



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Jaakko Virtanen

Julkisen vallan vastuu

Vahinkojen hyvittäminen ja ennaltaehkäiseminen

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisterin tutkinto

Vaasa 2022

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Jaakko Virtanen		
Tutkielman nimi:	Julkisen vallan vastuu : Vahinkojen hyvittäminen ja ennaltaehkäiseminen		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Niina Mäntylä		
Valmistumisvuosi:	2022	Sivumäärä:	75

TIIVISTELMÄ:

Oikeusjärjestelmässämme merkityksellistä on luottamus julkiseen valtaan. Julkisen vallan käyttö on sidottu lakiin ja viranomaiset toimivat erityisellä vastuulla, virkavastuulla. Eri toiminnoissa ja toimijoiden vuoksi voi aiheutua monenlaista vahinkoa. Tässä tutkielmassa tarkastelen kysymystä siitä, millainen on korvausvelvollisuus vahingosta, joka on syntynyt julkista valtaa käyttäen. Yksilön oikeus korvaukseen virkamiehen aiheuttamasta vahingosta on johdettavissa niin perustuslakiin kuin vahingonkorvauslainsäädäntöön sekä kansainvälisen oikeuden normeihin. Virkavastuuta tulee tarkastella niin yksityisen kuin virkamiehen sekä julkisyhteisön kannalta. Tavoitteenani on kokonaiskuvan muodostaminen yksilön oikeudesta korvaukseen, kun vahinko on aiheutunut julkista valtaa käyttäen. Tutkimuskysymyksiä tarkastellaan avaamalla julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun oikeudellista puolta, vastuussa esiintyviä mahdollisia ongelmia sekä tarkastamalla konkreettisesti erilaisia hyvitysjärjestelmiä. Virheellä taikka laiminlyönnillä aiheutettu vahinko julkista valtaa käytettäessä korvataan lähtökohtaisesti vain, jos toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu (ns. standardisäännös). Tämä tosiasiallisesti rajoittaa julkisen vallan käyttöön liittyvää korvausvastuuta. Julkisen vallan korvausvelvollisuus ei kuitenkaan tyhjenny pelkästään standardisäännökseen. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja kansainväliset säännökset on otettava huomioon. Kyse on osin siitä, miten viranomainen olisi voinut edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista paremmin ja myös tavoitteessa edistää viranomaiskulttuuria, jossa tunnustetaan ja korjataan virheet. On tärkeää, että julkisen vallan korvausvastuuta tarkastellaan myös lainsäätäjän toimesta, jotta lainsäädännön puutteet ja teknologian kehitys otetaan riittävällä tavalla huomioon.

AVAINSANAT: korvausvastuu, virkavastuu, julkinen valta, standardisäännös, ennaltaehkäisy ja hyvittäminen.

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Yleisesti	6
1.2	Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaus	11
1.3	Tutkielman metodit ja lähteet	12
1.4	Tutkielman rakenne	13
2	Julkinen valta, virkavastuu ja yksityistäminen	15
2.1	Julkinen valta	15
2.2	Virkamiehen vastuu	16
2.3	Yksityistäminen	18
2.4	Virkavastuun tulevaisuus	21
3	Vahingonkorvausvelvollisuus	26
3.1	Vahingonkorvausoikeudesta yleisesti	26
3.1.1	Vahingonkorvausoikeudelliset vastuun muodot	27
3.2	Vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu	30
3.2.1	Yleisesti	30
3.2.2	Vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu muulle kuin virkamiehelle	33
3.3	Julkisyhteisön korvausvastuu	34
3.3.1	Isännänvastuu yleisesti	34
3.3.2	Julkisyhteisön isännänvastuu	36
3.4	Vastuun rajoittavat säännökset	39
3.4.1	Standardisäännös	40
3.4.2	Muutoksenhakuvaatimus ja kannerajoitukset	41
3.4.3	Säädösvalmistelu koskien julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta	43
4	Hyvitysjärjestelmät	46
4.1	Kansalliset hyvitysjärjestelmät	46
4.1.1	Valtiokonttorin toimivalta	46
4.1.2	Eduskunnan oikeusasiamiehen hyvityssuosituks	47
4.2	Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö	53

4.2.1	Vahingonkorvausvastuun arviointi suhteessa EIT:n vaatimuksiin	57
4.3	Vahingonkorvausvastuu Euroopan unionissa	58
4.4	Erinäisiä erityislakeja	62
4.4.1	Syyttömästi vangittu tai tuomittu	62
4.4.2	Pitkittänyt oikeudenkäynti	63
5	Lopuksi	66

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
HLL	Hallintolainkäyttölaki 586/1996
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
PL	Perustuslaki 731/1999
RL	Rikoslaki 39/1889
TSL	Työsopimuslaki 55/2001
VirkamL	Valtion virkamieslaki 750/1994

1 Johdanto

1.1 Yleisesti

Vahingonkorvausoikeus on yksi oikeusjärjestelmämme osa-alueista, mutta oikeudelliselta määritelmänään vahinko ei ole yksiselitteinen. Määritelmä vahingosta pohjautuu vahingonkorvausoikeudessa kahteen eri tapahtumakulkuun siten, että kysymys on odotetun ja sattuneen tapahtumakulun välisestä erotuksesta.¹ Oikeuskirjallisuudessa korvausvastuu muodostuu usein vahingonaiheuttajalle ja vahinko ymmärretään tällöin vahingonkärsijän oikeusaseman loukkaamiseksi.²

Korvausvelvollisuus edellyttää aiheutuneen vahingon lisäksi vastuuperustetta ja syy-yhteyttä, pelkkä aiheutunut vahinko ei siten riitä korvausvelvollisuuden syntymiselle. Ilman toisen (oikeudellista) vastuuperustetta on vahingonkärsijän itse vastattava vahingosta. Lisäksi vahingon ja vastuuperusteen tulee olla riittävässä syy-yhteydessä. Oikeuskirjallisuuden mukaan juuri vastuuperusteen avulla on pyritty jäsentämään vahingonkorvausoikeutta.³

Suomen perustuslain (PL 734/1999) 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa tulee noudattaa tarkoin lakia. Oikeusjärjestelmämme yhtenä merkittävänä osa-alueena on pidettävä luottamusta julkiseen valtaan. Julkisen vallan käyttö on sidottu lakiin ja viranomaiset toimivat erityisellä vastuulla, virkavastuulla. Viranomaisten tulee siten noudattaa lakia tarkoin esimerkiksi, jos kyse on yksityisen etua koskevasta päätöksestä eli tilanteesta, jossa käytetään julkista valtaa. Menettelyn tulee perustua virkamiesoikeuden tärkeimpiin säädöksiin, esimerkiksi virkamieslakiin (750/1994), virkamiesasetuksiin ja alakohtaisiin säädöksiin.⁴ Tästä

¹ Ståhlberg & Karhu, 2013, s. 9.

² Parviainen, 2010, s. 67. Vahinko on seuraus ulkoisen tekijän aiheuttamasta odottamattomasta ja epäedullisesta muutoksesta, joka voi muun muassa kohdistu henkilön taloudelliseen etuun taikka terveyteen.

³ Ståhlberg & Karhu, 2013, s. 71–72.

⁴ Bruun, Mäenpää & Tuori, 1995, s. 36–37.

huolimatta julkisen vallan käytössä ja julkisessa toiminnassa voi aiheutua vahinkoa yksityiselle.

