

# Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu

*oikeusministeriö  
justitieministeriet*



# Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu



12.7.2010

**Julkaisun nimi** Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu**Tekijä** Suvianna Hakalehto-Wainio**Oikeusministeriön julkaisu** Selvityksiä ja ohjeita **Sarjanumero** 59/2010**OSKARI numero** OM 19/41/2007 **HARE numero**  
**ISSN-L** 1798-7059  
**ISSN (nid.)** 1798-7059 **ISSN (PDF)** 1798-7067  
**ISBN (nid.)** 978-952-466-992-4 **ISBN (PDF)** 978-952-466-993-1**Asia- ja avain-  
sanat** Vahingonkorvaus, julkisyhteisö**Tiivistelmä**

Selvityksessä tarkastellaan julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun sääntelyn toimivuutta ja sääntelyn mahdollisia kehitystarpeita. Selvityksessä arvioidaan, miten sääntely ja sen soveltamiskäytäntö vastaavat niitä vaatimuksia, joita julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuulle on perusteltua asettaa. Arvioinnin kohteena ovat standardisäännös, muutoksenhakuvaatimus, kannerajoitus, viranomaisneuvontaa koskevaa oikeustila sekä tarve korvata perus- ja ihmisoikeusloukkaukset ja julkisyhteisön aiheuttama kärsimys.

Selvityksessä analysoidaan julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun vallitsevaa oikeustilaa suhteessa vahingonkorvausoikeuden kehityspiirteisiin, hallinto-oikeudelliseen sääntelyyn, perusoikeuksien oikeustilalle asettamiin vaatimuksiin sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EY-oikeuden jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun kansalliselle oikeudelle asettamiin velvoitteisiin.

Selvityksessä puolletaan standardisäännöksen, muutoksenhakuvaatimuksen ja kannerajoituksen kumoamista. Vahingonkorvauslakiin suositetaan otettavaksi säännökset virheelliseen viranomaisneuvontaan liittyvästä korvausvastuusta, perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaamisesta sekä julkisen vallan käyttäjän toiminnassa aiheutuneesta, VahL 5:6 §:ssä tarkoitettusta, kärsimyksestä.

Koska kysymyksessä on yksityisen vahinkoa kärsineen oikeusturva suhteessa vahinkoa aiheuttaneeseen julkisen vallan käyttäjään, selvityksessä korostetaan tarvetta säännellä julkisen vallan käyttäjän korvausvastuusta tavalla, joka johtaa ymmärrettävään, mahdollisimman ennakoitavaan ja yhdenmukaiseen korvauskäytäntöön.

12.7.2010

<b>Publikationens titel</b>	Det offentliga samfundets skadeståndsansvar		
<b>Författare</b>	Suvianna Hakalehto-Wainio		
<b>Justitieministeriets publikation</b>	Utredningar och anvisningar	<b>Serienummer</b>	59/2010
<b>OSKARI nummer</b>	OM 19/41/2007	<b>HARE nummer</b>	
<b>ISSN-L</b>	1798-7059		
<b>ISSN (häft.)</b>	1798-7059	<b>ISSN (PDF)</b>	1798-7067
<b>ISBN (häft.)</b>	978-952-466-992-4	<b>ISBN (PDF)</b>	978-952-466-993-1
<b>Sak- och nyckelord</b>	skadestånd, offentligt samfund		
<b>Referat</b>	<p>I utredningen betraktas hur väl regleringen om offentliga samfunds skadeståndsansvar fungerar och om det finns eventuella utvecklingsbehov i fråga om denna reglering. I utredningen bedöms hur regleringen och dess tillämpningspraxis motsvarar de krav som med fog kan ställas på offentliga samfunds skadeståndsansvar. Standardbestämmelsen, kravet på ändringssökande, restriktionen som gäller väckande av talan, rättsläget kring myndighetsrådgivning samt behovet att ersätta kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna och lidande orsakat av ett offentligt samfund bedöms i utredningen.</p> <p>I utredningen analyseras det rådande rättsläget av offentliga samfunds skadeståndsansvar i förhållande till utvecklingstrender inom skadeståndsrätten, den förvaltningsrättsliga regleringen, de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna ställer på rättsläget samt de förpliktelser som den europeiska människorättskonventionen och medlemsstaternas skadeståndsansvar i EG-rätten ställer på den nationella rätten.</p> <p>Upphävandet av standardbestämmelsen, kravet på ändringssökande och restriktionen om väckande av talan understöds i utredningen. Det rekommenderas att i skadeståndslagen ska intas bestämmelser om skadeståndsansvaret vid felaktig myndighetsrådgivning, ersättning för kränkning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt lidande avsett i 5 kap. 6 § i skadeståndslagen som orsakats i de offentliga samfundens verksamhet.</p> <p>Eftersom det är fråga om rättsskyddet för privatperson som lidit skada i förhållande till ett offentligt samfund som orsakat skada, framhävs det i utredningen att det finns ett behov av att reglera offentliga samfunds skadeståndsansvar på ett sätt som resulterar i ersättningspraxis som är förståelig, enhetlig och så förutsägbar som möjligt.</p>		

# SISÄLLYS

1 JOHDANTO.....	9
1.1 Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuu vahingonkorvauslaissa.....	9
1.2 Selvityksen tausta ja tavoitteet.....	10
1.3 Mikä on muuttunut?.....	12
1.4 Julkishallinto toimintaympäristönä ja hallinto-oikeussuhteen erityispiirteet.....	14
1.5 Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuu ja vahingonkorvausoikeuden tavoitteet.....	15
2 JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJÄN KORVAUSVASTUU VAHINGONKORVAUSLAISSA JA OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ .....	17
2.1 Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä.....	17
2.2 Julkisen vallan käytön käsitteen tulkinta vahingonkorvausoikeudessa .....	18
2.2.1 Vahingonkorvauslain esityöt ja oikeuskirjallisuus.....	18
2.2.2 Korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntö.....	20
2.2.2.1 Neuvonta .....	20
2.2.2.2 Tarkastus- ja valvontatoiminta.....	22
2.2.2.3 Muita tilanteita .....	22
2.3 Standardisäännös ja julkisen vallan käyttäjän tuottamus .....	24
2.3.1 Julkisen vallan käyttäjän tuottamusarvioinnin lähtökohtia .....	24
2.3.2 Standardisäännöksen tulkinta vahingonkorvauslain esitöissä ja oikeuskirjallisuudessa .....	26
2.3.3 Kohtuudella asetettavat vaatimukset oikeuskäytännössä .....	28
2.3.4 Julkisen vallan käyttäjän tuottamuksen aste .....	30
2.3.5 Standardisäännöksen merkitys tuottamusvastuun lieventäjänä .....	31
2.3.6 Huolimaton harkinta .....	32
2.3.7 Puutteellisten resurssien merkitys .....	35
2.4 Muutoksenhakuvaatimus .....	37
2.4.1 Säännös esitöiden ja oikeuskirjallisuuden valossa.....	37
2.4.2 Muutoksenhakuvaatimus korkeimman oikeuden käytännössä.....	38
2.5 Kannerajoitus .....	40
2.6 Vahingonkorvausvastuu valvonta- ja tarkastustoiminnassa .....	41
2.6.1 Valvonta- ja tarkastustoiminnan erityispiirteet.....	41
2.6.2 Standardisäännös ja valvonta .....	42
2.6.2.1 Esityöt ja oikeuskirjallisuus .....	42
2.6.2.2 Oikeuskäytäntö.....	44
2.7 Neuvontaan liittyvä vahingonkorvausvastuu.....	47
2.7.1 Viranomaisen velvollisuus jakaa informaatiota .....	47
2.7.2 Huolimaton neuvonta.....	49
2.8 Julkista valtaa käyttäen aiheutetun aineettoman vahingon korvaaminen .....	50
2.8.1 Julkisen vallan käyttäjän aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen.....	50
2.8.2 Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen.....	51

3 JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJÄN VAHINGONKORVAUSVASTUUN TOIMIVUUS .....	53
3.1 Vahingonkorvausoikeuden kehityspiirteet ja julkisen vallan käyttäjän korvausvastuu.....	53
3.1.1 Vastuun ankaroituminen.....	53
3.1.2 Aineettomien vahinkojen korvauskelpoisuuden laajentaminen .....	56
3.2 Perusoikeuksien ja hallinto-oikeuden julkisen vallan käyttäjän korvausvastuulle asettamat vaatimukset.....	58
3.2.1 Perusoikeudet ja hallinto-oikeudellinen sääntely.....	58
3.2.2 Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu perusoikeusloukkauksesta .....	61
3.3 Julkisen vallan käyttäjään kohdistuvat kansainväliset velvoitteet .....	62
3.3.1 Euroopan neuvoston suositus viranomaisen vahingonkorvausvastuusta.....	62
3.3.2 Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu.....	63
3.3.3 Euroopan ihmisoikeussopimus.....	65
3.3.3.1 Euroopan ihmisoikeussopimuksen korvausjärjestelmä.....	65
3.3.3.2 Ihmisoikeusloukkauksen hyvittäminen kansallisella tasolla .....	68
3.3.3.3 Tilanne Ruotsissa .....	71
3.3.3.4 Kokoavia näkökohtia.....	72
4 JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJÄN VAHINGONKORVAUSVASTUUN MUUTOSTARPEET .....	73
4.1 Lähtökohtia.....	73
4.2 Standardisäännös.....	75
4.3 Muutoksenhakuvaatimus .....	77
4.4 Kannerajoitus .....	78
4.5 Neuvonta.....	78
4.6 Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen.....	80
4.7 Julkisen vallan käyttäjän aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen .....	81



## 1 JOHDANTO

### 1.1 Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuu vahingonkorvauslaissa

Vahingonkorvausoikeudellisen järjestelmän lähtökohtia on korvauksettomuuden periaate. Jokaisen on kärsittävä itse vahinkonsa, ellei hän voi näyttää lain mukaisten vahingonkorvausvastuun edellytysten täytyneen. Vahingonkorvausnormisto on muodostettu korvausvastuun liiallisen laajentumisen näkökulmasta. Tämä lähtökohta näkyy erityisen voimakkaasti julkisen vallan käytöstä seuraavan korvausvastuun sääntelyssä. Vahingonkorvauslain säätäminen 1970-luvulla merkitsi valtion ja kuntien korvausvastuun osalta huomattavaa muutosta aiempaan oikeustilaan. Varmuudella ei voinut ennustaa, kuinka merkittävä taloudellinen rasitus julkisyhteisöihin kohdistuisi, kun avattiin mahdollisuus vaatia vahingonkorvausta myös julkisen vallan käytöstä aiheutuneista vahingoista. Tätä taustaa vasten oli luontevaa, että julkishallinnon korvausvastuuta tahdottiin säädösten avulla rajoittaa. Viranomaisten vahingonkorvausvastuuta on rajoitettu useissa eurooppalaisissa oikeusjärjestyksissä.

Julkisyhteisö on vahingonkorvauslaissa rinnastettu mihin tahansa työnantajaan tilanteissa, joissa harjoitetaan yksityisoikeudellista toimintaa. Tätä muuta kuin julkisen vallan käyttöä luettavaa toimintaa voidaan kutsua *tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi*. Esimerkiksi yleisten kulkuväylien kunnossapito, puhtaanapitotehtävät, kulttuuripalvelujen järjestäminen ja opetus yleisissä oppilaitoksissa kuuluu tähän ryhmään. Julkisyhteisö on vastuussa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa aiheutuneesta vahingosta VahL 3:1 §:n mukaan. Kun julkisyhteisön työntekijä tai yhteisöön virka- tai siihen verrattavassa palvelussuhteessa oleva henkilö on aiheuttanut vahingon virheellään tai laiminlyönnillään tällaisen toiminnan yhteydessä, vastuu kanavoituu vahinkoa aiheuttaneen henkilön työnantajalle (VahL 6:2). Korvausvastuun syntyminen edellyttää työntekijän virhettä tai laiminlyöntiä, mutta ei työnantajan tuottamusta. Vastuu syntyy myös silloin, kun on mahdotonta osoittaa yksittäisen julkisyhteisön toimielimen tai työntekijän huolimattomuus (anonyymi tuottamus). Julkisen vallan käyttäjä on vastuussa sekä julkista valtaa käyttävän organin työntekijöiden tuottamuksen perusteella (isännänvastuu) että oman tuottamuksensa perusteella (organivastuu).

Kun julkisyhteisö tai yksityisoikeudellinen yhteisö on aiheuttanut vahingon *julkista valtaa käyttäen*, korvausvastuu määräytyy VahL 3:2 §:n mukaan. Säännöksen mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan vahingon, joka aiheutuu julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta. Lainkohdan mukaan virheellä tai laiminlyönnillä julkista valtaa käyttäen aiheutettu vahinko tulee kuitenkin korvattavaksi vain siinä tapauksessa, että toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Tämä *standardisäännöksi* kutsuttu lainkohta on yksi vahingonkorvauslain kolmesta säännöksestä, joilla on rajoitettu julkisen vallan käyttöön liittyvää korvausvastuuta. Standardisäännös määrittelee korvausvelvollisuuteen johtavaa tuottamuksen astetta, joka on säännelty yleisestä tuottamuksesta poikkeavasti. Kyseistä lainkohtaa sovelletaan kaikkiin julkista valtaa käyttäviin oikeussubjekteihin riippumatta siitä, ovatko ne julkisyhteisöjä vai yksi-

tyisoikeudellisia toimijoita. Tässä selvityksessä tarkastellaan ainoastaan vahingonkorvauslakiin perustuvaa julkisen vallan käyttöön liittyvää vahingonkorvausvastuuta.<sup>1</sup>

VahL 3:4 sisältää *muutoksenhakuvaatimuksen*, joka korostaa vahinkoa kärsineen tahon aktiivisuuden merkitystä korvausvastuun edellytyksenä. Säännöksen mukaan vahinkoa kärsineellä ei ole lähtökohtaisesti oikeutta saada valtiolta tai kunnalta korvausta vahingosta, jolta hän olisi voinut välttyä hakemalla muutosta.

*Kannerajoituksella* (VahL 3:5) asetetaan lisäedellytyksiä korvauskanteen nostamiselle, kun vahinko on seurausta päätöksestä, jonka on tehnyt valtioneuvosto, ministeriö, valtioneuvoston kanslia, tuomioistuin tai tuomari. Kannetta ei saa nostaa, ellei päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka ellei virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa. Milloin hallintoviranomaisen päätökseen on haettu muutosta valtioneuvostolta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta tai virkaylioikeudelta, päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa kannetta siltä osin kuin päätös on jätetty pysyväksi.

Edellä mainitut säännökset heijastavat tarvetta kiristää julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun edellytyksiä ja kääntäen tarvetta lieventää viranomaisten korvausvastuuta. Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta koskevien rajoitusten lisäksi vahingonkorvauslaki sisältää kaksi muuta julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun laajuuteen liittyvää säännöstä. VahL 5:1 §:n mukaan julkista valtaa käyttäen aiheutettu varallisuusvahinko tulee korvattavaksi. VahL 3:6 sisältää sovittelusäännöksen, jonka perusteella on mahdollista kohtuullistaa julkisen vallan käytön yhteydessä aiheutetun vahingon korvausmäärää, jos korvausvelvollisuus harkitaan ilmeisesti kohtuuttomaksi tai jos sovitteluun on erityistä syytä vahingon suuruus sekä muut olosuhteet huomioon ottaen. Kysymys on poikkeuksesta yleiseen sovittelusäännökseen. Sovittelukynnys on julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun osalta asetettu tavallista korkeammalle.

## 1.2 Selvityksen tausta ja tavoitteet

Vahingonkorvauslaki on ollut voimassa lähes 40 vuotta. Vahingonkorvauslakia säädetäessä ajatuksena oli, että vahingonkorvausoikeus kehittyisi oikeuskäytännössä ja oikeustieteessä. Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta sääntelevä standardisäännös on sisällöltään tulkinnanvarainen. Vahingonkorvauslain esitöissä sitä ei täsmennetty. Myös julkisen vallan käytön käsite, jolla on keskeinen merkitys julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun syntyedellytysten ja vastuun laajuuden kannalta, jäi esitöissä määrittelemättä.

Julkisyhteisön korvausvastuuta koskeviin vahingonkorvauslain säännöksiin ei ole lain voimaantumisen jälkeen tehty olennaisia muutoksia. Lain säätämisen jälkeen on kuitenkin tapahtunut oikeudellista kehitystä niillä oikeudenaloilla (vahingonkorvausoikeus, hallin-

---

<sup>1</sup> Tästä seuraa, ettei selvityksessä arvioida julkisen vallan käyttäjän muuhun kuin vahingonkorvauslakiin perustuvaa korvausvastuuta. Näin ollen esimerkiksi ratkaisu KKO 2010:28, jossa arvioitavana oli valtion vahingonkorvausvastuu oikeuskäytännössä kehittyneen kiinteistön omistajan huolenpitovelvollisuuden perusteella, ei ole tarkastelun kohteena.

to-oikeus, valtiosääntöoikeus, Eurooppa-oikeus), jotka ovat kytköksissä julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuseen. Myös julkishallinto toimintaympäristönä on muuttunut.

Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta voidaan lähestyä lukuisista eri näkökulmista. Vahingonkorvauslakia valmisteltaessa korvausvastuuproblematiikkaa tarkasteltiin velvoiteoikeudelle tyypillisesti velallisen eli julkisyhteisön näkökulmasta. Vahingonkorvauslain uudistamistarpeita kartoittaneessa oikeusministeriön selvityksessä vuodelta 1998<sup>2</sup> painotettiin vahingonkorvauslain esitöistä poiketen vahinkoa kärsineen yksityisen oikeussuojaa. Painotuksen muutos liittyy muutoksiin oikeuspoliittisissa arvostuksissa. Selvityksessä kyseenalaistettiin julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun rajoittaminen toiminnan luonteen ja taloudellisten näkökohtien perusteella. Selvityksen laatimisen jälkeen erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö on asettanut uusia vaatimuksia Euroopan valtioiden kansallisille vahingonkorvausjärjestelmille. Julkisyhteisön korvausvastuuta koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu useissa Euroopan maissa viimeisen kymmenen vuoden kuluessa (Viro 2001, Belgia ja Slovakia 2003, Liettua ja Puola 2004, Latvia 2005).

Tässä selvityksessä arvioidaan vahingonkorvauslain sisältämän julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun sääntelyn ja sen perusteella annettujen korkeimman oikeuden ratkaisujen muodostaman oikeustilan toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Selvityksessä tarkastellaan toimeksiannon mukaan julkisen vallan käytön käsitettä, standardisäännöistä, muutoksenhakuvaatimusta, kannekieltoa, valvonta- ja tarkastustoimintaan liittyvää vastuuta, neuvontaan liittyvää vastuuta, kärsimyskorvauksen määrittämistä julkisen vallan käytön yhteydessä sekä vastuun jakautumista tilanteissa, joissa julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä on annettu yksityisoikeudellisen toimijan hoidettavaksi. Koska standardisäännös on eniten käytännössä sovellettu rajoitussäännös ja tarve sen kumoamiseen on nostettu esiin jo oikeusministeriön selvityksessä 1998, sen tarkastelu korostuu selvityksessä.

Tarkoituksena on tuoda esiin, mikä on vahingonkorvauslakiin perustuvan korvausvastuun sisältö, kun vahinko on aiheutettu julkista valtaa käyttäen. Julkisen vallan käyttäjän toiminnasta vahinkoa kärsineen oikeussuojaan vaikuttaa kuitenkin paitsi aineellinen lainsäädäntö myös ne oikeussuojatiet, joita hänellä on käytettävissään. Tämän selvityksen toimeksiantoon ei kuulu arvioida vahinkoa kärsineen oikeusturvan asianmukaisuutta oikeussuojateiden näkökulmasta, joten menettelyllinen oikeusturva rajautuu tarkastelun ulkopuolelle.

Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun sisällön selvittämisessä otetaan huomioon vahingonkorvauslain esityöt<sup>3</sup>. Lainvalmisteluasiakirjojen oikeuslähdearvo on tosin heikentynyt esitöiden iän, niukkasanaisuuden ja yhteiskunnassa vahingonkorvauslain säätämisen jälkeen niin julkishallinnon toimintaympäristössä kuin lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten seurauksena. Huomiota kiinnitetään myös Ruotsin vahingonkorvauslain esitöihin, sillä kyseessä oli aikanaan yhteispohjoismainen valmistelu.<sup>4</sup> Ruotsin sääntely oli voimaan tullessaan lähes identtinen suomalaisen sääntelyn kanssa.

<sup>2</sup> Ks. Selvitys vahingonkorvauslain uudistamistarpeesta. Työryhmän selvitys. Oikeusministeriö 1998.

<sup>3</sup> Ks. HE 187/1973 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vahingonkorvausta koskevaksi lainsäädännöksi.

<sup>4</sup> Prop. 1972:5. Proposition med förslag till skadeståndslag.

Korkein oikeus on antanut vahingonkorvauslain säätämisen jälkeen lähes 40 julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta koskevaa ratkaisua. Näissä ratkaisuissa ei tosin läheskään aina ole jouduttu ottamaan kantaa julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun sisältöä koskeviin erityisiin oikeuskysymyksiin vaan esimerkiksi yleisempiin vahingonkorvausoikeudellisiin ongelmiin kuten syy-yhteyteen tai aiheutuneen vahingon määrään. Selvityksessä on hyödynnetty hovioikeuden ratkaisukäytäntöä siltä osin, kun se tukee korkeimman oikeuden ratkaisulinjaa sellaisessa asiassa, josta on olemassa vain niukasti korkeimman oikeuden käytäntöä.<sup>5</sup>

Selvityksessä arvioidaan julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun nykytilaa ottaen huomioon julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuseen vaikuttavat vahingonkorvausoikeuden keskeiset kehityspiirteet. Vahingonkorvauslain säätämisen jälkeen Suomi on liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimukseen samoin kuin Euroopan Unionin jäseneksi. Selvityksessä arvioidaan, mitä velvoitteita ja haasteita Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntö ja yhteisöoikeus mahdollisesti asettavat kansallisella tasolla julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuulle. Selvityksessä painottuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkitys vahingonkorvausoikeutta kehittävänä elementtinä. Kysymys on kansainvälisestä velvoitteesta, jonka huomioon ottaminen kansallisella tasolla ei ole harkinnanvaraista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämä vahinkojen hyvitysjärjestelmä poikkeaa suomalaisen vahingonkorvausjärjestelmän peruslähtökohdista ja asettaa näin ollen kansalliselle vahingonkorvausoikeudelle totutusta poikkeavia vaatimuksia lainsäädännön kehittämiseksi.<sup>6</sup>

Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun perusta on PL 118 §, jonka mukaan jokaisella, joka on kärsinyt vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuu sijoittuu julkishallinnon toimintaympäristöön. Kysymys on julkisen vallan käyttäjän ja yksityisen välisestä oikeussuhteesta. Näitä erityispiirteitä esitellään johdannossa lyhyesti ikään kuin taustoittamaan sitä soveltamisympäristöä, jossa liikutaan, kun viranomaisen toiminnasta seuraa vahinkoa. Lisäksi tarkastellaan niitä tavoitteita, joita on perusteltua asettaa julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun sääntelylle.

### 1.3 Mikä on muuttunut?

Julkishallinnon rakenne ja toimintamuodot ovat muuttuneet huomattavasti vahingonkorvauslain säätämisen jälkeen. *Valtion ja kuntien rooli kansalaisten jokapäiväisessä elämässä ja elinkeinoelämässä on nyt paljon merkittävämpi kuin vahingonkorvauslakia valmisteltaessa.* Neljän vuosikymmenen kuluessa viranomaisten tehtäväkenttä on laajentunut ja kehitys on jatkunut huolimatta siitä, että osa julkishallinnolle kuuluvista toiminnoista on delegoitu yksityisluonteisten oikeushenkilöiden hoidettavaksi. Deregulaa-

<sup>5</sup> Hovioikeusaineisto on kerätty aiemmin selvityksen laatijan väitöskirjaa varten. Ks. tarkemmin Hakalehto-Wainio, Suvianna: Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Talentum 2008.

<sup>6</sup> Ks. Hakalehto-Wainio, Suvianna: Kohti ihmisoikeusmyönteisempää vahingonkorvausoikeutta? LM 2005 s. 859–883.

tio ja privatisointi ovatkin osoittautumassa rajallisiksi ilmiöiksi julkishallinnon toimintaluonnetta jatkuvasti kasvaessa.

Vahingonkorvausoikeus on kehittynyt vahingonkorvauslain säätämisen jälkeen niin lainsäädännössä kuin oikeuskäytännössäkin *vastuuta ankaroittavaan suuntaan*. Syynä on yleensä ollut tarve vahvistaa vahingonkäräjien oikeussuojaa. Oikeudenmukainen riskinjako on edellyttänyt korostettua huolellisuusvelvollisuutta esimerkiksi tilanteissa, joissa toiminnan harjoittaja on saanut aikaan potentiaalisten vahingonkäräjien turvallisuuden kohdistuvan riskin.

*Aineettomien vahinkojen korvaamisen merkityksen kasvu* on nähtävissä eurooppalaisessa vahingonkorvausoikeudessa yhtenä kaikkein selkeimpänä kehityspiirteenä. Keskeinen aineettomien vahinkojen korvaamiseen vaikuttanut tekijä on Euroopan ihmisoikeussopimus, jonka soveltamiskäytännössä on säännönmukaisesti velvoitettu valtiot korvaamaan myös ihmisoikeusloukkauksen seurauksena aiheutunut aineeton vahinko.

Viranomaisten käytettäväksi osoitetut voimavarat eivät ole lisääntyneet samassa suhteessa toiminnalle asetettujen velvoitteiden kanssa. Tästä on seurauksena *vahinkoriskin kohoaminen ja julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun käytännön merkityksen kasvu*. Euroopassa on havaittavissa kasvavaa tutkimuksellista kiinnostusta viranomaisen korvausvastuuta kohtaan. Julkisyhteisöjä vastaan nostettujen korvauskanteiden määrän on todettu kasvaneen useissa Euroopan maissa ja julkishallinnon korvausvastuuta koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu.

*Yksityisen oikeudellinen asema suhteessa julkisen vallan käyttäjään* on kokenut monia muutoksia vahingonkorvauslain säätämisen jälkeen. Perustuslaki, hallintolaki ja muu hallinto-oikeudellinen sääntely asettavat laatuvaatimuksia julkisen vallan käytölle. Hallinto-oikeuden keskeinen lähtökohta on yksityisen oikeusturvasta huolehtiminen. Perustuslaki velvoittaa julkisen vallan käyttäjän huolehtimaan oikeussuojan tehokkuudesta. Tämä sisältää kansalaisen oikeuden saada korvaus julkisen vallan käyttäjän aiheuttamasta vahingosta.

Lainsäädännössä on luotu yksityisille lisää oikeuksia. Tämän kehityksen seurauksena *yksityisten perustellut odotukset julkishallinnon toimijoita kohtaan ovat yhä moninaisempia*. Oman haasteensa julkisyhteisön vahingonkorvausvastuulle tuovat viranomaisten toimintaa sääntelevät normit, joiden määrä on 1970-luvulta kasvanut moninkertaiseksi samalla kun säännökset on muotoiltu yhä tulkinnanvaraisemmiksi. Vahingonkorvausoikeus tarjoaa oikeusjärjestyksen yksityisille säätämille oikeuksille suojaa tilanteissa, joissa yksityisen oikeus ei ole toteutunut eikä sitä ole mahdollista toteuttaa tehokkaasti muilla tavoin kuin vahingonkorvausvastuun avulla.

Viime vuosikymmenet ovat tuoneet mukanaan Euroopan unionin jäsenyyteen liittyvät haasteet sekä muiden kansainvälisten velvoitteiden asettamat vaatimukset. *Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuuta koskeva doktriini samoin kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ihmisoikeusloukkausten korvaamista koskeva ratkaisukäytäntö on otettava huomioon kansallisella tasolla*. Näiden kansainvälisten velvoitteiden kansalliseen vahingonkorvausoikeuteen ulottuvat vaikutukset näyttävät ehkä jopa yllättäneen suomalaisen lainsäätäjän ja lainkäyttäjän.

## 1.4 Julkishallinto toimintaympäristönä ja hallinto-oikeussuhteen erityispiirteet

Vahingonkorvausoikeuden muotoutumisen lähtökohtana on ollut kahden tasavahvan yksityisen toimijan välinen oikeussuhde, jossa toisen toiminnasta on aiheutunut vahinkoa toiselle. Myöhemmin on annettu merkitystä osapuolten kantokyvyille ja muille varallisuusasemaan vaikuttaville tekijöille. Toimintavapaus on joutunut antamaan tilaa kohtuudelle ja heikomman osapuolen suojelemiselle. Vahingonkorvausoikeuteen eivät alun perin kuuluneet yksityisen ja julkisen vallan käyttäjän väliset vahinkotilanteet. Julkisyhteisöjen korvausvastuu on melko uusi ilmiö oikeusjärjestyksessä. Vahingonkorvauslain esitöiden perusteella näyttää siltä, ettei hallinto-oikeudellisiin näkökohtiin kiinnitetty huomiota julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun säätämisen yhteydessä. Julkishallinnon toimintaan viittaa ainoastaan hallituksen esitöistä ilmenevä pyrkimys suojata viranomaistoiminnan sujuvuutta.

Julkishallinnon toimintaympäristö eroaa omaksi kokonaisuudekseen sen rakenteiden, tehtävien ja toimijoiden perusteella. Toimintaympäristön erityisluonnetta korostavat viranomaistoiminnan tavoitteet, velvoitteet ja toimintatavat. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuta koskevien asioiden yhteydessä nousevat esiin muun muassa viranomaisen velvollisuus turvata yksityisen oikeudet, vaatimus toiminnan asianmukaisuudesta ja hyvästä hallinnosta, viranomaisen velvollisuus toteuttaa yleistä etua samoin kuin oikeus ja velvollisuus harkintavallan käyttöön päätöksenteossa.

Hallinto-oikeussuhde poikkeaa monin tavoin kahden yksityisen välisestä oikeussuhteesta. Viranomaisten toimivalta ja hallinnossa käytettävät muodot ja menettelytavat on sidottu lakiin ja hallinnon periaatteisiin. Yksityisellä on monenlaisia oikeuksia suhteessa viranomaiseen. Oikeussuhdetta leimaavat julkisen vallan käyttäjän velvollisuudet suhteessa yksityiseen. Hallinto-oikeussuhteeseen ei kuulu lähtökohtainen vapaus toimia, ja osapuolten vapaus päättää toiminnastaan eroaa yksityisoikeudellisesta suhteesta. Hallinto-oikeussuhde on sopimusoikeudellista oikeussuhdetta epäsymmetrisempi, sillä hallinnollinen sääntely on yksipuolisempaa ja velvoittavaa.

Hallinto-oikeussuhteen julkisoikeudellisena erityispiirteenä on pidetty nimenomaan yksipuolisen valtaelementin olemassaoloa. Julkisen vallan käyttäjän valtaa ovat kasvataneet muun muassa viranomaisten lisääntynyt puuttuminen yksityisen elämän eri alueisiin sekä hallintotoiminnassa vaadittava erityisasiantuntemus. Viranomaisten harkintavalta on lisääntynyt, kun normisto on luonteeltaan avointa. Joissakin viranomaisen ja yksityisen välisissä oikeussuhteissa pakolla ja monopolityyppisellä asemalla on merkitystä. Vaikka valtaelementti on joissakin hallinto-oikeussuhteissa heikentynyt, viranomaisen asiantuntemukseen perustuva tiedollinen ylivertaisuus ja hallintotoiminnan yksityiselle luomat perustellut odotukset antavat aiheen rinnastaa oikeussuhde kuluttaja–elinkeinonharjoittaja-suhteeseen. Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuu on ikään kuin julkishallinnon kuluttajansuojaa. Hallinto-oikeussuhteessa yksityisen tunnustetaan tarvitsevan erityistä suojelua oikeusturvansa takeeksi.

Yksityisen luottamus julkiseen valtaan on keskeinen elementti hallinnon ja yksityisen välisessä vuorovaikutussuhteessa. Hallinto-oikeuden tavoitteena on suojata julkisen vallan käyttäjän kanssa asioivaa yksityistä, jota pidetään lähtökohtaisesti hallinto-

oikeussuhteen heikompana osapuolena. Viranomaisten velvollisuudet luovat yksityiselle oikeuksia. Velvollisuuksien laiminlyönnin yhteydessä tulevat tarkasteltaviksi viranomaisen mahdollinen tuottamus ja laiminlyönnistä aiheutuvan seurauksen vahingonkorvausoikeudellinen luonne vahinkona.

### **1.5 Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuu ja vahingonkorvausoikeuden tavoitteet**

Vahingonkorvausvastuun asettamisen taustalla on tasapainon löytäminen vahingonaiheuttajatahon toimintavapauden ja vahingonkärsijän turvallisuuden välillä. Vahingonkorvausoikeutta tarvitaan jakamaan vahinkoriski vahinkotilanteen osapuolten kesken siten, että vapaus ja turvallisuus ovat oikeudenmukaisessa suhteessa keskenään. Julkisyhteisöjen vastuun laajuudella on huomattava merkitys sekä julkisyhteisöjen taloudelle että kansalaisten oikeusturvalle.

Se arvo- ja tavoitepohja, jonka lainsäätäjä on julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun mallille valinnut, heijastaa vahingonkorvauslain valmistelun ja säätämisen aikaisen julkishallinnon roolia suomalaisessa yhteiskunnassa. Arvopohjassa tiivistyy korvauksettomuuden lähtökohdan korostaminen. Julkisen vallan käyttäjän toimintavapautta on suojattu viranomaisten ratkaisupakon ja hallintotoiminnan sujuvuuden nimissä. Mallissa on myös pyritty rajoittamaan korvausvastuusta seuraavaa taloudellista räsitusta ilman että sitä olisi nimenomaisesti punnittu yksityisen oikeusturvatarpeita vasten.

Vahingonkorvausvastuun tavoitteet määräävät perustan korvausvastuun edellytysten muotoilulle ja korvausmäärille. Jos tavoitteet johdetaan vahingonkärsijän oikeussuojaa ja korvaustarvetta painottavista arvoista, korvausvastuu on laajempaa ja korvausmäärät suurempia kuin sellaisessa järjestelmässä, jossa huomio keskittyy esimerkiksi vahingonaiheuttajan toimintaedellytysten turvaamiseen. Pohjoismaisessa doktriinissa oikeussuhteen velvoitettua osapuolta (vahingonaiheuttajaa) suojataan esimerkiksi vastuuedellytysten muotoilun ja korvauksen sovittelusäännösten avulla. Vahingonkärsijän suojaamiseen johtavat puolestaan esimerkiksi korostetun huolellisuusvelvollisuuden soveltaminen ja korvauskelpoisuuden ulottaminen mahdollisimman monenlaisiin vahinkotyypeihin. Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta koskevassa sääntelyssä on kiristetty vastuuedellytyksiä yleiseen tuottamusvastuuseen verrattuna. Toisaalta lainsäätäjä on ulottanut korvauskelpoisuuden myös varallisuusvahinkoihin ja katsonut aiheelliseksi kaventaa mahdollisuutta sovittaa vahingonkorvauksen määrää.

Suomalaisessa vahingonkorvausdoktriinissa vahingonkorvausoikeuden tavoitteiksi nostetaan tavallisesti hyvitys- ja preventiotavoitteet. Hyvitystavoite on vahingonkorvauslaissa korvausvastuun ensisijainen tavoite. Sen pääajatuksena on korvata vahinkoa kärsineen osapuolen menetys ja palauttaa tasapaino oikeudenloukkauksen osapuolten välille. Julkisen vallan käyttäjän aiheuttamien vahinkojen yhteydessä hyvitystavoite vahvistuu sen vuoksi, että puhtaat taloudelliset vahingot ovat VahL 5:1 §:n mukaan korvauskelpoisia.

Standardisäännös, muutoksenhakuvaatimus ja kannekielto rajoittavat vastuuta julkisen vallan käyttämisestä, jolloin hyvitystavoite ei toteudu yhtä voimakkaasti kuin vahin-

gonkorvausoikeudessa yleensä. Lainsäätäjä on valinnut sääntelyn lähtökohdaksi vahingonaiheuttajan näkökulman. Julkisen vallan käyttäjän aiheuttamien vahinkojen korvaaminen yhteiskunnassa on arvoitettu vähemmän tärkeäksi verrattuna muiden tahojen aiheuttamien vahinkojen kompensointiin.

Vahingonkorvausnormistolla on nähty olevan käyttäytymistä ohjaavaa eli *preventiivistä vaikutusta*. Preventiota tarkastellaan perinteisestä moraalista luovasta ulottuvuudesta poiketen yhä useammin taloudellisena tekijänä, jolla voi olla merkitystä sekä vahinkojen ennalta ehkäisyssä että niiden vaikutusten rajoittamisessa. Potentiaalisen vahingonaiheuttajan näkökulmasta korvausvastuu asettaa taloudellisen kannustimen välttää vahinkoja. Vahingonkorvausnormistolla voidaan painostaa toimimaan määrättyllä tavalla.

