perustuvan oikeuden toteuttaminen on alisteinen kansallisen oikeuden menettely- ja muille säännöille, kansalliset säännöt eivät saa tehdä oikeuden toteuttamisesta *käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa*. Tehokkuusperiaate on otettava huomioon, koska ehdotetun lain vahingonkorvaus- ja hyvityssääntöjen perusta on direktiivissä 2019/1937 (EU).
16. Lienee melko harvinaista, että lakiehdotuksen perusteella hyvitykseen oikeutettu pysyisi tietämättömänä kielletyistä vastatoimista yli kolmen vuoden ajan. Näin voi kuitenkin käydä esimerkiksi silloin, jos henkilön valinta johonkin ylempään tehtävään torjutaan tämän tekemän ilmoituksen vuoksi ilman, että henkilölle itselleen kerrotaan asiasta. Jos vastatoimen tapahtuminen pysyisi salassa yli kolme vuotta, lakiehdotuksen 35 § tekisi tyhjäksi oikeuden saada hyvitystä, mikä todennäköisesti johtaisi säännöksen sivuuttamiseen tehokkuusperiaatteen nojalla.[3]
17. Keskeinen epäselvyyden aihe 35 §:ssä liittyy myös siihen, millä tavalla osapuolet voivat katkaista tai keskeyttää vanhentumisajan kulumisen. Lain sanamuodossa puhutaan vain hyvityksen ”vaatimisesta”, mikä viittaisi siihen, että oikeutemme pääsääntöjen mukaisesti maksun vapaamuotoinenkin vaatiminen riittäisi vanhentumisajan katkaisemiseksi. Lakiehdotuksen perusteluissa (s. 196) sen sijaan puhutaan johdonmukaisesti *kanneajasta* eli sellaisesta määräajasta, jonka katkaiseminen ei ole mahdollista muuten kuin vanhentumislain 11 §:ssä tarkoitettavien oikeudellisten katkaisutoimien kautta (vanhentumislain 2.3 §). Vahingonkorvauksen vanhentumista koskevassa 27 §:ssä ei ole säännöksiä vanhentumisen katkaisusta, mikä johtaa vanhentumislain 2.1 §:n perusteella (*e contrario*) sii-

[2] Ks. esimerkiksi Olli Norros, Velvoiteoikeus. Toinen, uudistettu painos. Alma Talent 2018, s. 451–452 viitteineen.

[3] Ks. kansallisen vanhentumissäännöksen hyväksyttävyyden arvioinnista tehokkuusperiaatetta vasten Olli Norros, Admissibility of a National Limitation Period Under the Principle of Effectiveness in EU Law, 28 European Review of Private Law 2020, s. 1113–1142.

hen, että vanhentumislain katkaisua koskevat säännöt (10–11 §) soveltuvat. Toisin sanoen, vahingonkorvausvelan vanhentumisen katkaisu olisi mahdollista myös vapaamuotoisesti esimerkiksi velallisen tunnustuksen tai velkojan muistutuksen kautta. Tämä kuulostaa sinänsä järkevältä, mutta olisi mielestäni epätarkoituksenmukaista, että osa samaan lakiin perustuvista saatavista tulisi katkaista kanneteitse ja osaan riittäisi vapaamuotoinen katkaisu. Epäjohdonmukainen sääntely olisi omiaan aiheuttamaan tarpeettomia oikeudenmenetyksiä.

18. Lakiehdotuksen vanhentumissäännöt tulisikin minusta miettiä kokonaan uusiksi. Vanhentumislainsäädännön kokonaisuuden kannalta parasta olisi, jos vahingonkorvauksen ja hyvityksen vanhentuminen jätettäisiin määräytymään suoraan vanhentumislain 7 §:n mukaan, mutta tähän liittyisi tiettyjä epäselvyyden aiheita ottaen erityisesti huomioon, että lakiehdotuksen perusteella korvausta voi saada niin sopimusperusteisessa kuin sopimuksenulkoisessakin suhteessa ja joko vahingonkorvauksen tai hyvityksen muodossa. Tätä taustaa vasten saattaa olla sittenkin perusteltua sisällyttää säädettävään lakiin erityissäännöksiä korvauksen ja hyvityksen vanhentumisesta. Jos näin tehdään, säännöksen tulisi kattaa sekä vahingonkorvaus että hyvitys ja olla muutenkin mahdollisimman yksinkertainen. Mahdollista olisi säätää esimerkiksi siitä, että ”tähän lakiin perustuva vahingonkorvaus tai hyvitys vanhentuu kolmen vuoden kuluessa siitä, kuin korvaukseen tai hyvitykseen oikeutettu sai tai hänen olisi pitänyt saada tieto saatavansa perustana olevasta lainvastaisesta menettelystä. Vahingonkorvaus- tai hyvityssaatavan vanhentuminen on kuitenkin katkaistava ennen kuin kymmenen vuotta on kulunut lainvastaisen menettelyn tapahtumisesta”.
19. Minulla ei ole huomauttamista lakiehdotuksen 27.2 §:n säännöstä siitä, että sikäli kuin lainvastainen vastatoimi on ilmennyt työsuhteen perusteettomana päättämisenä, korvaussaatava vanhentuu työsopimuslain (26.1.2001/55) säännösten mukaisesti. Poikkeussääntö sinänsä monimutkaistaa lakiehdotukseen perustuvien oikeuksien vanhentumissääntelyä, mutta sitä perustelee johdonmukaisuus suhteessa työsuhteen päättymistä koskeviin yleisiin sääntöihin.

Helsingissä 4.10.2022

Olli Norros
OTT, vakuutus- ja vahingonkorvausoikeuden professori
Helsingin yliopistossa