Valtion virkamiehen taikka viranomaisen laiminlyönnistä tai virheestä voi aiheutua vahinkoa, josta valtio ja sen yksittäinen virkamies ovat vastuussa vahingonkorvauslain (412/1974) tai jonkin erityislain nojalla. Julkisyhteisöjen korvausvelvollisuutta on pidetty uudehkona ilmiönä oikeusjärjestelmässämme, koska vahingonkorvausoikeuden on oikeuskirjallisuudessa katsottu pohjautuneen alun perin kahden tasavahvan ja yksityisen toimijan välille. Siten vahingonkorvausoikeuteen ei alun perin ole lukeutunut vahingot, jotka ovat muodostuneet yksityisen ja julkisen vallan käyttäjän välisessä suhteessa.⁵

Sen lisäksi, että julkisyhteisöjen korvausvelvollisuutta ei ole aina täysin tunnistettu osaksi vahingonkorvausoikeutta, on tämän sektorin korvausvelvollisuutta tarkasteltaessa huomioitava, että niin julkishallinto kuin virkamiehet toimivat eri toimialoilla laaja-alaisesti. Toisaalta ja ehkä myös edellä mainitusta johtuen, riski viranomaisen toiminnassa aiheutuneista vahingoista on nyky-yhteiskunnassa yhä korostuneempi, koska käsiteltävien asioiden laatu on yhä monimutkaisempi ja sovellettavien säännöksiä määrä on lisääntynyt, mutta käytettävissä olevat resurssit voivat olla niukat.⁶ Huomioiden vastuuperusteen merkityksen vahingonkorvausoikeudessa ja julkisyhteisön korvausvelvollisuuden erityispiirteet virkamiehen vahingonkorvausvastuun tarkastelu oikeusjärjestelmässämme on tarpeellista.

Julkisyhteisöjen vahingonkorvausvelvollisuutta ei ole mahdollista tarkastella erillään virkamiehen virkavastuusta, joka on yleistä oikeudellista vastuuta tiukempaa, erityistä vastuuta. Virkavastuuta on perusteltu sillä, että julkista valtaa käyttävät juuri virkamiehet. Virkamiehet päättävät yksityisten eduista, oikeuksista sekä velvollisuuksista. Julkista valtaa käyttäessään virkamiehiltä vaaditaan muuan muassa puolueettomuutta, tehtävien asiallista hoitamista sekä asemansa ja tehtäviensä mukaista käytöstä.⁷ Koska virkamiehet

⁵ Hakalehto-Wainio, 2010, s.14.

⁶ Hakalehto-Wainio, 2009, s. 587.

⁷ Kulla & Koskinen, 2019, s. 327.

voivat päättää merkityksellisiä asioita yksilön kannalta, on ymmärrettävää, että vastuu on suurempi ja erilainen kuin yksityishenkilöllä esimerkiksi omassa työsuhteessaan.

Henkilön ja valtion välinen suhde on lähtökohtaisesti epätasa-arvoisessa asemassa. Valtion sisällä henkilön oikeuksien toteutuminen riippuukin yksin valtion toimista. Jos valtio ei toteuta tai ei halua toteuttaa velvoitteitaan henkilöä kohtaan, henkilöllä ei ole valtion sisällä mahdollisuutta pakottaa valtiota toimiin. Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ovat ihmisoikeussopimuksessa luovuttaneet ihmisoikeustuomioistuimelle osan omasta suvereniteetistaan. Järjestelyllä pyritäänkin turvaamaan henkilön keskeisten oikeuksien toteutuminen riippumatta valtion muista intresseistä.⁸ Kyse ei ole siten ainoastaan kansallisen lainsäädännön, vahingonkorvauslain, soveltamisesta.

Yksilön oikeus korvaukseen virkamiehen aiheuttamasta vahingosta on johdettavissa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS 63/1999) 13 artiklasta. Artiklan mukaan jokaisella, jonka oikeuksia ja vapauksia on loukattu, tulee olla käytettävissään tehokas oikeussuojakeino siinäkin tapauksessa, että julkisyhteisö ja virkamies on loukkauksen tekijä. Vaatimus riittävästä hyvityksestä sisältyy myös artiklaan.

Tämä harkinnanvaraisen korvauksen tuomitseminen ei edellytä vahingonaiheuttajan tuottamusta. Kyse on niin vahingonkorvausoikeudellisesta kuin että rangaistuksellisesta korvauksesta. On toisaalta huomioitava vahingonkorvausvelvollisuutta tarkasteltaessa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytäntöä sisältää laajemman vahinkokäsitteen, eikä kansallisessa oikeusjärjestelmässä suojata kaikkia niitä intressejä, joille EIT antaa ratkaisukäytännössään suojaa.⁹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen

⁸ Uoti, 2004, s. 27 alaviitteineen.

⁹ Ståhlberg & Karhu, 2013, s. 250–251. Artiklan 41 mukaisesti ihmisoikeussopimuksen mukainen hyvitys vain täydentää kansallista korvausvastuuta ja kansalliset oikeuskeinot tulee käyttää ensin korvauksen saamiseksi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen hyvitys sisältää niin aineellisen kuin aiheettoman vahingon. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin onkin tuominnut usein Suomen valtion korvausvelvolliseksi aiheettomasta vahingosta, kuten myös korkein oikeus kansallisella tasolla.

ratkaisukäytännössä on täsmennetty muun muassa määritelmä siitä, minkälaisia oikeus-
suoja keinoja on pidettävä tehokkaina¹⁰, minkä vuoksi tutkielmassa tarkastelen myös
EIT:n ratkaisukäytäntöä.

Vahingonkorvauslaissa säädetään julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuuden perus-
teista, mutta se ei kuitenkaan koske sopimukseen perustuvaa tai muussa laissa säädettyä
korvausvastuuta. Esimerkiksi Euroopan unionin oikeus ja unionin tuomioistuimen oi-
keuskäytäntö määrittävät tämän oikeuden rikkomisen aiheuttaman vahingonkorvaus-
vastuun.¹¹

Tarkastelen tutkielmassani ainoastaan korvausoikeudellista puolta vahingosta eli vahin-
gonkorvausoikeudellista virkavastuuta¹², mutta virkamiehen menettelystä säädetään
myös muualla lainsäädännössämme, muuan muassa rikoslaissa (RL 39/1889). Rikosoikeudellisen virkavastuun mukaisesti virkavelvollisuuden vastaisesta teosta taikka laimin-
lyönnistä on säädetty rangaistusuhka.¹³ Virkavastuun rikosoikeudellisesta soveltamis-
alasta ja perusteista säädetään rikoslain 40 luvussa. Rikoslain 40 luku sisältyy seuraavat
virkarikokset: lahjuksen ottaminen (RL 40:1), törkeän lahjuksen ottaminen (RL 40:2), lah-
jusrikkomus (RL 40:3), lahjuksen ottaminen kansanedustajana (RL 40:4), törkeän lahjuk-
sen ottaminen kansanedustajana (RL 40:4a), virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuk-
sellinen virkasalaisuuden rikkominen (RL 40:5), virka-aseman väärinkäyttäminen (RL
40:7), törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen (RL 40:8), Euroopan unionin varojen vää-
rinkäyttö kansanedustajana (RL 40:8a), törkeä Euroopan unionin varojen väärinkäyttö
kansanedustajan (RL 40:8b), virkavelvollisuuden rikkominen (RL 40:9) ja tuottamukselli-
nen virkaverkollisuuden rikkominen (RL 40:10). Virkavastuu käsitteenä voikin tarkoittaa
joko ankarinta muotoaan eli rikosoikeudellista vastuuta tai myös kurinpidollista vastuuta
taikka vahingonkorvausoikeudellista vastuuta,¹⁴ joka on tämän tutkielman keskiössä.