Prevention teho vaihtelee vahingonaiheuttajaryhmissä ja toiminnoissa. Sen merkitys korostuu tilanteissa, joissa harkinnalla ja suunnitelmallisuudella on keskeinen osa. Julkishallinnon toiminta on tavoitteellista ja lakiin sidottua. Kun erilaiset säännökset ohjaavat viranomaistoimintaa, menettelylle asetettavat vaatimukset ovat havaittavissa helpommin kuin ohjeistamattomassa toiminnassa. Tämä saattaa lisätä korvausvastuun preventiivistä merkitystä. Kun julkista valtaa käyttävä taho joutuu tuomioistuimen päätöksen seurauksena korvaamaan aiheuttamansa vahingon, sen voidaan perustellusti odottaa suhtautuvan toimintaansa kohdistuneeseen arvioon vakavasti esimerkiksi muuttamalla tarvittaessa toimintatapojaan. Oikeusturvan toteutuminen julkishallinnossa edellyttää, että korvausvastuulla on julkisen vallan käyttäjään kohdistuvana preventiivistä vaikutusta.

Näkemykset vahingonkorvausoikeuden tavoitteista ovat yhteydessä yhteiskunnan poliittiseen ilmapiiriin, yhteiskuntamoraaliin ja talouspolitiikkaan. Julkishallinnon korvausvastuun tavoitteet ovat sidoksissa siihen, miten julkisen vallan käyttäjän ja yksityisen välinen suhde sekä julkishallinnon velvollisuudet ja oikeudet nähdään yhteiskunnassa. Tässä selvityksessä on omaksuttu näkemys, jonka mukaan viranomaisen vahingonkorvausvastuun tavoitteena on ensisijaisesti hyvittää yksityiselle hallintotoiminnassa aiheutunut vahinko. Tämän lisäksi korvausvastuulla katsotaan olevan myönteinen ja toimintaa kehittävä vaikutus viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen siten, että vahinkojen aiheutumiseen tulevaisuudessa vaikutetaan preventiivisesti. Lainsäädännön nopea kehitys ja oikeuslähteiden polysentrisyys lisäävät vahinkoriskiä julkishallinnossa. Sekä hallinnon että kansalaisten näkökulmasta on suotavaa, että esille tulevat vahingot selvitetään asianmukaisesti ja viranomaistoiminnassa esiintyneet puutteet huolellisuudessa tulevat oikaistuiksi.

Vahingonkorvausvastuun preventiotavoite sopii hyvin hallinto-oikeudessa vallitsevaan preventiivisen oikeussuojan korostamiseen. Preventiivisen tavoitteen toteutuminen edellyttää, että korvausvastuun uhka on todellinen. Nykyiset korvausvastuun rajoitukset rajoittavat sääntelyn preventiivistä tehoa. Yleinen käsitys niin viranomaisten kuin kansalaistenkin keskuudessa näyttäisi olevan, että julkisen vallan käyttäjä joutuu korvausvastuuseen melko poikkeuksellisesti.

Vahingonkorvausoikeudella on nähty olevan myös *symbolista merkitystä*. Moraalinen hyvitys vahingosta voidaan liittää kansalaisten oikeudentajun tai oikeudentunnon tyydyttämiseen. Korvausvastuun symbolinen merkitys voi olla erityisesti aineettoman va-



hingon korvaamisen tavoitteena. Velvoittaminen aineettoman vahingon korvaamiseen voi toimia virallisena tunnustuksena siitä, että kantaja on kärsinyt vahinkoa vastaajan toiminnan seurauksena. Kahden yksityisen välisellä vahingonkorvausriidalla on harvoin samankaltaista sidosta yhteiskuntaan kuin yksityisen ja julkisen vallan käyttäjän välisellä konfliktilla. Viranomaiselle korvausvastuun langettavalla tuomioistuimen päätöksellä saattaa olla tavanomaista useammin merkitystä yksittäistapausta laajemmin.

Vahingonkorvausoikeuden ja korvausvastuun asettamisen tavoitteena on myös *oikeuksien suojaaminen*. Vahingonaiheuttajan oikeutta toimia vapaasti punnitaan vahingonkäräjien erilaisten intressien suojaa vasten. Oikeuksien suojassa on kysymys oikeudellisesta turvallisuudesta. Oikeusjärjestys tarjoaa julkishallinnon kanssa asioivalle yksityiselle monenlaisia oikeuksia, joiden suojaaminen on oikeusjärjestyksen tehtävä. Kun näiden oikeuksien suojaksi säädettyt keinot ovat usein puutteellisia, vahingonkorvausoikeuden uudeksi tavoitteeksi voidaan asettaa näiden oikeuksien suojaaminen. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun tavoitteeksi voidaan lukea myös yksityisten suojaaminen vallankäytöltä. Vahingonkorvausvastuu toimii perusoikeuksien suojamuotona. Sillä on näin ollen myös valtiosääntöön ulottuva tavoite.

## **2 JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJÄN KORVAUSVASTUU VAHINGONKORVAUSLAISSA JA OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ**

### **2.1 Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä**

VahL 3:2 §:n säännöstä julkisen vallan käyttäjän tuottamuksesta sovelletaan paitsi julkisyhteisöihin myös muihin yhteisöihin, kun ne lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitavat julkista tehtävää ja tässä tehtävässä käyttävät julkista valtaa. Jos julkisen vallan käyttöä on delegoitu yksityiselle yhteisölle, korvausvastuussa on kyseinen yksityinen yhteisö eikä esimerkiksi kunta tai valtio. Hallituksen esityksessä vahingonkorvauslaiksi todettiin, että saattaisi olla tarkoituksenmukaisempaa panna vastuu kunnan toimialaan kuuluvia tehtäviä lukuun ottamatta valtion kannettavaksi niissäkin tapauksissa, joissa julkista valtaa on uskottu muulle oikeussubjektille kuin valtion viranomaiselle. Hallituksen esityksen mukaan ongelmaan olisi otettava kantaa kunkin vastuusubjektin osalta erikseen niitä koskevaa erityislainsäädäntöä kehitettäessä. Tällaista arviointia ei tiettävästi kuitenkaan ole suoritettu.

Käytännössä yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt ovat jo pitkään hoitaneet tiettyjä perinteisesti julkiselle vallalle kuuluvia tehtäviä. Usein tavoitteena on ollut julkisen sektorin toiminnan tehostaminen. Yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt hoitavat suurimmaksi osaksi sellaisia viranomaistehtäviä, joihin ei liity julkisen vallan käyttöä. Osa toiminnasta on luonteeltaan lähellä julkisen vallan käyttöä ja osa rinnastuu selkeästi julkishallinnossa harjoitettavaan julkisen vallan käyttöön.

Vahingonkorvauslakiin perustuva järjestelmä voi aiheuttaa ongelmia silloin, jos korvausvastuussa oleva yksityisoikeudellinen yhteisö ei voimavarojensa rajallisuuden vuoksi kykenisi vastaamaan toiminnastaan aiheutuvista vahingoista. Kun vahingonkorvauslain mukaan vastuu asetetaan kyseiselle julkisen vallan käyttäjälle, kunta tai valtio ei tämän

säännöksen perusteella vastaa delegoimansa tehtävän yhteydessä aiheutuneista vahingoista.

Erityisesti kuntapalvelujen tuotantotavat ovat viime vuosina muuttuneet. Aiemmin kunnat ovat tuottaneet palvelunsa itse, yhteistoiminnassa toisen kunnan kanssa tai kuntayhtymänä. Myöhemmin kunnat ovat alkaneet hankkia palveluja myös yksityisiltä palvelun tuottajilta. Hankinta voi tapahtua esimerkiksi ostopalvelusopimuksella, palvelusetelillä tai maksusitoumuksella. Kunnat eivät kuitenkaan voi siirtää lakisääteisiä julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviään yksityisille. Kuntien käyttämien ostopalvelusopimusten sisältämät tehtävät ovat siten muuta kuin julkisen vallan käytöksi luokiteltavaa toimintaa. Kuntaan pitää kullakin toimialalla jäädä henkilö, joka käyttää julkista valtaa ostopalvelun kohteena olevassa asiassa. Kunnalla säilyy lakisääteisissä tehtävissä vastuu julkista valtaa käyttäen aiheutuneesta vahingosta toiminnan ulkoistamisesta huolimatta.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä otettiin lähtökohdaksi julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien pysyttäminen viranomaisilla. PL 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Edellytyksenä tehtävän siirtämiselle on, että delegointi on tarpeen kyseisen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Lisäksi vaaditaan, ettei delegointi vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tästä seuraa, ettei julkista tehtävää hoitavan yksityisen tahon toiminnasta vahinkoa kärsineen oikeus vahingonkorvaukseen voi olla heikompi kuin sellaisessa tilanteessa, jossa vahingonaiheuttaja kuuluu julkishallintoon. Tästä voitaneen päätellä, ettei kunta tai valtio voisi lopulta välttyä vastuusta, mikäli yksityinen julkisen vallan käyttäjä ei jostain syystä pystyisi suoriutumaan sille kuuluvasta korvausvelvollisuudesta.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että julkisen vallan käytön siirtäminen yksityisille edellyttää riittävän yksityiskohtaisia tehtävän hoitoon ja menettelyyn liittyviä säännöksiä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voi lainkaan delegoida viranomaiskoneiston ulkopuolelle. On myös huomattava, että kun kyseessä on itsenäiseen harkintaan perustuva voimakeinojen käyttö tai muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin puuttuminen, vain viranomainen on toimivaltainen. Viime vuosina muutos näyttäisi muutoinkin olevan kohti julkisen vallan käytön pysyttämistä viranomaisilla.

Oikeuskäytännön perusteella näyttää siltä, ettei vahingonkorvauslaissa omaksuttu vastuunjako ole toistaiseksi aiheuttanut ongelmia yksityisen oikeusturvalle.

## **2.2 Julkisen vallan käytön käsitteen tulkinta vahingonkorvausoikeudessa**

### **2.2.1 Vahingonkorvauslain esityöt ja oikeuskirjallisuus**

Hallintotoiminnalle on tyypillistä oikeus ja velvollisuus käyttää velvoittavasti julkista valtaa. Julkisen vallan käytön on aina perustuttava lakiin ja lainmukaisiin menettelytapoihin. Julkisen vallankäytön tunnusmerkkeihin kuuluu mahdollisuus puuttua sitovasti yksityisen suojattuun oikeusasemaan. Perustuslain esitöissä korostetaan julkisen vallan käyttäjän asemaa yksipuolisena vallankäyttäjänä. Julkisen vallan käyttöön liittyy sekä

rikosoikeudellisesti että vahingonkorvausoikeudellisesti erityinen oikeudellinen vastuu, ja se on yleisen laillisuusvalvonnan piirissä.

Kun julkishallinnon toiminnasta aiheutuu vahinkoa, korvausvastuun perusteisiin ja korvausvelvollisuuden laajuuteen vaikuttaa olennaisesti se, onko kyseessä oleva toiminta katsottava julkisen vallan käytöksi vai julkishallinnon muuksi toiminnaksi. Jos vahinko aiheutetaan julkista valtaa käytettäessä, se tulee korvattavaksi VahL 3 luvun 2 §:n nojalla. Jos taas vahinko aiheutetaan sellaisessa toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä, julkisyhteisö on muiden työnantajien tapaan isännänvastuussa VahL 3 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla. Julkisyhteisöjen lisäksi myös yksityisoikeudelliset yhteisöt ja yksityishenkilöt vastaavat näin ollen vahingonkorvauslain julkisen vallan käyttöä koskevien säännösten mukaan, jos vahinko on aiheutunut julkista valtaa käyttäen. Olennaista on toiminnan luonne eikä vahingonaiheuttajan määrittely viranomaiseksi tai yksityisoikeudelliseksi toimijaksi.

Vallan käytössä on monenlaisia muotoja ja asteita. Tyypillistä julkisen vallan käyttöä on viranomaisen päätöksenteko tai muu toiminta, joka vaikuttaa sitovasti yksityisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Myös oikeussäännösten ja hallinnollisten määräysten antaminen on ns. perinteistä julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan käyttöä on myös välitön vallan käyttö kuten esimerkiksi poliisin voimatoimet tai puolustusvoimien toimintaan liittyvät kurinpitotoimet. Toisinaan tuottaa vaikeuksia tunnistaa, sisältyykö toimintaan julkisen vallan käyttöä. Oikeuskäytännössä viranomaisen harjoittama neuvonta ja tiedottaminen ovat osoittautuneet tässä suhteessa haasteellisiksi.

Vahingonkorvauslain esitöissä julkisen vallan käytön käsitteeseen kiinnitettiin vain niukasti huomiota. Hallituksen esityksessä vahingonkorvauslaiksi luetellaan oikeudenhoito, poliisitoimi, palontorjunta, terveydenhoito, opetustoimi, yleisten kulkuväylien hoito, julkisena tehtävänä hoidettava tarkastustoiminta ja kunnallishallinto esimerkkeinä toimintamuodoista, joissa olisi kyse julkisen vallan käyttämisestä. Koska kaikilla mainituilla hallinnonaloilla harjoitetaan myös tosiasiallista hallintotoimintaa, esimerkkiluettelo ei havainnollista rajanvetoa julkisen vallan käytön ja muun hallintotoiminnan välillä. Saattaa olla, ettei erottelua koettu 1970-luvun hallintotoiminnan näkökulmasta ongelmalliseksi.

Julkisen vallan käyttö on vahingonkorvausoikeudellisessa kirjallisuudessa määritelty sellaiseksi teoksi, toimenpiteeksi tai päätökseksi, johon julkisyhteisöllä on oikeus ainoastaan niiden säännösten nojalla, joilla yksityisen vapautta ja muita perusoikeuksia on rajoitettu. Julkisen vallan käyttämisen on katsottu näkyvän selvimmin sellaisissa hallintotoimissa ja päätöksissä, joilla on suora vaikutus kansalaisten vapauteen, terveydentilaan sekä oikeuteen määrätä varallisuudestaan.

Neuvonta ja muu informaation jakaminen saattaa tietyissä olosuhteissa vaikuttaa hyvinkin tuntuvasti yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Vahingonkorvauslain esitöiden mukaan neuvonnan samoin kuin tarkastustoiminnan yhteydessä aiheutuneen vahingon osalta olisi syytä erityisesti kiinnittää huomiota mahdollisuuteen suhtautua korvausvastuun syntymiseen pidättyvästi. Tästä lausumasta voidaan päätellä, että neuvonta ja tarkastus voivat ainakin joissakin tilanteissa olla tulkittavissa julkisen vallan käytöksi. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että virheellisen tiedon antaminen olisi julkisen vallan

käyttöä, jos kysymyksessä on virkatehtäviin kuuluva neuvonta, joka koskee voimassa olevan lainsäädännön sisältöä. Lisäksi on esitetty, että tavallisesti ainoastaan tapauskohdainen neuvonta, jolla on yhteys hallintopäätökseen, voitaisiin katsoa julkisen vallan käyttämiseksi. Näin ollen viranomaisen jakama yleinen informaatio tai tiedottaminen yleisellä tasolla ei olisi julkisen vallan käyttöä. Kun hallinto-oikeuden lähtökohtiin kuuluu suojata yksityistä julkisen vallan käytöltä, oikeuskirjallisuudessa on toisaalta katsottu perustelluksi lukea monenlaisia julkisyhteisön toimintoja julkisen vallan käytön käsitteen piiriin, jotta viranomaistoiminnassa vahinkoa kärsineen oikeussuoja olisi mahdollisimman kattava.

Oikeudesta vaatia vahingonkorvausta viranomaisen lainvastaisen toiminnan perusteella säädetään perustuslaissa. Sekä PL 118 §:n että PL 21 §:n sisältämät hyvän hallinnon takeet tukevat vahingonkärsijän oikeutta saada korvausta julkishallinnon lainvastaisen toiminnan seurauksena aiheutuneesta vahingosta vahinkolajista riippumatta. Erikoinen jännite aiheutuu kuitenkin siitä, että tällainen tulkinta kaventaa vahingonkärsijän korvausoikeutta, kun viranomainen on toiminut virheellisesti. Kun standardisäännös tulee sovellettavaksi, korvausvastuu sulkeutuu sen nojalla pois, jos viranomainen on noudatannut standardisäännöksessä tarkoitettuja kohtuudella asetettavia vaatimuksia.

## **2.2.2 Korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntö**

### *2.2.2.1 Neuvonta*

Korkein oikeus on vain harvoin joutunut ottamaan kantaa siihen, onko toiminta katsottava julkisen vallan käytöksi. Myös hovioikeuskäytäntö sisältää niukasti tapauksia, joissa tätä kysymystä on pohdittu. Useimmissa julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta koskevissa tapauksissa toiminnan luonne on ollut selkeästi todettavissa.

Korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2009:24 viittaa siihen, että neuvonta on katsottava julkisen vallan käytöksi vain poikkeustapauksista. Ratkaisussa korkein oikeus totesi, että julkisen vallan käyttöä ovat sellaiset hallintomenettelyyn liittyvät toimet, joilla julkisyhteisö välittömästi puuttuu yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Sen sijaan neuvon antaminen ei lähtökohtaisesti sisällä sellaista puuttumista yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, että kyse olisi julkisen vallan käytöstä. Korkein oikeus päätyi tapauksessa katsomaan, ettei konsulaatin toimistosihiteeri käyttänyt julkista valtaa antaessaan konsulaatissa asioineelle yrityksen toimitusjohtajalle sähköpostitse virheellisen neuvon.

Korkein oikeus perusteli tulkintaa sillä, ettei neuvonta nimenomaan neuvonnan kohteena olleesta asiasta kuulunut kyseisen toimistosihiteerin tehtäviin. Lisäksi toimistosihiteeri oli ainoastaan välittänyt toiselta viranomaiselta saamansa tiedon. Ratkaisun perusteella näyttää siltä, ettei neuvonnan luonnehdinta julkisen vallan käytöksi ole mahdollista, jos viranomaisen palveluksessa oleva henkilö antaa neuvoja asiassa, joka ei kuulu hänen työtehtäviinsä, vaikkakin asia liittyy viranomaisen toimialaan. Jos neuvontaa sen sijaan antaa henkilö, jonka tehtäviin neuvonta kyseisestä asiasta kuuluu, kyse voisi olla julkisen vallan käytöstä. Erottelu julkisen vallan käyttöön ja tosiasialliseen hallintotoimintaan tällaisen argumentin nojalla on ongelmallista, sillä se näyttää asettavan julkishallinnon harjoittaman neuvonnan seurauksena vahinkoa kärsineet eri asemaan sen perus-

teella, kuka viranomaisen palvelukseen kuuluvista henkilöistä on antanut neuvontaa yksittäisessä asiassa.<sup>7</sup> Ratkaisua käsitellään selvityksessä myöhemmin neuvonnalta vaa-  
dittavan huolellisuuden yhteydessä. Tällöin käy ilmi, että kyseisen ratkaisun kohteena  
olleen tapauksen erityispiirteet saattoivat vaikuttaa siihen, että korkein oikeus katsoi  
aiheelliseksi tulkita julkisen vallan käyttöä poikkeuksellisen suppeasti aiempaan ratkai-  
sukäytäntöönä verrattuna.

Ennen vuoden 2009 ratkaisua neuvonnan luonnetta julkisen vallan käyttönä tarkasteltiin  
niin tuomioistuinkäytännössä kuin oikeuskirjallisuudessakin vakiintuneesti ratkaisun  
KKO 1989:50 valossa. Tässä vuoden 1989 tapauksessa oli kysymys Kanadassa asuvista  
paluumuuttajista, jotka olivat esittäneet Suomeen paluuseensa liittyen kysymyksiä valti-  
on työvoimaneuvojalle. Neuvoja antoi neuvontaa kirjeitse sekä opaskirjasessa muun  
muassa työluvasta, lasten koulunkäynnistä ja asunnon hankkimisesta. Osa annetuista  
tiedoista osoittautui myöhemmin virheellisiksi. Työvoimaneuvoja oli antanut perusteet-  
toman tiedon muun muassa työluvan tarpeettomuudesta sekä sellaisen tiedon, että hänen  
antamassaan oppaassa olleet tiedot olisivat soveltuneet kyseisiin paluumuuttajiin.

Korkein oikeus totesi, että työvoimaneuvojan tehtävänä on kantajia neuvoessaan ollut  
osaltaan turvata kantajien mahdollisuus perustaa paluumuuton harkintansa oikeisiin  
tietoihin. Korkein oikeus korosti, että neuvonnassa oli ollut kysymys sellaisten virallis-  
määräysten sisällöstä, jotka olivat paluumuuttajille tärkeitä ja heihin pakottavana sovel-  
lettavia. Neuvojan antamat tiedot olivat ilmenneet sitovina ohjeina paluumuuttoa varten.  
Korkein oikeus katsoi työvoimaneuvojan antamiensa tietojen laadun ja tarkoituksen  
perusteella käyttäneen julkista valtaa. Korkein oikeus katsoi valtion olevan korvausvas-  
tuussa kantajille aiheutuneesta vahingosta, sillä työvoimaneuvoja ei ollut noudattanut  
kohtuudella asetettavia vaatimuksia, joita voitiin odottaa kysymyksessä olevassa tiedo-  
tustehtävässä sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen.

Ratkaisun KKO 1989:50 perusteella oikeuskirjallisuudessa on eritelty kriteerejä, jotka  
voivat puoltaa neuvonnan luonnetta julkisen vallan käyttönä. Jos neuvonnan aiheena  
ovat *lainsäädäntö ja muut viralliset normit*, kysymys voi olla julkisen vallan käytöstä.  
Viranomaisen antaa tällöin informaatiota julkishallinnon normiperustasta, mikä kuuluu  
olennaisena osana hallintotehtävien hoitamiseen. Neuvonnan lukemista julkisen vallan  
käytöksi voidaan perustella myös tilanteessa, jossa neuvonnan kohteella on ollut *aihetta  
mieltää* viranomaisen antama informaatio *häntä sitoviksi ohjeiksi*. Tällöin vahinkoa kär-  
sineen luottamuksen suojaaminen korostuu. Kolmas peruste on neuvon tai muun *infor-  
maation merkittävyys neuvonnan kohteen näkökulmasta*. Jos viranomaisen oli tietoinen  
siitä, että tiedolla on yksityiselle olennainen merkitys, luottamuksensuojaperiaate tukee  
toiminnan lukemista julkisen vallan käytöksi.

Myös ratkaisussa KKO 2009:24 oli ratkaisun KKO 1989:50 tapaan kysymys lainsää-  
dännön sisällöstä samoin kuin neuvoja pyytäneen yksityisen näkökulmasta tärkeästä  
asiasta. Erottavaksi tekijäksi nousee se, ettei toimistosihteerin tehtäviin kuulunut vuoden  
2009 tapauksessa antaa neuvoja kyseessä olevasta asiasta, mutta vuoden 1989 tapauk-  
sessa virkailijan tehtäviin kuului juuri kyseessä oleva neuvonta. Toinen keskeinen ero

<sup>7</sup> Ratkaisuun liittyvät tapahtumat sijoittuvat sittemmin kumotun hallintomenettelylain voimassaoloaikaan.  
Korkeimman oikeuden ratkaisusta ei kuitenkaan ilmene, että johtopäätökset liittyisivät hallintomenettelylain  
sisältämän neuvontavelvollisuuden laajuuteen.

liittyy neuvoja pyytäneen yksityisen asemaan. Vuoden 1989 tapauksessa neuvonnan kohteena olivat yksityishenkilöt. Vuonna 2009 annetussa ratkaisussa neuvoja pyysi yritys. Kolmas ero liittyy vahinkoa kärsineen perusteltuun oikeuteen mieltää saamansa neuvot sitoviksi.<sup>8</sup> Luottamuksensuoja näyttääkin olevan keskeinen elementti, johon kiinnitetään huomiota, kun harkitaan julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun perustamista.

#### *2.2.2.2 Tarkastus- ja valvontatoiminta*

Tarkastus- ja valvontatoiminta ei ole oikeuskäytännössä osoittautunut ongelmalliseksi toiminnan luonnehdinnan suhteen. Korkein oikeus on antanut useita rakennusvalvontaan liittyviä ratkaisuja, joissa ei ole problematisoitu toiminnan luonnetta. Myöskään piirimetsälautakunnan harjoittamaa valvontaa (1997:32) sekä sosiaali- ja terveysministeriön harjoittama avustuskassan toiminnan valvontaa (1996:96) koskevissa tapauksissa ei noussut esiin kysymystä toiminnan luonteesta.

Kun viranomaisella on tarkastustoiminnassa valtuudet puuttua yksityisen oikeusasemaan, ainakin osa tästä toiminnasta on julkisen vallan käyttöä. Tarkastuksen kohteella on lakisääteinen velvollisuus alistua viranomaisen toimenpiteille. Tarkastustoimintaan liittyvä päätöksenteko on tyypillisesti julkisen vallan käyttöä. Varsinaiset tarkastustoimenpiteet eivät sen sijaan välttämättä ole luonteeltaan välitöntä puuttumista yksityisen oikeusasemaan. Tarkastustoimintaan liittyy olennaisena osana ohjeiden ja neuvojen antaminen tarkastuksen ja valvonnan kohteille, jolloin saatetaan joutua arvioimaan, onko kysymys tällöin julkisen vallan käytöstä vai sellaisesta neuvonnasta, joka jää julkisen vallan käytön käsitteen ulkopuolelle.

#### *2.2.2.3 Muita tilanteita*

Ratkaisussa KKO 1995:111 korkein oikeus arvioi, oliko kuluttajavalituslautakunnan toiminta suositusten antamisen ja niiden julkaisemisen osalta julkisen vallan käyttöä. Kuluttajavalituslautakunta oli julkaissut kanteen nostaneen elinkeinonharjoittajan nimen "mustalla listallaan", joka koostui niistä elinkeinonharjoittajista, jotka eivät olleet noudattaneet lautakunnan antamaa suositusta. Julkaistusta tiedotteesta ei käynyt ilmi, ettei kantajan kohdalla ollut kysymys toistuvista kuluttajariidoista ja että hän oli korvannut virheellisen tuotteen uudella. Kantaja vaati korvausta hänelle asiakaskunnan vähentymisestä aiheutuneesta taloudellisesta tappiosta, joka oli seurausta lautakunnan mustan listan julkaisemisesta. Korkein oikeus päätyi siihen, että kyse oli julkisen vallan käytöstä, sillä "päätökset arvovaltaisen viranomaisen antamina pitkälti koetaan tosiasiallisesti velvoittavina". Korkein oikeus totesi lisäksi, ettei kuluttajavalituslautakunnalla ollut oikeutta sen toimivallasta annettujen määräysten perusteella julkistaa elinkeinonharjoittajien nimet sisältävää luetteloa.

---

<sup>8</sup> Ratkaisua KKO 2009:24 edeltävässä hovioikeuden päätöksessä katsottiin, että neuvonta oli ollut julkisen vallan käyttöä. Hovioikeus näki tapauksessa yhtäläisyyksiä ratkaisuun KKO 1989:50 ja perusteli päätöksensä samankaltaisesti kuin korkein oikeus oli perustellut ratkaisun KKO 1989:50.

Kuluttajavalituslautakunnan ratkaisutoiminta, joka on viranomaisen päätöksentekoa, on melko yksiselitteisesti julkisen vallan käyttöä. Sen sijaan ratkaisujen julkaiseminen ei sisällä varsinaisesti puuttumista kenenkään oikeusasemaan, ja se voitaisiin lukea tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi muun viranomaisen informaation jakamiseen liittyvän toiminnan tapaan. Kuluttajavalituslautakunta-ratkaisussa viranomaisen auktoriteetti näyttää perustelevan toiminnan tulkitsemista julkisen vallan käytöksi, kun tiedottamisen taustalla on viranomaisen arvovalta. Ratkaisu avaa mahdollisuuden lukea monenlaista arvovaltaisten viranomaisten tiedotustoimintaa julkisen vallan käytön käsitteen piiriin.

Tiedottamista ei katsottu julkisen vallan käytöksi ratkaisussa KKO 1999:32. Ratkaisussa oli kysymys valtion viranomaisten julkisuuteen antamista tiedoista ja niiden seurauksena yksityisille syntyneistä perustelluista odotuksista. Tapauksen taustalla oli maksuvaikeuksiin joutuneen telakkayhtiön omistajien ja rahoittajien valtion kanssa tekemä sopimus, jossa oli sovittu yhtiön toiminnan rahoittamiseen liittyvistä järjestelyistä, jotta jo tilatut alukset voitaisiin rakentaa valmiiksi. Kauppa- ja teollisuusministeriö oli antanut julkisuuteen sopimusta koskevan tiedotteen, jossa todettiin alusten rakennusaikaisen rahoituksen olevan turvattu. Lisäksi kyseisen ministeriön kansliapäällikkö, joka oli myös telakkayhtiön hallituksen puheenjohtaja, oli rahoitussopimukseen viitaten kehoittanut aluksen tilaajaa suorittamaan aluksen kauppahinnan maksuerän. Tämä erä oli jäänyt sittemmin tilaajan vahingoksi, kun telakkayhtiö oli joutunut konkurssiin.

Korkein oikeus määräsi valtion korvaamaan telakkayhtiöille aiheutuneen miljoonien markkojen suuruisen varallisuusvahingon. Korkein oikeus katsoi, ettei kyseessä olevia tiedotustoimia ollut pidettävä julkisen vallan käyttönä, sillä julkisen vallan käytön liityntä kysymyksessä olevaan tiedotustoimintaan oli varsin etäinen. Korkein oikeus huomautti, että kysymys oli kahden yksityisoikeudellisen oikeushenkilön välisessä sopimussuhteessa syntyneestä vahingosta.<sup>9</sup> Tapauksessa julkisuudessa esiintyneet tahot olivat auktoriteettiasemassa ja jonkinlainen yhtäläisyys ratkaisun KKO 1995:111 on tässä suhteessa havaittavissa, vaikka tapausten lopputulokset ovat julkisen vallan käytön tulokinnan osalta vastakkaiset.

Hovioikeus oli päätenyt siihen, että kauppa- ja teollisuusministeriön samoin kuin ministeriön kansliapäällikön toimet olivat julkisen vallan käyttöä. Hovioikeuden mukaan valtion toimintaa oli tarkasteltava kokonaisuutena, jolloin yksin se seikka, että rahoitussopimusta oli pidettävä yksityisluontoisena sopimuksena, ei ollut ratkaiseva toiminnan luonnehdinnan kannalta. Valtioneuvoston hyväksymän rahoitussopimuksen tavoite, valtion toiminta siitä tiedotettaessa ja kansliapäällikön menettely oli yhdessä satojen miljoonien markkojen mahdollisen menetyksen kanssa perustanut yhtiölle oikeuden luottaa siihen, että rahoitussopimusta tultiin noudattamaan.

---

<sup>9</sup> Korkein oikeus ei ratkaisussaan viittaa mahdollisesti käsillä olleisiin erittäin painaviin syihin, joiden perusteella varallisuusvahinko olisi katsottu korvauskelpoiseksi. Kun kantajien ja valtion välillä ei ollut myöskään sopimussuhdetta, korvausvastuun perusta jää epäselväksi. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että ratkaisu saattaa perustua olosuhteiden sopimuksenkaltaisuudelle.

Ratkaisun perustelut korostavat viranomaisen kanssa asioivan luottamuksen suojaamista: ”On tärkeätä suojata luottamusta sitoumuksiin tai tietoihin, jotka annetaan tai jotka voidaan perustellusti ymmärtää annetuksi virkaa tai muuta julkista tehtävää hoidettaessa.” Ratkaisua on oikeuskirjallisuudessa tulkittu siten, että sen tarkoituksena on ollut luottamuksensuojan painottaminen viranomaistoiminnassa. Luottamuksensuojan perustamiseen on voinut vaikuttaa myös kyseessä oleva huomattava rahallinen intressi.

## **2.3 Standardisäännös ja julkisen vallan käyttäjän tuottamus**

### **2.3.1 Julkisen vallan käyttäjän tuottamusarvioinnin lähtökohtia**

Tuottamukseen perustuvan korvausvastuun syntyminen edellyttää, että vahinkoa aiheuttanut toiminta poikkeaa siitä, mitä on pidettävä huolellisena määrättyssä tilanteessa. Huomioon voidaan ottaa sen oikeussuhteen luonne, jossa vahinko on aiheutunut samoin kuin vahingon toimintaympäristö. Julkisen vallan käyttäjän tuottamusta arvioitaessa kiinnitetään huomiota hallinto-oikeussuhteen erityispiirteisiin ja julkishallinnon toimintaympäristöön. Tuottamukseen viitataan oikeustieteessä usein toiminnassa vaadittavan huolellisuuden laiminlyöntinä. Vaatimus huolellisesta käyttäytymisestä sisältää ajatuksen siitä, että vahingonaiheuttajan olisi ollut mahdollista valita jokin toinen, huolellisempi tapa toimia. Julkisen vallan käyttäjän tuottamukselle annettava sisältö määrittää sitä, millainen viranomaistoiminta on sallittua vahingonkorvausoikeuden näkökulmasta.

Julkisen vallan käytössä voi esiintyä monenlaista huolimattomuutta, josta seuraa vahinkoja. Huolimattomuus voi olla seurausta viranomaisen virheellisestä toiminnasta tai toimintavelvollisuuden laiminlyönnistä. Viranomaiselle on saatettu asettaa ehdoton velvollisuus toimia tietyllä tavalla, jolloin tämän velvollisuuden laiminlyönti voi olla osoitus viranomaisen huolimattomuudesta. Myös lainvastaisen toimintatavan omaksuminen voi olla huolimattomuutta. Viranomaisen toiminta voi olla huolimatonta, jos viranomaisen on soveltanut väärää säännöstä tai tulkinnut sinänsä asiaan kuuluvaa säännöstä virheellisesti.

Huolimattomuus saattaa ilmetä myös asiaan soveltuvan säännöksen tai periaatteen huomiotta jättämisinä tai toimintavelvollisuuden laiminlyöntinä. Tuottamuksessa voi olla kyse siitä, että viranomaisen on ylittänyt harkintavaltansa rajat. Tuottamusta voi olla myös se, että viranomaistoiminnassa loukataan yksityiselle kuuluvaa oikeutta. Viranomaisen huolimattomuus voi liittyä rutiiniluonteiseen hallintoasiaan. Tällaisissa tapauksissa voi ilmetä epäselvyyttä siitä, mikä on sovellettava oikeusohje, ja toisaalta siitä, mikä on sen tilanteeseen soveltuva tulkinta. Vakiintuneet toimintamuodot saattavat joskus estää havaitsemasta niihin sisältyviä virheellisyyksiä. Huolimattomuus voi toisaalta liittyä vaikeaan ja monimutkaiseen hallintoasiaan, jonka ratkaisemisesta ei ole vielä olemassa vakiintunutta käytäntöä.

Vahingonkorvausoikeudellisen huolimattomuuden määrittelyssä on kysymys moitittavan käyttäytymisen rajoista. Vahingonkorvauslain standardisäännös asettaa julkisen vallan käyttäjän toiminnan moitittavuuden kynnyksen tavallista tuottamusvastuuta korkeammalle. Julkisen vallan käytössä virheen tai laiminlyönnin on oltava tavanomaista vakavampi, ennen kuin korvausvastuu syntyy. Käsitys huolellisesta toiminnasta on si-



doksissa yhteiskuntaan, aikaan ja vallitseviin arvostuksiin. Vaikka vahingonkorvausoi-  
keus suojaa yksilön oikeuksia, sillä voidaan nähdä olevan myös yhteisöllisempi ulottu-  
vuus. Tuottamuksen määrittely on yhteydessä yhteiskunnassa hyväksytyihin toiminta-  
tapoihin ja käyttäytymismalleihin sekä vakioituihin toimintarooleihin. Julkisen vallan  
käyttäjän toiminnan asianmukaisuuden määrittely on tärkeää koko yhteiskunnan näkö-  
kulmasta. Kun viranomaistoimintaa kritisoidaan virheistä ja puutteista, kritiikki kohdis-  
tuu laajemmalle kuin yksittäiseen virkamieheen tai viranomaiseen: siihen, miten julki-  
sen vallan käyttö on järjestetty.

Kirjoitetun oikeuden yksityiskohtaisemmat ohjeet ja määräykset antavat usein huolelli-  
suusvaatimukselle tarkemman sisällön yksittäistapauksessa. Kun toiminnan huolelli-  
suutta arvioidaan normien perusteella, vahingonkorvausoikeudessa käytetään ilmaisua  
normipainotteinen tuottamusarvio. Usein vahingonaiheuttajan toimintaa on mahdollista  
arvioida suhteessa lainsäädäntöön, lakia alemmanasteiseen normistoon tai kyseessä ole-  
valla alalla vakiintuneeseen käytäntöön. Normien noudattamatta jättäminen voidaan  
yleensä tulkita huolimattomuudeksi. Toisaalta väitetty vahingonaiheuttaja voi tavallises-  
ti vastuusta vapautuakseen vedota siihen, että hän asianmukaisesti noudatti toimintaan  
liittyviä määräyksiä. Normin asianmukaista noudattamista arvioitaessa saatetaan joutua  
arvioimaan, onko vahingonaiheuttaja tulkinnut normia oikein. Muun muassa tällaisissa  
tapauksissa huolellisuutta voidaan kirjoitettujen normien lisäksi arvioida suhteessa ky-  
seessä olevalla toimialalla vakiintuneisiin toimintatapoihin. Huolellisuuden mittapuuna  
on tällöin ”huolellinen toimintatapa”, joka muodostuu kyseessä olevan ammattikunnan  
käytännöstä ja sen yleisestä hyväksyttävyydestä.

Julkisen vallan käyttäjän toiminnan tuottamuksellisuuden arviointi edellyttää viran-  
omaisen toiminnan asianmukaisuuden arviointia ensisijaisesti julkisoikeudellisen lain-  
säädännön kannalta. Julkisen vallan käyttöön liittyvät lainalaisuus ja lakisidonnaisuus  
korostavat normien merkitystä julkishallinnon toimintaan kohdistuvassa tuottamusarvi-  
oinnissa. Julkisen vallan käyttäjän toiminnan huolellisuuden arvioinnissa voidaan  
useimmiten tukeutua lakiperusteiseen normistoon tai muuhun kirjalliseen ohjeistukseen,  
jossa on asetettu toiminnalle vaatimuksia. Julkishallintoa koskevia normeja on runsaasti  
ja monentasoisia, mikä tekee tilanteeseen soveltuvien normien löytämisestä ja niiden  
hierarkiasuhteiden määrittämisestä toisinaan varsin haastavan tehtävän. Julkisen vallan  
käytön asianmukaisuuden arviointia ei voi perustaa lakiin perustumattomiin vakiintu-  
neisiin toimintatapoihin, sillä julkisen vallan käyttäjän on noudatettava tarkoin lakia.  
Vakiintuneet ja säännönmukaiset toimintamallitkin saattavat olla lain tai kohtuuden  
vastaisia, jolloin huolellisuuden mittapuuta ei voi sitoa niihin. Sen sijaan normiston  
kanssa sopusoinnussa oleva yleisesti noudatettu viranomaiskäytäntö luo yksityiselle  
odotuksia hallinnon toiminnasta.

Kun vahinkoon johtanutta toimintaa säänteleviä oikeusnormeja ei ole tai jos ne eivät tuo  
riittävästi valaisua asian ratkaisemiseksi, toiminnan asianmukaisuuden arvioinnista on  
käytetty ilmaisua riskipainotteinen tuottamusarviointi. Keskeinen huomio kohdistuu  
tällöin siihen, kumpaa vahinkotilanteen osapuolta voidaan pitää soveliaampana vas-  
tuunkantajana kyseisessä tilanteessa. Riskipainotteisessa tuottamusarviossa määritellään  
sallitun riskinoton rajoja kiinnittämällä huomiota vahingon aiheutumisen todennäköi-  
syyteen, vahingon oletettuun laajuuteen (vahinkoseuraamuksen luonne ja vakavuus),  
mahdollisuuksiin välttää vahinko huolellisesti toimimalla sekä suojautumistoimenpiteis-

tä aiheutuviin kustannuksiin. Arvioitaessa mahdollisuutta välttää vahinko ovat vahingonaiheuttajan rooliin liitettävät velvoitteet tuottamusarvostelun lähtökohtana. Näin ollen tuottamuksen aste määräytyy sen perusteella, missä määrin vahingonaiheuttaja on laiminlyönyt sen huolellisuuden noudattamisen, jota tällaisessa asemassa olevalta voidaan vaatia.

Potentiaalisen vahingonaiheuttajan huolellisuusvelvollisuus korostuu, kun toiminnasta voi aiheutua vahinkoa hengelle ja terveydelle. Yksityishenkilölle aiheutuva varallisuusvahinko voi myös olla kyseisen henkilön näkökulmasta huomattava. Kyseessä on merkittävä vahinkoriski esimerkiksi tilanteessa, jossa kuntalaiselle voi kunnan tuottamuksen seurauksena aiheutua hänen varallisuusasemansa kannalta merkittävä taloudellinen vahinko. Vahinkoriski on suuri myös silloin, jos julkisen vallan käyttäjän virheellinen toiminta voi aiheuttaa vahinkoa laajalle henkilökunnalle.

Toimintaan liittyvä tuottamuskynnys on asetettava sitä matalammaksi, mitä yksinkertaisemmin keinoin ja alhaisemmin kustannuksin vahinko on vältettävissä. Jos julkisen vallan käyttäjä on laiminlyönyt vahinkojen ennalta estämisen, vaikka se olisi ollut mahdollista tilanteessa kohtuullisiksi arvioiduin kustannuksin, toimintaa on perustellumpaa pitää huolimattomana kuin sellaisessa tilanteessa, jossa vahingoilta on pyritty suojautumaan.

Riskinotto kuuluu luonnollisena osana elinkeinonharjoittamiseen. Julkisen vallan käyttö poikkeaa perusluonteeltaan liiketoiminnasta. Hallintotoiminnan lakisidonnaisuus johtaa siihen, ettei julkisen vallan käyttäjällä ole mahdollista valita vapaasti, millaisia riskejä se toiminnassaan ottaa.

Julkisen vallan käyttäjän tuottamusta arvioitaessa on noudatettava vahingonkorvausoi-keudessa vakiintuneita huolellisuuden mittapuita. Vaikka toiminta ei olisi normiperusteisesti arvioituna suoraan minkään normin vastaista, se saattaa osoittautua huolimattomaksi, kun tarkastelussa kiinnitetään huomiota riskiperusteisen tuottamusarvioinnin osatekijöihin. Huomioon on otettava viranomaistoiminnasta aiheutuneen vahingon laatu, vahingon laajuus, toimintaan liittynyt vahinkoriski sekä julkisen vallan käyttäjän mahdollisuus ennakoita vahinko ja ryhtyä varotoimiin.

### **2.3.2 Standardisäännöksen tulkinta vahingonkorvauslain esitöissä ja oikeuskirjallisuudessa**

VahL 3 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan julkista valtaa käyttäen virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutunut vahinko on korvattava, jos ”*toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu*”. Standardisäännös johtaa siihen, että korvausvastuun perustaminen vaatii kahden vaiheen läpäisyä, minkä vuoksi sitä kuvattiin sen ollessa voimassa Ruotsissa ilmaisulla ”dubbelregeln”. Korvausvastuu edellyttää ensinnäkin sitä, että kyse on virheellä tai laiminlyönnillä aiheutetusta vahingosta. Lisäksi vaaditaan, että standardisäännöksessä ilmaistu huolellisuuden taso – toiminnalle kohtuudella asetettavat vaatimukset – on alitettu.

Vahingonkorvauslain esitöiden mukaan standardisäännös merkitsee sitä, ettei ”mikä tahansa poikkeama täysin moitteettomasta menettelystä” perusta julkisyhteisölle korvausvelvollisuutta, vaikka kyseessä olisikin virhe. Tämä lausuma viittaa selvästi tarkoitukseen *lieventää* julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta verrattuna yleiseen tuottamuvastuuseen. Hallituksen esityksessä vahingonkorvauslaiksi viitataan viranomaistoiminnan luonteeseen argumenttina tuottamuskynnyksen korottamiseksi: viranomaiset ovat velvollisia käsittelemään asiat, ja viranomaiset toimivat yleisen edun vuoksi. Tästä näyttäisi esitöiden logiikkaa noudattaen seuraavan, ettei korvausvastuuta ole välttämättä perusteltua asettaa, vaikka julkisen vallan käyttäjän menettelyssä olisi virheitä. Myös Ruotsin vahingonkorvauslain esityöt tukevat näkemystä, jonka mukaan standardisäännöksen tarkoitus on ollut lieventää huolellisuusvaatimuksia julkisen vallan käytön yhteydessä.

Käytännössä haasteelliseksi on muodostunut se, ettei esitöissä lainkaan tarkemmin käsitellä, miten standardisäännöksen ilmaisua kohtuudella asetettavista vaatimuksista olisi tulkittava. Standardisäännöksen sanamuodosta – ”laatu ja tarkoitus” – voi kuitenkin päätellä, että nämä vaatimukset saattavat vaihdella erilaisten toimintamuotojen välillä. Toiminnan laadun ja tarkoituksen huomioon ottaminen kuuluu osana yleiseen tuottamuservointiin. Minkä tahansa vahinkoa aiheuttaneen toiminnan yhteydessä on tarkasteltava, millaista toiminta on ollut luonteeltaan ja mihin sillä on pyritty. Lainsäätäjän sanavalinta ”laatu ja tarkoitus” näyttäisi muistuttavan niistä tekijöistä, jotka on otettava huomioon yleisen tuottamussäännönkin perusteella huolellisuuden arvioinnissa. Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä laadun ja tarkoituksen yhteydessä on viitattu paitsi tiettyyn hallintotoimintaan, esimerkiksi autojen pitkäaikaiseen säilytykseen (KKO 1994:121), neuvontaan (KKO 1989:50) ja rakennusvalvontaan (KKO 1998:9), myös ratkaistavan asian merkitykseen vahinkoa kärsineelle (KKO 1996:78). Toiminnalta edellytetty huolellisuuden taso on yhteydessä arvioitavan toiminnan laatuun ja tarkoitukseen. Toiminnan laadun ja tarkoituksen huomioon ottamisella voidaan viitata sekä julkisen vallan käyttöä koskeviin yleisiin huolellisuusvaatimuksiin että kutakin hallinnonalaa koskeviin erityisiin normeihin ja erityispiirteisiin.

Standardisäännös jättää melko avoimeksi sen huolellisuuden tason, jota julkisen vallan käyttäjältä vaaditaan. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että standardisäännös johtaa yleistä tuottamussäännöstä lievempään tuottamuservosteluun. Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun on nähty syntyvän ainoastaan vähäistä selvemmän tai selvästi virheellisen viranomaistoiminnan seurauksena.

Normin suojatarkoitus on yleinen korvausvastuun rajoitusperuste, joka liittyy myös julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuseen. Vahingonkorvausoikeudessa on ilman erityistä lakiin perustuvaa normiakin selvää, ettei korvausvastuu julkista valtaa käytettäessä ole sillä tavoin erityistapaus, että se ulottuisi kyseessä mahdollisesti olevan käyttäytymisnormin tarkoituksen ulkopuolelle. Julkisen vallan käyttöön liittyviä vastuukysymyksiä tarkasteltaessa joudutaan ehkä tavallista useammin ottamaan kantaa siihen, kuuluuko vahingoittunut intressi normin suojatarkoituksen piiriin. Suojatarkoitukseen merkitys korostuu näin ollen asian luonteen vuoksi, kun kysymys on viranomaistoiminnasta. Tämä näkyy erityisesti viranomaisen tarkastustoimintaan liittyvässä korvausvastuussa.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty normin suojatarkoitusta korostava näkemys standardisäännöksen tarkoituksesta. Tämän kannan mukaan ”säännöksen tarkoitus on ollut *rajoittaa* vastuuta nimenomaan kulloinkin *loukatun säännöksen tarkoituksen piiriin*, eikä niinkään merkitä poikkeuksellisen lievää tuottamusarvostelua” (kurs. alkuper.).<sup>10</sup> Näkemys perustuu komiteanmietintöön vuodelta 1958. Puoli vuosisataa vanhalle ja myöhemmin lainvalmistelun kuluessa hylätylle kannalle ei ole perusteltua antaa painoarvoa. Tässä selvityksessä vallitsevasta kannasta poikkeava näkemys mainitaan erityisesti sen vuoksi, että oikeusministeriön selvityksessä vuodelta 1998 näytetään hyväksyvän kyseinen kanta.<sup>11</sup>

Korkein oikeus on antanut yhden julkisen vallan käyttöä koskevan ratkaisun, jossa on otettu kantaa normin suojatarkoitukseen. Ratkaisussa KKO 1997:49 korkein oikeus kumosi hovioikeuden päätöksen, jossa alioikeuden katsottiin jättäneen noudattamatta kohtuudella asetettavia vaatimuksia, kun alioikeus oli laiminlyönyt perunkirjoituksen toimittamisen valvonnan. Korkeimman oikeuden mukaan korvausvastuun syntyminen olisi edellyttänyt, että valvontavelvollisuuden yhtenä tarkoituksena olisi ollut myötävaikuttaa perillisten mahdollisuuteen saada tieto perittävän kuolemasta. Kun perunkirjoituksen tavoitteena on kuitenkin lähinnä pesän varojen jako ja velkojen selvittäminen, ei voitu katsoa, että tuomioistuimella olisi PK 20:9 §:n mukaan ollut velvollisuus valvoa, että perillinen sai tiedon perittävän kuolemasta. Korkein oikeus ei ratkaisussaan lainkaan viitannut standardisäännökseen. Tapauksen perusteella ei voidakaan tehdä päätelmää, jonka mukaan standardisäännöksen tarkoituksena olisi ensisijassa korostaa normin suojatarkoituksen huomioon ottamista.

### 2.3.3 Kohtuudella asetettavat vaatimukset oikeuskäytännössä

Oikeuskäytännössä standardisäännöstä on sovellettu nimenomaan arvioitaessa julkisen vallan käyttäjän tuottamusta. Korkein oikeus ja hovioikeudet ovat tulkinneet standardisäännöksen tarkoituksen liittyvän nimenomaan tavanomaista lievempään tuottamusarviointiin. Vahingonkärsijän sietokynnys on asetettu korkeammalle kuin yksityisoikeudellisissa suhteissa.

Korkeimman oikeuden ratkaisujen perusteluista ei käy ilmi, millaisiin seikkoihin standardisäännöksen soveltamisessa kiinnitetään huomiota eli mihin kohtuudella asetettavat vaatimukset perustuvat. Korkein oikeus on perustellut ratkaisunsa eräissä tapauksissa siten, ettei ole mahdollista varmuudella päätellä, onko korvauskanteen hylkääminen perustunut standardisäännöksen kohtuudella asetettavien vaatimusten alittamiseen vai siihen, ettei kysymyksessä ole lainkaan ollut tuottamus (ks. esim. KKO 1986-II-6, KKO

<sup>10</sup> Ks. Routamo Eero – Ståhlberg Pauli – Karhu Juha: Suomen vahingonkorvausoikeus. Lakimiesliiton kustannus 2006 s. 229–230.

<sup>11</sup> Ks. Oikeusministeriö selvitys 1998 s. 14–15. Oikeusministeriön selvityksen mukaan vahingonkorvauslain esityöt jättivät jonkin verran epäselväksi kysymyksen siitä, onko säännöksellä pyritty rajoittamaan vastuuta siten, että julkisen vallan käyttäjän korvausvastuu edellyttäisi korkeampaa tuottamuksen astetta kuin muiden tahojen toiminta. Selvitysmiehet päätyivät vahingonkorvauslain esitöiden perusteella tulkintaan, jonka mukaan julkisen vallan aiheuttamien vahinkojen osalta ei ole pyritty täydelliseen korvattavuuteen, sillä normin suojatarkoituksen ulkopuolelle jäävien oikeushyvien loukkaukset eivät kuulu korvattavien piiriin. Lisäksi selvityksessä todetaan, että standardisäännöksellä on tavoiteltu vastuun rajoittamista ”syy-yhteyden avulla”.

1995:154, KKO 1998:9, joista saattaa saada käsityksen, ettei kysymyksessä ole ollut lainkaan tuottamus, joten korkein oikeus ei ole edes pohtinut, onko viranomaisen noudattanut kohtuudella asetettavia vaatimuksia).

Useissa ratkaisuissa korkein oikeus on toistanut standardisäännöksen sanamuodon sellaisenaan eikä ole avannut kohtuudella asetettavien vaatimusten sisältöä tarkemmin. Korkein oikeus on viitannut ”kyseiselle virkatoimelle asetettuihin vaatimuksiin” (KKO 1993:75), ”kunnan rakennustarkastajan toiminnalle asettamiin vaatimuksiin” (KKO 1987:23) tai yleisemmin ”virkatoimille kohtuudella asetettaviin vaatimuksiin” (KKO 1996:96). Näyttää siltä, että korkein oikeus on tarkastellut kohtuudella asetettavia vaatimuksia ainoastaan suhteessa kyseessä olevan hallintoalan sääntelyyn. Julkisen vallan käytölle yhteisiä viranomaisen velvollisuuksia määrittelevään normistoon ei ole viitattu kuin uudempaan käytäntöön kuuluvassa ratkaisussa KKO 2008:10.

Ratkaisussa KKO 2008:62 korkein oikeus erittelee yksityiskohtaisesti rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuuksia. Korkein oikeus päätyy siihen, ettei rakennustarkastaja ollut rakennustarkastusta toimittaessaan ”kiinnittänyt riittävää huomiota rakennuksen lujuuden ja turvallisuuden kannalta olennaisiin seikkoihin”. Tämän jälkeen korkein oikeus viittaa kysymyksessä olleen tavanomaista vaativampi rakennus, jolloin rakennustarkastaja ei ole voinut luottaa rakentajien ja asentajien ammattitaitoon. Tästä on seurannut, ettei tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ole noudatettu.

Ratkaisussa KKO 2008:10 korkein oikeus katsoi, että kantajan vapaudenmenetyksellä oli muutamaa tuntia lukuun ottamatta johtunut siitä, että hänet oli otettu kiinni Helsingissä, mutta päätös hänen vapauttamisestaan voitiin viranomaisohjeiden mukaan tehdä ainoastaan Etelä-Karjalassa sijaitsevan Konnunsuon vankilan asianomaisen virkamiehen toimesta. Korkein oikeus totesi, että valtio oli velvollinen järjestämään ehdonalaan vapautteen päästämisen edellytysten toteamisen käytännössä siten, etteivät hallinnolliset muodollisuudet kohtuuttomasti viivästyä vapauttamista. Arviointi kohdistui siihen, olivatko ehdonalaan vapautteen päästämisen edellytysten toteaminen ja sitä koskevat viranomaisohjeet asianmukaisia ”niin kuin tehtävän laatu ja tarkoitus henkilökohtaisen vapauden suojan vuoksi vaativat”.

Korkein oikeus katsoi, että kantajan vapauttaminen olisi ollut mahdollista järjestää asianmukaisesti eikä vapaudenmenetyksen pitkittämiselle ollut perusteita. ”Ehdonalaan vapautteen päästämisen noudatettava viranomaismenettelyä ei näin ollen voida tältä osin pitää henkilökohtaisen vapauden nauttiman perusoikeussuojan kannalta hyväksyttävänä, vaikka se muodollisesti onkin ollut asiaa koskevien säännösten ja määräysten mukainen.” Korkein oikeus ei antanut merkitystä sille, mistä viranomaismenettely ja sitä sääntelevien määräysten puutteellisuus oli johtunut. Kysymys oli julkista valtaa käyttäen aiheutuneesta laiminlyönnistä.

Korkein oikeus katsoi, ettei viranomaistoiminnassa ollut noudatettu tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia, kun kysymyksessä oli nimenomaan henkilökohtaiseen vapautteen vaikuttava tehtävä. Näin siitäkkin huolimatta, että menettely oli muodollisesti asiaa koskevien säännösten ja määräysten mukainen. Ratkaisun perusteella voi linjata, että viranomaisen toiminnan on

tämän lisäksi oltava perusoikeussuojan kannalta hyväksyttävää. Julkisen vallan käyttäjän on selvitettävä toimintaansa liittyviä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä ja ottaa niiden asettamat velvoitteet huomioon.<sup>12</sup>

Eriävän mielipiteen jättänyt oikeusneuvos *Lehtimaja* korosti virkamiehen velvollisuutta menetellä perus- ja ihmisoikeussäännösten mukaisesti. ”Virkamiehen tulee omalla virkavastuullaan ratkaista myös ne lainsoveltamisongelmat, joita keskenään ristiriitaiset säännökset ja määräykset näyttävät aiheuttavan. Tällöin on laintulkintaohjeena kiinnitettävä erityistä huomiota perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä säännös velvoittaa myös yksittäistä virkamiestä.”

Standardisäännöksen sanamuotoa on käytetty korkeimman oikeuden ratkaisuihin monella tavalla. Esimerkiksi ratkaisussa KKO 2006:75 korkein oikeus katsoi kuntayhtymän toimineen tuottamuksellisesti, sillä kuntayhtymän liittohallitus ei noudattanut päätöksenteolle kohtuudella asetettavia vaatimuksia ”päätöksen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen”. Standardisäännöksessähän on kysymys viranomaistoiminnan laadusta ja tarkoituksesta. Huolellisuutta ei ole tarkoitus arvioida suhteessa yksittäisen päätöksen laatuun ja tarkoitukseen vaan suhteessa viranomaisen kyseessä olevaan toimintaan.

Ratkaisussa KKO 1997:32 korkein oikeus katsoi, että metsänhoitoyhdistyksen suorittamat metsänuudistamistyöt olivat johtaneet sellaiseen tulokseen, ”jota maanomistaja on kohtuudella voinut edellyttää”. Tämän vuoksi korvausvastuuta ei syntynyt. Tässä ratkaisussa on otettu lähtökohdaksi vahingonkärsijän odotukset viranomaisen toiminnan lopputuloksen suhteen. Ratkaisusta voisi varovasti päätellä, että julkisen vallan käyttäjälle kohtuudella asetettavia vaatimuksia arvioitaisiin lähtien vahingonkärsijän perustelluista odotuksista toimintaa kohtaan eikä niinkään viranomaisen näkökulmasta.

### 2.3.4 Julkisen vallan käyttäjän tuottamuksen aste

Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuta koskevissa asioissa, joissa korkein oikeus on myöntänyt valitusluvan, näyttää useimmiten olleen kysymys selkeistä virheistä viranomaisen toiminnassa. Korkeimman oikeuden ratkaisut ovat koskeneet tapauksia, joissa olisi ollut vaikea päätyä katsomaan, että viranomainen olisi noudattanut sellaista huolellisuutta, jota julkisen vallan käyttäjältä voidaan perustellusti odottaa.

Selvä virhe oli käsillä tapauksessa KKO 1998:9, jossa kunnan rakennuslautakunta oli rakennuskaavasta poiketen myöntänyt rakennusluvan teollisuushallin laajennusosalle ja myöhemmin vielä määräaikaisen rakennusluvan muun muassa kahden siilon rakentamiseen laajennusosan katolle. Rakennuslupia myönnettäessä ei enää ollut voimassa lääninhallituksen rakentamiselle myöntämä poikkeuslupa, joka oli koskenut samalle paikalle rakennettavaa, etupäässä toimisto- ja sosiaaliloiksi tarkoitettua rakennusta. Ennen rakennuslupien myöntämistä ei ollut toimitettu katselmusta eikä kuultu naapureita. Naapurikiinteistölle oli aiheutunut taloudellista vahinkoa, kun naapuritalon arvon kat-

<sup>12</sup> Korkein oikeus äänesti ratkaisusta. Vähemmistöön jääneet kaksi jäsentä katsoivat viranomaisen toimineen riittävän huolellisesti, kun se oli noudattanut kotimaisen lain täsmällisiä säännöksiä ja niiden mukaista viranomaiskäytäntöä.

sottiin alentuneen teollisuushallin laajennusosan tultua rakennetuksi useita metrejä lähemmäksi kuin mitä rakennuskaava olisi sallinut.

Joskus viranomaisen saattaa noudattaa virheellistä käytäntöä, vaikka tietää sen lainvastaiseksi. Korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2001:93, jossa oli kysymys oikeudesta päivähoitopaikkaan, on esimerkki kunnan tietoisesti noudattamasta virheellisestä käytännöstä. Kunta oli selvillä niistä lainsäädäntöön sisältyvistä määräyksistä, jotka koskivat päivähoitopaikan myöntämistä. Tästä huolimatta se osoitti vastaajan lapsille hoitopaikat laissa säädettyä myöhemmin. Kunnan virkamiehet noudattivat kunnassa ilmeisesti hyväksytyä menettelytapaa, sillä oikeudenkäyntiasiakirjoista ei ilmene, että päätöksiä tehneet virkamiehet olisivat toimineet vakiintuneesta käytännöstä poikkeavalla tavalla. Kun viranomaisen toimii tietoisesti vastoin lakia, tuottamusta voi kuvata törkeäksi.

Vakava huolimattomuus viranomaistoiminnassa näkyy myös ratkaisussa KKO 2005:66, jossa oli kysymys esitutkintaviranomaisen toiminnasta. Poliisi oli laiminlyönyt suorittaa esitutkinnan kohtuullisessa ajassa. Tämän vuoksi A joutui olemaan huumaantuneena ajamista koskevan epäilyn perusteella poliisimiehen määräämässä väliaikaisessa ajo-kiellossa lähes neljä vuotta. Valtio velvoitettiin korvaamaan A:lle ajo-oikeuden menetyksestä aiheutunut taloudelliseksi vahingoksi katsottu haitta.

Korkein oikeus ei missään edellä mainitussa tapauksessa määrittele tarkemmin tuottamuksen laatua. Viranomaisen huolimattomuutta voitaisiin kuitenkin tapauksissa luonnehtia vakavaksi tai jopa törkeäksi. Korkeimman oikeuden ratkaisujen valossa näyttää siltä, että korkeimpaan oikeuteen päätyvissä tapauksissa on useimmiten ollut kyse tavanomaisesta tuottamusta vakavammasta huolimattomuudesta tai ainakin selkeästi virheellisestä viranomaistoiminnasta. Standardisäännös on saattanut toimia ikään kuin suodattimena, joka on vaikuttanut siihen, ettei oikeusprosesseja ole nostettu kuin törkeän tuottamuksellisiksi luonnehdittavissa tapauksissa.

### 2.3.5 Standardisäännöksen merkitys tuottamusvastuun lieventäjänä

Korkein oikeus on antanut vain muutamia ratkaisuja, joissa se on päätenyt epäämään vahingonkorvausvastuun standardisäännöksen perusteella. Julkisen vallan käyttö on ollut kohtuudella asettavien vaatimusten mukaista ratkaisuisissa KKO 1987:23, KKO 1996:115, KKO 1997:32, KKO 2000:14, KKO 2001:2 ja 2002:78. Tämäkin viittaa siihen, että korkeimpaan oikeuteen päätyvissä tapauksissa on useimmiten kyse selkeästi virheellisestä julkisen vallan käytöstä. Osa näistä ratkaisuista tulee esiin myöhemmin selvityksessä.<sup>13</sup>

Ratkaisu KKO 1987:23 koskee rakennustarkastusta, jonka korkein oikeus on arvioinut suoritettuna asianmukaisesti. Rakennustarkastajan tehtäviin ei ole kuulunut tarkempien ohjeiden antaminen eikä yksittäisten työvaiheiden seuraaminen. Myös ratkaisu KKO 2001:2 vapautti kunnan vastuusta rakennusvalvonnan perusteella. Korkein oikeus totesi,

<sup>13</sup> Hovioikeuskäytännössä on useita ratkaisuja, joissa viranomaisen on vapautettu korvausvastuusta standardisäännöksen perusteella. Hovioikeuskäytännössä on tosin melko runsaasti myös sellaisia tapauksia, joista on melko nopeasti pääteltävissä, ettei kysymyksessä ole lainkaan viranomaisen virheellisestä menettelystä. Monet näistä ratkaisuista koskevat poliisin tai ulosottoviranomaisen toimintaa.

että rakennusvalvonta on niin sanottua suhteutettua valvontaa, jossa rakennushankkeen vaativuus samoin kuin siitän toimivien asiantuntemus ja ammattitaito vaikuttavat valvonnan laajuuteen ja laatuun. Tapauksessa kantaja oli käyttänyt ammattitaitoista henkilöstöä rakentamiseen, jolloin rakennustarkastajalla ei ollut erityistä syytä epäillä hänelle esitettyjen rakennuksen perustamistapaa koskevien asiakirjojen luotettavuutta.

Metsänhoitoyhdistyksen ja piirimetsälautakunnan toiminnan väitettyä huolimattomuutta koskevassa ratkaisussa KKO 1997:32 metsänhoitoyhdistys oli maanomistajan kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla laatinut hakkuu- ja uudistamissuunnitelman, jonka piirimetsälautakunta oli hyväksynyt. Maanomistaja katsoi metsänparannustöiden epäonnistuneen, mistä oli seurannut taimikoiden kasvutappiota. Korkein oikeus katsoi, että toiminta oli ollut riittävän huolellista. Ratkaisussa viitataan muun muassa vallinneeseen, yleisesti hyväksytyyn metsänmuokkausmenetelmään, maastotarkastusten harkinnanvaraisuuteen, uudistamis- ja metsitysketjuohjeiden suositusluonteisuuteen ja kantajien myötävaikutukseen.

Oikeuskäytännöstä ei löydy ratkaisuja, joissa lieväksi huolimattomuudeksi luokiteltava vähäinen virhe olisi johtanut korvausvastuuseen. On vaikea arvioida, olisiko tilanne toinen, jos julkisen vallan käyttöä koskevaa standardisäännöstä ei olisi vahingonkorvauslaissa. Vahingonkorvausoikeuden yleiset periaatteet ovat yleensä riittäviä estämään vahingonkorvausvastuun kohtuuttoman laajentumisen.

### **2.3.6 Huolimaton harkinta**

Julkishallinnon tunnusmerkkeihin kuuluu oikeus ja velvollisuus käyttää harkintaa päätöksenteossa. Harkinnassa päätöksentekijä etsii yksittäistapaukseen soveltuvia ratkaisuvaihtoehtoja ja valitsee niistä yhden. Harkintaan liittyy harkintavallan käyttäjän valinnanvapaus ja itsenäisyys ratkaista asia. Harkintavallan käyttäjä on toisaalta velvollinen tekemään asiassa päätöksen. Viranomaisella on ratkaisupakko. Valinnanvapauden lisäksi harkinnassa on kysymys vallankäytöstä.

Harkinta voi olla siten virheellistä, että sen seurauksena syntyy korvausvastuu julkisen vallan käyttäjälle. Oikeuskäytännössä harkinnasta seuraavaan vastuuseen on suhtauduttu pidättyvästi niin tuomioistuimen toiminnan kuin hallintoviranomaisten toiminnan yhteydessä. Harkinnan luonteeseen kuuluu mahdollisuus päätyä erilaisiin ratkaisuihin saman aineiston perusteella. Yksinomaan sovellettavan säännöksen tulkinnanvaraisuus ei ole kuitenkaan peruste evätä viranomaisen korvausvastuu. Olennaista on se, onko harkinta suoritettu asianmukaisesti.

Harkintavallalle on ominaista, ettei päätöksentekijällä ole käytettävissään yksiselitteisiä vastauksia vaan ainoastaan perusteita normien tulkinnalle. Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2002:78 oli arvioitavana kaupunginhallituksen toiminta. Kantaja oli hakenut kaupunginhallitukselta lupaa maa-ainesten ottamista varten. Kaupunginhallitus hylkäsi lupahakemuksen kahdesti. Molemmilla kerroilla päätös kumottiin valituksen johdosta ja asia palautettiin kaupunginhallituksen käsiteltäväksi. Asiaa kolmannen kerran käsiteltyään kaupunki hyväksyi hakemuksen. Kaupunki perusteli lupahakemukset hylkääviä päätöksiään ympäristölautakunnan lausunnolla. Ympäristölautakunta oli lau-



sunnossaan tukeutunut vesi- ja ympäristöhallituksen sekä geologisen tutkimuskeskuksen asiantuntijalausuntoihin, joiden mukaan kyseessä oli tärkeä pohjavesialue.

Kantajan mukaan kaupunginhallitus oli toiminut lainvastaisesti hylätessään lupahakemukset, sillä kaupunginhallituksen päätösten perustelut olivat riittämättömät. Korkein hallinto-oikeus oli perustellut asian ensimmäistä palauttamista kaupunginhallituksen nimenomaan puutteellisilla perusteluilla. Kantaja katsoi kaupungin menetelleen virheellisesti, sillä se ei ollut ottanut huomioon hakemuksen tukena olleita vesi- ja ympäristöpiirin sekä ympäristökeskuksen lupaa puoltavia lausuntoja.

Korkein oikeus joutui ratkaisussaan ottamaan kantaa siihen, oliko kaupunginhallitus lupahakemuksen evätessään toiminut harkintavaltansa rajoissa. Oliko lupa-asian käsittely ollut riittävän huolellista asiaan liittyvän harkinnan ja päätöksen perustelujen osalta? Kun kysymys oli oikeudellisen arvioinnin asianmukaisuudesta, korkeimman oikeuden mukaan huomioon oli otettava erityisesti tapaukseen soveltuvien oikeudellisten säännösten luonne. Tapauksessa oli tarkasteltava muun muassa sitä, *kuinka selkeitä ja yksiselitteisiä säännökset ovat, miten moniulotteista ja mutkikasta punnintaa* ne edellyttävät ja *kuinka paljon tilaa* ne jättävät *tapauskohtaiselle harkinnalle*. Korkeimman oikeuden mukaan tapaukseen sovellettavat maa-aineslain säännökset edellyttivät monipuolista ja vaikeaa punnintaa, jossa oli otettava huomioon useita tekijöitä ja joka oli osin riippuvainen tapauskohtaisesta harkinnasta. Korkein oikeus piti hyväksyttävänä sitä, että kaupunginhallitus oli ratkaisua tehdessään painottanut alueen pohjavesiolosuhteita, jolloin se oli päätenyt erilaiseen ratkaisuun kuin lupaa puoltaneet, lausuntoja antaneet viranomaiset.

Lupaviranomaisen on kuitenkin pystyttävä esittämään selvitystä siitä, että maa-aineslain 3 §:ssä tarkoitetut vahingolliset muutokset ovat huomattavia ja laajalle ulottuvia. Kaupunginhallitus ei ollut tähän kuitenkaan kyennyt. Lisäksi toiminnan oli tarkoitus tapahtua alueella, jolla jo ennestään harjoitettiin vastaavaa toimintaa. Korkein oikeus katsoikin kaupunginhallituksen tulkinneen väärin harkintavaltansa laajuuden asiassa. Tästä ei kuitenkaan korkeimman oikeuden mukaan seurannut, että kaupunginhallituksen toiminta olisi ollut VahL 3:2 §:ssä tarkoitetulla tavalla huolimaton. Korkeimman oikeuden perustelut liittyvät toisaalta tapaukseen sovellettavien säännösten tulkinnanvaraisuuteen, toisaalta siihen, ettei tapauksessa ollut tullut esiin seikkoja, joiden perusteella kaupunginhallituksen olisi pitänyt ymmärtää ylittäneensä harkintavaltansa rajat.

Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2006:71 katsonut vahingonkorvausoikeuden yleiseksi lähtökohdaksi, ettei julkista valtaa käytettäessä tehty päätös aikaansaa vahingonkorvausvastuuta, jos se on tehty kulloinkin käytettävissä olevan harkintavallan oikeudellisten rajojen puitteissa. Esimerkiksi puutteellisin perustein tehty päätös ei riittäisi näin ollen korvausvastuun perustaksi.

Suomessa vahingonkorvausvastuu voi syntyä myös tuomioistuimen virheellisen toiminnan perusteella. Tuottamuskyvnys on tällöin asetettu tavallista korkeammalle toiminnan luonteen perusteella. Ratkaisussa KKO 2000:14 oli kysymys raastuvanoikeuden tuomareiden menettelyn asianmukaisuuden arvioinnista. Raastuvanoikeuden päätös oli muutunut hovioikeuskäsittelyssä, kun hovioikeus oli toisin kuin alioikeus hylännyt syytteen perättömästä ilmiannosta. Alioikeusprosessissa ehdolliseen vankeusrangaistukseen

tuomituille oli aiheutunut oikeudenkäynnin seurauksena kuluja sekä henkistä kärsimystä, ja he nostivat korvauskanteen valtiota vastaan. Korkein oikeus totesi päätöksessään, että niin näytön arvioinnin kuin sen perusteella tehtävän oikeudellisen arvioinninkin on oltava *ilmeisen virheellistä*, jotta menettely voisi perustaa valtiolle VahL 3:2 §:n mukaisen korvausvastuun.

Korkein oikeus on ratkaisussaan nimenomaisesti katsonut, ettei alioikeudella ole ollut ”riittäviä perusteita päätyä tuomitsemaan A:ta, B:tä ja C:tä perättömästä ilmiannosta”. Ratkaisun mukaan kuitenkin vain ilmeisen virheelliset näytön arviointi ja oikeudellinen arviointi voivat perustaa valtiolle VahL 3:2 §:ssä tarkoitetun korvausvastuun. Korkein oikeus toteaa, ettei ole ilmennyt aiheutta katsoa, että raastuvanoikeuden tuomarit olisivat toimineet ”mainitulla tavalla huolimattomasti tai varomattomasti”. Alioikeus oli tosin toiminut huolimattomasti, muttei sillä tavoin huolimattomasti, että standardisäännöksen kynnys olisi ylittynyt.

Ratkaisussa KKO 1983 II 48 oli kysymys raastuvanoikeuden toiminnasta rattijuopumusasian käsittelyssä. Korvauskanteen perusteena oli ratkaisu, jolla raastuvanoikeus oli tuominnut syytetyn rangaistukseen syytteen mukaisesti. Hovioikeus oli myöhemmin hylännyt syytteen näyttämättömänä. Syytteestä vapautuneen henkilön vahingonkorvausvaatimusta käsitellessään korkein oikeus katsoi, etteivät raastuvanoikeuden jäsenet olleet näytön todistusvoimaa harkitessaan jättäneet noudattamatta tuomitsemistehtävälle sen laatu ja tarkoitus huomion ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia. KKO perusteli ratkaisuaan sillä, että jutussa oli esitetty näyttöä sekä syytteen tueksi että sitä vastaan. Korkeimman oikeuden ratkaisussa painottui tuomioistuimen jäsenten vapaus punnita näyttöön liittyviä tekijöitä. Tuomioistuimen toiminnan arvioinnissa on otettava huomioon harkintavallan keskeinen merkitys.<sup>14</sup>

Korkeimman oikeuden ratkaisuista ei liene oikein tehdä johtopäätöstä, jonka mukaan tuomioistuimen harjoittama näyttöön liittyvä arviointi tai tapauksen oikeudellinen arviointi ei missään tapauksessa voisi olla standardisäännöksen edellyttämällä tavalla huolimattomasti. Ratkaisuista saa kuitenkin sen käsityksen, että korkein oikeus korostaa näytön arvioinnin ja oikeudellisen arvion luonnetta toimintana, johon voi liittyä korvausvastuu vain erityisen poikkeuksellisesti. Esimerkiksi asian ratkaisemisen kannalta keskeisen säännöksen huomiotta jättäminen saattaisi olla sellainen virhe, jonka perusteella korvausvastuun kynnys voisi ylittyä.