¹⁰ Jääskeläinen, 2011, s. 431-441, s. 431.

¹¹ Mäenpää, 2013, s. 450.

¹² Tätä termiä on käyttänyt muun muassa Keravuori-Rusanen, 2008.

¹³ Koskinen & Kulla, 2019, s. 332.

¹⁴ Koskinen & Kulla, 2019, s. 329.

Virkavastuuta on mahdollista tarkastella niin yksityisen kuin virkamiehen sekä julkisyhteisön kannalta, minkä pyrin huomioimaan ja tuomaan esille tässä tutkielmassa. Esimerkiksi yksityiselle olisi tärkeää saada täysi korvaus julkisyhteisön toiminnasta aiheutuneesta vahingosta riippumatta siitä, mikä on virheellisesti toimineen henkilön palvelusuhteen laatu tai onko kyse esimerkiksi digitaalisen kehityksen myötä automaattisesta päätöksenteosta. Virkamiehelle on tärkeää, ettei mikään virkavastuun muodoista muodostu kohtuuttoman ankaraksi ja toisaalta virkamiehen oikeussuoja tulee olla turvattu. Julkisyhteisön kannalta on keskeistä, että virkamiehet ovat asiantuntevia ja puolueettomia. Virkavastuu estää ennakoita myös törkeitä väärinkäytöksiä. Törkeänä väärinkäytöksenä on pidettävänä korruptiona. Virkavastuuta tuleekin ymmärtää ja tarkastella tilannekohtaisesti.¹⁵ Virkavastuussa voidaan nähdä olevan, kuten vahingonkorvausoikeudessaakin, kaksi tehtävää. Virkavastuun tehtävänä on ennaltaehkäistä virheitä ja väärinkäytöksiä, mutta myös oikeuttaa hyvitykset asianmukaisesti. Virkavastuun tulee olla oikeusjärjestelmässämme uskottavaa ja tosiasiallista.

Vaikutelma virkamieshallinnosta on muuttunut nyky-yhteiskunnassa, kun julkiset tehtävät ovat laajentuneet ja moninaistuneet. Julkinen sektori on samalla uusiutunut muun muassa siten, että julkisen hallinnon tehtäviä on annettu muulle kuin viranomaisille. Puhutaan yksityistämisestä, jolla voi olla myös oikeudellista merkitystä yksilölle.¹⁶ Jotta yksilön oikeus korvaukseen tulee tutkielmassa riittävällä laajuudella tarkasteltua, käsittelemme tutkielmassa lyhyesti myös yksilön oikeutta korvaukseen vahingosta, joka on aiheutunut tilanteessa, jossa julkista valtaa on siirretty muulle kuin viranomaiselle.

Nyky-yhteiskunnan ja samalla julkisen sektorin kehitys ei ole kuitenkaan rajoittunut vain edellä mainittuun yksityistämiseen. Digitalisaatio merkitsee ja sen myös halutaan merkitsevän muutosta julkisyhteisölle. Tarkastelen lyhyesti tutkielmassa automaattisen päätöksenteon merkitystä vahingonkorvausoikeudelliselle virkavastuulle. Todettakoon, että yhteiskunnassamme olisi tarvetta laajemmalle tutkimustyölle tästä aiheesta.

¹⁵ Koskinen & Kulla, 2019, s. 328.

¹⁶ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 12.

1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaus

Eri toiminnoissa ja toimijoiden vuoksi voi nyky-yhteiskunnassa aiheutua monenlaista vahinkoa ja tässä tutkielmassa tarkastellaan yhtä oikeusjärjestelmämme kannalta merkityksellistä kysymystä eli kysymystä siitä, millainen on korvausvelvollisuus vahingosta, joka on syntynyt julkista valtaa käyttäen. Vahingonkorvausoikeudessa on monia mielenkiintoisia aihealueita kuten erityislakien alaan kuuluvat vahingot, esimerkiksi ympäristövahingot. Sen tarkasteleminen kuka on vastuussa, on kuitenkin perustavanlaatuinen oikeuskysymys, sillä lähtökohtana vahingonkorvausoikeusjärjestelmässä voidaan pitää olettamusta siitä, että ellei vahingonkärsijä pysty osoittamaan, että laissa säädetty vahingonkorvausvastuun edellytykset täyttyvät, jokaisen on kärsittävä itse vahinkonsa.¹⁷ Vahingonkorvausoikeudessa onkin kysymys siitä, miten vahinko jaetaan vahingonkärsijän ja vahingon aiheuttajan välillä.

Julkisen hallinnon merkitys sekä toisaalta sen toimintamuodot ovat muuttuneet yhteiskunnassamme vahingonkorvauslain säätämisen jälkeen. Näin ollen kansalaisen oikeutta korvaukseen virkamiehen aiheuttamasta vahingosta eli vahingonkärsijän oikeussuojaa on syytä tarkastella. Kysymys on siitä, kuka on vastuussa ja toisaalta, kuka on korvausvelvollinen aiheutuneesta vahingosta. Vastuu ja korvausvelvollisuus ovat kytköksissä toisiinsa, mutta eivät kuitenkaan merkitse välttämättä oikeudellisesti samaa asiaa. Näiden instituutioiden ero näkyy myös virkamiehen vahingonkorvausoikeudellisissa kysymyksissä. Tavoitteenani on tutkielmassa muodostaa kokonaiskuva yksilön oikeudesta korvaukseen, kun vahinko on aiheutunut julkista valtaa käyttäen.

Tutkielmassa tarkastelen ensinnäkin sitä, miten yksilön oikeus vahingonkorvaukseen julkisen vallan käytön aiheuttamasta vahingosta toteutuu. Lisäksi tarkastelen lyhyesti, miten tähän oikeuteen vaikuttaa se, että julkista valtaa on siirretty muulle kuin viranomaiselle ja automaattisen päätöksenteon vaikutusta vahingonkorvausoikeudelliselle virkavastuulle sekä erilaisia hyvitysjärjestelmiä. Pyrin vastaamaan tutkimuskysymyksiini

¹⁷ Hakalehto-Wainio, 2010, s. 9.

avaamalla julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun oikeudellista puolta, vastuussa esiintyviä mahdollisia ongelmia sekä tarkastamalla konkreettisesti hyvitysjärjestelmiä. Lisäksi argumentaation syventämiseksi tarkastelen eräitä erityislakia julkisyhteisön korvausvelvollisuudesta. Tässä tutkielmassa ei käsitellä erikseen kunnallisen viranhaltijan vastuuta.

1.3 Tutkielman metodit ja lähteet

Tutkielmani metodi on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Tutkin ja systematisoin voimassa olevaa vahingonkorvausoikeudellisia säännöksiä niin lainsäädännön kuin oikeuskirjallisuuden sekä -käytännön valossa. Tavoitteena on tutkielmassa systematisoida ja selvittää kattavasti vahingonkärsijän oikeutta saada korvausta vahingosta, tähän oikeuteen liittyvistä hyvitysjärjestelmistä sekä pohtia esiin tulleita seikkoja julkisen vallan käytöstä aiheutuneesta vahingosta.