Ruotsin korkein oikeus on useissa ratkaisuissaan<sup>15</sup> katsonut, että ainoastaan karkeat virheet tuomitsemistoiminnassa voidaan lukea tuottamuksellisiksi. Ratkaisussa NJA 1994 s. 654 Ruotsin korkein oikeus hylkäsi korvausvaatimuksen, joka perustui hovioikeudessa muuttuneeseen alioikeuden tuomioon. Korkein oikeus huomautti, että tuomioistuimen toimintaa voidaan pitää oikeus- ja näyttökysymysten osalta tuottamuksellisena ainoastaan, jos tuomio on ”uppenbart oriktig”. Suomen korkein oikeus näyttää olevan ratkaisukäytännössään samoilla linjoilla.

<sup>14</sup> Hovioikeudet olisivat molemmissa selostetuissa ratkaisuissa tuominneet valtion korvausvelvolliseksi. Hovioikeusratkaisujen perusteluista ilmenee, että hovioikeus on katsonut alioikeuden jäsenten toimineen toisin kuin heidän olisi ammattitaitonsa puolesta tullut toimia.

<sup>15</sup> NJA 1994 s. 194, NJA 1994 s. 654 ja NJA 2002 s. 88.

### 2.3.7 Puutteellisten resurssien merkitys

Viranomaisen käytännön mahdollisuudet toimia lain edellyttämällä tavalla voivat vaihdella. Toimintamahdollisuuksiin vaikuttavat muun muassa hallinnonalan käytössä olevat taloudelliset resurssit, viranomaisen tiedolliset ja taidolliset voimavarat sekä hallintokulttuuriin liittyvät tekijät. Viranomaisen toiminnan asianmukaisuutta on arvioitava objektiivisesti. Korvausuhka kohdistuu lähtökohtaisesti viranomaiseen organisaationa, ei viranomaisen puolesta toimivaan yksittäiseen virkamieheen. Niinpä viranomaisen ei voikaan lukea vastuusta vapauttaviksi perusteiksi virkamiehen henkilöön liittyviä seikkoja kuten esimerkiksi kokemattomuutta, väsymystä ja tilapäistä sairautta.

Standardisäännöstä käsittelevien niukkojen esitöiden perusteella ei voi esittää yksiselitteistä tulkintaa siitä, voidaanko korvausvastuun edellytyksistä päätettäessä antaa merkitystä viranomaisten puutteellisille resursseille: ”merkitystä on niin ikään sillä seikalla, ovatko virheen syntymiseen vaikuttaneet viranomaisten toimintatapojen tai organisaation epätarkoituksenmukaisuus vai henkilökunnan vähäisyys tai puutteelliset toimintamahdollisuudet”.<sup>16</sup> Tämä voidaan ymmärtää ainakin kahdella tavalla. Epätarkoituksenmukainen organisointi ja riittämättömät henkilöresurssit saattaisivat vaikuttaa vastuuta lieventävästi, jolloin tällaiset seikat voisivat johtaa siihen, että korvausvastuu sulkeutuisi pois. Vahinkoa kärsineen oikeussuojatarpeen kannalta on arveluttavaa, että julkisen vallan käyttäjä näyttäisi voivan vedota puutteellisiin toimintamahdollisuuksiinsa ja tällä perusteella välttää korvausvelvollisuuden.

Puutteellisten toimintamahdollisuuksien suoraviivaisesti vastuuta lieventävä merkitys ei ole perusteltavissa. Tällainen linja ei kannustaisi julkisyhteisöä kohentamaan puutteellisia olosuhteitaan. Kun lähes jokainen hallinnonala kamppailee riittämättömien resurssien kanssa, yksityisen oikeusturvan kannalta olisi kohtuutonta, että resurssipulalla olisi suora yhteys korvausvastuun lieventämiseen. Tilanne olisi toinen, jos julkishallinnolla olisi säännönmukaisesti käytettävissään toiminnassa tarvittavat voimavarat. Tällöin resurssipula olisi poikkeuksellista ja vastuun lieventäminen perustellumpaa. Riittämättömät resurssit ovat heikko perustelu senkin vuoksi, että julkisen vallan käyttäjä suunnittelee toimintansa itse, eikä sen kanssa asioivalla yksityisellä ole mahdollisuutta vaikuttaa varojen kohdentamiseen. Myöskään yksityissektorilla ei ole pääsääntöisesti mahdollista vapautua korvausvastuusta puutteellisiin toimintamahdollisuuksiin vedoten. Yksityisoikeudellinen oikeussubjekti ei voi välttää vastuutaan vetoamalla esimerkiksi henkilökuntansa vähyyteen tai turvajärjestelyjen riittämättömyyteen.

Oikeusministeriön selvityksessä vahingonkorvauslain uudistamistarpeesta suhtaudutaan jyrkän kielteisesti resurssipulan vastuuta lieventävään vaikutukseen. Selvityksessä viitataan tuottamusarvioon vaikuttaviin riskinjakonäkökohtiin, joiden valossa vastuun lievennystä pidetään outona. Toiminnan harjoittaja on oman toimintansa ja siihen liittyvien vahinkoriskien asiantuntija. Niinpä onkin kohtuullista odottaa, että toiminnan luon-

<sup>16</sup> Ks. HE 187/1973 vp s. 18. Siteeratussa esitöiden kohdassa käytetään sanaa ”vai” ikään kuin puutteellisten resurssien merkitys olisi erilainen sen mukaan, onko kyse viranomaisen itse järjestämistä toimintaan liittyvistä puutteista vai vähäisestä työntekijämäärästä ja työntekijöiden riittämättömistä mahdollisuuksista toimia huolellisesti. Kun työntekijöiden lukumäärä ja heidän toimintansa järjestäminen kuuluvat viranomaiselle samalla tavoin kuin sen toiminnan organisointi yleensäkin, on vaikea nähdä, mitä asiallista eroa lausumalla mahdollisesti on tavoiteltu.

teeseen ja mahdollisiin riskeihin kiinnitetään asianmukaista huomiota. Esimerkiksi kii-reellisiä asioita on priorisoitava. Tarvittaessa on pyydettävä lisää henkilökuntaa. Orga-nisaation tehtävänjako ja toimivaltasuhteet vaikuttavat siihen, kenen velvollisuutena on kiinnittää huomiota mahdollisiin puutteellisiin. Virkamiehen on käännyttävä esi-miehensä puoleen, jos hän katsoo esimerkiksi henkilökunnan riittämättömän määrän tai puutteellisen osaamisen aiheuttavan erityisen vahinkoriskin.

Puutteellisiin toimintamahdollisuuksiin vetoaminen voi olla vastuusta vapautumisen perusteena vain erittäin poikkeuksellisesti. Tällainen poikkeus voisi olla esimerkiksi niin yllättävä tai äkillinen muutos työmäärässä, ettei viranomaisen ole voinut siihen kohtuudella varautua. Viranomaisen velvollisuutena on kuitenkin ennakoida muun mu-assa lainmuutoksesta mahdollisesti aiheutuva tilapäinen tai pysyvä työmäärän kasvu sikäli kuin se on ollut ennustettavissa.

Yksi mahdollisuus on tulkita viranomaistoiminnassa esiintyviä puutteellisuuksia siten, että ne jo sinällään osoittavat toiminnassa noudatetun huolellisuuden painuvan kohtuu-della asetettavien vaatimusten alapuolelle. Kysymys on viime kädessä toiminnan asianmukaisesta järjestelystä ja hallintotoimelta edellytettävän laatutason varmistami-sesta käytännössä.

Ratkaisussa KKO 1994:121 oli kysymys takavarikkoon otetusta henkilöautosta. Auto oli seisonut ulkona poliisiaseman pihalla noin yhden vuoden ja yhdeksän kuukauden ajan. Auto oli takavarikoimisaikaan ollut ajokuntoinen, mutta kun se palautettiin omis-tajalleen, se oli ruoste- ja homevaurioiden johdosta niin huonokuntoinen, että se oli ro-mutettava. Poliisin resursseista riippumatta viranomaisten ei katsottu noudattaneen koh-tuudella asetettavia vaatimuksia auton säilyttämisessä. Valtio velvoitettiin korvaamaan omistajan vahinko. Auton säilyttäminen ulkona noin pitkän ajan voitaneen katsoa selke-ästi huolimattomaksi toiminnaksi.

Kunta on vedonnut puutteellisiin voimavaroihinsa korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1997:141, jossa oli kysymys kunnan velvollisuudesta työllistää pitkäaikaistyötön. Kun kunta ei ollut järjestänyt kantajalle työtä työllisyyslain 16.2 §:n mukaisesti, kantaja vaati hänelle tästä aiheutuneen taloudellisen vahingon korvaamista. Vastaajana ollut kunta vetosi siihen, että ensisijainen työllistämiselvoite oli valtiolla, joten kunta oli asiassa väärä vastaaja. Kunta katsoi, ettei sillä ollut osoittaa kantajalle työtä, koska kun-nan tekniseltä sektorilta oli jouduttu lomauttamaan ja irtisanomaan henkilöstöä. Kunnal-la ei näin ollen ollut resursseja toteuttaa työllistämiselvoitetta. Lisäksi kunta viittasi siihen, ettei kansalaisella ole henkilökohtaista kannekelpoista oikeutta työhön. Korkein oikeus katsoi, että pitkäaikaistyöttömällä, jolle kunta ei ollut työllisyyslain 18 §:n 3 momentin mukaisesti järjestänyt työntekomahdollisuutta, oli oikeus saada kunnalta va-hingonkorvausta hänelle aiheutuneesta vahingosta. Korkein oikeus viittasi työllisyyslain ja -asetuksen sisältämiin selkeisiin säännöksiin työllistämiselvoitteen toteuttamisesta. Kun kunta ei ollut noudattanut näitä säännöksiä ja oli siten laiminlyönyt työllistämiselvoitteensa, se ei ollut korkeimman oikeuden mukaan noudattanut standardisäännök-sen mukaisia vaatimuksia ja oli velvollinen korvaamaan kantajalle aiheuttamansa va-hingon.

Korkein oikeus ei kommentoinut kunnan esittämää väitettä puutteellisista resursseista. Kun säädökset olivat selkeitä ja niitä oli laiminlyöty, resurssikysymystä ei ilmeisesti ollut välttämätöntä tuoda enää perusteluissa esiin. Ratkaisu jättää avoimeksi, olisiko resursseille mahdollisesti annettu merkitystä, jos viranomaisen soveltamat säännökset olisivat olleet tulkinnanvaraisempia eli asia ei olisi ratkennut yksinomaan niiden perusteella.

Ratkaisussa KKO 2001:93 oli kysymys selkeän säännöksen vastaisesta menettelystä. Kunta oli laiminlyönyt lasten päivähoidosta annetun lain 11a §:n 1 momentin mukaisen velvollisuutensa järjestää alle kouluikäiselle lapselle päivähoitopaikka säännösten edellyttämässä ajassa. Kysymyksessä oleva velvollisuus oli ehdoton: kunnan velvollisuutta päivähoitopaikan järjestämiseen vastaa eduntarvitsijan oikeus saada kyseinen etuus. Korkein oikeus totesi, ettei kunnan velvollisuus etuuden tarjoamiseen ole yhteydessä esimerkiksi kunnan talousarviossa tarkoitukseen varattuihin määrärahoihin.

Eri mieltä ollut oikeusneuvos Välimäki ei olisi tuominnut kuntaa korvausvelvolliseksi. Hän katsoi, että kunnan oli hoidettava päivähoito taloudellisesti järkevällä tavalla, jolloin jouduttiin ottamaan huomioon yleiset koko kuntaa ja kaikkia päivähoitopaikkoihin oikeutettuja koskevat näkökohdat: ”Kunnan ja kaikkien kuntalaisten kannalta ei ole taloudellisesti järkevää, että kunnan olisi pitänyt järjestää päivähoitolain 11a §:n 1 momenttiin perustuvan uuden velvoitteen mukaiset päivähoitopaikat millä hinnalla hyvänsä.” Eriävässä näkemyksessä korostuvat yleisen edun ja taloudellisen rationaalisuuden vaatimukset.

Kun lainsäätäjä on luonut julkisen vallan käyttäjälle tiukat huolellisuusvelvollisuudet jo perustuslaissa, lainsäätäjältä voi odottaa myös sellaisten käytännön olosuhteiden luomista, joissa näin huolellinen toiminta on mahdollista. Julkista valtaa käyttävä taho ei kuitenkaan voi vahingonkorvausprosessissa menestyksekkäästi vedota lainsäätäjän mahdollisiin laiminlyönteihin perusteena vastuusta vapautumiselleen.

## **2.4 Muutoksenhakuvaatimus**

### **2.4.1 Säännös esitöiden ja oikeuskirjallisuuden valossa**

Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta sääntelevä VahL 3:4 korostaa vahingonkärsijän aktiivista roolia tilanteessa, jossa vahinko on aiheutunut julkisen vallan käytöstä. Virheellisestä päätöksestä vahinkoa kärsineellä on oikeus korvaukseen pääsääntöisesti vain siinä tapauksessa, että hän on ensin hakenut muutosta ratkaisuun käyttämällä olemassa olevia muutoksenhakukeinoja: ”Jos valtion tai kunnan viranomaisen virheellisen ratkaisun johdosta vahinkoa kärsinyt on pätevältä syyttä jättänyt hakematta muutosta siihen, ei hänellä ole oikeutta saada valtiolta tai kunnalta korvausta vahingosta, jolta hän hakemalla muutosta olisi voinut välttyä.”

Vahingonkärsijällä on velvollisuus hakea muutosta säilyttääkseen oikeuden vaatia vahingonkorvausta. Muutoksenhakuvaatimus heijastaa yleistä periaatetta, jonka mukaan jokaisen on pyrittävä rajoittamaan itseään uhkaavaa tai jo aiheutunutta vahinkoa. Jos vahingonkärsijä laiminlyö omien etuuksiensa suojaamisen, korvausvastuu voi supistua.

Vahinkoa kärsineen on aktiivisesti haettava muutosta, jotta vahinko jäisi mahdollisimman vähäiseksi. Muussa tapauksessa hänen katsotaan laiminlyönnillään itse aiheuttaneen osan kärsimästään vahingosta.

Muutoksenhakuvaatimus on nähty tarpeelliseksi keinoksi välttää vahingonkorvausjärjestelmän ylimääräinen käyttö prosessuaalisten keinojen sijasta. Hallintoasioiden käsittely ja siten myös hallintopäätöksen oikeellisuuden ratkaiseminen kuuluvat hallintotuomioistuimille ja muille hallintolainkäyttöorgaaneille. Tämä oikeussuojatie on käytävä loppuun ennen kuin on mahdollista nostaa vahingonkorvauskannetta yleisessä tuomioistuimessa.

Hallituksen esityksen mukaan muutoksenhakukeinoilla tarkoitetaan lainkohdassa sekä varsinaisia että ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja. Kun hallintoasia on lainvoimaisesti ratkaistu, päätökseen tyytymättömällä on mahdollisuus käyttää ylimääräisinä muutoksenhakukeinoina päätöksen purkuhakemusta, prosessuaalista kantelua tai menetetyn määräajan palauttamista.

Velvollisuus hakea muutosta voi koskea ainoastaan tilanteita, joissa vahingolta olisi voitu välttyä muutosta hakemalla – siis yleensä vain valituskelpoisia päätöksiä. Esimerkiksi virheellisestä tiedotuksesta tai neuvonnasta ei voi valittaa, joten muutoksenhakuvaatimus ei sovellu niitä koskeviin tapauksiin. Muutoksenhaun laiminlyönti ei voi johtaa korvausoikeuden menetykseen myöskään siinä tapauksessa, että kyse on viranomaisen laiminlyönnistä. Todistustaakka siitä, että muutoksenhaku olisi estänyt vahingon, on vastaajalla eli julkisen vallan käyttäjällä.

Jos muutoksenhaku on laiminlyöty ”pätevästä syystä”, vahinkoa kärsinyt ei menetä oikeuttaan korvaukseen. Todistustaakka pätevän syyn olemassaolosta on vahingonkärsijällä. Tästä seuraa, että prosessi on vahingonkärsijän näkökulmasta raskaampi verrattuna tavanomaiseen myötävaikutusta koskevaan näyttövelvollisuuteen. Vahingonkorvauslain esitöissä ei täsmennetä sitä, mitä pätevällä syyllä tarkoitetaan. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn kannan mukaan pätevällä syyllä viitataan anteeksiannettavan seikan laatuun.

Vahingonkorvauslain esityöt eivät lausu siitä, onko muutoksenhaun laiminlyönnin hyväksyttävyyttä arvioitava vahingonkärsijän vai vahingonaiheuttajan näkökulmasta. Yksinomaan julkishallinnon näkökulmaa voidaan arvostella kohtuuttoman kapeana lähtökohtana. Huomioon on perusteltua ottaa myös hallintotoimintaan liittyvä luottamuksen-suoja. Julkishallinnon kanssa asioivalla on pääsääntöisesti aihe luottaa siihen, että hallintotoimet ovat virheettömiä.

#### **2.4.2 Muutoksenhakuvaatimus korkeimman oikeuden käytännössä**

Korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä kriteeriä ”pätevää syytä” on tulkittu varsin lievästi. Korkein oikeus on ratkaisuisaan suojannut vahinkoa kärsineen luottamusta viranomaispäätösten oikeellisuuteen.

Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 1990:150 katsonut, että kantajalla oli ollut pätevä syy olla hakematta muutosta alioikeuden päätökseen ja valtion oli korvattava hänelle

alioikeuden virheellisen päätöksen aiheuttama vahinko. Tapauksessa alioikeus oli tuominnut lainvoimaiseksi tulleella päätöksellään kantajan rangaistukseen sillä perusteella, että hän oli pitänyt yrityksensä tiloissa myrkkyyasetuksessa tarkoitettuja myrkkyyä ilman lääninhallituksen lupaa. Tämän jälkeen kantaja oli hakenut lääninhallitukselta lupaa näiden pesuaineiden ja lattianhoitoaineiden valmistuksessa tarvitsemiensa myrkkyyjen käsittelyyn. Korkein oikeus oli myöhemmin purkanut alioikeuden päätöksen, sillä myrkkylain mukaan myrkyä käsittelevä ja käyttävä teollisessa valmistuksessa ei edellyttänyt lupaa.

Korkein oikeus katsoi, että alioikeuden virheellinen päätös, samoin kuin sitä edeltänyt esitutkinta, oli syynä siihen, ettei kommandiitti-yhtiö voinut käyttää toisen luokan myrkkyyä pesuaineiden ja muiden tuotteiden valmistuksessa siihen saakka, kun lääninhallitus oli päätöksessään todennut, ettei lupaa tarvittu. Tästä oli seurannut yhtiön toimintamahdollisuuksien heikentyminen, kun teollisuuskemikaalien ja pesuaineiden kehittämis- ja valmistustyö oli käynyt mahdottomaksi. Korkeimman oikeuden mukaan kantajalla ei ollut syytä epäillä alioikeuden päätöstä virheelliseksi. Kantaja oli lisäksi päätöksen julistamisen jälkeen ryhtynyt toimenpiteisiin luvan saamiseksi ja näin enemmän vahingon välttämiseksi. Korkeimman oikeuden näkemys korostaa vahinkoa kärsineen luottamuksen suojaamista. Kun kysymys on tuomioistuimen päätöksestä, yksityisen luottamusta on erityisen perusteltua suojata.

Ratkaisussa KKO 1996:78 korkein oikeus katsoi, että kantajalla oli ollut pätevä syy pysyä passiivisena. Kantajalla oli ollut aihetta luottaa lääninoikeuden päätökseen, jonka mukaan hänellä ei ollut oikeutta hakea valittamalla muutosta kauppaoppilaitoksen johtokunnan rehtorin virantäyttöä koskevaan päätökseen. Korkein oikeus huomautti, ettei kantaja olisi voinut välttyä hänelle aiheutuneesta vahingosta edes hakemalla muutosta päätökseen, jolla toinen henkilö oli määrätty hoitamaan rehtorin tehtäviä. Jos vahinko olisi aiheutunut ilman muutoksenhakuakin, on syytä katsoa, ettei vahingonkärsijän ole erikseen näytettävä mitään syytä passiivisuudelleen.

Muutoksenhakuvaatimus on vahingonkärsijän näkökulmasta tiukka säännös, sillä se ei sisällä kohtuullistamismahdollisuutta. Jos muutoksenhakuvaatimuksessa säädetyt edellytykset täyttyvät, vahingonkorvausvastuu sulkeutuu pois kokonaan, ilman että julkisen vallan käyttäjän tuottamuksen astetta erityisesti arvioidaan tässä yhteydessä. Vaikka kyseessä olisi viranomaisen tahallinen toiminta, muutoksenhakuvaatimus ei anna mahdollisuutta esimerkiksi kohtuullistaa lopputulosta siten, että edes osa vahingosta tulisi korvattavaksi.

Muutoksenhakuvaatimusta on sovellettu erittäin harvoin. Käytännössä viranomaisen päätöksestä vahinkoa kärsineen on tärkeä hakea muutosta virheelliseen hallintopäätökseen, jotta asia tulisi korjattua. Ongelmalliseksi asian tekee vahinkoa kärsineen näkökulmasta velvollisuus käyttää sekä hallintolainkäyttötietä että nostaa kanne yleisessä tuomioistuimessa. Tämän prosessuaalisen seikan tarkastelu lähemmin ei kuulu selvityksen toimeksiantoon.

## 2.5 Kannerajoitus

VahL 3:5 §:n mukaan kannetta valtioneuvoston, ministeriön, valtioneuvoston kanslian, tuomioistuimen tai tuomarin päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa, ellei päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka ellei virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa. Milloin hallintoviranomaisen päätökseen on haettu muutosta valtioneuvostolta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta tai virkaylioikeudelta, päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa kannetta siltä osin kuin päätös on jätetty pysyväksi. Kannerajoitusta voidaan pitää jäänneenä valtion korvausoikeudellista immunitettia koskevasta ajattelusta.

Korvauskanteen nostaminen VahL 3:5 §:ssä mainittujen orgaanien päätöksestä edellyttää, että asiassa toimivaltainen julkisen vallan käyttäjä on sitovasti todennut vahinkoa aiheuttaneen viranomaisen toiminnan virheelliseksi. Muissa kuin säännöksen tarkoittamissa tilanteissa kanne on jätettävä tutkimatta. Kannekielto ei kuitenkaan estä vahingonkäräjää nostamasta kannetta jonkin muun korvaukseen oikeuttavan lain kuin vahingonkorvauslain perusteella. Lisäksi on mahdollista vaatia vahingonkorvausta sopimus-oikeudellisella perusteella tai vetoamalla esimerkiksi siihen, että kyse on ankaran vastuun perustavasta vahingonkorvausvastuusta.

Jos joku katsoo, että valtioneuvoston, ministeriön, valtioneuvoston kanslian, tuomioistuimen tai tuomarin antamasta päätöksestä on aiheutunut vahinkoa, kanteen nostaminen on mahdollista vain kolmessa tilanteessa. Vahingonkorvauksen vaatiminen oikeusteitse on mahdollista ensinnäkin silloin, jos päätöstä on myöhemmin muutettu tai se on kokonaan kumottu. Jos vahinkoa kärsinyt katsoo esimerkiksi alioikeuden aiheuttaneen vahinkoa, kun se on toiminut ratkaisua tehdessään huolimattomasti, korvauskanteen nostaminen edellyttää, että hovioikeus tai korkein oikeus on lainvoimaisella ratkaisullaan tältä osin muuttanut päätöstä tai kumonnut sen kokonaan. Jos päätös on pysytetty ylemmissä oikeusasteissa, vahinkoa kärsineellä ei ole oikeutta saattaa alioikeuden menettelyn mahdollista tuottamuksellisuutta tuomioistuimen tutkittavaksi.

Toinen poikkeus kannerajoituksesta on käsillä siinä tapauksessa, että virheellisen päätöksen tehnyt on virheen seurauksena todettu syylliseksi virkarikokseen. Tällöin vahinkoa kärsinyt voi nostaa korvauskanteen, vaikka tuo virheellinen päätös olisi yhä voimassa. Kannerajoitus ei koske myöskään sellaisia tapauksia, joissa virheen tehnyt on myöhemmin velvoitettu korvaamaan aiheuttamansa vahinko.

Kannerajoitus estää vahingonkäräjää nostamasta kanteen myös tapauksissa, joissa valtioneuvosto tai korkein hallinto-oikeus on ylimpänä oikeusasteena ratkaissut kysymyksen hallintoviranomaisen päätöksen oikeellisuudesta ja päätös on jätetty pysyväksi.

Tuoreessa oikeuskäytännössä korkein oikeus on tutkinut esimerkiksi valtiota vastaan esitetyn vahingonkorvauskanteen, jota ajettiin muun muassa sillä perusteella, että eduskunta olisi lainsäädäntövaltaa käyttäessään menetellyt virheellisesti (KKO 2006:71). Ratkaisusta ilmenee periaate, ettei lainsäädäntövallan nojalla ja siihen kuuluvan laajan harkintavallan perusteella ja rajoissa tehty ratkaisu perusta valtiolle vahingonkorvausvelvollisuutta. Korkeimman oikeuden ratkaisusta on pääteltävissä, että lainsäädäntövallan käyttäminen voisi kuitenkin perustaa valtiolle vahingonkorvausvastuun, jos edus-



kunnan tekemä lain sisältöä ja säätämisyjärjestystä koskeva ratkaisu olisi selvästi ristiriidassa perustuslain kanssa. On perusteita katsoa, että myös korvausvastuu esimerkiksi valtioneuvoston tai ministeriön päätöksistä voisi määräytyä samaan tapaan, eikä erityistä kannerajoitusta tarvittaisi.

Ruotsin SkL 3:7 sisältää kannerajoituksen, jossa vahingon aiheuttajina mainitaan valtiopäivät, hallitus, korkein oikeus, regeringsrätten ja vakuutusylioikeus. Kannekielto koskee myös alempien viranomaisten tekemiä päätöksiä, ellei ratkaisua ole myöhemmin kumottu tai muutettu edellä mainittujen ylempien viranomaisten toimesta.

Suomen vahingonkorvauslain kannerajoitusta sovelletaan ainoastaan hallintopäätöksiin. Muu julkisen vallan käyttö jää siten säännöksen ulkopuolelle. Vahingonkorvauslain esitöistä ei käy ilmi, voisiko kannerajoitus soveltua myös lainkohdassa mainittujen viranomaisten laiminlyönnistä aiheutuneeseen vahinkoon. Sanamuotonsa perusteella lainkohta näyttäisi jättävän laiminlyönnit soveltamisalan ulkopuolelle. Ruotsissa on katsottu, että korvauskanteen voi nostaa myös kannerajoituksessa mainittuja viranomaisia vastaan, jos nämä ovat jättäneet toimimatta niitä koskevien määräysten edellyttämällä tavalla.

Vahingonkorvauslain esitöissä ei tarkemmin oteta kantaa kannerajoituksen säätämiseen. Oikeuskirjallisuudessa kannerajoituksen tarpeellisuutta on perusteltu käytännöllisillä syillä sekä valtiosääntönäkökohtiin viitaten. Jos kannerajoitusta ei olisi, tuomioistuim joutuisi ottamaan kantaa voimassa olevaan päätökseen, joka olisi jonkin toisen lainkäytönelimen tekemä. Kannerajoituksella ei näytä olleen Suomessa merkitystä oikeuskäytännön tasolla.

## **2.6 Vahingonkorvausvastuu valvonta- ja tarkastustoiminnassa**

### **2.6.1 Valvonta- ja tarkastustoiminnan erityispiirteet**

Viranomaisilla on useissa tilanteissa oikeudellinen velvollisuus valvoa muiden toimintaa. Julkisyhteisöjen tehtäviin kuuluu esimerkiksi rakennusvalvontaa, työsuojeluvalvontaa, ympäristövalvontaa, elintarvikevalvontaa, pankkivalvontaa, kuluttajapalveluiden turvallisuuden valvontaa, lääkkeiden valvontaa, sähkölaitevalvontaa ja pysäköinninvalvontaa. Valvonta liittyy valvonnan kohteiden tai heidän toimintansa vaikutuspiirissä olevien tahojen fyysisen tai taloudellisen turvallisuuden edistämiseen ja takaamiseen. Valvonnan tavoitteena on usein myös yleisluonteisempi turvallisuuden ylläpitäminen. Valvontatoiminnassa on keskeinen osa erilaisilla tarkastustoimenpiteillä, joilla pyritään ennalta estämään vahinkoja sekä puuttumaan ilmenneisiin epäkohtiin. Kysymys on turvallisuusriskien kartoittamisesta ja niiden hallinnasta. Joillakin hallinnonaloilla, esimerkiksi pankki- ja rahoitusallalla, valvonnan järjestämistä säännellään yhä useammin eurooppalaisella tasolla.

Valvontatoiminnalle on luonteenomaista viranomaisen mahdollisuus tarkemmin päättää valvontaan liittyvistä yksityiskohdista. Valvontaa toteutetaan niiden riskien mukaan, jotka on alustavasti arvioitu jo lainsäädäntötyön yhteydessä. Lisäksi riskejä arvioidaan yksittäisen toimijan osalta valvonnan suunnittelemiseksi. Valvonnalle on usein asetettu

vaatimuksia myös Euroopan unionin tasolla. Valvontatoiminnan kohdejoukko on laaja. Valvonnan ominaispiirteenä voidaankin pitää tietyntaista massaluonteisuutta. Tästä on seurauksena, että virhe tai puute toiminnassa saattaa aiheuttaa vahinkoa erittäin laajalle joukolle yksityisiä.

Viranomaisen toimivalta tarkastus- ja valvontatoimenpiteisiin määräytyy laintasaisen erityissääntelyn perusteella. Lisäksi tarkastuksen suorittamisesta säädetään hallintolain 39 §:ssa. Valvontatoiminnassa on noudatettava hallinnon oikeusperiaatteita samoin kuin muitakin hyvän hallinnon perusteita. Valvontatoimenpiteet on mitoitettava siten, että ne ovat oikeassa suhteessa tarkastus- ja valvontatoiminnalle asetettuihin tavoitteisiin. Suhteellisuusvaatimuksen huomioon ottaminen saattaa puoltaa joissakin tilanteissa hyvinkin tuntuvaa puuttumista tarkastuksen tai valvonnan kohteeseen. Toisaalta joskus suhteellisuusperiaate voi velvoittaa käyttämään mahdollisimman lieviä toimenpiteitä.

Valvontatoimintaan liittyvässä korvausoikeudellisessa problematiikassa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen normipohjaan, johon valvonta perustuu. Valvonnalta vaadittava huolellisuus ilmenee ainakin yleispiirteisesti valvontaa sääntelevistä normeista. Valvontaan liittyvä harkinta määrittää tarkemmin sitä, miten valvonnan asianmukaisuutta on arvioitava. Valvontaviranomaisen toimintaa tarkasteltaessa on kiinnitettävä huomiota valvonnan riittävyyteen. Valtakunnalliset suositukset määrittävät suuntaviivat harkinnalle.

Normeista on yleensä pääteltävissä ne tahot, joita valvonnan on tarkoitus suojata. Näin myös toiminnasta aiheutuvat vahingot tulevat korvattaviksi ainoastaan, kun vahingonkäräjänä on normeissa tarkoitettu taho. Jos vahinko on aiheutunut jollekin muulle kuin valvontatoimenpiteen kohteelle, korvausvastuuta ei yleensä synny, sillä vahinko ei ole riittävässä yhteydessä niihin tavoitteisiin, joihin tarkastukseen ja valvontaan liittyvillä säännöksillä pyritään. Huolimattomuus valvontatoiminnassa on näin ollen korvausvastuun näkökulmasta merkityksellistä ainoastaan tietyissä relaatioissa.

Valvontaan liittyy usein huomattavassa määrin harkintavaltaa. Valvonnasta vastaava viranomaisen voi päättää esimerkiksi toimintaan kuuluvien tarkastusten laajuudesta ja yksityiskohtaisuudesta. Tarkastustoiminnalle luonteenomainen harkintavalta voi puoltaa viranomaisen korvausvastuun rajoittamista, sillä tarkastuksen harjoittajalle on jätettävä tietty harkintamarginaali, jonka sisällä tehdyt ratkaisut eivät voi johtaa korvausvastuuseen, vaikka toiminnasta seuraisi vahinkoa.

## **2.6.2 Standardisäännös ja valvonta**

### *2.6.2.1 Esityöt ja oikeuskirjallisuus*

Vahingonkorvauslain esitöissä on ruotsalaisia esitöitä mukaillen todettu, että standardisäännöksellä saattaisi olla erityistä merkitystä nimenomaan tarkastus- ja valvontatoiminnassa aiheutuvien vahinkojen osalta. Esityöt eivät kuitenkaan sisällä perusteluja sille, miksi korvausvastuun lieventäminen olisi tarpeellista nimenomaan tämän toiminnan yhteydessä. Ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että standardisäännöksen keskeinen tavoite oli suojata viranomaisia epärealistisiin odotuksiin perustuvilta

korvausvaatimuksilta erityisesti tilanteissa, joissa vähäinen virhe saattaa johtaa laajoihin vahinkoihin.

Valvontatoiminnasta seuraavan korvausvastuun rajoittamista on perusteltu samankaltaisilla argumenteilla eri puolilla Eurooppaa. Vastuun rajoittaminen on katsottu tarpeelliseksi valvontatoiminnan tavoitteiden perusteella. Kun säännökset on laadittu nimenomaan tietyn ryhmän suojaamista varten, ei ole tarkoituksenmukaista korvata muiden kuin tämän ryhmän jäsenten kärsimiä vahinkoja. Valvontatoimintaan liittyvä vastuu on alue, jolla on riski korvausvastuun ennakoimattomasta laajentumisesta. Toiminnasta seuraavat vahingot saattavat ulottua hyvinkin laajaan henkilöpiiriin. Tämän vuoksi on olemassa tarve huolehtia siitä, ettei tähän toimintamuotoon liittyvä vastuu laajene enemmän kuin on tarkoituksenmukaista yksityisen oikeuksien asianmukaisen turvaamisen näkökulmasta.

Jos valvonnan kohteena olevassa toiminnassa aiheutuu vahinkoa, vahinkoa kärsinyt voi usein vaatia korvausta samanaikaisesti sekä valvottavan toiminnan harjoittajalta että valvonnasta vastaavalta julkisyhteisöltä. Valvontaan liittyvää korvausvastuuta voi olla aihetta rajoittaa tilanteissa, joissa kyseessä olevasta vahingosta on vastuussa myös jokin muu taho kuin viranomainen. Esimerkiksi puutteellisen rakennusvalvonnan perusteella vahingonkorvausta vaativat voivat usein kohdistaa korvauskanteen myös itse rakentajaan.

Korkein oikeus on ratkaisuisaan KKO 1996:96 ja KKO 2001:2 linjannut tilanteita, joissa korvausvaatimus on kohdistettu valvontatehtävää hoitavaan viranomaiseen, vaikka vahingonkorvausta olisi voitu vaatia myös muilta tahoilta. Korvausvaatimukset hylättiin muun muassa sillä perusteella, että vahingon syynä oli myös rakentamiseen osallistuneiden tahojen toiminnan virheellisyys. Rakennusvalvonnan tarkoituksena ei ole siirtää kunnalle riskiä sellaisista vahingoista, jotka ovat rakentajan vastuulla. Rakennusvalvonnassa voidaan luottaa tietyin edellytyksin siihen, että rakentamiseen ryhtyvät ja siitä vastaavat henkilöt osaavat hoitaa asiat asianmukaisesti. Tilanne voi muuttua, jos kunnalla katsotaan jostakin syystä olevan selvästi rakentajaa paremmat mahdollisuudet estää vahingot ennalta. Mikäli rakennusvalvonta on ollut tietoinen esimerkiksi rakentajan puutteellisista taidoista ja kokemuksesta, velvollisuus valvoa toimintaa korostuu.

Tarkastustoiminnasta seuraavat vahingot ovat tyypillisesti puhtaita varallisuusvahinkoja. Korvausvastuun rajoittaminen on vahingonkorvausoikeudessa yleinen lähtökohta, kun vahinko on luonteeltaan taloudellista. Julkisen vallan käytön yhteydessä aiheutuneet varallisuusvahingot on kuitenkin vahingonkorvauslaissa tarkoituksella säädetty korvattaviksi. Edellä mainituissa korkeimman oikeuden ratkaisuisa korvausvastuu olisi saattanut sulkeutua pois yleistä tuottamusvastuuta koskevia periaatteita soveltamalla. Voidaan ehkä kuitenkin katsoa, että standardisäännöksellä on ollut jonkinasteinen merkitys korvausvastuun rajoittajan tarkastustoimintaa koskevassa oikeuskäytännössä. Lainkohta on myös saattanut vaikuttaa niihin odotuksiin, joita yksityisellä on julkisen vallan käyttäjää kohtaan.

Tarkastustoiminnassa normin suojatarkoitussoppi rajaa sitä piiriä, jonka sisällä syntyneet vahingot tulevat korvattaviksi. Vastuu syntyy vain niistä riskeistä, joka ulottuvat sille alueelle, jolla tarkastusvelvoite on voitu käytännössä täyttää. Valvontatoiminnassa suh-

teellisuusperiaatteella on merkitystä valvonnan riittävyyden arvioinnissa. Jos viranomainen kuitenkin päättää ryhtyä valvontatoimenpiteisiin, sen on toimittava huolellisesti ja virheellisyys toiminnassa voi johtaa korvausvastuuseen. Mitä syvemmin valvonnalla puututaan valvonnan kohteena olevaan toimintaan, sitä tiukemmat huolellisuusvaatimukset valvonnalle voidaan asettaa. Suhteellisuusperiaatteen seurauksena valvontaviranomaisen velvollisuudet supistuvat, jos valvonnan kohteella on käytössään asiantuntijoita, joiden toiminnassa on samoja tavoitteita kuin valvonnassa. Mitä vaativamman hankkeen valvonnasta on kysymys, sitä vähemmän valvontaa voidaan suhteuttaa toimijoiden asiantuntemuksen perusteella. Mitä suurempi vahinkoriski valvottavaan toimintaan liittyy, sitä perusteellisempaa valvonnan on oltava. Valvontaviranomaisen tuottamusta arvioitaessa on otettava huomioon myös mahdollisesti aiheutuvien vahinkojen laatu ja laajuus.

#### 2.6.2.2 Oikeuskäytäntö

Ratkaisussa KKO 1996:96 korkein oikeus katsoi, että valtio oli ollut VahL 3:2 §:n tarkoittamalla tavalla huolimaton, kun sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö oli laiminlyönyt avustuskassan toiminnan valvonnan. Korkeimman oikeuden mukaan avustuskassalain säännökset osoittivat, että ministeriö oli valvontaviranomaisena velvollinen seuraamaan kassan talouden kehitystä. Valvontavelvollisuus sisälsi kassan vakavaraisuuden ja toimintaedellytysten varmistamisen sekä kassan toiminnan jatkuvuuden turvaamisen. Korkein oikeus katsoi, että ministeriön tuli jatkuvasti seurata kassan tilaa ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin virheiden tai puutteiden korjaamiseksi taikka kassan toiminnan lopettamiseksi. ”Kassalle maksuja suorittaneiden jäsenten täytyy voida luottaa kassan kykyyn suorittaa sääntöjen mukaiset etuudet.” Kantajan avustuskassan osalta ministeriöllä oli korkeimman oikeuden mukaan ollut erityinen velvollisuus valvoa vakavaraisuutta. Kysymys oli jaotuskassasta, joka oli perustettu ministeriön poikkeusluvalla, eikä kassaa perustettaessa ollut rahastoitu sen vastuuta.<sup>17</sup>

Korkein oikeus on antanut useita kunnan rakennusvalvontaan liittyviä vahingonkorvausoikeudellisia ratkaisuja. Ratkaisussa KKO 1986-II-6 oli kysymys kunnan rakennuslautakunnan ja rakennustarkastajan virheellisestä menettelystä. Rakennuslautakunta oli myöntänyt kantajille rakennusluvan ilman että se olisi vaatinut määräysten edellyttämää selvitystä kantajien hallinto-oikeudesta rakennuspaikkaan. Kun rakentaminen oli aloitettu, kävi ilmi, että rakennus sijaitsi osittain toisen henkilön maalla. Kunnan viranomaiset olivat tässä vaiheessa sopineet kantajien kanssa, että rakentaminen keskeytettäisiin siksi aikaa, kunnes rakennuspaikka olisi lohkottu maanmittaustoimituksessa itsenäiseksi tilaksi. Kunta ei ollut ottanut huomioon sitä, ettei lohkomista voinut suorittaa kaavoittamattomalla alueella vastoin kauppakirjaa ilman maanomistajan suostumusta. Kantajat olivat lopulta joutuneet ostamaan maanomistajalta lisämaata, jotta he olisivat välttyneet rakennuksen purkamiselta.

<sup>17</sup> Korkein oikeus hylkäsi kanteen sillä perusteella, että ministeriön asianmukaisesta toiminnasta olisi seurannut kassan purkaminen ennen kassan suoritustilaan asettamista. Kantaja ei olisi voinut virasta erotessaan saada kassasta eroavustusta. Näin ollen kantajan menetys ei ollut syy-yhteydessä ministeriön toiminnassa todettuihin laiminlyönteihin.

Korkeimman oikeuden mukaan kantajat olivat saaneet kunnan viranomaisten menettelyn perusteella virheellisen käsityksen oikeudestaan rakentaa. Rakennustarkastajan velvollisuuksiin olisi korkeimman oikeuden mukaan kuulunut asemapiirrosta laatiessaan varmistaa, että rakennus tulisi sijoittamaan kantajan hallinnassa olevalla maalla, minkä velvollisuuden tarkastaja oli laiminlyönyt. Viranomaisen toiminnan tuottamuksellisuus oli tapauksessa seurausta useista virheistä viranomaisen toiminnassa.

Ratkaisussa KKO 1998:9 oli kysymys rakennusluvan myöntämisestä teollisuushallin laajennusosalle sekä kahden siilon rakentamisen sallimisesta teollisuushallin laajennusosan katolle. Kantajien talon arvo oli alentunut rakennuslautakunnan toiminnan seurauksena, kun teollisuushallin laajennusosa oli voitu rakentaa 8–12 metriä lähemmäksi taloa kuin mitä rakennuskaava olisi sallinut. Rakennusluvut oli myönnetty ilman että sitä ennen olisi toimitettu katselmusta tai kuultu naapureita. Lääninhallituksen rakentamiselle myöntämä poikkeuslupa ei ollut enää voimassa. Korkein oikeus totesi rakennuslautakunnan tuottamusta arvioidessaan, ettei velvollisuus toimittaa tapauksessa laiminlyödyt katselmukset ollut tulkinnanvarainen, kun otettiin huomioon kyseessä olleen rakennushankkeen laatu ja mittavuus. Korkein oikeus totesi, että kysymys oli selkeiden normien rikkomisesta ja velvoitti kunnan sekä rakennuslupa-asiat rakennuslautakunnalle esitelleen rakennustarkastajan korvaamaan huolimattomalla menettelyllä aiheuttamansa vahingon.

Korkein oikeus on antanut kolme ratkaisua, joissa on linjattu rakennusvalvonnan vastuuta suhteessa rakennushankkeen toteuttajille kuuluvaan vastuuseen. Ratkaisussa KKO 1987:23 (ään.) oli kyse rakennustarkastajan velvollisuuksista rakennuspaikan suhteen. Rakennustarkastaja oli ollut tietoinen siitä, että rakennuspaikan maapohja saattoi edellyttää perustukseen liittyviä erityistoimenpiteitä. Tarkastaja olikin vaatinut pohjatutkimuksen suorittamista sekä tutkimuksen tulokset huomioon ottavaa perustan rakentamisen suunnittelua rakennepiirustuksineen. Kun rakennus oli valmistunut, maavaraisten lattioiden havaittiin painuneen, mistä oli aiheutunut vaurioita rakennukselle. Korkein oikeus katsoi, ettei rakennustarkastajalta voitu vallinneissa olosuhteissa odottaa tarkempien rakennustapaohjeiden antamista. Rakennustyön toteutus oli kuulunut kantajana olleen asunto-osakeyhtiön käyttämille rakentajille ja suunnittelijoille. Korkein oikeus huomautti, ettei rakennustarkastajan tehtäviin yleensä eikä kyseisessä tapauksessa kuulu yksittäisen työvaiheen seuraaminen. Tarkastaja oli toiminut riittävän huolellisesti. Rakennustarkastuksen osuus valmiin rakennuksen kunnosta on vain pieni osa rakentamiseen liittyvistä toimenpiteistä.

Korkeimman oikeuden ratkaisu näkyy perustuvan rakennustarkastuksen tavoitteen huomioon ottamiseen tuottamuksen arvioinnissa. Toiminnan tarkoitukseen perustivat tosin päätöksensä myös korkeimman oikeuden eri mieltä olleet jäsenet, jotka olisivat jättäneet ratkaisun hovioikeuden päätöksen varaan. Hovioikeudessa kunta tuomittiin korvausvelvolliseksi, sillä rakennustarkastajan toimintaa asiassa pidettiin riittämättömänä tarkastustoiminnan tavoite huomioon ottaen. Hovioikeuden mukaan rakennustarkastaja oli ”laiminlyönyt hänelle rakennustarkastajana kuuluneen velvollisuuden valvoa, että kaikkea sellaista vältetään, mikä saattaa aiheuttaa vaaraa rakennuksen kestävyydelle”. Lisäksi hovioikeus viittasi rakennustarkastajan tietoisuuteen maaperän ominaisuuksista.

Myös ratkaisussa KKO 2001:2 korkein oikeus joutui pohtimaan sitä, oliko kunta vastuussa rakennustarkastajan hyväksymän rakenneratkaisun toimimattomuudesta. Kunnan rakennuslautakunta oli myöntänyt rakennusluvan sillä edellytyksellä, että rakennustarkastajalle esitetään pohjatutkimus ja -lausunto sekä rakennesuunnitelmat. Rakennustarkastajalle olikin esitetty nämä asiakirjat, joiden perusteella rakennustarkastaja oli hyväksynyt rakennusten perustamisen maanvaraisille tukianturoille. Rakennukset olivat sittemmin painumisen vuoksi vaurioituneet. Tapauksessa nousi esiin kunnan tietoisuus kyseessä olevan tontin erityisolosuhteista: kunnan teettämässä maaperätutkimuksessa oli todettu, että tontille rakentamisessa oli käytettävä tukipaalutusta.

Korkein oikeus perusti rakennustarkastuksen asianmukaisuuden arvioinnin tuolloin voimassa olleen rakennuslain (769/1994) 9 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan rakennuslautakunnan on rakennustarkastuksessa otettava huomioon muun muassa rakennusluvan hakijan käytössä oleva asiantuntemus ja muut rakennusvalvonnan tarpeeseen vaikuttavat seikat. Säännöksen 3 momentissa säädetään rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksista, joihin kuuluu rakennustyön riittävästä valvonnasta ja tarkastamisesta huolehtiminen. Korkeimman oikeuden mukaan rakennusvalvonnassa valvonnan laajuus ja laatu voidaan mitoittaa rakennushankkeen vaativuuden sekä asiaa hoitavien henkilöiden asiantuntemuksen ja ammattitaidon mukaisesti eli valvonta on niin sanottua suhteutettua valvontaa. Korkeimman oikeuden mukaan ”rakennustarkastajalla ei ole ollut erityistä syytä epäillä hänelle esitetyn perustamistapalausannon luotettavuutta, ja valvonnassa on noudatettu sille kohtuudella asetettavia vaatimuksia”. Näin ollen kunta ei ollut korvausvastuussa väärän perustamistavan valitsemisesta aiheutuneesta vahingosta.

Ratkaisu korostaa rakennusvalvontaviranomaisen velvollisuutta kiinnittää huomiota valvottavan rakennushankkeen vaativuustasoon. Korkeimman oikeuden ratkaisu näytti linjaavan rakennusvalvonnalle asetettavia huolellisuusvaatimuksia. Ratkaisun perusteella oli pääteltävissä, että jos rakennushankkeeseen osallistuu ammattimaisia henkilöitä, rakennustarkastaja saattaa luottaa heidän ammattitaitoonsa esimerkiksi silloin, kun kysymys on perustamistavan valinnasta. Näin oli tapauksessa siitakin huolimatta, että maaperätutkimusten tulokset korostivat rakennustarkastuksen valvontavelvollisuutta.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2008:62 kantaja vaati kunnalta korvausta broilerikasvattamona käytetyn suuren maataloushallin katon sortumisesta aiheutuneesta vahingosta. Kysymys oli rakennusteknisesti tavanomaista vaativammasta rakennushankkeesta. Halli oli koottu eri valmistajien muualla rakennetuista elementeistä, joita useimmat toimijat olivat asentaneet. Hallin katossa käytetylle NR-rakenteelle oli tyypillistä taipumus taipua sivulle. Tämän nurjahtamisen estämiseksi kestävä kattorakenne edellytti piirustuksiin merkittyä tuentatapaa. Asiassa oli jäänyt selvittämättä, oliko urakoitsijalla ollut piirustukset käytössään asennustyön aikana. Joka tapauksessa kattorakenteiden asianmukainen tuenta oli jäänyt toteuttamatta, mistä oli seurannut katon romahtaminen.

Tapaukseen sovellettiin kyseisenä ajankohtana voimassa ollutta rakennuslakia ja -asetusta. Rakennuslain 9.2 §:n mukaan rakennustarkastuksessa oli kiinnitettävä huomiota rakennushankkeen laatuun ja laajuuteen, rakennusluvan hakijan käytössä olevaan asiantuntemukseen ja muihin rakennusvalvonnan tarpeeseen vaikuttaviin seikkoihin. Rakennusasetuksen 129.2 §:n mukaan rakennusviranomaisten oli huolehdittava muun

muassa siitä, että työ on myönnetyn luvan ja hyväksytyjen piirustusten mukaista ja rakentaminen vastaa muutoin sille asetettuja vaatimuksia. Korkein oikeus totesi, että kattorakenteiden tuenta liittyi olennaisesti rakennuksen turvallisuuteen ja rakenteiden lujuuteen. Korkeimman oikeuden mukaan rakennustarkastajan olisi rakennepiirustuksia ja toteutettuja kaatoristikoita verratessaan pitänyt havaita, ettei tuentaa ollut toteutettu piirustusten mukaisesti. ”Rakennustarkastajalta voidaan edellyttää muutoinkin sellaista ammattitaitoa, että hän olisi piirustuksittakin kyennyt kiinnittämään huomiota vinotiaistukien puuttumiseen.” Rakennustarkastaja ei korkeimman oikeuden mukaan ollut kiinnittänyt riittävästi huomiota niihin seikkoihin, jotka olivat olennaisia rakennuksen lujuuden ja turvallisuuden kannalta.

Korkein oikeus korosti rakennustarkastajan huolellisuuden merkitystä nimenomaan tavanomaisista vaativammassa rakennushankkeessa. Tällaisessa tapauksessa rakennustarkastaja ei saa jättää edellä mainittujen seikkojen selvittämistä sen varaan, että hän on ollut tietoinen rakentajien ja asentajien ammattitaidosta. Rakennustarkastajan velvollisuuksien voidaan päätellä korostuvan, jos hankkeeseen osallistuu useita tahoja ilman että kukaan on ikään kuin päävastuussa hankkeesta.<sup>18</sup>

Korkein oikeus on antanut suuren merkityksen kysymyksessä olleen rakennushankkeen vaativuudelle. Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen edellyttää, että tällaisessa tilanteessa rakentamiseen osallistuvien ammattitaidolle ei voida antaa merkittävää painoarvoa. Valvonnan mitoituksessa rakentajien asiantuntemuksen arviointi ei ole näin ollen yhtä keskeistä kuin rakennushankkeen vaativuuden arviointi.

Standardisäännös ei korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön perusteella näytä juuri-kaan lieventäneen julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta viranomaisvalvonnassa. Useissa ratkaisuissa korkein oikeus on sen sijaan joutunut arvioimaan, onko jokin tietty tehtävä kuulunut viranomaisen velvollisuuksiin kyseessä olevassa tapauksessa sen erityispiirteet huomioon ottaen. Toiminnan laadun ja tarkoituksen arviointi on tällöin noussut keskeiseksi korvausvastuun arvioinnin osaksi. Kyse ei olekaan ollut niinkään toiminnalta edellytetyn huolellisuuden arvioinnissa. Toiminnan luonteen vuoksi tuomistuin on selvittänyt, mitä velvollisuuksia rakennustarkastuksella voidaan tulkita olevan vahingonkärsijää kohtaan.

## **2.7 Neuvontaan liittyvä vahingonkorvausvastuu**

### **2.7.1 Viranomaisen velvollisuus jakaa informaatiota**

Vahingonkorvauslain esitöissä todetaan, että standardisäännöksellä voisi olla käytännössä merkitystä viranomaisen neuvontatoiminnassa. Lainsäätäjä on arvioinut, että neu-

---

<sup>18</sup> Hovioikeuden ratkaisu asiassa noudatti korkeimman oikeuden aiempaa linjaa. Hovioikeus katsoi, ettei rakennusvalvonnassa ollut tuottamusta. Hovioikeus totesi rakennusvalvonnan olevan suhteutettua valvontaa, jossa voitiin valvonnan laatua ja laajuutta määriteltäessä ottaa huomioon rakennushankkeen vaativuus ja siihen osallistuvien toimijoiden asiantuntemus. Kun kysymyksessä oli ollut tunnettu, ammattitaitoinen ja kokenut urakoitsija, rakennustarkastajan ei ole ollut syytä epäillä laiminlyöntejä.

vonnasta seuraavat korvausvastuutilanteet saattaisivat johtaa vastuun liialliseen laajenemiseen.

Viranomaisen velvollisuus jakaa informaatiota julkishallinnossa asioiville on käytännössä muodostunut yhä tärkeämmäksi yksityisen oikeusturvan näkökulmasta. Yksityisille oikeuksia suovaa ja velvollisuuksia asettavaa lainsäädäntöä on yhä enemmän, ja se on ehkä entistäkin monimutkaisempaa.

Tiedon jakamisessa voidaan erottaa toisistaan tiedottaminen ja neuvonta. *Tiedottaminen* on tietojen antamista yksilöimättömälle kohderyhmälle tai määrätuille tietoa tarvitseville henkilöille. Tiedottaminen ei liity yksittäiseen asiaan vaan johonkin laajempaan teemaan. Myös *neuvonta* on tiedon antamista. Neuvonta on kuitenkin yksityiskohtaisempaa palvelua kuin yleinen tietojen jakaminen. Neuvonnassa tiedot annetaan tiettyä tarvetta varten esimerkiksi haitallisten seurausten välttämiseksi tai suotuisaan lopputulokseen päätymiseksi. Neuvonnan tarkoituksena on kertoa, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia hallinnon kanssa asioivilla on. Lisäksi neuvonnassa tulee selvittää, miten yksityisen pitää menetellä saadakseen asiansa vireille. Neuvontaan voidaan lukea myös velvollisuus vastata asiakkaan kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonnan tarkoituksiksi on esitetty muun muassa antaa viranomaisen kanssa asioivalle yksityiselle mahdollisuus hoitaa asiansa riippumatta hänen henkilökohtaisista lähtökohdistaan.

Hallinnon julkisuusperiaate velvoittaa viranomaiset soveltamaan julkisuuslainsäädäntöä asianmukaisesti sekä pidättäytymään sellaisista julkisuuden rajoituksista, joita voi pitää perusteettomina tai suhteettomina. Julkisuusperiaatteen toteuttaminen edellyttää myös toiminnan avoimuuden edistämistä, joka voi tapahtua esimerkiksi toiminnasta ja palveluista tiedottamalla. Velvollisuudesta tiedottaa säädetään muun muassa julkisuuslaissa (21.5.1999/621) ja kuntalaissa (17.3.1995/365).

Hallintolaissa panostetaan neuvonnan merkitykseen sujuvan julkishallinnon osatekijänä. Neuvonnan on vastattava hallinnon palveluperiaatetta: sen on oltava asianmukaista ja edistää viranomaistoiminnan tehokkuutta. HL 8 §:n mukaan viranomaisen on annettava asiakkaalleen hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa tarpeen mukaan neuvovan viranomaisen toimivallan rajoissa. Neuvontavelvollisuus sisältää myös veloitteen vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Neuvonta tai tiedottaminen voi koskea monentyypisiä asioita. Kysymyksessä saattaa olla faktatieto, jolloin informaatiota annetaan esimerkiksi lain sisällöstä tai hakemukseen tarvittavien liitteiden laadusta. Neuvonta voi koskea myös harkinnanvaraisempia asioita. Kun asiaan ei ole annettavissa yhtä ainoaa oikeaa vastausta, neuvon vastaanottajalle ei voi syntyä samanlaisia luottamukseen perustuvia odotuksia neuvon oikeellisuudesta kuin faktatietoa koskevassa neuvonnassa.

Hallintolain mukainen neuvonta voidaan jakaa hallintoasian hoitamiseen liittyvään neuvontaan ja viranomaisen palveluja koskevaan neuvontaan. Hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa on annettava asian kaikissa käsittelyvaiheissa. Lähtökohtana on, että neuvontavelvollisuus koskee kaikkea hallintoasian hoitamiseen liittyvää toimintaa. Hallintolain esitöiden mukaan neuvontavelvollisuus kohdistuu erityisesti menettelyllisiin kysymyksiin kuten asian vireillepanoon, tapaukseen soveltuviin säännöksiin ja mahdol-



lisuuteen valittaa päätöksestä. Lisäksi neuvonnassa voidaan selvittää viranomaisen ratkaisukäytäntöjä ja tulkintalinjoja kyseessä olevien säännösten soveltamisessa. Jos viranomaiselta tiedustellaan näistä linjoista ja käytännöistä, sillä on velvollisuus kertoa niistä tai kertoa kysyjälle, mistä informaatiota löytyy. Koska viranomaisen ratkaisut varsin usein perustuvat nimenomaan vakiintuneelle käytännölle, niistä informointia voidaan nykyisin pitää keskeisenä osana neuvontaa. Muussa tapauksessa yksityiselle voi jäädä hyvinkin puutteellinen kuva siitä, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö.

Hallintolain säännöksen lisäksi viranomaisten velvollisuudesta antaa neuvontaa säädetään useissa erityislaeissa kuten kansaneläkelaisissa ja laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista.

### **2.7.2 Huolimaton neuvonta**

Neuvonta tai tiedottaminen saattaa olla virheellistä, harhaanjohtavaa tai puutteellista. Kysymys voi olla myös neuvonnan tai tiedottamisen laiminlyönnistä, kun viranomaisella olisi ollut velvollisuus toimia. Huolimattomuus informaation jakamisessa voi aiheuttaa vahinkoa paitsi neuvonnan ja tiedotuksen kohteelle myös niille tahoille, joiden toiminnasta informaatiota annetaan.

Huolimaton neuvonta voi aiheuttaa monenlaisia vahinkoja. Virheellisestä neuvonnasta voi olla seurauksena, ettei henkilö saa hänelle kuuluvaa etuutta. Neuvonnan kohde saattaa ryhtyä virheellisen tai harhaanjohtavan neuvonnan seurauksena esimerkiksi kustannuksia aiheuttaviin toimenpiteisiin, jotka osoittautuvat myöhemmin tarpeettomiksi. Virheellinen informaatio voi aiheuttaa myös taloudellisia tappioita niille tahoille, joiden toiminnasta on annettu virheellisiä tietoja. Asianmukaisen neuvonnan tai tiedottamisen laiminlyönti voi aiheuttaa laajaan henkilöpiiriin kohdistuvia vahinkoja.

Hallinnon luottamuksensuojaperiaate korostaa vastuuta annetuista tiedoista (ks. edellä KKO 1989:50 ja 1999:32). Viranomainen vastaa siitä, että sen antamat tiedot ovat paikansäilyttäviä. Tietojen perusteella yksityiselle syntyy odotuksia julkishallinnon toiminnasta ja omasta oikeusasemastaan. Virheellisiä neuvoja viranomaiselta saaneen ei pitäisi joutua kärsimään virheellisen seurauksena. Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun edellytykset ja laajuus vaihtelevat kuitenkin virheellisen informaation jakamisen tilanteissa sen mukaan, katsotaanko informointi tai neuvonta julkisen vallan käytöksi vai tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi.

Vanhan oikeusperiaatteen mukaan tietämättömyys lain sisällöstä koituu henkilön vahingoksi. Tämän periaatteen merkitys monimutkaisessa julkishallinnossa ei voi olla sama kuin entisinä aikoina. Neuvonnan kohteelle voidaan silti edelleen asettaa jonkinasteinen selonottovelvollisuus. Tällä tarkoitetaan hallinnon asiakkaan omatoimisuutta ja aktiivisuutta asiansa hoitamisessa. Selonottovelvollisuudesta ei ole säännöksiä. Velvollisuuden laajuudella on merkitystä julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuseen. Selonottovelvollisuuden laiminlyönti voi johtaa siihen, ettei vahinkoa kärsineen luottamusta suojata.

Jo aiemmin esillä olleessa ratkaisussa KKO 2009:24 oli kysymys yhtiön vahingonkorvausvaatimuksesta, joka perustui valtion virkamiesten virheelliseen neuvon. Yhtiöllä

oli ollut tarkoitus käyttää venäläisiä työntekijöitä paperikoneen asennustehtävissä Espanjassa. Yhtiö pyysi Pietarin pääkonsulaatista tietoa siitä, tarvitsisivatko työntekijät erikseen työlupaa Espanjassa työskentelemiseen vai riittäisikö Suomessa myönnettävä työlupa. Pääkonsulaatin virkailija A ilmoitti sähköpostitse yhtiölle, etteivät työntekijät tarvitseet ulkomaalaisvirastosta virkailija B:ltä saadun tiedon mukaan erikseen työlupaa Espanjaan. Kun työntekijät aloittivat työt Espanjassa, paikalliset viranomaiset estivät työnteon jatkamisen, koska työntekijöillä ei ollut maahan työlupia.

Myöhemmin kävi ilmi, että pääkonsulaatin virkailijat olivat ilmoittaneet olevansa epä-tietoisia Suomeen myönnettävän työluvan pätevyydestä Espanjassa. He olivat kertoneet pyytäneensä neuvoa sekä ulkomaalaisvirastolta että ulkoasiainministeriön oikeudelliselta osastolta. Konsulaatin virkailija ei ollut kuitenkaan odottanut ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston vastausta vaan antanut kysyjälle virheellisen tiedon, jonka mukaan Espanjassa ei tarvittaisi erillisiä työlupia. Edellä on käsitelty korkeimman oikeuden näkemystä siitä, ettei kyseessä ollut julkisen vallan käyttö. Korkein oikeus katsoi viranomaisen toimineen virheellisesti, mutta ei velvoittanut valtiota korvausvastuuseen. Korkeimman oikeuden mukaan tapauksessa ei ollut käsillä erittäin painavia syitä, joiden perusteella korvausvastuun varallisuusvahingosta olisi tullut syntyä. Korkein oikeus katsoi, ettei yhtiö ollut menetellyt riittävän huolellisesti, kun se oli ryhtynyt selvittämään urakkaan liittyviä työ- ja oleskelulupa-asioita vasta varsin myöhäisessä vaiheessa. Yhtiö ei myöskään ollut selvittänyt lupa-asioita espanjalaisilta viranomaisilta. Korkeimman oikeuden mukaan yhtiön toimitusjohtajan olisi tullut pitää toimistosihteeriltä saamaansa tietoa epävarmana. Kun yhtiö kuitenkin oli ryhtynyt kuljettamaan työntekijöitä Espanjaan, se oli ottanut menettelyllään työlupien vaikutuksia koskeneen tietoisien riskin.

Ratkaisu perustuu näin ollen lopulta siihen, ettei korkein oikeus katsonut aiheelliseksi suojata yhtiön luottamusta tapaukseen liittyvien seikkojen perusteella. Viranomaisen virheellisen informaation seurauksena aiheutunut vahinko on tapauksessa luettu osaksi liike-elämään kuuluvia riskejä. Näyttäisi siltä, että elinkeinonharjoittajan luottamuksen-suojan edellytykset voivat poiketa yksityisen kansalaisen luottamuksen suojaamisen lähtökohdista (vrt. KKO 1989:50).

## **2.8 Julkista valtaa käyttäen aiheutetun aineettoman vahingon korvaaminen**

### **2.8.1 Julkisen vallan käyttäjän aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen**

Viranomaisen virheellisestä toiminnasta seuraavat vahingot eivät aina ole tyypillisiä henkilö-, esine- ja varallisuusvahinkoja. Norminvastaisesta julkisen vallan käytöstä voi olla yksityiselle kielteisiä seurauksia, joita vallitseva vahingonkorvaus-oikeusdoktriini ei tunnista korvauskelpoisiksi. Tällaisia toiminnan vaikutuksia ovat muun muassa harmistumisen, epäoikeudenmukaisuuden, epätietoisuuden, turhautumisen ja pettymyksen kokemukset. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, ettei viranomaisen ole antanut asiassa lainkaan päätöstä, yksityisen viranomaiselle osoittamaan tiedusteluun ei ole vastattu tai kuntalainen ei ole saanut hänelle kuuluvaa hammashoitoa. Oikeuskirjallisuudessa tällaisia aineettomia vahinkoja on kuvattu ilmaisulla epäoikeudenmukaisuuselämys tai vääräkokemus. Kysymys on yksityiselle lakiin perustuvan oikeuden loukkaamisesta. Täl-

lainen loukkaus ei lähtökohtaisesti ole vakiintuneen vahingonkorvausoikeusdoktriinin mukaan korvauskelpoinen.

VahL 5:6 §:n mukaan kärsimys aineettomana vahinkona tulee korvattavaksi tietyin edellytyksin. Oikeus korvaukseen loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä on ensinnäkin silloin, jos jonkun vapautta, rauhaa, kunniaa tai yksityiselämää on rangaistavaksi säädetyllä teolla loukattu. Kärsimyskorvaukseen on oikeutettu myös henkilö, jota on rangaistavaksi säädetyllä teolla syrjitty tai henkilö, jonka henkilökohtaista koskemattomuutta on tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta vakavasti loukattu. Oikeus korvaukseen on lainkohdan mukaan myös sillä, jonka ihmisarvoa on tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta vakavasti loukattu muulla, edellä mainittuihin loukkauksiin verrattavalla tavalla. VahL 5:6 §:n mukainen kärsimyskorvaus pyrkii hyvittämään henkilöön kohdistuneen loukkauksen. Korvaus on rahallinen hyvitys vahingonkärsijän itsetunnolle ja ihmisarvolle aiheutuneesta loukkauksesta.

Myös julkisen vallan käytön yhteydessä voi aiheutua lainkohdassa tarkoitettua kärsimystä (KKO 2008:10). VahL 5:6 §:n mukaan kärsimyksen korvaaminen edellyttää pääsääntöisesti sitä, että kärsimys johtuu loukkauksesta, joka on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla. Kärsimyskorvauksen edellytysten täyttyminen edellyttää yksilötason arviointia siitä, onko loukkaus aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla. Näin ollen julkisen vallan käyttäjän aiheuttaessa kärsimystä yksityiselle, arvioitavaksi tulisi kyseessä olevan vahingon aiheuttaneen virkamiehen tai työntekijän toiminnan rangaistavuuden arviointi. Kun julkisen vallan käyttäjä on korvausvastuussa myös anonyymien tuottamuksen perusteella saattaa tällainen järjestely, jossa edellytetään yksittäisen vahingonaiheuttajan identifiointia, osoittautua yksittäistapauksessa ongelmalliseksi. Lainkohtaa säädettyä ei ole ilmeisesti pohdittu julkisyhteisön toimintaa mahdollisena kärsimyksen aiheuttajana.

Ruotsissa on ehdotettu, että viranomaisen aiheuttama loukkaus (kränkning) olisi korvauskelpoinen. Kysymys olisi poikkeuksesta järjestelyyn, jossa loukkaus aineettomana vahinkona korvataan ainoastaan rangaistavaksi säädetyn teon yhteydessä. Kysymys on osin samantyyppisestä korvausaiheesta kuin VahL 5:6 §:ssä tarkoitettu kärsimys. Ruotsin ehdotuksesta käydyssä keskustelussa on suhtauduttu kielteisesti aineettomien vahinkojen korvauskelpoisuuden laajentamiseen. On katsottu, ettei ole esitetty näyttöä siitä, että yksityisille aiheutuisi kärsimystä erityisesti virheellisen viranomaistoiminnan seurauksena. Lisäksi on viitattu käsitteen tulkinnanvaraisuuteen ja sääntelystä mahdollisesti seuraavaan korvausvaateiden määrän kohtuuttomaan kasvuun.

## **2.8.2 Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen**

Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen käsite on toistaiseksi kehittymätön suomalaisessa vahingonkorvausoikeudessa, koska oikeuskäytäntö on vielä niukkaa. Perusoikeusloukkauksella tarkoitetaan perustuslaissa säädetyn perusoikeuden loukkausta. Ihmisoikeusloukkauksella tarkoitetaan tässä selvityksessä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatun oikeuden loukkausta. Loukkauksesta aiheutunut vahinko voi olla aineellinen tai aineeton. Tässä selvityksessä tarkastellaan erityisesti loukkauksesta seuranneen aineetoman vahingon korvaamisen edellytyksiä. Toistaiseksi on vain niukasti oikeuskäytän-

töä siitä, millä edellytyksillä julkisen vallan käyttäjä on velvollinen rahallisesti hyvittää sen toiminnasta tai laiminlyönnistä seuranneen perus- tai ihmisoikeusloukkauksen. Suomalaisessa vahingonkorvausoikeudessa aineettomien vahinkojen korvaamiseen ilman lain tukea on suhtauduttu pidättyvästi. Oikeudenloukkausta ilman vahingonkorvausdoktriinin tunnistamaa henkilö-, esine- tai varallisuusvahinkoa ei tunnisteta korvauskelpoiseksi vahingoksi.

Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2008:10 (ään.) linjannut yksityisen oikeusturvaa tilanteessa, jossa oli kysymys EIS 5 artiklan loukkauksesta. Korkein oikeus määräsi valtion maksamaan vahingonkorvausta vapaudenmenetyksen aiheuttaman kärsimyksen johdosta, vaikka vahingonkorvauslaki ei sisällä tällaista mahdollisuutta. Kantajan kärsimys oli aiheutunut siitä, että hän oli joutunut olemaan vapautensa menettäneenä runsaat kolme ja puoli vuorokautta ennen kuin oli todettu, että hän oli suorittanut vaaditun yli kaksi kolmasosaa vankeusrangaistuksestaan. Tapaukseen ei soveltunut eräiden seikkojen vuoksi laki syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista maksettavasta korvauksesta.

Korkein oikeus viittasi ratkaisussaan EIS 5 artiklaan, jonka mukaan jokaisella, jonka vapaus on riistetty vastoin artiklan määräyksiä, on ”täytäntöönpanokelpoinen oikeus vahingonkorvaukseen” (kurs. tässä). Korkein oikeus ei käytä ilmaisua ”hyvitys” vaan ilmaisua ”vahingonkorvaus”. Vahingonkorvausvastuun syntymisen näkökulmasta ei ole merkittävää, kumpaa ilmaisua käytetään. Vahingonkorvauslakiin perustuvan vahingonkorvausvastuunkin päätavoitteena on hyvittää vahingonkärsijälle aiheutunut vahinko. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen EIS 41 artiklan perusteella maksettavaksi määräämässä kompensaatiossa on kysymys samasta asiasta kuin ihmisoikeussopimuksen perusteella kansallisella tasolla määrättävästä korvauksesta – ihmisoikeusloukkauksella aiheutetun vahingon hyvittämisestä.

Korkein oikeus katsoi, ettei viranomaistoiminnassa ollut noudatettu tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia, kun kysymyksessä oli nimenomaan henkilökohtaiseen vapauteen vaikuttava tehtävä. Korkein oikeus totesi, ettei vahingonkorvauslain vakiintunut tulkinta sisällä mahdollisuutta tuomita korvausta kärsimyksestä muutoin kuin erityisin edellytyksin, jotka eivät ratkaistavassa tapauksessa olleet käsillä. Korkein oikeus kiinnitti huomiota siihen, että oikeuskäytännössä kärsimyksen korvaamiseen ilman nimenomaista lain säännöstä on suhtauduttu pidättyvästi. Kun vahingonkorvausoikeuden on vahingonkorvauslakia säädettäessä ajateltu kehittyvän vuorovaikutuksessa oikeustieteen kanssa, korkein oikeus katsoi tarpeelliseksi arvioida, oliko ”vapaudenmenetyksen aiheuttaman kärsimyksen korvattuuteen vaikuttava oikeudellinen ympäristö merkittävästi muuttunut sen jälkeen, kun vahingonkorvauslaki ja tapauksessa arvioitava erityislaki aikanaan säädettiin”. Tässä yhteydessä korkein oikeus viittasi EIS 5 artiklaan, jonka mukaan jokaisella, jonka vapaus on riistetty vastoin artiklan määräyksiä, on ”täytäntöönpanokelpoinen oikeus vahingonkorvaukseen”. Korkein oikeus viittasi PL 22 §:n sisältämään julkisen vallan velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeudet ja huomautti säännöksen edellyttävän perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävää laintulkintaa. Lisäksi korkein oikeus viittasi EIS 13 artiklan sisältämään vaatimukseen tehokkaasta oikeussuojakeinosta kansallisen viranomaisen edessä. Kärsimyksen korvaamista ei näin perustettu vahingonkorvauslakiin vaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja perustuslakiin.