Tutkimusnäkökulmani vuoksi lähdeaineistoni koostuu lähinnä kotimaisesta oikeustieteellisestä kirjallisuudesta ja esitöistä. Yksikön oikeus korvaukseen julkisen vallan aiheuttamasta vahingosta on kuitenkin perustuvanlaatuinen oikeus, joka tunnustetaan myös kansainvälisessä oikeudessa ja Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa. Näin olen käsitellen tarvittavilta osin myös kansainvälisiä lähteitä, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä.

Vahingonkorvauslaki tuli voimaan vuonna 1974 yleislakina ja lakia on uudistettu useasti. Vahingonkorvausoikeudessa erityissääntely on yleistä ja tämä on otettava huomioon, kun arvioidaan vahingonkorvauslakia ja sen soveltamista. Korvausvastuuseen liittyy myös sekä perusoikeudet että perusoikeusmyönteinen tulkinta.¹⁸ Eduskunnan oikeusasiamies on todennut, että julkisen vallan käytössä aiheutuneiden vahinkojen korvauskysymys on perus- ja ihmisoikeuksiin selvästi kytköksissä.¹⁹ Perustuslakivaliokunta

¹⁸ Hemmo, 2005, s. 15–16.

¹⁹ Dnro 2877/5/10.

onkin nostanut esiin muun muassa automaattisen päätöksentekomenettelyn vaikutukset virkavastuulle, jota käsittelem lyhyesti tässä tutkielmassa.

Tutkielman aiheen kannalta eräs merkityksellinen erityislaki on laki syyttömästi vangitulle tai tuomitulle maksettavasta korvauksesta (422/1974). Henkilö, joka on aiheettomasti pidätetty tai vangittu rikoksen johdosta, saattaa olla oikeus saada korvausta vapauden menetyksestä valtiolta. Korvausoikeus koskee esimerkiksi vapaudenmenetyksen aiheuttamaa kärsimystä, ja oikeus korvauksen voi muodostua silloin, kun laillisia edellytyksiä ei ole ollut yksilön pidättämiseen taikka vangitsemiseen.²⁰

Oikeuskäytäntö on vahingonkorvausoikeudessa tärkeässä asemassa ja oikeuskäytännössä on muodostunut eräitä ratkaisulinjoja, jotka ovat osaltaan täydentäneet tai muuttaneet vahingonkorvauslain normistoja. Oikeuskäytännössä on esimerkiksi asetettu vahingonaiheuttajalla ankara vastuu huolimatta siitä, että lain säännöstä ei ole ollut.²¹

1.4 Tutkielman rakenne

Aloitin tutkielmani tarkastelemalla taustaksi virkavastuuta ja julkista valtaa yleisellä tasolla. Tutkimuskysymykseni vuoksi tarkastelen yksilön oikeutta korvaukseen niin tavanomaisessa julkisyhteisön toiminnassa kuin toiminnassa, jossa julkistaa valtaa on annettu muulle kuin viranomaiselle. Nyky-yhteiskunnassa digitalisaatio on merkittävässä asemassa ja tämän yhteiskunnan kehitykseen, sen mahdollisuuksiin ja toisaalta haasteisiin, tulee julkisyhteisöinkin varautua. Tarkastelen tutkielmassa lyhyesti myös automaattista päätöksentekoa.

Virkamiehen vahingonkorvausvastuuseen liittyy läheisesti julkisen yhteisön vastuu työnantajana vahingosta, josta käytetään oikeudellisesti termiä isännänvastuu. Tarkastelen

²⁰ https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/korvaus-ja-vahinkopalvelut/syyttomasti-vangittujen-ja-tuomitujen-korvaukset/#yleista_edellytykset-korvauksen-saamiselle.

²¹ Saarnilehto, Hemmo & Kartio, 2001, s. 469.

myös tämän vastuun muotoa tutkielmassa lyhyesti. Tutkielman neljännessä luvussa tarkastelen oikeusjärjestelmämme erilaisia hyvitysjärjestelmiä sekä kansainvälisiä vaatimuksia yksilön oikeuteen korvaukseen julkisen yhteisön aiheuttamasta vahingosta.

Lisäksi käyn lopuksi läpi eräitä erityislakeja liittyen valtion varoista myönnettävään hyvitykseen. Tutkielmani lopuksi esitän näkemykseni yksikön oikeudesta korvaukseen julkisen yhteisön aiheuttamasta vahingosta ja tämän riittävydestä.

2 Julkinen valta, virkavastuu ja yksityistäminen

2.1 Julkinen valta

Perustuslaissa on määritelty julkisen vallan käsite, joka asettaa rajat valtiollisen toiminnan sallituille muodoille ja siten vallankäytölle. Perustuslain täydellisyyperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee viime kädessä pohjautua perustuslakiin.²² Myös vahingonkorvauslakia tulee tulkita perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti.

Julkisen vallan käsite on monimerkityksellinen, eikä käsitettä voida välttämättä täsmällisesti oikeudellisesti määrittää. Julkinen valta voi olla subjekti sekä toisaalta toimintaa. Organisatorisena käsitteenä julkinen valta on toimija eli subjekti, jota sitoo perustuslain säännökset. Julkisella vallalla, joka muodostuu julkisyhteisöistä ja niiden viranomaisista, on siten velvollisuuksia ja oikeuksia. Tässä tutkielmassa julkisella vallalla tarkoitetaan pääasiallisesti viranomaisorganisaation toimivaltaa. Tutkielman aiheen kannalta huomionarvoista on, että käsitteenä julkinen valta kirjoitettiin lainsäädäntöömme juuri vahingonkorvauslain säätämisen yhteydessä. Nyky-yhteiskunnassa julkista valtaa pidetään eräänä keskeisimmistä perustuslain tulkintaa ja soveltamista ohjaavana käsitteenä.²³ Yksilön kannalta merkityksellistä onkin se, että käytetäänkö häneen julkista valtaa vai ei. Näin on myös vahingonkorvausoikeudessa.

Viranomaistoiminnalle keskeistä on oikeus julkisen vallan käyttöön. Oikeusjärjestelmämme peruslähtökohtana voidaan pitää sitä, että ainoastaan hallintoelimellä tai virkasuhteessa olevalla henkilöllä on oikeus tehdä yksipuolisesti päätös toimista, jotka vaikuttavat yksityisen oikeusasemaan. Näin ollen vain viranomainen taikka virkamies on toimi-

²² Koivisto 2014/5, s. 675–694, s.677. ja HE 1/1998 vp, s. 6.

²³ Koivisto 2014/5, s. 675–694 s. 681-682 ja Kervauori-Rusanen 2008, s. 100-101.

valtainen yksipuolisesti tekemään sitovan päätöksen koskien yksityisen oikeuksia ja vapauksia.²⁴ Julkisen vallan käyttö voidaan määritellä päätökseksi, teoksi tai toimenpiteeksi, johon julkisyhteisöllä on oikeus vain säännöksen nojalla, joilla voidaan rajoittaa yksilön perusoikeuksia. Tämä on selkeää muun muassa päätöksissä koskien kansalaisten vapautta.²⁵ Koska päätökset voivat koska yksilön perusoikeuksien rajaamista, on oikeus korvaukseen esimerkiksi virheellisestä päätöksestä yksilön näkökulmasta tärkeä.