Koska oikeuskäytäntö perus- ja ihmisoikeusloukkauksista on vasta muotoutumassa, on erityistä syytä kiinnittää huomiota oikeusneuvos Lehtimajan eriävään mielipiteeseen. Lehtimaja katsoi, että kantajalla oli oikeus vahingonkorvaukseen vahingonkorvauslain nojalla. Hän päätyi ratkaisuun tulkitsemalla vahingonkorvauslain säännöksiä perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla. *Lehtimajan* mukaan viranomaismenettelyn arviointi rikosoikeudelliselta kannalta johtaa selvästi siihen, ettei tekoa voida pitää vähäisenä, kun otetaan huomioon sen aiheuttama haitta tai vahinko. *Lehtimaja* korosti virkamiehen velvollisuutta menetellä perus- ja ihmisoikeussäännösten mukaisesti. ”Virkamiehen tulee omalla virkavastuullaan ratkaista myös ne lainsoveltamisongelmat, joita keskenään ristiriitaiset säännökset ja määräykset näyttävät aiheuttavan. Tällöin on laintulkintaohjeena kiinnitettävä erityistä huomiota perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä säännös velvoittaa myös yksittäistä virkamiestä.” Kun näin ei ollut toimittu, kantajan vapautta oli loukattu lainvastaisesti ja VahL 5:6 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu tavoin rangaistavaksi säädetyllä teolla.

Ratkaisun perusteella näyttää siltä, että korkein oikeus on valmis velvoittamaan julkisen vallan käyttäjän korvaamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen loukkauksen kansallisella tasolla ilman kansallisen lainsäädännön tukea. On tosin huomattava, että tapauksessa oli kysymys vahingosta, jonka korvaamiseksi on säädetty erityinen laki, jota ei tässä tapauksessa olosuhteista johtuen voitu soveltaa. Näin ollen ei voi pitää selvänä, että korkein oikeus tulevassa ratkaisukäytännössään määräisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen eri artiklojen loukkauksista vahinkoa ilman lain tukea. Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen aiheuttaman vahingon korvaamisen osalta voimassa oleva oikeustila on kuitenkin tässä vaiheessa yhä kehittymätön.

### **3 JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJÄN VAHINGONKORVAUSVASTUUN TOIMIVUUS**

#### **3.1 Vahingonkorvausoikeuden kehityspiirteet ja julkisen vallan käyttäjän korvausvastuu**

##### **3.1.1 Vastuun ankaroituminen**

Vahingonkorvausoikeus on kehittynyt vahingonkorvauslain säätämisen jälkeen niin lainsäädännössä kuin oikeuskäytännössäkin vastuuta tiukentavaan suuntaan. Korvaussettomuuden periaatteella ei siten enää ole yhtä keskeistä merkitystä kuin vahingonkorvauslakia säädettäessä. Vahingonkorvausvastuuta voidaan kiristää esimerkiksi tuottamusarvioinnin, syy-yhteysvaatimuksen ja vahinkolajien laajemman korvauskelpoisuuden kautta.

Osaltaan vastuun ankaroituminen on ollut seurausta siitä, että vahinkoriski nähdään usein luonnollisena osana tiettyä toimintaympäristöä. Kun toimijoiden katsotaan olevan tietoisia toimintaansa liittyvistä riskeistä, riskit ovat ennakoitavissa ja niiden varalta on mahdollisuus varautua. Tietyissä toimintaympäristöissä toimivilla on velvollisuus hallita ja minimoida riskejä sen mukaan, kun heillä katsotaan olevan valmius varautua vahin-

kojen varalta. Potentiaalisten vahingonkärsijöiden luottamusta toiminnan asianmukaisuuteen suojataan tiettyjen edellytysten vallitessa.

Tuottamusedellytyksen osalta kehitys on johtanut ns. korostetun huolellisuusvelvollisuuden alan laajentumiseen. Myös tuottamuksesta riippumattoman vastuun ala on kehityksen seurauksena laajentunut. Syynä on yleensä ollut tarve vahvistaa vahingonkärsijöiden oikeussuojaa. Oikeudenmukainen riskinjako on edellyttänyt korostettua huolellisuusvelvollisuutta esimerkiksi tilanteissa, joissa toiminnan harjoittaja on saanut aikaan potentiaalisten vahingonkärsijöiden turvallisuuteen kohdistuvan riskin.

Julkisen vallan käyttäjän ja yksityisen välisessä suhteessa hallinto-oikeussuhteen erityispiirteet voivat puoltaa korvausvastuun tiukentumista. Julkisen vallan käyttäjän toimintaa saattaa olla joissain tapauksissa perusteltua tarkastella korostetun huolellisuusvelvollisuuden vaatimuksesta lähtien. Erityisesti määrätty vahingonkärsijäryhmät kuten esimerkiksi lapset, vanhukset, vangit, varusmiehet, sairaat ja vammaiset voivat olla huomattavassa määrin riippuvaisia julkisen vallan käyttäjän asianmukaisesta toiminnasta. Etenkin niissä tilanteissa, joissa kysymys on velvollisuudesta suojata henkilön fyysistä tai psyykkistä turvallisuutta, perinteinen tuottamusarviointi ei välttämättä johda modernin vahingonkorvausoikeuden ja hallinto-oikeuden arvopohjan näkökulmasta toivottuihin tuloksiin.

Hallinto-oikeussuhteeseen voi liittyä vahingonkärsijän näkökulmasta pakottava elementti. Asevelvolliset ja oppivelvolliset suorittavat heille laissa määrättyä pakollista velvollisuutta. Heillä on tällaisessa oikeussuhteessa perusteltu odotus toiminnan asianmukaisuudesta. Myös vapautensa menettäneillä on erityinen oikeusturvan tarve suhteessa julkisen vallan käyttäjään. Kun julkisen vallan käyttäjä rajoittaa keskeisiä perusoikeuksia, sen on samalla varmistauduttava toimintansa asianmukaisuudesta. Toimintaan liittyvät turvallisuutta vaarantavat riskit samoin kuin muut toimintaympäristölle tyypilliset vahingot saattaa olla perusteltua vyöryttää vahingonaiheuttajatahon kannettavaksi, vaikka huolimattomuus ei ylittäisi yleisen tuottamusedellytyksen mukaiselle tasolle.

Yksityisen on toisinaan pakko kääntyä viranomaisen puoleen saadakseen asiansa hoideksi – julkisen vallan käyttäjällä oli monopoliasema. Yksinoikeus toiminnan harjoittamiseen voi perustella kyseiseen toimintaan liitettävien huolellisuusvaatimusten kiristämistä. Tällaisessa tilanteessa hallinto-oikeussuhteen toinen osapuoli on erityisen riippuvainen toiminnan asianmukaisuudesta, joten hänen luottamustaan on perusteltua erityisesti suojata.

Vahingonkorvausoikeudessa vastuu on yhä useammin vyörytetty kantokykyisille tahoille, joilla on mahdollisuus pulverisoida korvausvastuun seuraukset. Kantokyvyltään julkisen vallan käyttäjä on yleensä yksityistä huomattavasti paremmassa asemassa. Julkisyhteisöllä on mahdollisuus jakaa vastuusta aiheutuva taloudellinen rasitus yhteiskunnan jäsenten maksettavaksi. Riskinjakotavoite on oikeuskirjallisuudessa nähty perusteenä kiristää valtion ja kuntien korvausvastuuta, sillä näillä toimijoilla on erityiset mahdollisuudet korvata vahinko pulverisoimalla se veronmaksajien kustannettavaksi. Yhteiskunta voi järjestää kollektiivisen suojan monenlaisia riskejä vastaan. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu on esimerkiksi Ranskassa rakennettu sosiaalisen solidaarisuuden periaatteelle. Kun yksi yhteiskunnan jäsen kärsii viranomaistoiminnan seu-

rauksena vahinkoa, koko yhteiskunta ottaa vastatakseen siitä. Kysymys on samalla yhteiskunnan jäsenten välisestä yhdenvertaisuudesta.

Huolellisuusvaatimusten tiukentaminen soveltuu myös tapauksiin, joissa on kyse vahingonaiheuttajan toimimisesta omalla erityisalallaan. Ammattitaitoisen toimijan oletetaan osaavan arvioida etukäteen toimintaan liittyvät riskit ja varautuvan niihin. Julkishallinnon toiminnalta voidaan odottaa asiantuntevuutta. Viranomaisten kanssa asioivalla on perusteltua aihetta odottaa, että julkishallinnossa on valmiudet huolehtia sille uskotuista tehtävistä. Tällä perusteella voidaankin puoltaa ajatusta, jonka mukaan lievän huolimattomuuden alue muodostuu viranomaistoiminnassa tavallista kapeammaksi.

Pohjoismaisessa oikeuskirjallisuudessa julkisyhteisön ammattimainen toiminta on rinnastettu yksityisten harjoittamaan toimintaan toiminnassa vaaditun asiantuntemuksen osalta. Viranomaisilta vaaditaan nykyisin paitsi sisällöllistä asiantuntemusta erityisalallaan myös sellaista juridista asiantuntemusta, jota tehtävien asianmukainen hoito edellyttää. Julkisen vallan käyttäjän asiantuntemuksen on yllettävä niin korkealle, että sen on mahdollista noudattaa tarkoin lakia. Myös viranomaisille hallintolaisissa asetettu neuvonta- ja palveluvelvollisuus edellyttää, että viranomaiset kuuluvat alansa asiantuntijaverkostoon. Julkishallinnon toiminnassa korostettujen tulostavoitteiden ja tehokkuusvaatimusten voidaan myös nähdä tukevan huolellisuusvaatimusten kiristämistä.

Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta saattaa olla perusteltua tiukentaa vahingonkorvausoikeuden yleisen kehityksen mukaisesti tietyillä julkishallinnon aloilla tai tietyissä oikeussuhteissa. Kun vahingonkorvausoikeus on kehittynyt vastuuta laajentavaan suuntaan, standardisäännös, muutoksenhakuvaatimus ja kannerajoitus näyttävät entistä merkittävämpinä poikkeuksina vahingonkorvauslain järjestelmässä. Joka tapauksessa rajoituksille on oltava selkeät ja uskottavat perustelut, jos ne katsotaan aiheelliseksi säilyttää.

Vahingonkorvauslain esitöiden mukaan viranomaiset toimivat yleisen edun nimissä, mikä perustelisi korvausvastuun rajoittamista. Lisäksi esitöissä mainittiin julkisen vallan käyttäjän työskentelevän paineen alla, jolloin vahinkoja väistämättä aiheutuu. Esitöissä viitattiin myös korvausvastuun mahdolliseen toimintaa lamauttavaan vaikutukseen. Julkisen vallan käyttäjän toiminta on yleisen edun ja yksityisten etujen toteuttamista. Tähän liittyy tarve järjestää vahingonkorvausvastuu kansalaisten näkökulmasta oikeudenmukaisella, oikeusvaltion ideaaleja painottavalla tavalla.

Vahingonkorvausoikeudessa poikkeuksellinen vahinkoriski perustelea toimintaan liitetävien huolellisuusvaatimusten kiristämistä eikä vastuun lieventämistä. Viranomaiset joutuvat toimimaan yhä useammin puutteellisin resurssein, jolloin riski vahingoista luonnollisesti kasvaa. Vahingonkorvausoikeudesta ei löydy tällaisessa tilanteessa tukeaa vastuun lieventämiselle. Potilasvahinkolaki on esimerkki lainsäädännöstä, jolla on pyritty turvaamaan vahingonkärsijän oikeudet toimintaympäristössä, jossa vahinkoja on mahdoton täysin välttää ja jossa niiden kompensointi on välttämätöntä yksityisen oikeusturvan toteutumiseksi.

Argumentti, jonka mukaan viranomaiset tulevat korvausvastuun uhkan alla ylivarovaisiksi toiminnassaan, ei ole saanut tuekseen empiiristä näyttöä. Kysymys liittyy pitkälti

viranomaiskoneiston organisointiin, henkilökunnan kouluttamiseen, hyvän hallinnon periaatteiden sisäistämiseen ja vallitsevaan hallintokulttuuriin. Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun on esimerkiksi Ruotsissa nähty päinvastoin vaikuttavan preventiivisesti viranomaisten suurempana vastuuntuntuna ja tehokkuutena.

Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun rajoittamista on perusteltu myös julkistaloudellisilla argumenteilla. Taloudellisten näkökohtien asettaminen yksityisen oikeusturvan edelle ei ole ongelmitta perusteltavissa, kun kysymys on perustuslakiin pohjautuvasta yksityisen oikeusturvaan keskeisesti kuuluvasta oikeudesta. Julkishallinnon vahingonkorvausvastuu voidaan nähdä myös päinvastaisesti ikään kuin yhteiskunnallisena vakuutuksena viranomaistoiminnassa aiheutuvia vahinkoja vastaan.

Vaikka vahingonkorvauslain rajoitussäännökset eivät käytännössä näytä lieventäneen merkittävästi viranomaisen korvausvastuuta, vahingonkorvauslain sääntely nykymuodossaan välittää signaalin, jonka mukaan julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta on erityisesti rajoitettava. Tämä lähtökohta on ristiriidassa vahingonkorvausoikeuden kehityspiirteiden kanssa. Ruotsissa standardisäännös ja muutoksenhakuvaatimus on kumottu vuonna 1989.<sup>19</sup>

### 3.1.2 Aineettomien vahinkojen korvauskelpoisuuden laajentaminen

Vahingonkorvausoikeuden kehityksessä suuntaus näyttäisi olevan kohti uudenlaisten epämurkavuuksien laajempaa korvattavuutta. Tarvetta laajentaa korvattavien vahinkojen piiriä saattaa selittää osaltaan saavutettu korkea elintaso, jonka seurauksena yhä moninaisempia intressejä katsotaan aiheelliseksi suojata vahingonkorvausoikeudessa. Eräät nykyisin korvauskelpoiseksi tunnistettavat vahingot kuten esimerkiksi läheisen kuoleman aiheuttama henkinen kärsimys on vielä muutama vuosikymmen taaksepäin mielletty lähinnä epäonnekkaiksi sattumiksi tai elämään normaalisti kuuluviksi ilmiöiksi. Erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämä käsitys hyvitykseen oikeuttavista vahingoista on haastanut pohjoismaisen vahingonkorvausdoktriinin perinteisen näemyksen korvauskelpoisista vahingoista.

Vahingonkorvausoikeuden vahinkokäsitettä on mahdollista käyttää joustavasti, jolloin se voi tulla sovellettavaksi monenlaisiin tilanteisiin ja muuttuviin olosuhteisiin. On huomattava, ettei vahingonkorvauslaki sisällä säännöstä, joka estäisi korvauksen määräämistä sellaisistakin aineettomista vahingoista, joita ei ole toistaiseksi oikeuskäytännössä tunnustettu korvauskelpoisiksi. Korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2008:10 on osoitus siitä, kuinka tuomioistuimien voi määrätä korvausta kärsimyksestä tilanteessa, jossa vahingonkorvauslaki ei tunnista kyseessä olevan vahingon korvauskelpoisuutta. Aineettomien vahinkojen määrääminen korvattavaksi ilman lain tukea on kuitenkin ollut poikkeuksellista.

Suomalaisessa vahingonkorvausoikeudessa laajennettiin aineettomien henkilövahinkojen korvattavuutta, kun vahingonkorvauslain henkilövahinkoa koskevaa sääntelyä uu-

<sup>19</sup> Laki 1989:926. Perusteluista ks. Prop. 1989/90:42. Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen.



distettiin muutama vuosi sitten.<sup>20</sup> Kärsimyskorvauksen edellytyksiä tarkistettiin tavalla, joka laajensi kärsimyskorvaukseen oikeutettujen piiriä. VahL 5:6 §:ssä tarkoitetaan kärsimyksellä sitä henkistä kärsimystunnetta, joka henkilölle aiheutuu häneen kohdistetun oikeudettoman loukkauksen seurauksena. Kärsimyksen katsotaan ilmenevän esimerkiksi pelon, nöyryytyksen, häpeän tai mielihäpeän tunteena. Korvauksen tuomitseminen ei edellytä erityistä selvitystä loukatulle aiheutuneesta tunnereaktiosta, vaan teon luonne riittää korvauksen perusteeksi. Loukkaavan teon on kuitenkin oltava laadultaan sellainen, että se objektiivisesti arvioiden aiheuttaa loukkauksen kohteeksi joutuneelle henkilölle kärsimystä.

Myös julkisen vallan käytön yhteydessä voi aiheutua VahL 5:6 §:ssä tarkoitettua kärsimystä. Kun oikeus korvaukseen on sidottu loukkaavan teon rangaistavuuteen, järjestely näyttäisi kaventavan vahingonkärsijän oikeusturvaa tilanteissa, joissa julkisen vallan käyttäjän toimintaa ei voi pitää ainakaan selkeästi toimintaa sääntelevän lainsäädännön mukaan rangaistavana. Vahinko voi olla seurasta esimerkiksi viranomaisen vakiintuneesta käytännöstä, joka osoittautuu asiaa tarkemmin selvitettyä Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaiseksi. Tällaisessa tilanteessa viranomaisella on velvollisuus tulkita sen toimintaa ohjaavaa sääntelyä ihmisoikeusmyönteisesti ja varmistua, että toiminnassa turvataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutuminen. Käytännössä tämä voi osoittautua haastavaksi tehtäväksi. Kaikki viranomaiset eivät tunne riittävän hyvin Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöä. Lisäksi tämä käytäntö kehittyy jatkuvasti.

Ruotsissa on ehdotettu irtautumista rangaistavuusedellytyksestä kärsimyskorvauksen yhteydessä, kun loukkaus on aiheutettu julkista valtaa käytettäessä.<sup>21</sup> Tätä on perusteltu sillä, että rangaistavien tekojen lisäksi kärsimystä aiheutuu nimenomaan julkisen vallan käytön yhteydessä. Ehdotuksessa viitataan julkisen vallan käyttäjän toiminnassa aiheutuvien varallisuusvahinkojen korvauskelpoisuuteen. Tavoitteena on yksityisen oikeusturvan parantaminen suhteessa julkisen vallan käyttäjään kärsitystä vahinkolajista riippumatta. Ehdotuksen taustalla on muun muassa käytännön kokemus siitä, että oikeuskanslerille, joka käsittelee valtiota vastaan esitetyt korvausvaatimukset Ruotsissa, esitetään usein korvausvaatimuksia aineettomasta vahingosta. Ehdotuksessa viitataan uudistuksen mahdollisena kielteisenä seurauksena turhien korvausvaatimusten määrän kasvuun. Tätä pyritään torjumaan asettamalla loukkauksen hyvittämisen edellytykseksi loukkauksen vakavuus.

Perinteiseen näkemykseen korvauskelpoisista vahingoista ei ongelmitta sovi asetelma, jossa viranomaistoiminnan seurauksiin voisi ylipäänsä kuulua kärsimys. Hallintokulttuurin sisäänrakennettu lähtökohta on, että viranomainen auktoriteettina, julkisen vallan käyttäjänä ja yleisen edun toteuttajana järjestää toimintansa asianmukaisesti. Muutospaineita tähän ajatteluun tuo oikeuslähtöinen ajattelu, jossa erilaisia oikeuksia on katsottu aiheelliseksi suojata. Perustuslakiin perustuvat oikeudet sekä Euroopan ihmisoikeudet ovat tyypillisiä tällaisia oikeuksia. Tehokkaan oikeussuojan vaatimuksesta seuraa, että oikeuden loukkauksesta seuraa mahdollisuus saada hyvitys. Pelkkä laittomuuden toteaminen esimerkiksi laillisuusvalvonnan keinoin ei ole riittävä seuraus.

<sup>20</sup> Ks. HE 167/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vahingonkorvauslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

<sup>21</sup> Ds 2007:10. Skadestandsfrågor vid kränkning.

### 3.2 Perusoikeuksien ja hallinto-oikeuden julkisen vallan käyttäjän korvausvastuulle asettamat vaatimukset

#### 3.2.1 Perusoikeudet ja hallinto-oikeudellinen sääntely

Perusoikeuksissa – kuten myös ihmisoikeuksissa – on kysymys yksityisen oikeuksista suhteessa julkishallintoon, viime kädessä valtioon. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen vaikuttaa yhteiskunnassa ja etenkin julkishallinnossa vallitseva tapa mieltää valtion ja yksityisen välinen oikeussuhde. Perusoikeusuudistuksen yksi tarkoitus oli määrittää yksilön ja julkisen vallan suhteet sekä suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot nykytilaa ja näköpiirissä olevaa tulevaisuutta silmälläpitäen. Vahingonkorvausvastuu julkisen vallan käyttäjän virheen seurauksena kuuluu osana hallinto-oikeussuhteen perusteisiin. Ihmisoikeusloukkaus ja perusoikeusloukkaus kohdistuvat paitsi loukkauksen välittömänä kohteena olevaan yksityiseen myös koko yhteiskuntajärjestykseen – kysymys on oikeusvaltion perusteiden loukkaamisesta. Sekä perus- että ihmisoikeuksia koskeva tulkinnallinen johtoaatus on, että yksilön ja julkisen vallan välisessä suhteessa yksilöä suojataan liialliselta vallankäytöltä.

Vahingonkorvausoikeudessa on mahdollista muuttaa sietokynnyksen paikkaa esimerkiksi kyseessä olevan toiminnan luonteen sekä oikeussuhteen laadun mukaan, mutta myös vahingonkärsijäryhmän mukaan. Hallinto-oikeuden korostamiin arvoihin ja periaatteisiin samoin kuin perustuslain oikeusturvaa koskeviin lähtökohtiin sopii huonosti ajatus siitä, että yksityinen joutuu kärsimään viranomaisen virheellisestä toiminnasta aiheutuvan haitan sillä perusteella, ettei kyse ole vahingonkorvausoikeuden perinteisen näkemyksen mukaan korvauskelpoisesta vahingosta. Tällä perusteella voidaan harkita julkisen vallan käyttäjän velvollisuutta kärsimyksen korvaamiseen VahL 5:6 §:ssä edellytettyä laajemmin.

Viranomaisen velvollisuus noudattaa tarkoin lakia ja virallislähteitä on nykyisin entistä vaativampi tehtävä. Sen perusta on PL 2 §:n 3 momentissa. Säännöstä on tulkittava siten, että se koskee paitsi voimassa olevia oikeusnormeja myös koko oikeusjärjestystä. Viranomaisen on velvollisuudesta suoriutuakseen tunnettava hyvin omaa hallinnonalaansa koskevat normit ja periaatteet. Nykyisin vaatimukseen voidaan katsoa kuuluvan myös EY-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Ratkaisussa KKO 2009:24 korkein oikeus katsoi, että konsulaatin toimistosihteerin antama neuvo oli virheellinen eikä sitä ”palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä toiseen jäsenvaltioon annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY 1 ja 3 artiklojen ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön (C-43/93 Van der Elst) perusteella olisi ollut pääteltävissä, etteivät Suomessa venäläisille vuokratyöntekijöille, jotka eivät ole vakituisesti yhtiön palveluksessa, myönnetty työluvat oikeuta työntekoon Espanjassa.”

Ratkaisussa KKO 2008:10 vähemmistöön jäänyt oikeusneuvos Lehtimaja korosti virkamiehen velvollisuutta menetellä perus- ja ihmisoikeussäännösten mukaisesti. ”Virkamiehen tulee omalla virkavastuullaan ratkaista myös ne lainsoveltamisongelmat, joita keskenään ristiriitaiset säännökset ja määräykset näyttävät aiheuttavan. Tällöin on lain-tulkintaohjeena kiinnitettävä erityistä huomiota perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä säännös

velvoittaa myös yksittäistä virkamiestä.” On selvää, että viranomaisella tulee olla riittävä asiantuntemus ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeuksien merkitys toiminnassaan.

Viranomaisen yleisiin velvollisuuksiin kuuluu vaatimus hyvän hallinnon noudattamisesta. Tämä velvollisuus koskee kaikkea hallintotoimintaa. Hallintolaissa omaksuttu ratkaisu heijastaa hallintotoimintaan kohdistuvien odotusten ja vaatimusten lisääntymistä. Tarkoituksena on ennakolta taata hyvä palvelu ja asianmukainen käsittely hallinnossa. Myös hyvän hallinnon vaatimusten huomiotta jättäminen on virheellistä viranomaistoimintaa.

Korostettua huolellisuusvelvollisuutta viranomaistoiminnassa voidaan perustella julkisen vallan käytölle lainsäädännössä asetetuilla tiukoilla huolellisuusvaatimuksilla. Julkishallinnossa on myös käytännössä noudatettava poikkeuksetta näitä velvollisuuksia. Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun perustuslakipohjaisuus voidaan myös nostaa argumentiksi, joka korostaa toiminnan huolellisuusvaatimuksia. Perusoikeusnäkökohdat korostuvat yleisesti julkisen vallan käyttäjän toiminnan sääntelyssä, minkä tulee näkyä myös viranomaisen vahingonkorvausvastuun sisällössä. PL 118 § ja PL 22 velvoittavat lainsäätäjää ja lainkäyttäjää etsimään tehokkaita keinoja toteuttaa vahingonkorvausvastuu käytännössä. Korostettu huolellisuusvelvollisuus on eräs tähän tavoitteeseen tähtäävä mahdollinen tapa.

Perustuslaissa ja alemman asteisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset asianmukaisesta hallintotoiminnasta ja viranomaisen asiantuntemuksesta asettavat tiukkoja vaatimuksia julkisen vallan käyttäjän huolellisuudelle. Hallinto-oikeudellisella sääntelyllä on tarkoitettu turvata julkisen vallan käyttäjän toiminnan lainmukaisuus ja asianmukaisuus. Julkisen vallan käytölle kohtuudella asetettavat vaatimukset ovat yksityisen oikeusturvan kehittymisen myötä nyt korkeammalla kuin 1970-luvulla. Standardisäännös näyttäytyykin sen sisältöä tarkasteltaessa erikoiselta: vastuu syntyy vain, jos kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Nämä vaatimukset ovat 2000-luvun julkishallinnossa jo niin korkealla, että niiden noudattaminen voi olla ainakin viranomaisen näkökulmasta kohtuuttomalta tuntuva velvollisuus.

Muutoksenhakuvaatimusta voidaan tarkastella suhteessa PL 21 §:n edellyttämään käsittelyn joutuisuuteen. Vaatimus käyttää hallintoprosessin tarjoama oikeussuojatie loppuun ennen korvauskanteen nostamista johtaa prosessin kokonaisuuden venymiseen hyvinkin pitkäksi. Jos muutoksenhakuvaatimuksen säilyttämistä pidetään tarpeellisena, vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyä varten on perusteltua kehittää oikeussuojatie, joka turvaa PL 21 §:ssä turvatuun oikeuteen saada asia käsiteltyksi ilman aiheutonta viivytystä.

Kansalaisille on luotu lainsäädännössä lisää oikeuksia. Oikeudet on voitava toteuttaa tehokkaasti. Vahingonkorvausvastuu on osa hallintoon kuuluvaa oikeussuojaa. Perinteisesti julkishallinnon toimintaan liittyvä vahingonkorvausvastuu on ymmärretty yksittäisen virkamiehen korvausvastuuksi. Oikeusturvan tehokkuuden vaatimus edellyttää, että korvausvastuuta tarkastellaan laajemmin julkisen vallan käyttäjän vastuuna virheellisen toiminnan seurauksena aiheutuneista vahingoista. Oikeus saada vahingonkorvausta julkishallinnon toiminnassa aiheutuneesta vahingosta kuuluu myös hyvän hallinnon takeisiin. Vahingonkorvauslain julkisen vallan käyttöä koskevat säännökset ilmentävät tätä

oikeutta. Rajoitussäännösten seurauksena hyvän hallinnon toteutumisen turva on heikompi kuin se olisi ilman rajoituksia.

Julkisen vallan käyttäjän toiminnan seurauksena vahinkoa kärsineen oikeusturvaperusoikeutta rajoittaa vahingonkorvauslain kannekielto. VahL 3:5 asettaa erityisiä edellytyksiä vahinkoa kärsineen mahdollisuudelle nostaa kanne julkisen vallan käyttäjää vastaan. Perusoikeuden rajoituksena kannekiellon tulisi täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Kannekielto täyttää edellytykset rajoituksen lakiperusteisuudesta ja tarkkarajaisuudesta. Jokainen perusoikeus sisältää tietyn ydinalueen, jonka sisältönä olevaa suojaa ei saa poistaa eikä edes merkittävästi heikentää. Perusoikeuden ydintä voidaan luonnehtia siten, että sen poistaminen tekisi asianomaisen perusoikeuden tyhjäksi ja merkityksettömäksi. Kun oikeus nostaa vahingonkorvauskanne julkisen vallan käyttäjää vastaan perustuu PL 118 §:ään, oikeutta voitaisiin mahdollisesti pitää jopa oikeusturvaperusoikeuden ytimeen kuuluvana, jolloin sen rajoittamiselle tavallisella lailla ei näyttäisi olevan perusteita.

Hallintolain 8 §:n sisältämä viranomaisen yleinen velvollisuus antaa neuvontaa on keskeinen hyvän hallinnon osatekijä. Tästä seuraa, että virheellisestä neuvonnasta seuraava korvausvastuu on järjestettävä asianmukaisesti. Vahingonkorvauslaissa neuvonnasta seuraavan varallisuusvahingon korvauskelpoisuus on sidottu julkisen vallan käytön käsitteeseen. Käsite on osoittautunut oikeuskäytännössä haasteelliseksi tulkita. Oikeustilaa voidaan pitää melko epäselvänä. Virheellisen neuvonnan seurauksena vahinkoa kärsineen oikeussuoja on epäyhtenäinen, kun neuvonnan kohteen oikeus saada korvausta vahingostaan riippuu siitä, tulkitaanko neuvonta kyseisessä tilanteessa julkisen vallan käytöksi vai tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi.

Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista suhteessa julkisen vallan käyttäjään on säädettävä selkeästi. Lainsäädäntöä uudistettaessa on huolehdittava siitä, että vahingonkorvauslain säännökset ovat selkeät ja johtavat oikeusturvan tehokkaaseen toteutumiseen silloin, kun joku on kärsinyt vahinkoa julkisen vallan käyttäjän toiminnan tai laiminlyönnin seurauksena.

Perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen tunnustaminen käytännön tasolla merkitsee kaikille viranomaisille lisätehtäviä ja uusia laatutavoitteita. Julkisen vallan velvollisuudesta suojata ja toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia voidaan johtaa vaatimuksia, jotka liittyvät julkishallinnon henkilöstön pätevyyteen, valvontajärjestelyjen toimivuuteen sekä yleiseen hallinnon ja lainkäytön toimintakulttuuriin. Viranomaistoimintaan kohdistuvat laajenevat vaatimukset johtavat erilaisten vahinkoriskien lisääntymiseen. Tämän riskin vastapainoksi on tärkeää tehostaa hallinto-oikeussuhteen yksityisen osapuolen oikeutta vahingonkorvaukseen, kun vahinko aiheutuu.

Vahingonkorvauslakia on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Jos säännöksen vakiintunut tulkinta johtaisi ristiriitaan perus- tai ihmisoikeuksiin lukeutuvan oikeuden kanssa, kollisio on ratkaistava siten, että ratkaisu mahdollisimman hyvin toteuttaa asianomaisen perus- ja ihmisoikeuksia. Ennen kuin vahingonkorvauslakia mahdollisesti muutetaan, yksityisen oikeus vahingonkorvaukseen julkisen vallan käyttäjän aiheuttamasta vahingosta voi toteutua perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä lainsoveltamisella.

### 3.2.2 Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu perusoikeusloukkauksesta

Julkisen vallan käyttäjää vastaan on toistaiseksi nostettu vain harvoja kanteita, joissa on vaadittu vahingonkorvausta perusoikeusloukkauksen perusteella. Tällaisten vaatimusten määrä saattaa kuitenkin lähivuosina olla kasvussa.<sup>22</sup> Edellä tarkastellussa ratkaisussa KKO 2008:10 oli kysymys paitsi ihmisoikeusloukkauksesta myös perusoikeutena turvattu henkilökohtaisen vapauden loukkaamisesta. Vahingonkorvausoikeuden on kyettävä suojaamaan myös niitä perustavanlaatuisia intressejä, jotka on turvattu perusoikeuksien tasolla.

Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuva korvausvaatimus on mahdollista ratkaista kyseisen sopimuksen perusteella ilman vahingonkorvauslain tukea, mutta perusoikeusloukkauksen korvaamiseen on sovellettava vahingonkorvauslakia (ks. luku 3.3.2). Perusoikeusloukkauksen korvaamisen edellytykset eivät olekaan toistaiseksi yhtä selkeät kuin ihmisoikeusloukkauksen. Lähtökohta kuitenkin on, että oikeuden oikeusturvaan takaava PL 21 § voidaan tulkita velvoitteeksi hyvittää perusoikeusloukkaus.

Perus- ja ihmisoikeudet ovat suureksi osaksi päällekkäisiä. Näin ollen ei ole perusteltua lähteä siitä, että niiden loukkaukset tulisivat korvattavaksi kovin erilaisin perustein. Perusoikeuksien vahingonkorvausoikeudellisesti nauttiman suojan tulisi olla vähintään yhtä vahva kuin ihmisoikeuksien vastaava suoja.

Vahingonkorvauslain standardisäännös voi johtaa julkisen vallan käyttäjän tuottamusarvioinnissa siihen, ettei korvausvastuun edellytyksenä oleva tuottamuskyynys täyty. Julkisen vallan käyttäjän toiminnasta seuraava perusoikeusloukkaus tulisi korvattavaksi vain, jos toiminnalle kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Kun vahingonkorvauslakiakin on tulkittava tällöin perusoikeusmyönteisesti, tulkinta saattaa johtaa siihen, ettei standardisäännöstä voitaisi soveltaa tuottamusarvioinnissa julkisen vallan käyttäjän huolellisuusvaatimuksia lieventävästi. Oikeustila on tältä osin toistaiseksi epäselvä.

Perusoikeusloukkaus ilmenee tavallisesti aineettomana vahinkona, oikeuden loukkauksena. Osa perusoikeusloukkauksista voi tulla korvattavaksi VahL 5:6 §:n perusteella, kun loukkaus täyttää lainkohdassa mainitut edellytykset. Jos korvausta vaaditaan jonkun muun kuin kyseiseen säännökseen sisältyvien oikeuksien loukkauksen perusteella, tulee selvitetäväksi aineettoman vahingon korvauskelpoisuus tällaisessa tilanteessa. Vahingonkorvauslaki ei edellä mainittua lainkohtaa lukuun ottamatta tarjoa vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan suojaa perusoikeusloukkauksesta seuraaville aineettomille vahingoille.

Perusoikeusloukkauksen korvaamisen toteuttaminen lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä asettaa tulevaisuudessa merkittävän haasteen, sillä kysymys on paitsi hallintokulttuuriin ulottuvasta muutoksesta myös uutuudesta suomalaisessa vahingonkorvausoikeusdoktriinissa.

---

<sup>22</sup> Ks. KKO 2008:83, jossa kantajat vaativat korvausta perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta sillä perusteella, että heidän oikeuttaan eläkkeeseen oli loukattu muuttamalla eläkelakia lailla 638/1994 noudattamatta perustuslainsäätämismääräystä. Korkein oikeus katsoi, ettei sillä ollut edellytyksiä tutkia kannetta, ennen kuin oli selvillä, miten valtion eläkelakia oli kantajien osalta sovellettava.

### 3.3 Julkisen vallan käyttäjään kohdistuvat kansainväliset velvoitteet

#### 3.3.1 Euroopan neuvoston suositus viranomaisen vahingonkorvausvastuusta

Euroopan integraation tarkoituksena on muun muassa vähentää kansallisten järjestelmien eroja, kun kysymys on viranomaistoiminnasta vahinkoa kärsineen yksityisen oikeusturvasta. Euroopan neuvoston suosituksessa R 84(15)<sup>23</sup> otetaan kantaa siihen, milloin julkisyhteisö tulisi asettaa korvausvastuuseen. Suositus voi toimia apuna, kun selvitetään niitä lähtökohtia, joiden varaan julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta olisi suotava rakentaa. Ainakaan ei ole aihetta säätää suositusta lievempää korvausvastuuta. Suosituksen johdannossa todetaan, että viranomaisten on taattava korvaus aiheuttamastaan vahingosta, kun vahingonkärsijän olisi epäsopivaa joutua kantamaan se itse. Lisäksi katsotaan, että viranomaisten korvausvastuun lähtökohdaksi on toivottavaa asettaa kansalaisten suojaaminen. Vastaavankaltaiset lähtökohdat on ilmaistu oikeusministeriön selvityksessä vuodelta 1998.

Suosituksessa korostetaan Euroopan neuvoston tavoitetta suojata ihmisiä heidän asioissaan julkishallinnossa. Viranomaiset toimivat yhä mitä moninaisimmilla toimialoilla, ja niiden toiminnalla on merkittävä vaikutus yksityisten oikeuksiin. Julkishallinnon toiminnalta vaadittava huolellisuus on suosituksen mukaan yhteydessä kyseessä olevan toimen tai tehtävän luonteeseen sekä viranomaisen käytettävissä oleviin keinoihin.

Suosituksen sisältämän ensimmäisen periaatteen mukaan korvausvastuun tulisi syntyä, kun vahinko on aiheutunut viranomaisen virheestä viranomaisen toimiessa toisin kuin siltä voidaan kohtuudella edellyttää. Virheellisyydellä tarkoitetaan, ettei viranomainen toimi siten kun sen lain mukaan tulisi toimia suhteessa vahinkoa kärsineeseen. Vaikka vastuun edellytykset eivät ensimmäisen periaatteen mukaan täytyisi, korvaus olisi toisen periaatekohdan mukaan taattava, jos olisi selvästi epäoikeudenmukaista jättää vahinko vahinkoa kärsineen kannettavaksi. Periaatteen selitysosassa todetaan, että sosiaalisen solidaarisuuden periaate edellyttää henkilöiden sietävän jonkin verran epämukavuutta ja vahinkoja tavanomaisena osana yhteiskuntaelämää, ellei kysymys ole vakavista epämukavuuksista. Samoin suosituksen mukaan olisi epäoikeudenmukaista edellyttää, että vahingonkärsijä joutuisi kantamaan vahingon, joka on edellä mainittua vakavampi ja joka aiheuttaa kohtuutonta raskautta. Kysymys on yhdenvertaisuuden periaatteesta, kun yksityinen kärsii vahinkoa julkishallinnon toiminnan seurauksena. Näkökulma vahinkotilanteeseen on vahingonkärsijän ja se perustuu ranskalaisessa hallinto-oikeudessa vakiintuneelle sosiaalisen solidaarisuuden periaatteelle.

Vahingonkorvauslain rajoitussäännöksistä standardisäännös saattaa johtaa tulkintoihin, jotka eivät turvaa vahingonkärsijän oikeuksia siten kuin suosituksessa on tarkoitettu. Vahingonkorvauslain uudistustyössä on syytä lähteä suosituksessa hahmotelluista suuntaviivoista, jotta vahingonkorvausoikeus tällä alueella kehittyisi yhdenmukaisesti Euroopan valtioiden kanssa.

---

<sup>23</sup> Recommendation No. R (84) 15 on Public Liability, adopted by the Council of Ministers of the Council of Europe on 18 Sept 1984.

### 3.3.2 Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu

Valtio voi joutua EY-oikeuden mukaiseen korvausvastuuseen vahingosta, joka aiheutuu yhteisöoikeuden rikkomisesta. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käytännössä on kehittynyt jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaate. Vahingonkorvauslaissa ei ole otettu huomioon tätä yhteisöoikeuteen perustuvaa korvausvastuuta.

Jos jäsenvaltio on syyllistynyt EU-oikeutta rikkovaan tekoon tai laiminlyöntiin, tämän seurauksena vahinkoa kärsinyt yksityinen voi vaatia jäsenvaltiolta korvausta EU-oikeuden nojalla. Kansallisilla tuomioistuimilla on keskeinen asema sen varmistamisessa, että yhteisön oikeus toteutuu jäsenvaltioissa. Jos valtio ei hoida osuuttaan lainsäädäntötoimin ja hallinnollisin toimin, yksityisen oikeudet eivät toteudu täysimääräisesti. Keskeisimpiä jäsenvaltion vahingonkorvausvastuuta kehittäneitä ratkaisuja ovat *Francoovich*, *Brasserie du Pêcheur*, *Factortame* ja *Köbler*. Vahingonkorvausvastuu syntyy, kun jäsenvaltio rikkoo mitä tahansa sitovaa EU-oikeutta kuten EY:n perustamissopimuksen artikloja taikka EU:n toimielinten säädöksiä tai päätöksiä. Kysymyksessä voi olla virheellinen tai puutteellinen implementointi taikka implementoinnin laiminlyönti.

Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun tavoitteena on suojata EU-oikeudessa tunnustettuja yksilöiden oikeuksia ja turvata EU-oikeuden tehokkuus. Lisäksi periaatteella katsotaan olevan preventiivinen vaikutus, sillä kysymyksessä ovat usein taloudellisesti merkitykselliset korvausvastuut. Jäsenvaltiolle tuomittavan korvauksen määrää harkittaessa on otettava huomioon se, että korvauksen on oltava tehokas. EY-oikeudessa oikeudenloukkausten seurausten tehokkuus on yleisemminkin merkittävässä asemassa. Kyse on myös jäsenvaltioon kohdistuvasta sanktiosta. Korvausvastuun sisältävän tehokkuuden on nähty jopa olevan suuremmassa määrin jäsenvaltioon kohdistettu paheksuva toimi kuin yksityisen oikeuksia suojaava järjestely.

Euroopan yhteisön tuomioistuin on käytännössään vaatinut *Brasserie du Pêcheur* -tapauksessa vahvistettujen kolmen edellytyksen täyttymistä, ennen kuin jäsenvaltiolle on syntynyt vahingonkorvausvastuu EU-oikeuden rikkomisesta. Jäsenvaltion rikkomuksen oikeusnormin tarkoituksena on oltava oikeuksien antaminen yksityisille, rikkomisen on oltava riittävän ilmeinen ja aiheutuneen vahingon on oltava välittömässä syy-yhteydessä EU-oikeuden rikkomiseen. Kun yksityinen vaatii korvausta jäsenvaltion korvausvastuun periaatteen nojalla, asian ratkaisee kansallinen tuomioistuin, jossa yksityisen korvauskanne on vireillä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin osallistuu asiaan siinä tapauksessa, että jäsenvaltion kansallinen tuomioistuin pyytää siltä ennakkoratkaisua Euroopan unionin oikeuden tulkinnasta.

EU-oikeuden rikkominen voi muodostaa itsenäisen vahingonkorvauslaista riippumattoman korvausperusteen. Korvausvastuun arviointi kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle, joka voi joutua soveltamaan samaan tapahtumankulkuun sekä vahingonkorvauslakia että EU-oikeuden rikkomiseen perustuvaa korvausvastuuta. Unionin oikeudessa kehittynyt jäsenvaltion korvausvastuun periaate sääntelee ainoastaan määrättyjä valtion vahingonkorvausvastuuta koskevia kysymyksiä. Siltä osin kuin sääntely unionin tasolla puuttuu, on turvauduttava kansalliseen oikeuteen. Menettelykysymykset, korvauslajit, näyttö ja määrääjät ovat kysymyksiä, jotka jäävät ratkaistavaksi kansallisen oikeuden mukaan. Toisaalta tietyt kansallisen oikeuden sisältämät jäsenvaltion korvausvastuuta

rajoittavat säännökset voivat olla tehottomia, kun kysymys on unionin oikeuteen perustuvista korvaustilanteista.

EU-oikeuden mukaisessa korvausvastuussa puhutaan ”rikkomisen riittävästä ilmeisyydestä”. Jäsenvaltion korvausvastuu voi syntyä ainoastaan silloin, kun kysymyksessä on jollakin tavalla merkittävä ja keskeinen EU-oikeuden rikkomus ja jäsenvaltio on ylittänyt harkintavaltansa rajat selvästi ja vakavasti. Tuottamus, joka vahingonkorvauslaissa on keskeinen korvausvastuun edellytys, ei määritä jäsenvaltion korvausvastuun syntyä. Näin ollen standardisäännöksen yhteensopivuus riittävän ilmeisyyden lähtökohdan kanssa saattaisi tulla arvioitavaksi. Euroopan yhteisön tuomioistuin on käytännössään todennut, että ilmeisyyden harkinnassa on otettava huomioon rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys, jäsenvaltion viranomaisen harkintavallan laajuus asiassa, teon tai laiminlyönnin tahallisuus tai tahattomuus, mahdollisen oikeudellisen erehdyksen anteeksiannettavuus tai anteeksiantamattomuus sekä se seikka, onko jonkin EU-organin toiminta voinut vaikuttaa jäsenvaltion yhteisön oikeuden vastaiseen toimintaan. Standardisäännöstä koskevassa korkeimman oikeuden käytännössä on käsitelty lähinnä melko vakavia viranomaisen virheitä ja laiminlyöntejä. Edellytys riittävän ilmeisestä EU-oikeuden rikkomisesta näyttäisi olevan lähellä standardisäännöksessä korvausvastuulta edellytettyä huolimattomuuden tasoa.

Euroopan valtioiden oikeusjärjestyksissä ei yleensä tunneta mahdollisuutta saattaa lainsäätäjää vahingonkorvausvastuuseen. Jäsenvaltion käsite sisältää kuitenkin yhteisöjen tuomioistuimen käytännön perusteella myös lainsäätäjän ja lainkäyttäjän. Lainsäätäjä voi syyllistyä EU-oikeuden rikkomiseen pysymällä passiivisena tai esimerkiksi viivästyttämällä asetetusta aikataulusta. Suomessa ei ole jouduttu ottamaan kantaa lainsäätäjän vahingonkorvausvastuuseen. Vahingonkorvauslaki ei sinänsä aseta esteitä lainsäätäjän korvausvastuulle. Näin voidaan päätellä myös ratkaisusta KKO 2006:71. Ratkaisussaan korkein oikeus totesi, ettei lainsäädäntövallan nojalla ja siihen kuuluvan laajan harkintavallan perusteella ja rajoissa tehty ratkaisu perusta valtiolle vahingonkorvausvelvollisuutta. Korkein oikeus viittaa ratkaisuun KKO 2002:78, jossa viranomaisen päätöksenteolta on korvausvastuun syntymiseksi edellytetty selvää virheellisuutta sovellettavien säännösten sisältöön nähden.

Tapauksessa *Köbler* Euroopan yhteisön tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltiolle syntyy korvausvastuu tuomioistuimen toiminnan perusteella. Kysymys oli korkeimman oikeuden virheellisestä toiminnasta. Tuomioistuimen vastuu edellyttää kuitenkin, että EU-oikeutta on rikottu selvällä tavalla: ”in the exceptional case where the court has manifestly infringed the applicable law”. Lainkäyttöviranomainen voi rikkoa EU-oikeutta esimerkiksi jättämällä säännönmukaisesti pyytämättä ennakkoratkaisuja tai olemalla noudattamatta saatua ennakkoratkaisua. Tuomioistuin voi syyllistyä yhteisön oikeuden rikkomiseen myös soveltamalla oikeutta yhteisön oikeuden tai yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisujen vastaisesti.

Suomen vahingonkorvausoikeuden mukaan tuomioistuimen virheellisestä toiminnasta voi seurata valtion vahingonkorvausvastuu, vaikka kynnys vastuun syntymiselle näyttäisi olevan muuta julkisen vallan käyttöä (ks. KKO 2000:14) Esimerkiksi riittävän ilmeisen virheellisyyden vaatiminen tuomioistuimen ratkaisutoiminnasta seuraavan kor-



vausvastuun edellytyksenä ei näytä olevan ristiriidassa EY-tuomioistuimen omaksuman ratkaisulinjan kanssa.

VahL 3:5 §:ssä on rajoitettu oikeutta nostaa vahingonkorvauskanne muun muassa tuomioistuimen tai tuomarin päätöksen seurauksena. Lainkohdan mukaan kanne voidaan nostaa ainoastaan silloin, jos päätöstä on muutettu tai se on kumottu taikka jos virheen tehnyt on todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinko. Säännös merkitsee tuomioistuintoiminnan immuniteettia korvauskanteilta määrätyissä tilanteissa. Lähtökohta on ristiriidassa jäsenvaltion vahingonkorvausvastuuta koskevan opin kanssa. EU-oikeuden tehokas toteutuminen edellyttää, että mikään julkisen vallan käyttäjä ei ole erityisasemassa, kun harkitaan jäsenvaltion korvausvastuun edellytysten täyttymistä.

Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu ei kannerajoitukseen kohdistuvaa vaikutusta lukuun ottamatta näytä asettavan vaatimuksia kansallisen vahingonkorvausoikeuden sisällölle. Euroopan yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön tähänastisena punaisena lankana voidaan pitää varmistumista oikeussuojan tehokkuudesta. Tämä tavoite voi toimia laajemmin kansallisen vahingonkorvausoikeuden kehitystä ohjaavana periaatteena. Se tukee julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta tiukentavaa linjaa.

### **3.3.3 Euroopan ihmisoikeussopimus**

#### *3.3.3.1 Euroopan ihmisoikeussopimuksen korvausjärjestelmä*

Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa sopijavaltion oikeussuojajärjestelmälle vaatimuksia, jotka ovat täsmentyneet ja täsmentyvät ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisutoiminnassa. EIS 13 artiklassa sopijavaltio velvoitetaan huolehtimaan siitä, että ihmisoikeusloukkauksen kohteella on käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä. Oikeussuojakeinojen olemassaolo on tärkeää nimenomaan tilanteessa, jossa henkilö vasta tuntee oikeuksiaan loukatun. Valitukseen on sisällyttävä perusteltavissa oleva väite (*arguable claim*), jotta oikeussuojakeinon olemassaoloa voisi vaatia. Tehokas oikeussuoja sisältää sekä väitetyt loukkauksen selvittämisen että riittävän hyvityksen suorittamisen. Vahingonkorvauskanne kansallisessa tuomioistuimessa on 13 artiklassa tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino, jos korvausvastuun perusteet on säädetty Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten mukaisesti tai vakiintuneessa soveltamiskäytännössä muutoin päädytään Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaiseen lopputulokseen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumista pyritään edistämään sopimuksen sisältämällä mahdollisuudella saada hyvitystä ihmisoikeusloukkauksesta. EIS 41 artiklan mukaan ihmisoikeustuomioistuimen on tarvittaessa myönnettävä ihmisoikeusloukkauksen kohteelle kohtuullinen hyvitys, mikäli vastaajavaltion kansallinen lainsäädäntö ei sisällä mahdollisuutta korvaukseen tai sallii vain osittaisen korvauksen. EIS 41 artiklan perusteella määrättävä korvaus voi käsittää hyvitystä sekä aineellisesta että aineettomasta vahingosta, jonka oikeudenloukkaus on aiheuttanut.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisessa maksuvelvollisuudessa on kyse ihmisoikeusloukkauksella aiheutetun vahingon korvaamisesta. Ihmisoikeussopimus on voimassa Suomessa todistusvoimaisilla kielillään eli englanniksi ja ranskaksi. Jos suomenkielinen käännös on epäselvä, on turvauduttava sopimuksen alkuperäisversioihin. Kun ihmisoikeustuomioistuin soveltaa 13 ja 41 artiklaa, se käyttää ratkaisuisaan myös ilmaisuja ”compensation”, ”redress” ja ”damages”. Suomalaisessa sopimuskäännöksessä käytetään ilmaisua ”kohtuullinen hyvitys”. Oikeuskirjallisuudessa Pellonpää käyttää 41 artiklaa käsitellessään termiä ”vahingonkorvaus”. Myös korkein oikeus on käyttänyt ratkaisussa KKO 2008:10 ilmaisua ”vahingonkorvaus”. Hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä todetaan, että laissa tarkoitetun vahingon korvaamisesta käytetään ilmaisua hyvitys, koska kysymys ei ole vahingonkorvauksesta. Tässä selvityksessä on käytetty edellä mainituilla perusteilla ilmaisua vahingonkorvaus. Kysymys on ihmisoikeusloukkauksella aiheutuneen vahingon korvaamisesta.

Ihmisoikeussopimuksen hyvitysinstituutti muistuttaa osin vahingonkorvausoikeuden järjestelmää. Myös ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä hyvitystä määrätään maksettavaksi vain *ihmisoikeusloukkauksen välittömälle kohteelle*. Ihmisoikeussopimuksen mukaisen hyvityksen määrääminen edellyttää kansallisen vahingonkorvausoikeuden tavoin *kausaaliyhteyttä* sopimusloukkauksen ja loukkauksen kohteen kärsimän vahingon välillä.

Ihmisoikeusloukkaukskorvauksen määräämisen edellytykset eroavat suomalaisen vahingonkorvausoikeuden lähtökohdista usealla tavalla. EIS 41 artiklan mukaan kyseessä on *harkinnanvarainen* kompensatio (”if necessary”). Ihmisoikeusloukkauksen toteamisesta ei automaattisesti seuraa velvollisuutta korvata loukkausta rahamääräisesti. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä korvauksen määräämisen edellytyksenä on se, että loukkauksen kohteen oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan jää toteutumatta, ellei loukkauksesta seuraa velvollisuutta maksaa korvausta. Hyvityksen on oltava tarpeellinen tehokkaan oikeussuojan näkökulmasta.<sup>24</sup>

Harkinnanvaraisuudesta huolimatta ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa kynnys rahallisen hyvityksen tarpeellisuudelle ei ole kovin korkea. Ihmisoikeustuomioistuin on useissa ratkaisuisaan painottanut rahamääräisen hyvityksen merkitystä. Hyvityksen tarpeellisuutta arvioidaan suhteessa ihmisoikeussopimusjärjestelmän tavoittelemaan tehokkaaseen oikeussuojaan. Kyse on oikeudenmukaisuuden kokemuksesta, kun asiaa tarkastellaan oikeudenloukkauksen kohteen näkökulmasta. Yksin sopimusloukkauksen vahvistaminen saattaa ihmisoikeustuomioistuimen mukaan olla riittävä hyvitys loukkauksen kohteelle. Silti esimerkiksi lähes kaikissa Suomea koskevissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamissa tuomioissa, joissa ihmisoikeusloukkauksen on katsottu tapahtuneen, on määrätty valtio maksamaan vahingonkorvausta valittajalle.

Ihmisoikeusloukkaushyvityksessä ei ole kyse traditionaalisen vahingonkorvausdoktriinin mukaisesta aiheutuneen vahingon täysimääräisestä kompensoinnista. Hyvityksellä

<sup>24</sup> VahL 5 luvun 4 a §:n 1 momentin mukaan surmansa saaneen vanhemmat, lapset, aviopuoliso sekä muu näihin rinnastettava surmansa saaneelle erityisen läheinen henkilö voi saada korvausta tahallisesti tai törkeästi huolimattomuudesta aiheutuneesta kuolemantapauksesta seuraavasta kärsimyksestä. Lainkohta muistuttaa ihmisoikeushyvitystä harkinnanvaraisuutensa osalta: korvauksen tuomitseminen edellyttää, että se harkitaan kohtuulliseksi.

ei ole tarkoitus välttämättä korvata vahinkoa kokonaisuudessaan, vaan tarkoituksena on määrätä *kohtuullinen hyvitys* harkinnan mukaan. Määrältään hyvityksen ei tule olla suurempi kuin on välttämätöntä oikeudenmukaisen hyvityksen saavuttamiseksi. Hyvitysmäärän on heijastettava ihmisoikeusloukkaukseen liittyvän laittomuuden astetta.

*Ihmisoikeustuomioistuimen omaksuma vahinko-käsite on laaja*: ihmisoikeustuomioistuin ei tee eroa ihmisoikeusloukkauksesta aiheutuneiden aineellisen ja aineettoman vahingon korvauskelpoisuuden välille. Mikä tahansa todellinen menetys voidaan määrätä korvattavaksi. Tämä lähtökohta eroaa merkittävästi kansallisen vahingonkorvausoikeutemme lähestymistavasta, jonka mukaan aineettomien vahinkojen korvauskelpoisuuteen suhtaudutaan melko pidättyvästi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö tuo vahingonkorvausoikeuteen uuden näkökulman: myös tavanomaisena pidettävät, negatiiviset tuntemukset saattavat oikeuttaa vahingonkorvaukseen, jos ne ovat aiheutuneet ihmisoikeusloukkauksesta. Ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen ei edellytä psyykkisen tilan häiriintymistä, eikä loukkauksen aiheuttamia aineettomia vahinkoja ole tarpeen näyttää toteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on velvoittanut valtion korvaamaan aineettoman vahingon esimerkiksi silloin, kun loukkauksen aiheuttama vahinko on kuvattu ilmaisuilla ”sorrow”, ”fear”, ”anguish”, ”trauma, anxiety and feeling of injustice”<sup>25</sup>, ”inconvenience, substantial anxiety and distress”<sup>26</sup>, ”humiliation”<sup>27</sup>, ”feelings of frustration and helplessness”<sup>28</sup>, ”suffering”, ”dissatisfaction”<sup>29</sup>, ”distressing sensation of isolation, confusion and neglect”<sup>30</sup>, ”adverse effect on the applicant’s reputation”<sup>31</sup>. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on korvattu useita sellaisiakin korvausaiheita, jotka eivät kuulu Vahl 5:6 §:n kärsimyskorvauksen piiriin.

Ihmisoikeustuomioistuimen määräämän korvauksen tarkoituksena on palauttaa valittajan tilanne sellaiseksi kuin se oli ennen ihmisoikeusloukkausta.<sup>32</sup> Aineettoman vahingon korvaamista ei voi perustella ainakaan pääasiassa kompensatitavoitteella, sillä vahingon muuntaminen rahamääräiseksi ja korvausmäärien keskinäinen vertailu on ongelmallista. Korvaus aineettomasta vahingosta käsittää virallisena tunnustuksena siitä, että kantaja on kärsinyt vahinkoa vastaajan toiminnan seurauksena. Kun valtio on syyllistynyt ihmisoikeusloukkaukseen, loukkauksen hyvittämisellä voi olla psykologinen ja sosiaalinen merkitys loukkauksen kohteelle. Ihmisoikeusloukkauksen hyvittämisellä tavoitellaan avoimesti myös *preventiivistä* vaikutusta. Tavoitteena on vaikuttaa ihmisoikeusnormien noudattamiseen sopimusvaltioissa. Kun vastaajana on valtio, riittävä preventiovaikutus edellyttää, että ihmisoikeusloukkauksen seurauksen on oltava laadultaan ja määrältään sellainen, että sillä on toivottu vaikutus valtion toimintaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä tulkitaan dynaamisesti. Tästä seuraa, että sopimuksen sanamuodon muuttumatta sopimuksen tulkinta voi muuttua ja ihmisoikeus-

<sup>25</sup> McMichael v. Yhdistynyt kuningaskunta.

<sup>26</sup> Olsson v. Ruotsi.

<sup>27</sup> Young, James ja Webster v. Yhdistynyt kuningaskunta

<sup>28</sup> Philis v. Kreikka.

<sup>29</sup> Papamichalopoulos v. Kreikka.

<sup>30</sup> Artico v. Italia.

<sup>31</sup> Brincat v. Italia.

<sup>32</sup> Ks. Papamichalopoulos v. Kreikka.

tuomioistuin voi muuttaa linjaansa tai alkaa soveltaa sopimusmääräyksiä uudella alalla. Tämä asettaa haasteen viranomaisille, joiden on otettava sopimus huomioon kaikessa toiminnassaan.

### 3.3.3.2 Ihmisoikeusloukkauksen hyvittäminen kansallisella tasolla

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut useita tuomioita, joissa Suomen valtion on katsottu loukanneen eräitä ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettuja oikeuksia. Suurin osa langettavista tuomioista on koskenut EIS 6 artiklan mukaista oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Arvioitavana on usein ollut oikeudenkäynnin kesto. Vuoden 2010 alusta tuli voimaan laki oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä (362/2009).<sup>33</sup> Lain perusteella määrättävällä korvauksella on tarkoitus hyvittää oikeudenkäynnin viivästymisen asianosaiselle aiheuttamaa huolta, epävarmuutta ja muuta niihin rinnastettavaa seikkaa. Kyseessä on vahinko, joka ei vahingonkorvauslain vakiintuneen tulkinnan mukaan tulisi korvattavaksi.<sup>34</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevissa tuomioissa on usein päädytty siihen, että oikeudenkäynnin viivästyksen lisäksi tapauksessa on ollut kysymys myös jostain muusta EIS 6 artiklan sisältämän oikeuden loukkauksesta. Uusi laki tarjoaakin hyvitystä ainoastaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yhden osatekijän – oikeudenkäynnin kohtuullisen keston – loukkauksesta. Suomen lainsäädäntö on tältä osin Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämällä tasolla. Sen sijaan EIS 6 artiklan muiden osatekijöiden loukkauksia ei hyvitetä uuden lain nojalla ja oikeustila on tältä osin puutteellinen.

Ihmisoikeusloukkauksen kohteella, jonka kärsimä vahinko on aineetonta, ei ole Suomessa edellä mainittua erityislakiin perustuvaa hyvitysjärjestelyä lukuun ottamatta käytettävissään tehokasta oikeussuojakeinoja. Suomen oikeusjärjestelmä sisältää tältä osin vakavan puutteen. Tämän selvityksen toimeksiannossa on rajattu pois ne menettelytavat, joita käyttäen yksityinen voi vaatia korvausta julkisen vallan käyttäjältä. Seuraavassa ei siten tarkastella erilaisia mahdollisia oikeussuojakeinoja vaan ainoastaan sitä aineellista sääntelyä, jolla ihmisoikeusloukkauksen kohteen oikeudet voidaan turvata.

Ihmisoikeustuomioistuin ei ole ratkaisuisaan nimennyt mitään erityisiä periaatteita, joita se noudattaisi korvauksia määrätessään. Eurooppalaisessa oikeuskirjallisuudessa onkin pohdittu, onko sopimusvaltioiden tuomioistuinten mahdollista soveltaa ihmisoikeusloukkauksia käsitellessään kansalliseen vahingonkorvausoikeuteen kuuluvia periaatteita. Tällöin esimerkiksi suomalainen tuomioistuin voisi ihmisoikeusloukkaustapauksessa viitata vahingonkorvauksen kohtuullistamiseen tai myötävaikutusoppiin. On myös esitetty, että sopimusvaltiot voisivat kehittää oikeuskäytännössään kokonaan uusia periaatteita ihmisoikeusloukkauksista johtuvien korvauskysymysten käsittelyyn. Kansallisen tuomioistuimen näkökulmasta on olennaista, että sen tulee ratkaisussaan toteut-

<sup>33</sup> Ks. HE 233/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä. Myös Ruotsissa on ehdotettu erityistä oikeussuojakeinoja vireillä olevan oikeudenkäynnin jouduttamiseksi (Förtursförklaring i domstol, SOU 2008:16).

<sup>34</sup> Vahingonkorvauslain ihmisoikeussopimuksen mukaisella tulkinnalla myös EIS 6 artiklassa tarkoitettu loukkaus voitaisiin tosin korvata vahingonkorvauslakiin perustuen.

taa ihmisoikeusloukkauksen kohteen oikeussuoja vähintään samassa laajuudessa, kuin se toteutuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Kansallisella tulkinnalla ei ole mahdollista kaventaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä omaksuttua linjaa.

Kun ihmisoikeutta on loukattu, kansallisen oikeuden on tarjottava ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön mukainen hyvitys. Kun ihmisoikeusloukkauksen rahallinen hyvittäminen on ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnassa saanut keskeisen merkityksen, toissijaisuusperiaatteen voidaan nähdä korostavan kansallisen vahingonkorvausjärjestelmän merkitystä. Sopijavaltion oikeuden on hyvityksen määrittämisen osalta vastattava Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamia vaatimuksia. Jotta kansallinen oikeussuojakeino täyttäisi ihmisoikeussopimuksessa tarkoitetut vaatimukset, sitä on voitava käyttää menestyksellisesti käytännössä. Jos oikeussuojakeino ei käytännössä voi johtaa loukatun hyvittämiseen, sitä ei voida pitää ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettuna oikeussuojakeinona. Lisäksi oikeussuojakeinon on oltava tehokas myös siten, että sen avulla on mahdollista kompensoida aiheutunut vahinko riittävässä määrin.

Suomessa on toistaiseksi vasta vähän käytännön kokemusta Euroopan ihmisoikeussopimuksen kansalliseen vahingonkorvausoikeuteen kohdistuvista vaikutuksista. Aiemmin selostettu KKO 2008:10 on ensimmäinen korkeimman oikeuden ratkaisu, jossa otetaan kantaa Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuvaan vahingonkorvausvaatimukseen.

Suomea koskevia tuoreita tapauksia, joissa Suomen on katsottu rikkoneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaa, ovat Tuomela ym v Suomi, Jokitaipale ym v Suomi ja Flinkkilä ym v Suomi. Tapauksissa ihmisoikeustuomioistuin määräsi aineettomasta vahingosta 2000–5000 euroa henkilöä kohti. 5000 euroa myönnettiin tapauksessa Jokitaipale ym v Suomi, jossa oli 10 artiklan loukkauksen lisäksi kysymys myös 6 artiklan loukkauksesta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on velvoittanut Suomen valtion korvaamaan aineettomana vahinkona 6 artiklan loukkauksesta tapauksessa Janatuinen v Suomi 2 500 euroa, Pietiläinen v Suomi 2 500 euroa, R.H. v Suomi 2000 euroa, Natunen v Suomi 2500 euroa ja Vilén v Suomi 2000 euroa. Kun kysymys on ollut paitsi 6 artiklan myös 13 artiklan loukkauksesta, korvausmäärä on ollut suurempi: Taavitsainen v Suomi 5000 euroa, Oy Hopotihoi v Suomi 4500 euroa ja Manninen v Suomi 4000 euroa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan vastainen toiminta näyttää johtavan määriltään edellä mainittujen artikloiden loukkausta korkeampiin korvausmääriin. Ratkaisuisissa K.A. v Suomi ja I. v Suomi valtio määrättiin maksamaan 8000 euron korvaus aineettomasta vahingosta. Tapauksessa K.V. v Suomi korvausmäärä oli 8 300 euroa, tapauksessa H.K. v Suomi 8 500 euroa ja tapauksessa C. v Suomi 10 000 euroa. 8 artiklan loukkauksessa voi usein olla kyse tapahtumista, joihin on liittynyt erityisen paljon huolta ja erilaisia negatiivisia tunteita.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vain harvoin maininnut kriteerejä, jotka se on ottanut huomioon mitatessaan aineettoman vahingon määrää. Tällaisia ovat loukkauk-

sen kohteen henkilökohtaiset ominaisuudet<sup>35</sup>, vahingon vakavuus ja loukkauksen kesto<sup>36</sup>. Artikloiden 2, 3 ja 8 osalta on annettu merkitystä loukkauksen vakavuudelle, sopijavaltion elintasolle ja muille taloudellisille indikaattoreille. Jos kansallisessa vahingonkorvausoikeudessa muotoutunut korvausmääriä koskeva käytäntö poikkeaa ihmisoikeustuomioistuimen määrittelemien korvausten tasosta, oikeussuoja ei välttämättä ole EIS 13 artiklan edellyttämällä tavalla tehokasta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisussaan *Scordino v. Italia* katsonut, että kansallista oikeutta on EIS 41 artiklan osalta niin pitkälle kuin mahdollista tulkittava yhdenmukaisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön kanssa.

Hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä todetaan, että laissa tarkoitettun hyvityksen määrän tulee vastata riittävästi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Esityksessä viitataan siihen, ettei ihmisoikeustuomioistuin ole vaatinut sitä, että kansallisella tasolla tarjottava hyvitys vastaisi tarkalleen ihmisoikeustuomioistuimen määräämää hyvitystä. On kuitenkin huomattava, että ihmisoikeustuomioistuimen hyvitys on ollut määrältään yleisesti ottaen suurempi suomalaisten tuomioistuinten soveltamaan aineettomien vahinkojen korvauskäytäntöön verrattuna. Tämän vuoksi on perusteltua lähteä siitä, että kansallisella tasolla noudatetaan lähtökohtaisesti mahdollisimman tarkasti ihmisoikeustuomioistuimen omaksumaa linjaa, kun arvioidaan ihmisoikeusloukkauksesta määrättävää korvausta.

Standardisäännös edellyttää tuottamukselta tiettyä vakavuutta. Tämä on ongelmallista ihmisoikeusloukkaustilanteessa, sillä Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä valtion huolimattomuus ei ole edellytys loukkauksen toteamiselle ja hyvityksen määräämiselle. Pelkkä ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettun oikeuden loukkaus on riittävä peruste sille, että valtion katsotaan syyllistyneen loukkaukseen ja se voidaan määrätä korvausvelvolliseksi. Ratkaisussa *Kochetkov v. Estonia* Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että sopijavaltion oikeuden sisältämä vaatimus siitä, että vahingon korvaaminen edellyttää virhettä, rajoittaa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettua oikeussuojaa. Se, ettei viranomaisen tarkoitus ollut loukata ihmisoikeussopimusta, ei poista velvollisuutta hyvittää loukkaus. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattu oikeuden loukkaus on usein yleensä seurausta virheellisestä katsottavasta toiminnasta. Välttämättä ei kuitenkaan ole kysymys standardisäännöksessä tarkoitettujen kohtuudella asetettavien vaatimusten alittamisesta, ellei ihmisoikeusloukkausta voitaisi säännönmukaisesti katsoa vakavaksi huolimattomuudeksi.

EIS 13 artikla edellyttää oikeussuojalta tehokkuutta myös materiaalsen lainsäädännön osalta. Standardisäännöksen voidaan katsoa heikentävän vahingonkorvausvastuun tehokkuutta, kun korvausvaatimus kohdistuu julkisen vallan käyttäjään. Kysymys on Euroopan ihmisoikeussopimuksen ytimestä. Rajoitus on vakava, eikä sitä voi perustella pakottavalla yhteiskunnallisella tarpeella. Vaatimus rajoituksen täsmällisyydestä ei myöskään välttämättä täyty. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin näkyy edellyttävän rajoitukselta sellaista tarkkuutta, että yksityinen voi arvioida rajoituksen perusteella toimintansa seurauksia. Myös vähemmän selkeästi ilmaistu rajoitus voi olla hyväksyttävä, jos rajoituksesta on olemassa riittävästi tulkintakäytäntöä. Standardisäännöksen sisältämä oikeusturvan rajoitus ei ole ilmaisultaan kovin selkeä. Säännöksen soveltamiskäy-

<sup>35</sup> *Hutten-Czapska v Poland*; *Dolgova v Russia*.

<sup>36</sup> *Biocenco v Moldova*; *K Keegan v UK*.

täntö ei myöskään avaa säännöstä siten, että oikeustila olisi ennustettava. Standardisäännös on ristiriidassa EIS 13 artiklan kanssa.

### 3.3.3.3 Tilanne Ruotsissa

Ruotsalaisessa tuomioistuinkäytännössä on muotoutunut jokseenkin vakiintunut linja siitä, miten Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaaman ihmisoikeuden loukkaukseen perustuvat vahingonkorvausvaatimukset ratkaistaan.<sup>37</sup> Ruotsissa korkein oikeus on lähtenyt siitä, että Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuva korvausvaatimukset ratkaistaan ensisijaisesti Ruotsin vahingonkorvauslain tai kansallisen korvausoikeudellisen erityissääntelyn perusteella. Vasta siinä tapauksessa, ettei kansallisen vahingonkorvausoikeuden perinteinen tulkinta johda ihmisoikeusloukkauksen hyvittämiseen, kansallista oikeutta tulkitaan yhdenmukaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa. Tällöin otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö, joka voi sivuuttaa kansallisen tulkinnan. Mikäli tämäkään vaihtoehto ei johda loukkauksen korvaamiseen, korvaus voidaan määrätä ilman kansallisen lain tukea.

Ratkaisussa NJA 2005 s. 462 Ruotsin korkein oikeus katsoi, että kantajan oikeutta EIS 6 artiklan mukaiseen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin oli loukattu. Korkein oikeus joutui arvioimaan, oliko julkisen vallan käyttäjän toiminnassa virhe tai laiminlyönti Ruotsin vahingonkorvauslain mukaan. Harkitessaan prosessin keston kohtuuttomuutta Ruotsin korkein oikeus otti lähtökohdaksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön. Kun kansallista vahingonkorvauslakia tulkittiin ihmisoikeussopimuksen kanssa yhtenevästi, tuottamuskynnystä voitiin laskea ja julkisen vallan käytölle voitiin asettaa kansallista tasoa korkeampia vaatimuksia: ”Vid den prövningen skall bestämmelserna, i den utsträckning som Europakonventionen kan anses ge anledning till detta, tolkas fördragskonformt, vilket kan innebära att vissa i lagmotiv, praxis eller doktrin antagna begränsningar i tillämpningsområdet inte kommer att kunna uprätthållas.”

Tuottamus on tulkinnan mukaan käsillä aina silloin, kun julkisen vallan käyttäjän toiminta alittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa sovelletun standardin. Julkisen vallan käyttäjä on toiminut huolimattomasti, jos se ei ole noudattanut ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä julkisen vallan käyttäjälle asetettuja velvoitteita. Ruotsin vahingonkorvauslaki ei enää sisällä tuottamuksen kynnystä korottavaa standardisäännöstä. Ruotsissa on esitetty harkittavaksi, tulisiko ihmisoikeusloukkaukseen perustuvan korvausvastuun pohjautua tuottamusvastuulle vai olisiko harkittava, että vastuu syntyisi tuottamuksesta riippumatta, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen järjestelmässä. Ehdotuksen mukaan Ruotsin vahingonkorvauslakiin otettaisiin säännös ihmisoikeussopimuksen sisältämän oikeuden loukkaamisesta aiheutuvasta korvausvastuusta.<sup>38</sup>

Ruotsin korkein oikeus on ratkaisussaan NJA 2005 s. 462 todennut, että ihmisoikeusloukkaukseen perustuvan korvausvaatimuksen käsittelyssä on jätettävä tarvittaessa huomioon ottamatta esitöihin, oikeuskäytäntöön tai doktriiniin sisältyvät valtion vastuun rajoitukset. Kun loukkauksen perusteella on vaadittu vahingonkorvausta sellaisesta aiheettomasta vahingosta, joka ei ole korvauskelpoinen Ruotsissa vakiintuneen vahingon-

<sup>37</sup> NJA 2003 s. 414, NJA 2003 s. 527, NJA 2005 s. 462, NJA 2005 s. 726, NJA 2007 s. 295.

<sup>38</sup> Ds 2007:10.

korvausoikeuden tulkinnan mukaan, lähtökohdaksi on otettu ihmisoikeustuomioistuinten käytäntö.