Vahingonkorvausoikeudessa julkisen vallan tulkinta on kohdistunut yksityisen etuun ja luottamuksensuojaan. Vahingonkorvausoikeudessa julkisen vallan käyttö nähdään siten laajempaan kuin esimerkiksi rikosoikeudessa, kun vahingonkorvausoikeuden keskeinen tavoite on turvata vahingonkärsijälle kohtuullinen korvaus.²⁶ Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä ja 5 luvun 1 §:n periaatteen nojalla julkisyhteisön tulee korvata virheestä taikka laiminlyönnistä aiheutunut vahinko julkista valtaa käyttäessä. Vahingonkorvauslaissa julkisen vallan käyttö on käsillä eritoten silloin kuin vahinko aiheutuu päätöksestä, toimenpiteestä tai teosta, johon julkisyhteisöllä on oikeus, sellaisten normien perusteella, joilla rajoitetaan yksityisten perusoikeuksia.²⁷

2.2 Virkamiehen vastuu

Virkamies on julkisen vallan käyttäjä ja virkamieslain 1 §:n 1 momentin mukaan virkamies on julkisoikeudellinen palvelussuhde. Virkamies on siis valtion työntekijä. Virkamiehen yleissäädöksiä ovat virkamieslaki ja virkamiesasetus. Virkamieslain neljännessä luvussa on virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet. Tavallisesta työsuhteesta virkasuhde eroaa eritoten juuri julkisen vallan käytön perusteella.²⁸

²⁴ Mäenpää, 2003, s. 15.

²⁵ Hakalehto-Wainio, 2010, s. 19.

²⁶ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 111.

²⁷ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 111 alaviitteineen.

²⁸ Bruun ym. 1995, s. 125.

Kuten edellä on todettu, virkamieheltä odotetaan erityistä vastuuta ja virkavastuu onkin perustuslaista johdettavissa. Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään lainalaisuus ja lakisidonnaisuuden periaatteesta:

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Nämä periaatteet luovat oikeusvaltion. Toiminnan on oltava lainmukaista, koska muuten yhteiskuntajärjestelmä ei olisi tosiasiallisesti oikeusvaltio. Hallinnon lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden periaatteet edellyttävät virkamieheltä lainmukaista menettelyä, mutta toisaalta nämä periaatteet myös suojaavat virkamiestä.

Virkavastuu on terminä monitahoinen kuten edellä on esitetty. Oikeuskirjallisuudessa tuodaan esiin myös tosiasiallinen vastuu, joka ei ole oikeudellista, vaan vastuuta tarkastellaan suhteessa laadullisiin periaatteisiin. Virkamiehen tosiasiallista vastuu on oikeudellista vastuuta laajempi ja sitä tarkastellaan virkamiesetiikan, hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden ja menettelyn tarkoituksenmukaisuuden valossa.²⁹

Virkavastuu on mahdollista määritellä laajennettuna ja tehostettuna oikeudellisena vastuuperusteena, joka pohjautuu virka-asemaan ja viranomaisen tehtäviin. Vakiintuneesti on katsottu, että oikeus käyttää julkista valtaa on virkavastuulla toimivalla virkamiehellä. Virkamiehenä toimiminen edellyttää erityistä lainalaisuusperiaatteen noudattamista, julkista luotettavuutta ja objektiivisuutta. Oikeudellinen vastuu on julkista valtaa käyttäessä ankarampaa, kun virkamies toimii virkavastuulla. Virkavastuun on pohjaututtava lainsäädännökseen. Virkamieslain lisäksi niin vahingonkorvauslain kuin rikoslain säännökset muodostavat virkavastuun perusteet ja muodot.³⁰

Korkeimman oikeuden (KKO) ratkaisun KKO 2012:81 mukaan perus- ja ihmisoikeuksien tehokas toteutuminen edellyttävät oikeutta korvaukseen merkittävästä perus- ja ihmisloukkauksesta myös sellaisessa tilanteessa, jossa viranomainen ei ole toiminut

²⁹ Koskinen & Kulla, 2013, s. 256–258.

³⁰ Bruun ym. 1995, s. 211.

tahallisesti. Virkamiehen vahingonkorvausvastuun sääntely pohjautuu perustellusti aina perustuslakiin saakka.³¹

2.3 Yksityistäminen

Kun tarkastellaan virkavastuuta ja julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuutta, on tärkeää, että otetaan huomioon julkisen vallan muodot ja kehitys kokonaisvaltaisesti. Sellaista vahingonkorvausinstituutiota, joka huomioisi vain perinteiset julkisen vallan toimijat, ei olisi pidettävä riittävänä. Erityisesti vahingonkorvausoikeuden reperatiivinen näkökohta eli aiheutuneiden vahinkojen hyvittäminen edellyttää, ettei toiminnan harjoittajan muoto olisi vastuuta rajaava.

Kuten edellä on todettu, nyky-yhteiskunnassa myös julkisen vallan käyttö voi sisältää erilaisia toimintamuotoja ja -tapoja. Valtiosääntöoikeudessa on katsottu rajoitetusti hyväksyttävänä, että julkisia tehtävien annetaan viranomaisorganisaation ulkopuolelle.³² Tällöin puhutaan yksityistämisestä. Merkittävin säännös koskien yksityistämisestä on perustuslain 124 §:n, jonka mukaan

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisten hallintotehtävien hoitamiseen liittyy perustuslaissa säädettyjä vaatimuksia oikeusturvasta sekä hyvän hallinnon toteuttamisesta. Julkisen hallintotehtävän käsite on laaja perustuslain 124 §:ssä. Lain esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan laajaan hallinnollisten tehtävien muodostamaan kokonaisuuteen, johon lukeutuu muun

³¹ KKO 2012:81 s.16.

³² Keravuori-Rusanen, 2008, s. 18.

muassa lakien toimeenpanoa sekä tehtäviä, jotka liittyvät yksityisten henkilöiden ja organisaatioiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon.³³ Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan käsite on laaja. Kyse ei ole pelkästään perinteisen julkisen vallan käyttöä sisältävistä tehtävistä ja perustuslain 124 §:n katsotaan soveltuvan useisiin toimintamuotoihin, myös yksityisiin organisoituihin toimintamuotoihin ja tehtäviin.³⁴

Yksityistäminen eli julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle, on kuitenkin oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Oikeusvaltiollinen näkökohta korostaa osaltaan, että tulee ottaa huomioon yksilön oikeusturva osana tarkoituksenmukaisuusharkintaa yksityistämisessä.³⁵ Osana tätä oikeusturvaa on myös yksilön oikeus korvaukseen vahingosta.

On syytä todeta, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain 124 §:n ydinfunktiona voidaan pitää demokraattisen päätöksenteon turvaamista sekä sen varmistamista, ettei keskeiset oikeusvaltiolliset periaatteet vaarannu yksityistämisen seurauksena. Toisaalta 124 § sisältää myös oikeutuksen sille, että julkisia tehtäviä voidaan antaa muillekin kuin viranomaisille.³⁶

Ennen 1.3.2000 voimaantullutta perustuslakia lainsäädännössä ei säädetty nimenomaisesti julkisten hallintotehtävien yksityistämisestä. Tästä huolimatta oikeusjärjestelmässämme noudatettiin valtiosääntöoikeudellista virkamieshallintoperiaatetta, jonka mukaan yhteiskunnassamme julkista valtaa voivat käyttää ainoastaan viranomaiset ja niiden

³³ HE 1/1998 vp: s. 7.

³⁴ Länsineva & Koillinen, 2010, Kulla 1950 – 28/8 – 2010, s. 443–475. Turun yliopisto. 452–453 ja viitatus perustuslakivaliokunnan lausunnot.

³⁵ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 320.

³⁶ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 261.

virkamiehet. Kun asiasta säädettiin nimenomaisesti perustuslaissa, tavoitteena oli korostaa eritoten sitä, että viranomaisten tulee hoitaa julkiset hallintotehtävät ja siten julkisia hallintotehtäviä on mahdollista antaa vain rajoitetusta muille kuin viranomaisille.³⁷

Perustuslain 124 § muodostaa yksityistämisellä oikeudelliset kehykset, kun säännös sekä sallii että rajoittaa yksityistämistä.³⁸ Yksityistäminen tulee siis tehdä lailla tai lain nojalla eli toiminnan tulee perustua toimivaltasäännökseen. Lisäksi yksityistämisen tulee olla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Lainsäädännön yhtenä ensisijaisena tehtävänä on määrittää legitimiin hallinnon ehdot demokraattisessa oikeusvaltiossa. Nämä tulkinnat voivat myös mahdollistaa paljon muutoksia.³⁹

Perustuslain 124 §:llä ei ole varsinaista vastakappaletta muissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä.⁴⁰ Euroopan unionin oikeus ei sinänsä estä julkisten hallintotehtävien antamista viranomaisorganisaation ulkopuolelle ja kansallisen hallinnon muodostaminen on osa jäsenvaltioiden prosessiautonomiiaa. On kuitenkin huomioitava, että unionin oikeuden tehokkuusperiaate edellyttää, että unionin oikeuden asianmukaisuus on jäsenvaltiossa taattu.⁴¹ Yksityistäminen ei siten voi merkitä esimerkiksi unionin oikeussäännösten vastaista menettelyä.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan oikeusturvan sekä hyvän hallinnon vaatimusten varmistaminen perustuslain 124 §:n mukaisen merkityksen edellytyksenä on, että julkisten hallintotehtävien yhteydessä toimitaan hallinnon yleislakien mukaisesti sekä että toimijat toimivat virkavastuulla.⁴² Näin ollen muun muassa hallintolaki (434/2003) velvoittaa lain 2 §:n mukaan yksityisiä toimijoita, kun ne hoitavat niiden hoi-

³⁷ HE 1/1998 vp: s.178–179.

³⁸ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 262.

³⁹ Koivisto, 2014, s. 677.

⁴⁰ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 267.

⁴¹ Keravuori-Rusanen, 2008: s. 270.

⁴² PeVL 20/2006 vp. 2. Ks. myös PeVL 46/2002 vp, s. 9–10, PeVL 33/2004 vp, s. 7, PeVL 11/2006 vp. Ks. myös PeVL 3/2009 vp. s. 4–5.

taessa julkisia hallintotehtäviä. Hallintolaki sisältää hyvän hallinnon vaatimukset. Hallinnon oikeusperiaatteisiin lukeutuu tasapuolinen kohtelu sekä se, että toimivaltaa käytetään vain laissa hyväksyttäviin tarkoituksiin. Hallintolaki sisältää myös säännökset siitä, miten viranomaisen tulee käsitellä asiat hyvän hallinnon mukaisesti. Hallintolain mukaan asianosaista tulee kuulla ja päätökset ovat perusteltava.

Todettakoon tässä yhteydessä, että niin valtioneuvoston oikeuskanslerin kuin eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta kohdistuu viranomaisten toiminnan lisäksi niihin yksityisiin toimijoihin, jotka hoitavat julkisia tehtäviä. Näin ollen laillisuusvalvojen toimivalta kattaakin laaja-alaisesti tällaisen toiminnan siitä huolimatta, että kyse ei olisi julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai virkavastuulla harjoitettavasta toiminnasta.⁴³ Tässä tutkielmassa tarkastelen kuitenkin oikeutta korvaukseen vahingosta, enkä syvenny näin ollen laillisuusvalvojen rooliin tässä yhteydessä. Laillisuusvalvojen toiminnalla voi olla suurikin merkitys, sillä niiden antamien ratkaisujen pohjalta viranomaiset voivat esimerkiksi joutua muuttamaan omia käytäntöjään. Kun puhutaan hyvän hallinnon toteutumisesta, kyse ei ole pelkästä vahingonkorvausoikeudesta, vaan muillakin toimijoilla on suuri merkitys. Nähdäkseni myös näiden instituutioiden merkitys tulisi huomioida, kun pohditaan julkisen vallan vastuuta ja virkavastuuta.

2.4 Virkavastuun tulevaisuus

Julkisyhteisöjen tehtävien yksityistäminen ei ole nyky-yhteiskunnassa enää uusi oikeudellinen ilmiö. Asia on ehkä jopa päinvastainen. Virkavastuulle ja vahingonkorvausoikeudelliselle virkavastuulle asettaa nykyisin erinäisiä haasteita automaattinen päätöksenteko. Automaattinen päätöksenteko mahdollistaa muun muassa sen, että datan kerääminen on helpompaa ja se on myös teknisesti helpommin hyödynnettävissä. Nyky-yhteiskunnan ilmiöitä ovat niin algoritmit kuin tekoälyn kehittäminen. Marinin hallituksen

⁴³ PL 108 § ja 109 § ja laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) sekä laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) 1.1 §. Ks. HE 1/1998, 108 §:n perustelut.

hallitusohjelmaan lukeutuu hallinnon ja yhteiskunnan digitalisaation edistäminen. Hallitusohjelman tavoitteena on kehittää niin säädösympäristöä kuin hallintoa, jotta nämä mahdollistaisivat muun muassa digitalisaation.⁴⁴ Tässä yhteydessä on todettava, että automaattiseen päätöksentekoon ja digitalisaatioon liittyy useita oikeudellisia kysymyksiä. Tällaiseen päätöksentekoon liittyy läheisesti esimerkiksi tietosuoja-asetuksen mukaiset vaatimukset, joita ei tässä tutkielmassa käsitellä.

Eräs oikeudellisesti mielenkiintoinen kysymys on, miten perustuslain 118 §:n mukainen virkavastuu soveltuu, mikäli julkisyhteisö tai julkista valtaa käyttäessä käytetään automaattista päätöksentekoa. En tässä tutkielmassa käsittele tarkemmin, mitä automaattisella päätöksenteolla tarkoitetaan, mutta oikeusministeriö on laatinut esiselvityksen automaattisesta päätöksenteosta. Oikeusministeriön esiselvityksessä automaattisella päätöksenteolla tarkoitetaan prosessia, jossa tietojärjestelmä itsenäisesti tekee hallintopäätöksen niiden tietojen perusteella, jotka tietojärjestelmä on saanut. Ihmisen on mahdollista osallistua menettelyyn esimerkiksi syöttämällä tietoja järjestelmään tai kantaa ottamalla esimerkiksi harkinnanvaraisen säädöksen soveltamisessa. Automatisaatiota on myös mahdollista käyttää ihmisen päätöksenteon tukena, jolloin tietojärjestelmä luonnostelee päätöksen, mutta virkamies tekee lopullisen päätöksen. Aiheen yhteydessä puhutaan osin myös tekoälystä, jolla viitataan järjestelmiin, jotka kykenevät jäljittelemään ihmisälyn ominaisuuksia, kuten esimerkiksi loogista päättelyä.⁴⁵

Myös Euroopan unioni ottaa toiminnassaan huomioon digitaalisen valmiuden. Euroopan komission mukaan tekoälyn avulla on mahdollista saavuttaa ratkaisuja yhteiskunnan monenlaisiin ongelmiin. Teknologiaa tulee kuitenkin käyttää kansalaisten luottamuksen arvoisesti. Euroopan komissio on laatinut normeja teknologian luetettavuuden varmistamiseksi.