#### *3.3.3.4 Kokoavia näkökohtia*

Jos valtion oikeussuojajärjestelmä ei sisällä tehokasta keinoa, valtion on muutettava järjestelmäänsä siten, että tehokasta oikeusturvaa on saatavilla. Myös Ruotsissa Euroopan ihmisoikeussopimus käsitettiin pitkään instrumenttina, jota sovelletaan ainoastaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Sitä ei nähty oikeuslähteenä, jota kansalliset tuomioistuimet voisivat tai jota niiden olisi velvollisuus käyttää. Nyt tilanne on muuttunut. Kansallisen vahingonkorvausjärjestelmän sisältö on alisteinen ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön sille asettamille vaatimuksille. Tämä edellyttää tietyissä tilanteissa vahingonkorvauslain ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa. Toisinaan tämä tulkinta voi johtaa vahingonkorvauslain säännösten ja kansallisen vahingonkorvausoikeuden sisältämien oppien sivuuttamiseen. Koska kehitys oikeuskäytännössä voi olla hidasta, on perusteltua säätää lain tasolla Euroopan ihmisoikeussopimuksen loukkaamisesta aiheutuneen vahingon korvaamisesta.

Jotta vahingonkorvauskanteen nostaminen olisi tehokas oikeussuojakeino, aineellisen lainsäädännön on pystyttävä vastaamaan ihmisoikeussopimuksen asettamiin haasteisiin. Jos ihmisoikeusloukkauksen käsittelyyn kansallisessa tuomioistuimessa sovelletaan vahingonkorvauslakia, sen julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta kaventavat säännökset heikentävät lain tehokkuutta ihmisoikeuksien suojaajana. Kysymys voi tällöin olla EIS 13 ja EIS 41 artiklojen rajoittamisesta.

Kun hallintoprosessissa ei ole mahdollista käsitellä vahingonkorvauslakiin perustuvaa korvausvaatimusta, muutoksenhakuvaatimus heikentää vahinkoa kärsineen oikeussuojaa, kun se pidentää oikeussuojan saamiseksi käytettävissä olevaa prosessia. Vahingonkorvauskanteen nostamisen edellytykseksi säädetty muutoksenhakuvaihe johtaa siihen, ettei julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta koskeva sääntely välttämättä täytä EIS 13 artiklan edellytystä tehokkaasta oikeussuojakeinosta.

Vahingonkorvauslain kannerajoitus on ongelmallinen sekä EIS 6 artiklan että EIS 13 artiklan näkökulmasta. Ihmisoikeussopimuksen edellyttämä oikeussuojakeino on oltava käytettävissä myös tilanteissa, joissa ihmisoikeusloukkaus on seurausta ylimpien valtioiden toiminnasta. Vahingonkorvauskanteen nostaminen on EIS 6 artiklassa tarkoitettu oikeus, jota ei ole hyväksyttävää sulkea pois niissä tapauksissa, joissa vahingon on aiheuttanut jokin ylimmän asteen valtio-orgaaneista. Kannerajoitusta on pidettävä erityisen sopimattomana, sillä se on ristiriidassa ihmisoikeussopimuksen ydinosaan kanssa. Ruotsissa kannekiellon kumoamista on perusteltu sekä sen selvällä ristiriidalla EU-oikeuden kanssa myös sen yhteensopimattomuudella EIS 6 ja 13 artikloiden kanssa.

Valtiolla voi olla oikeus rajoittaa ihmisoikeutta. Jos rajoittaminen menee liian pitkälle, kysymyksessä voi olla ihmisoikeuden loukkaus. Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklat sisältävät yleensä ne perusteet, joiden nojalla kyseistä oikeutta voidaan rajoittaa. Jokaiselle puuttumiselle on löydettävä relevantit ja riittävä perusteet. Huomioon otetaan kyseessä oleva oikeus, puuttumisen peruste ja puuttumisen vakavuus. Ihmisoikeussopi-



muksessa turvatu oikeuden rajoittaminen edellyttää määräystä kansallisessa oikeudessa. Rajoituksen on oltava riittävän täsmällinen, ja sillä on oltava artiklan rajoituslausekkeesta ilmenevä hyväksyttävä päämäärä. Lisäksi edellytetään, että hyväksyttäviin syihin perustuva rajoitus on välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa tai että se perustuu pakottavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Kysymys on valtiolle annettavasta harkintamarginaalista, joka antaa mahdollisuuden ottaa eri valtioiden historialliset ja muut olosuhteet huomioon. Ihmisoikeuteen puuttumisen ja valtion tavoitteleman hyväksytyn päämäärän on oltava oikeassa suhteessa keskenään.

On varsin epätodennäköistä, että vahingonkorvauslain kannerajoitukselle olisi olemassa rajoitusehdot täyttävät perusteet, joiden painoarvo ylittäisi oikeussuojakeinojen tehokkuuden vaatimuksen. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että kannekiellolle olisi pakottava yhteiskunnallinen tarve.

## **4 JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJÄN VAHINGONKORVAUSVASTUUN MUUTOSTARPEET**

### **4.1 Lähtökohtia**

Viranomaisten vahingonkorvausvastuun perusongelmaksi esitetään tavallisesti yksityisen oikeusturvan ja hyvän, demokraattisen hallinnon tasapainottaminen. Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuu on perusteltua nähdä ennemmin demokratian osatekijänä, joka legitimoi julkishallinnon harjoittaman toiminnan. Hyvää demokraattista hallintoa ei voi olla ilman että samalla on huolehdittu riittävän oikeusturvasta viranomaisen virheellisen toiminnan yhteydessä. Vahingonkorvausvastuu on perusteltua nähdä osana hallinto-oikeuden yksityiselle tarjoamaa oikeussuojaa eikä yksinomaan perinteisesti virkamiehen henkilökohtaisena korvausvastuuna osana virkavastuuta.

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun muotoilussa on aina lopulta kysymys poliittisesta ja oikeudellisesta vallasta ja julkishallinnolle kuuluvasta resurssien jakamisesta. Täydellistä konsensusta korvausvastuun asianmukaisuudesta on vaikea saavuttaa. Selvityksessä esitetyt suuntaviivat julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun kehittämiseksi perustuvat voimassa olevan lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden asettamiin vaatimuksiin.

Vahingonkorvausvastuun sääntelyn kehittämisessä ovat usein vastakkain tarve rajoittaa korvausvastuun liiallista laajentumista ja tarve tarjota hyvitystä uusissa vahinkotilanteissa. Näin on myös julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun osalta. Vahingonkorvausvastuun ankaroituminen, perusoikeuksien ja hallinto-oikeudellisen sääntelyn sisältämät julkisen vallan käyttäjään kohdistuvat toimintavelvoitteet ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen luomat velvollisuudet on otettava huomioon, kun kehitetään julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta. Yksityisen oikeusturva on saatettava vastaamaan näitä velvoitteita. Muutokset on pyrittävä tekemään hallitusti, jotta seurauksena ei olisi korvausvastuun tarpeeton laajentuminen. Jonkinasteinen vastuun laajentaminen on välttämätöntä, kun julkisen vallan käytön seurauksena vahinkoa kärsineen oikeusturva saataan vastaamaan edellä selostettuja velvoitteita.

Vahingonkorvausoikeuden lähtökohtiin kuuluva vahingonaiheuttajan toimintavapauden tukeminen ei sovellu julkishallinnon toimintaan liitettävään korvausvastuuseen samalla tavoin kuin se soveltuu esimerkiksi elinkeinotoimintaan. Viranomainen on sidottu lakiin eikä voi vapaasti päättää toiminnastaan. Yksityinen on oikeussuhteen heikompi osapuoli, ja hänen oikeuksiensa suojaaminen on oikeudenmukaista tämänkaltaisessa relaatiiossa, jossa osapuolet eivät ole tasa-arvoisessa asemassa keskenään. Vahingonkorvausoikeudessa tavallisesti velallisen heikkoon taloudelliseen kantokykyyn perustetut vahingonaiheuttajan suojaamista korostavat kohtuusargumentit eivät sovellu viranomaisen vahingonkorvausvastuuseen. Julkisen vallan käyttäjä on yleensä oikeussubjekti, joka pystyy suoriutumaan taloudellisista velvoitteistaan. Toisaalta julkisen vallan käyttäjä on yhteiskunnallisessa asemassa, jossa sillä on myös moraalinen vastuu julkisen vallan käytön aiheuttamista tappioista.

Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun kehittämisessä tulee pyrkiä siihen, että julkisen vallan käyttäjän ja yksityisen välisessä oikeussuhteessa aiheutuneen vahingon korvaamisen edellytykset ovat mahdollisimman selkeät ja täsmälliset. Kysymys on oikeusturvan perusteista hallinto-oikeussuhteessa. Valintaan sääntelyn yksityiskohtaisuuden tai yleispiirteisyyden välillä voi vaikuttaa se, tullaanko julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta koskevat vaatimukset käsittelemään yleisissä tuomioistuimissa nykyiseen tapaan vai annetaanko jollekin muulle taholle valtuudet ratkaista näitä vaateita.

Tässä luvussa tiivistetään ne suuntaviivat, joiden pohjalta julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta koskevaa sääntelyn muuttamista olisi aiheellista harkita. Muutostarpeet kohdistuvat standardisäännökseen, muutoksenhakuvaatimukseen, kannerajoitukseen, viranomaisen harjoittamaan neuvontaan, perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaamiseen sekä julkista valtaa käyttäen aiheutuneen kärsimyksen korvaamiseen. Sen sijaan ei ole katsottu tarpeelliseksi esittää muutoksia sääntelyyn, joka koskee yksityisen ja julkisen vallan käyttäjän välistä vastuunjakoja vahingonkorvauslaissa. Jatkossa on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että julkisen vallan käytön delegoinnin yhteydessä tarkistetaan säännönmukaisesti korvausvastuukysymysten asianmukainen järjestäminen vahinkoa kärsineen oikeusturvan näkökulmasta.

EU-oikeudessa kehittynyt oppi jäsenvaltion vahingonkorvausvastuusta ei aseta merkittäviä vaatimuksia kansallisen vahingonkorvaussääntelyn muuttamiseksi. Suomalaiset tuomioistuimet ovat velvollisia ratkaisemaan tällä perusteella nostetut korvauskanteet EU-oikeuden mukaisesti. Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun vaikutusta kannerajoitukseen käsitellään kuitenkin alempana kannerajoitusta koskevan suosituksen yhteydessä.

Julkisen vallan käytön käsitteen merkitykseen liittyviä muutostarpeita käsitellään standardisäännöksen ja neuvonnan tarkastelun yhteydessä. Tarkastus- ja valvontatoiminnan arviointi on liitetty standardisäännöstä käsittelevään jaksoon.

Julkisen vallan käyttäjälle asetetuista velvoitteista seuraa yksityiselle monia oikeuksia, joiden toteuttamisen vaatiminen on täysin hyväksyttävää ja joiden toteuttaminen kuuluu julkisen vallan käyttäjän vastuulle. Kysymys ei enää ole yksinomaan kansallisista ratkaisuista, sillä Euroopan ihmisoikeussopimus ja EU-oikeus vaikuttavat yksityisten oikeuksiin ja saattavat lisätä kiinnostusta myös käytännössä vaatia näiden toteuttamista.

Eurooppalainen kehitys näyttää kulkevan kohti julkisyhteisöjen korvausvastuun rajoitusten vähentämistä ja tämän suuntauksen voidaan odottaa jatkuvan.

Lainsäädännössä yksityiselle on luotu uusia oikeuksia. Seuraava askel on varmistaa näiden oikeuksien toteutuminen käytännössä. Jotta oikeussuoja olisi todellista ja tehokasta, julkisen vallan tulisi hyvittää kansalaisen oikeuden saamatta jäämisestä tai sen loukkauksesta kärsimä haitta. Koska poliittisen ja oikeudellisen vallan painotukset samoin kuin resurssien jakaminen ovat äärimmäisen monia näkemyksiä herättäviä kysymyksiä, julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu ei ole koskaan valmis ja lopullinen kokonaisuus vaan se tulee kehittymään yhteiskunnan kehityksen mukana.

## 4.2 Standardisäännös

Standardisäännöksen kumoamiselle on painavia perusteita. Perustuslaki ja hallintolaki asettavat julkisen vallan käytölle tiukempia huolellisuusvaatimuksia kuin standardisäännöksen mukaisen ”kohtuullisen” huolellisuuden. Vahingonkorvauslain säännöksillä ei voida alentaa julkisen vallan käyttäjän toiminnalle perustuslaissa asetettuja asianmukaisuusvaatimuksia. Standardisäännöksellä ei näin ollen voida lieventää julkisen vallan käytölle perustuslaissa ja hallintolaissa asetettuja laatuvaatimuksia. Tosin jo nyt standardisäännöksen perustuslainmukainen tulkinta johtaa siihen, että julkisen vallan käytölle ”kohtuudella asetettavat vaatimukset” ovat perustuslain ja hallintolain nojalla korkeat.

Vahingonkorvausvastuun sääntelyn tulisi johtaa mahdollisimman yhdenmukaiseen ja ennakoitavaan korvauskäytäntöön. Standardisäännöstä voidaan tältä osin kritisoida. Vahingonkorvauslain esitöissä ei tarkennettu riittävästi kohtuudella asetettavia vaatimuksia ja säännöksen soveltamiskäytäntö korkeimmassa oikeudessa on myös jonkin verran ennakoimatonta ehkä juuri säännöksen tietyn avoimuuden ja oikeuskäytännön niukkuuden seurauksena. Epäselvä ja ennakoimattomasti tulkinnanvarainen säännös voi aiheuttaa tavallista enemmän riitoja ja oikeudenkäyntejä, joista seuraa kustannuksia kaikille asianosaisille. Toisaalta säännöksen epäselvyys voi yhdessä korkean prosessikynnyksen kanssa johtaa siihen, ettei viranomaistoiminnassa vahinkoa kärsinyt yksityinen nosta korvauskannetta oikeutensa toteuttamiseksi.

Standardisäännös on ristiriidassa perustuslaista ilmenevän tehokkaan oikeusturvan toteuttamistavoitteen kanssa. Lainkohta voi aiheuttaa epäselvyyttä tilanteissa, joissa vaaditaan kansallisessa tuomioistuimessa hyvitystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaaman oikeuden loukkaamisesta.

Standardisäännöstä perusteltiin vahingonkorvauslakia säädettäessä argumenteilla, joille ei modernissa hallinto-oikeussuhteessa voida enää antaa entisenlaista painoarvoa. Standardisäännöksen kumoamisen lähtökohdaksi voidaan ottaa näkemys, jonka mukaan viranomaisen korvausvastuun soveltamisympäristöstä ei ole löydettävissä rationaalisia syitä rajoittaa julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta suuremman määrän kuin tämä on mahdollista vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden kautta. Standardisäännöksen kumoamisella olisi myös symbolista merkitystä yksityisen ja julkisen vallan käyttäjän välisessä oikeussuhteessa.

Jos standardisäännös kumotaan, voidaan pohtia ainakin kahta vaihtoehtoista tapaa toteuttaa julkisen vallan käyttäjän korvausvastuu. Se kumpaan sääntelymalliin päädytään, riippuu muun muassa lainsäätäjän tavoitteesta vahingonkorvausoikeudellisen normiston suhteen. Tahdotaanko pysyttäytyä vahingonkorvausoikeudelle tyypillisessä niukassa, yleispiirteisessä sääntelyssä vai pyritäänkö selkeämpään ja informatiivisempaan sääntelyyn. Jos julkisen vallan käytöstä vahinkoa kärsineen käyttöön luodaan uusia, tehokkaita oikeussuojateitä, on odotettavissa lisää korvausvaateita. Tällöin saattaa olla tarve melko seikkaperäiselle sääntelylle, jotta korvausvaatimuksen ratkaisijan on mahdollisimman vaivatonta punnita korvausvastuun edellytysten täyttymistä. Sääntelyn tulisi olla myös vahingonkärsijän näkökulmasta ymmärrettävää, jotta hänellä olisi mahdollisuus harkita korvausvaateen menestymismahdollisuuksia.

Yksi vaihtoehto on kumota standardisäännös ilman uutta, tilalle tulevaa sääntelyä, kuten Ruotsissa on tehty. Tällöin julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun tuottamusarviointi jätettäisiin vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden varaan. Oikeuskäytännön perusteella näyttää siltä, ettei viranomaisen korvausvastuuta koskevissa tapauksissa ole läheskään aina kyse viranomaiselta vaadittavasta huolellisuuden tasosta. Usein joudutaan arvioimaan esimerkiksi tarvetta suojata vahingonkärsijän luottamusta viranomaisen toimintaan tai viranomaisen toimintavelvollisuuksien ulottuvuutta. Vahingonkorvausoikeudessa korvausvastuuta voidaan rajoittaa muun muassa vahingon ennakoitavuutta, normin suojatarkoitusta ja syy-yhteysedellytystä soveltamalla. Vahingonkorvausoikeuden yleiset periaatteet soveltuvat myös julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun rajoittamiseen siinä laajuudessa, kuin lainkäyttäjä katsoo rajoittamisen tarpeelliseksi. Tämä vaihtoehto jättäisi lainkäyttäjälle laajan soveltamismarginaalin, kuten vahingonkorvauslakia säädettäessä on ollut tarkoitus.

Toinen vaihtoehto olisi ottaa vahingonkorvauslakiin uusi julkisen vallan käyttäjän tuottamusarviointia tai korvausvastuun edellytyksiä laajemmin erittelevä säännös. Säännöksessä lueteltaisiin ne seikat, joihin olisi kiinnitettävä huomiota julkisen vallan käyttäjän tuottamusta tai korvausvastuun edellytyksiä laajemmin arvioitaessa. Nykyistä yksityiskohtaisempaa sääntelyä puoltaa vahingonkärsijöiden oikeusturvan mahdollisimman ennustettava ja yhdenmukainen järjestäminen. On myös mahdollista, että joidenkin viranomaistahojen näkökulmasta standardisäännöksen kumoaminen saattaa näyttäytyä huomattavana muutoksena. Uudella säännöksellä voitaisiin pyrkiä varmistamaan julkisen vallan käyttöön liittyvien erityispiirteiden huomioon ottaminen lainkäytössä myös tulevaisuudessa. Tätä vaihtoehtoa voi perustella myös siinä tapauksessa, että korvausvaatimuksia tulisi viranomaisen käsiteltäväksi nykyistä huomattavasti enemmän.

Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun edellytysten täyttymisen arviointi olisi mahdollista kiinnittää perustuslain ja muun lainsäädännön viranomaisen toiminnalle asettamiin velvollisuuksiin, kyseessä olevan hallinnonalan luonteeseen, vahingon todennäköisyyteen, vahingonaiheuttajan velvollisuuteen ja mahdollisuuteen estää vahinko sekä tarpeeseen suojata yksityisen luottamusta kyseessä olevassa hallinto-oikeussuhteessa, kun otetaan huomioon tapaukseen liittyvät olosuhteet. Tämän lisäksi säännöksessä voisi mainita mahdollisuudesta ottaa huomioon myös muita asiaan liittyviä seikkoja. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi vahingon poikkeuksellinen vakavuus, vahinkoa aiheuttaneen virheen tai laiminlyönnin poikkeuksellisuus tai toisaalta sen tyypillisuus kyseisen viranomaisen toiminnassa.

Edellä on tullut ilmi, ettei standardisäännös ole merkittävästi lieventänyt tarkastus- ja valvontatoimintaan liittyvää korvausvastuuta. Etenkään uudemmissa korkeimman oikeuden ratkaisuissa vastuu ei näyttäisi olevan tavanomaista tuottamusvastuuta lievempää. Näin ollen standardisäännöksen mahdollisella kumoamisella tuskin olisi tarkastus- ja valvontatoimintaan liittyvää vastuuta ankaroittavaa vaikutusta.

Vahingonkorvauslain esitöistä ilmenevälle ajatukselle, jonka mukaan tarkastus- ja valvontatoimintaan liittyvää vastuuta olisi erityisesti rajoitettava, ei enää löydy vastaavia perusteita kuin 1970-luvulla, kun julkisen vallan käyttäjän korvausvastuu otettiin vahingonkorvauslakiin. On vaikea nähdä, miksi tähän toimintamuotoon olisi jollain tavoin kohtuutonta liittää samanlaista korvausvastuuta kuin muihin julkisen vallan käytön muotoihin. Tarkastus- ja valvontatoiminnan ei myöskään voi katsoa poikkeavan siten merkittävällä tavalla muista julkisen vallan käyttöä sisältävistä hallintotoiminnan muodoista, että siihen liittyvästä korvausvastuusta olisi perusteltua säätää erikseen. Vahingonkorvausoikeuteen yleiset periaatteet kuten normin suojatarkoitus voivat tarpeen mukaan rajoittaa tähän toimintaan liittyvää korvausvastuuta.

VahL 3:6 §:n sovittelusäännöksen soveltamisella voidaan pyrkiä siihen, ettei valvontaja tarkastustoiminnasta tai muustakaan hallintotoiminnasta seuraava korvausvastuu kehity kohtuuttoman laajaksi. Sen sijaan ei ole tarpeen muuttaa kyseisen sovittelusäännöksen sanamuotoa toivotun oikeustilan saavuttamiseksi. Kysymys voidaan jättää lainkäyttäjän harkittavaksi. Poikkeussäännöksen laatiminen valvonta- tai tarkastustoimintaa silmällä pitäen olisi omiaan johtamaan tarpeettoman kasuistiseen sääntelyyn.

Selvityksessä päädytään suosittamaan standardisäännöksen kumoamista.

### 4.3 Muutoksenhakuvaatimus

Muutoksenhakuvaatimuksen kumoamista voidaan perustella säännöksestä vahingonkäräjälle mahdollisesti seuraavalla epätyytyväisellä lopputuloksella, kun korvausvastuu sulkeutuu säännöstä sovellettaessa kokonaan pois. Myös vaatimus ylimääräisiin muutoksenhakuineihin turvautumisesta on vaikeasti perusteltavissa, kun ylimääräiseen muutoksenhakuun turvautuminen johtaa muutoksenhakijalle myönteiseen tulokseen vain karkeiden menettelyvirheiden tai vastaavien poikkeuksellisen painavien perusteiden seurauksena.

Muutoksenhakuvaatimuksen kumoaminen merkitsisi käytännössä sitä, että vahinkoa kärsineen laiminlyöntiä hakea muutosta viranomaisen päätökseen arvioitaisiin vain yleisen myötävaikutussäännöksen nojalla. Toisin kuin muutoksenhakuvaatimusta koskevan erityissäännöksen nojalla, oikeusseuraamuksena voisi olla paitsi korvauksen epääminen kokonaan myös korvauksen sovittelu kohtuuden mukaan. Tämä parantaisi vahinkoa kärsineen oikeusturvaa. Muutoksenhakuvaatimuksella tavoitellut seuraukset toteutuvat yleistä myötävaikutussäännöstä soveltamalla. Myös muutoksenhakuvaatimuksen vähäinen käytännön merkitys perustelee säännöksen kumoamista.

Muutoksenhakuvaatimuksen kumoamisesta aiheutuisi määrättyjä käytännöllisiä ongelmia. Muutoksenhakuvaatimuksen kumoaminen johtaisi siihen, että esimerkiksi hylkää-

vän hallintopäätöksen kohde voisi nostaa vahingonkorvauskanteen ilman että hänen tulisi ensin valittaa mielestään virheellisestä päätöksestä hallintolainkäyttötietä. Tuomioistuin joutuisi tällöin ottamaan kantaa kysymykseen, joka muutoksenhakuvaatimuksen voimassa ollessa on kuulunut valitusviranomaiselle. Muutoksenhakuvaatimus liittyy laajemmin prosessioikeudelliseen sääntelyyn ja ratkaisujen oikeusvoimaa koskevaan oppiin. Säännöksen kumoaminen edellyttäisi myös näiden tekijöiden huolellista harkintaa.

Selvityksessä päädytään suosittamaan muutoksenhakuvaatimuksen kumoamista.

#### 4.4 Kannerajoitus

Kannerajoituksen kumoamiselle on olemassa vahvat perusteet. Kannerajoitus on sekä PL 21 §:n oikeusturvasäännöksen että oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan EIS 6 artiklan vastainen. Jokaisella tulee olla oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisen vallan käyttäjältä riippumatta siitä, mikä taho on kyseessä. Näin ollen esimerkiksi ylimpiä valtioelimiä ei ole mahdollista suojata kansallisella tasolla. Kannerajoitus voi tällä hetkellä rajoittaa yksityisen oikeutta EIS 13 artiklassa tarkoitettuun tehokkaaseen oikeus-suojaan.

Kannerajoitus on ristiriidassa EY-tuomioistuimen jäsenvaltion vahingonkorvausvastuuta koskevan oikeuskäytännön kanssa. EY-oikeuden rikkomistapauksissa on selvää, että valtiota vastaan ajettu vahingonkorvauskanne tulisi tutkia kannerajoituksesta riippumatta.

Ruotsin vahingonkorvauslaki sisältää yhä Suomen vahingonkorvauslain kannekieltoa vastaavan lainkohdan (SkL 3:7). Säännöstä kuitenkin muutettiin standardisäännöksen ja muutoksenhakuvaatimuksen kumoamisen yhteydessä siten, että virheellisestä tuomioistuimen päätöksestä saa nostaa korvauskanteen, vaikkei päätöstä olisi kumottu, jos ylin oikeusaste ei ole myöntänyt asiassa valituslupaa. Muutoksen katsottiin vahvistavan vahingonkärsijän oikeusturvaa tilanteessa, jossa voidaan epäillä vahinkoa tuomioistuimen virheellisen päätöksen seuraukseksi.

Ruotsissa kannerajoituksen poistamista on pidetty eri yhteyksissä perusteltuna.<sup>39</sup> Ehdotukset eivät ole toistaiseksi johtaneet lainsäädäntötoimiin, mutta asiaan liittyvä lainsäädäntöehdotus lienee odotettavissa seuraavan vuoden kuluessa.

Selvityksessä päädytään suosittamaan kannerajoituksen kumoamista.

#### 4.5 Neuvonta

Viranomaisen antaman neuvonnan merkitystä on korostettu hallintolaissa. Oikeus saada virheetöntä neuvontaa on keskeinen hyvän hallinnon osatekijä. Tulevaisuudessa saataan vaatia yhä useammin korvausta virheellisen informaation seurauksena aiheutuneis-

<sup>39</sup> Ks. SOU 1997:19. Det allmännas skadeståndsansvar vid överträdelse av EG-regler ja ja Ds 2007:10.

ta vahingoista. Neuvonta ja tiedotus voivat olla merkittävässä asemassa myös sitä kautta, että asianmukaisen informaation odotetaan estävän ennalta vahinkoja. Korvausta saatetaankin vaatia myös saamatta jääneen informaation seurauksena aiheutuneesta vahingosta.

Vahingonkorvauslain mukaan viranomaisen virheellisestä neuvonnasta aiheutuva varallisuusvahinko tulee korvattavaksi silloin, kun neuvonta katsotaan julkisen vallan käytöksi tai korvaamiselle on erittäin painavia syitä. Hallintotoiminnassa varallisuusvahinkoa kärsineen oikeusturva on sidoksissa näiden oikeuskäytännössä melko avoimeksi jääneiden käsitteiden tulkintaan yksittäistapauksessa. Tilanne on vahinkoa kärsineen oikeusturvan näkökulmasta epäsuotuisa.

Yksityisen luottamusta viranomaiselta saatuun neuvoon on perusteltua suojata. Myös yksityiset tahot voivat joutua korvausvastuuseen harjoittamansa neuvonnan perusteella. Neuvontaan liitettävä selkeä vastuu voi johtaa parempiin toimintatapoihin ja parantaa viranomaistoiminnan laatua. Onkin syytä harkita nykyisen asiantilan parantamista lainsäädäntötoimin. Yksityisen oikeusturva kohenisi, jos viranomaisen neuvontaan liittyvää vastuuta säädettäisiin siten, ettei vastuuta varallisuusvahinkojen korvaamisesta sidotaisi toiminnan luonteeseen.

Ruotsin vahingonkorvauslakiin otettiin vuonna 1999 erityinen säännös (SkL 3:3), joka koskee viranomaisten neuvonnasta ja tiedotuksesta seuraavaa korvausvastuuta.<sup>40</sup> Säännöksen mukaan valtio tai kunta on vahingonkorvausvastuussa puhtaasta varallisuusvahingosta, jonka viranomainen aiheuttaa virheellään tai laiminlyönnillään antaessaan virheellisiä tietoja tai neuvoja. Säännös ei rajoita vastuuta tilanteisiin, joissa on kysymys julkisen vallan käytöstä, vaan se koskee kaikenlaista viranomaistoimintaa. Nimenomaan tämä laajennus katsottiin säännöksen valmisteluvaiheessa erityisen merkittäväksi, sillä viranomaiset antavat neuvoja usein juuri sellaisen toiminnan yhteydessä, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttönä.

Ruotsin vahingonkorvauslain tiedotus- ja neuvontavastuuta koskevaa säännöstä sovelletaan lähtökohtaisesti kaikenlaiseen viranomaisten antamaan neuvontaan ja informaatioon. Virheellisyydellä tarkoitetaan, etteivät tiedot objektiivisesti arvioiden ole paikkansapitäviä. SkL 3:3:n mukaan korvausvastuu syntyy ainoastaan siinä tapauksessa, että siihen on erityisiä syitä (”särskilda skäl”), kun otetaan huomioon tapaukseen liittyvät olosuhteet. Erityisten syiden olemassaoloa harkittaessa kiinnitetään huomiota tietojen tai neuvojen luonteeseen, niiden yhteyteen viranomaisen toimialaan sekä tietoja tai neuvoja annettaessa vallinneisiin olosuhteisiin. Erityisten syiden vaatimus tarkoittaa, että yksittäistapauksessa on oltava olemassa jokin konkreettinen olosuhde, joka oikeuttaa yksityisen luottamaan informaation virheettömyyteen.

Ruotsissa ei ole syntynyt lainkaan oikeuskäytäntöä kyseisen lainkohdan perusteella. Oikeuskirjallisuudessa on huomautettu, että Ruotsin säännös on muotoiltu siten, että se näyttäisi pyrkivän viranomaisten suojaamiseen eikä niinkään tarjoamaan yksityiselle vahingonkärsijälle korvaussuojaa. Vahingonkorvauslakiin mahdollisesti otettavan säännöksen muotoilussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, ettei sääntely kavenna yksityisen

<sup>40</sup> Ks. SOU 1993:55. Det allmännas skadeståndsansvar. Betänkande av Kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar ja Prop. 1997/98:105. Det allmännas skadeståndsansvar.

oikeutta korvaukseen virheellisen neuvonnan seurauksena nykyiseen oikeustilaan verrattuna.

Neuvontasäännöksen esitöissä voitaisiin tarkentaa vahingonkorvausvastuun kynnyksen muodostumista erilaisissa neuvontatilanteissa kuten tapauksissa, joissa on kysymys konkreettisesta ja yksilöidystä tiedosta tai tilanteissa, joissa neuvonta koskee lainsäädännön tai muiden virallismääräysten sisältöä taikka yleisemmän informaation jakamista.

Erityissäännöksen ongelmaksi saattaisi muodostua neuvonta-käsitteen tulkinta. Esimerkiksi tarkastustoimintaan liittyy neuvojen antamista ja ohjausta, jota voi olla vaikea erottaa itse tarkastustoiminnasta. Tähän tulisi kiinnittää huomiota säännöksen esitöissä.

Selvityksessä päädytään suosittamaan vahingonkorvauslakiin erillistä säännöstä, jonka perusteella virheellisestä tai laiminlyödyistä viranomaisneuvonnasta aiheutuva vahinko tulisi korvattavaksi.

#### **4.6 Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen**

Euroopan ihmisoikeussopimuksen loukkaus on hyvitetävä kansallisella tasolla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön mukaisesti. Koska kansallinen vahingonkorvausoikeus ei kaikilta osin pysty tarjoamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämä oikeussuojaa ihmisoikeusloukkauksen kohteelle, on perusteltua säätää erikseen ihmisoikeusloukkauksen korvaamisesta. Näin saatettaisiin oikeustila lainsäädännön tasolla vastaamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopijavaltiolle asettamia vaatimuksia. Ilman asian sääntelyä loukkauksen kohteen oikeusturva jää riippumaan paitsi kansallisessa tuomioistuimessa omaksutusta vahingonkorvauslain mahdollisesta ihmisoikeusmyönteisestä tulkinnasta tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnasta myös siitä, mitä asioita ylipäänsä päätyy muun muassa korkea prosessikynnys huomiioon ottaen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Koska Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen hyvitysjärjestelmä on oma kokonaisuutensa, voidaan perustella tarvetta säätää ihmisoikeusloukkauksen korvaamisesta erillisessä säädöksessä. Tällöin korostuisi järjestelmän ero kansalliseen vahingonkorvausoikeuteen verrattuna. Euroopan ihmisoikeussopimuksen loukkaus ei edellytä loukkaajan tuottamusta, korvaus on harkinnanvarainen ja korvausmäärän tulee olla kohtuullinen.

Ihmisoikeussopimukseen perustuvan korvausvastuun erityispiirteet eivät kuitenkaan sinänsä ole esteenä ottaa vahingonkorvauslakiin erillinen säännös, jossa todetaan valtion olevan vastuussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen loukkauksen perusteella. Säännös voidaan muotoilla siten, että siitä käy ilmi velvollisuus perustaa tämä vastuu perustaltaan ja määrältään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytäntöön.

On tärkeää, että sääntely ulotetaan koskemaan kaikkien Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien loukkaamista ja niiden hyvittämistä. Poikkeuksen saattaisi mahdollisesti muodostaa laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä, joka on selvityksen toimeksiannon mukaisesti jätetty tarkastelun ulkopuolelle.



Sääntelyn ottamista vahingonkorvauslakiin puoltaa mahdollisuus säätää samalla kertaa sekä perus- että ihmisoikeusloukkauksien korvaamisesta. Jos Euroopan ihmisoikeussopimuksen loukkaamisesta seuraavasta korvausvastuusta säädetään erillisellä lailla, perusoikeusloukkausta koskeva sääntely on joka tapauksessa otettava vahingonkorvauslakiin.

Kun kansallisella tasolla toteutetaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuvia kompensatiojärjestelyjä, on tunnistettava vaara siitä, että nämä valtionsisäiset keinot voivat jäädä tehottomammiksi kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tarjoama oikeussuoja. Tämän vaaran eliminoimiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota sääntelyn sisällöstä päätettäessä.

Selvityksessä päädytään suosittamaan vahingonkorvauslakiin otettavaa säännöstä, jossa julkisyhteisö velvoitetaan korvaamaan perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen ihmisoikeuksien loukkaukset.

#### **4.7 Julkisen vallan käyttäjän aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen**

Virheellisestä julkisen vallan käytöstä voi olla yksityiselle kielteisiä seurauksia, joita vallitseva vahingonkorvausoikeusdoktriini ei tunnusta korvauskelpoisiksi. Tällaisia toiminnan vaikutuksia ovat muun muassa harmistuminen, epäoikeudenmukaisuuden, epätietoisuuden, turhautumisen ja pettymyksen kokemukset. Monet tällaiset huolimattoman hallintotoiminnan seuraukset voidaan lukea yleisen sietokynnyksen piiriin. Yksityisen ja julkisen vallan käyttäjän oikeussuhteeseen liitettyyn oikeusturvan tehokkuuteen ei enää ongelmitta sovi se, ettei yksityisen kokemia oikeuksien ja yleisemmin oikeusturvan loukkauksia hyvitetä. Tarve hyvittää perus- ja ihmisoikeusloukkaukset on tästä eräs osoitus.

VahL 5:6 §:ssä säädetään kärsimyksen korvaamisesta. Kärsimyksen korvaaminen on sidottu osin kärsimystä aiheuttavan teon rangaistavuuteen. Tämä voi rajoittaa julkisyhteisön vastuuta sen toiminnassa aiheutuneesta kärsimyksestä. Vahingonkärsijän oikeussuojaa ei ole perusteltua sitoa vahingonaiheuttajan oikeudelliseen luonteeseen. Näin ollen on perusteita saattaa julkisyhteisö ja muu julkista valtaa käyttävä oikeussubjekti korvausvastuuseen sen toiminnassa aiheutuneesta VahL 5:6 §:ssä tarkoitetusta kärsimyksestä.

Aineettomien vahinkojen korvauskelpoisuuden laajentamiseen on yleisesti perusteltua aihetta suhtautua varovasti. Kysymyksessä on vahinkolaji, jonka yhteydessä voi ilmetä monenlaisia ongelmia muun muassa vahingon tunnistamisessa ja korvausmäärän määrittelyssä sekä laajemmin korvausvastuun rajojen asettamisessa.

Jos perus- ja ihmisoikeusloukkaus säädetään korvauskelpoiseksi vahingoksi, on vaikeampi perustella sitä, miksi tähän loukkaukseen usein rinnastuva VahL 5:6 §:ssä tarkoitettu kärsimys ei tulisi korvattavaksi.

Selvityksessä päädytään puoltamaan julkisyhteisön toiminnassa aiheutuneen VahL 5:6 §:ssä tarkoitetun kärsimyksen säätämistä korvattavaksi.







OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7059  
ISBN 978-952-466-992-4 (nid.)  
ISBN 978-952-466-993-1 (PDF)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO  
[www.om.fi](http://www.om.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 STATSRÅDET  
[www.jm.fi](http://www.jm.fi)