⁴⁴ Ks. hallitusohjelmasta sivut 25- 107.

⁴⁵ OM021:00/2020, s. 3.

miseksi. Asetuksella tekoälyä koskevasta eurooppalaisesta lähestymistavasta varmistetaan kansalaisten ja yritysten turvallisuus ja perusoikeudet.⁴⁶ Asetuksen tekoälyjärjestelmän määritelmällä pyritään mahdollisimman teknologianeutraaliin siten, että huomioitaisiin myös tulevaisuuden kehitys ja vaatimukset. Määritelmän tulee kuitenkin olla myös selkeä, jotta oikeusvarmuus varmistetaan.⁴⁷

Määritelmä perustuu erityisesti siihen, että toiminnolla voidaan tuottaa tietynlaisia, ihmisen asettamien tavoitteiden mukaisia tuloksia. Tekoälyjärjestelmät voivat toimia eriasteisesti itsenäisesti. Komission ehdotuksessa todetaan myös, että tekoälyjärjestelmiin tulee kiinnittää eritoten huomiota, kun kyse on esimerkiksi olennaisten julkisten palvelujen ja etujen saatavuudesta taikka käyttämisestä ja joita ihmiset tarvitsevat yhteiskunnassa täysimääräisesti toimiakseen. Yksilöt, jotka esimerkiksi hakevat julkisia etuuksia ja palveluja, ovat useimmiten näistä riippuvaisia ja siten haavoittuvassa asemassa viranomaisiin nähden.⁴⁸ Asetusehdotuksen 3 artiklan mukaan tekoälyjärjestelmä on ohjelmisto, joka on kehitetty käyttäen yhtä taikka useampaa tekniikkaa ja lähestymistapaa. Järjestelmä voi tuottaa tiettyjä ihmisen määrittelemien tavoitteiden saavuttamiseksi tuloksia, jotka vaikuttavat ympäristöihin, joiden kanssa järjestelmä on vuorovaikutuksesta.⁴⁹

Perustuslakivaliokunta on arvioinut automaattista menettelyä lausunnoissaan koskien henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa. Perustuslakivaliokunnan mukaan muun muassa hyvän hallinnon ja virkavastuun valossa on pidettävä ongelmallisena hallintopäätösten tekemistä automatisoidusti. Valiokunta on lausunnossaan esimerkiksi todennut, että on tarkasteltava kuinka automatisoitu päätöksenteko täyttää hallinnon lain-

⁴⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/excellence-trust-artificial-intelligence_fi

⁴⁷ COM (21) 206, s. 13.

⁴⁸ COM (21) 206, s. 28.

⁴⁹ COM (21) 206, s. 42.

alaisuuden ja hallinnon oikeusperiaatteiden vaatimuksia ja toisaalta, miten turvataan oikeusturva ja virkavastuun toteutuminen.⁵⁰ Apulaisoikeusasiamies on katsonut ratkaisussaan, ettei Verohallinnon automatisoidussa verotus- ja päätöksentekomenettelyssä otettu huomioon oikeusturvaa tai virkavastuun asianmukaista toteutumista.⁵¹

Automaattisen päätöksenteon etuna voidaan nähdä muun muassa nopeus ja tehokkuus. Oikeudellisesti merkityksellinen kysymys on kuitenkin se, että kuka on korvausvastuussa, kun automaattisessa päätöksenteossa syntyy virhe. Perustusvaliokunta ei ole katsonut virkavastuun kohdalla riittäväksi, että asiantuntijat, jotka tekevät päätöksen automaattisen päätöksen säännöistä, toimisivat virkavastuulla. Näin ollen valiokunnan mukaan tämännäköinen välillinen virkavastuu päätöksestä ei ole riittävä.⁵² Perustuslakivaliokunta on katsonut, että automatisoidun päätöksenteon on oltava perustuslain 118 §:n vuoksi sekä tarkasti valvottua että oikeudellisesti hallittavissa. Päätöksentekoon tulee olla mahdollisuus viimekädessä liittää virkamiehen vastuu tehdystä virkatoimesta.⁵³

Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ei kuitenkaan selviä, miten automaattisessa päätöksenteossa vastuu voitaisiin kohdentaa.⁵⁴ Pidänkin tärkeänä, eritoten huomioiden digitalisaation kehityksen ja pyrkimyksen tähän kehitykseen julkisen vallankin osalta, että vahingonkorvausoikeudellisen virkavastuun kysymykset on perustellusti katettu.

Oikeusministeriössä onkin käynnissä automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleislainsäädännön valmistelu.⁵⁵ Automaattisen päätöksentekojärjestelmän riskinä on virheellinen päättely, esimerkiksi jos päätöksentekosäännöt on koodattu virheellisesti.⁵⁶

⁵⁰ PeVL 7/2019 vp, s. 9-10.

⁵¹ EOAK /3379/2018, s. 37.

⁵² PeVL 62/18 vp.

⁵³ PeVL 7/2019 vp.

⁵⁴ OM 2020, s. 11.

⁵⁵ OM021:00/2020.

⁵⁶ OM, 2020, s. 4.

Oikeusministeriön arviomuistion mukaan automaattinen päätöksenteko tulisi rajoittaa yleislainsäädännössä tilanteisiin, joissa päätöksentekoon ei liittyisi muun muassa harkintavaltaa. Yleislainsäädännön nojalla automaattinen päätöksenteko voisi pohjautua ainoastaan viranomaisen lainsäädännön päättelysääntöihin, jotka ovat ennalta määritelty. Lisäksi virnaomaisella olisi velvollisuus varmistaa, ettei automaattinen päätöksenteko vaaranna esimerkiksi oikeusturvaa ja perusoikeuksien toteutumista. Erillinen kysymys automaattisessa päätöksenteossa on kuitenkin, miten perustuslain virkavastuu voidaan toteuttaa automaattisen päätöksenteon yhteydessä.⁵⁷

Yksittäisen henkilön kannalta, joka on kärsinyt vahinkoa, tulee kuitenkin huomioida hyvityksen saamisen merkitys suhteessa siihen, voidaanko vahingonaiheuttajaa täsmällisesti yksilöidä. Mietittäessä yksittäisen ihmisen tai yrityksen kärsineen vahinkoa, valtion vahingonkorvausvastuun toteuttamisessa merkittävää ei välttämättä ole virkamiehen, viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan tahon menettelyn virheellisyyden yksilöinti.⁵⁸

⁵⁷ OM, 2020, s. 35-36 alaviitteineen.

⁵⁸ Dnro 2877/5/10.

3 Vahingonkorvausvelvollisuus

3.1 Vahingonkorvausoikeudesta yleisesti

Vahingonkorvausvelvollisuus perustuu aiheutuneeseen vahinkoon, vastuuperusteeseen sekä syy-yhteyteen. Vahingonkorvausoikeuden yhtenä ongelmallisena kysymyksenä on oikeuskirjallisuudessa pidetty syy-yhteyttä, sillä syy-yhteydessä on ensinnäkin ratkaistava se, että vastuun perustana oleva menettely, laiminlyönti tai toiminta on vahingon syy. Lisäksi syy-seuraus-suhteelle asetetaan tietynlaisia laatuvaatimuksia, joiden on täytyttävä. Syy-yhteyden tulee siten olla oikeudellisesti riittävä, jotta vastuu muodostuisi.⁵⁹ Tässä tutkielmassa en kuitenkaan tarkastele sen enemmälti itse vahinkoa tai syy-yhteyttä tiedostaen kuitenkin näiden kahden osa-alueen merkittävyyden vahingonkorvausoikeudellisessa tarkastelussa.

Kun tarkastellaan vahinkojen korvaamista koskevia oikeussääntöjä, on keskiössä tyypillisesti ollut vahingonkorvausoikeus, jonka kulmakivenä voidaan pitää vahingonaiheuttajan vastuuta vahingosta kärsineelle. Nyky-yhteiskunnassa on kuitenkin kyse myös muista korvauskeinoista, joilla aiheutunut vahinko voidaan kompensoida, esimerkiksi erilaisilla sosiaalivakuutusjärjestelmillä.⁶⁰

Vahingonkorvausoikeuden ydin on siinä, millä tavoin vahingon haitalliset seuraukset jaetaan niin vahingonkärsijälle kuin -aiheuttajalle. Näitä haitallisia seurauksia ohjataan vahingonaiheuttajalle vahingonkärsijältä vahingonkorvausvastuun muodossa. Vahingonkorvausvastuu ja sen laajuus pyritään määrittelemään siten, että vahingonkorvausvastuun tavoitteet toteutuisivat. Vahingonkorvausoikeuden tavoitteet ovat herättäneet laajaa keskustelua yhteiskunnassamme. Vahingonkorvausvastuulla on kaksi selkeää tavoitetta, tarkoitusta.

⁵⁹ Ståhlberg & Karhu, 2013, s. 11.

⁶⁰ Hemmo, 2005, s. 1.

Preventiivinen vaikutus on ennaltaehkäisevää ja toisaalta myös yleisesti moraalialla ylläpitävää vaikutusta. Erityispreventiivinen vaikutus muodostuu silloin, kun henkilö pyrkii korvausvastuun pelon vuoksi välttämään vahinkoja ja toisaalta yleispreventio vaikutus saattaa muodostua, koska vahingonkorvausoikeuden normistojen vuoksi käytöstä, joka on aiheuttanut vahingon, pidetään yleisesti paheksuttavana. Siten voidaankin todeta, että vahingonkorvausvastuu, rangaistusseuraamusten lisäksi, muodostaa rajoja yhteiskunnassa eri toimijoille ja niiden toiminnoille. Näin samalla turvataan yhteiskunnan jäseniä toisten haitallisilta seurauksilta. Reparatiivinen vaikutus sen sijaan merkitsee jälkikäteistä menettelyä ja aiheutunut vahinko korjataan taikka hyvitetään. Näin vahingon sattuessa korvausvelvollisuus osoitetaan jollekin ja esimerkiksi tuomio tosiasiallisesti merkitsee vahingonkärsijän hyvittämistä.⁶¹ Samankaltaisia tavoitteita voidaan myös nähdä virkavastuussa.

Toisaalta oikeuskirjallisuuden mukaan edellä mainittuja seikkoja ei katsota niinkään viimekätisinä yhteiskunnallisina tavoitteina, vaan kyse on keinoista samojen tavoitteiden saavuttamiseksi. Vahingonkorvausoikeusjärjestelmän tavoitteet ovat yhteiskunnassa järjestyksen ylläpitäminen ja turvallisuuden toteutuminen kuitenkin siten, ettei yksilöiden toimintavapautta liialti rajoiteta.⁶² Nähdäkseni samankaltaisia tavoitteita voidaan nähdä myös virkavastuussa.

3.1.1 Vahingonkorvausoikeudelliset vastuun muodot

Vahingonkorvausoikeudellisesti merkittävä kysymys on tuottamuksesta riippumattoman vastuun, ankaran vastuun ja tuottamusvastuun ero.⁶³ Vahingonkorvausoikeuden voidaan nähdä kehittyneen sekä lainsäädännössä että oikeuskäytännössä kohti ankaram-

⁶¹ Ståhlberg & Karhu, 2013, s. 7-8.

⁶² Ståhlberg & Karhu, 2013, s. 8.

⁶³ Hemmo, 2002, s. 71.

paa vastuuta, jolloin tavoitteena on vahingonkärsijän oikeussuojan varmistaminen. Lisäksi kyse on myös oikeudenmukaisesta riskinjoosta, jolloin tietynlaisissa tilanteissa edellytetään korostettua huolellisuusvelvollisuutta.⁶⁴

Korvausvastuu perustuu lähtökohtaisesti tahalliseen tai tuottamukselliseen menettelyyn. Tuottamusvastuu merkitsee huolellisuusvelvoitteen vastaista menettelyä. Yksilöiden tulisi toimia toisia kohtaan siten, ettei muille tahoille aiheutettaisi tahallaan taikka huolimattomuudella vahinkoa. Tuottamusvastuun perustana on yhteiskuntajärjestyksen ja turvallisuuden turvaaminen. Toisaalta päämääränä ei ole kuitenkaan liialti rajoittaa toimintavapautta.⁶⁵ Vaatimus huolellisesta käyttäytymisestä, huolellisuusvelvoite, merkitseekin sitä, että vahingonaiheuttaja olisi voinut toimia huolellisemmin.⁶⁶

Korvausvelvollisuuden peruste sekä korvausmäärä on yleisesti ottaen sama, riippumatta siitä, mikä on syyksiluettavuuden aste. Mikäli vahinko on aiheutettu vain lievällä huolimattomuudella, on se silti lähtökohtaisesti samalla tavalla korvattava kuin vahinko olisi aiheutettu tahallaan. On kuitenkin huomioitava, että kun kyse on työntekijän tai virkamiehen aiheuttamasta vahingosta, lievä huolimattomuus merkitsee sitä, että työntekijä tai virkamies ei ole vastuussa vahingosta, mutta työnantaja tai julkisyhteisö on. Näin olleen tuottamuksen, tahallisuuden sekä tuottamusten asteiden erottelulla on tällä tapaa pienempi rooli kuin rikosoikeudessa. Tästä johtuen vahingonkorvausoikeudellisissa esityksissä tuottamus ja tahallisuus käsitellään yhdessä, kun kuvaillaan huolellisuusvaatimuksen tasoa.⁶⁷

Toisaalta vahingonkorvauslain joidenkin säännösten mukaan tuottamuksen ja tahallisuuden raja voi vaikuttaa tuomittavan korvauksen määrään. Vahingonkorvauslain 2 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan tahallisuuden peruste lähtökohtaisesti estää korvauksen sovitte-
telun. Mikäli ei ole mitään erityistä syytä, minkä takia korvausta tulisi alentaa, tuomitaan

⁶⁴ Hakalehto-Wainio, 2010, s. 13. Ks. myös Hemmo, 2005, s. 91.

⁶⁵ Ståhlberg & Karhu, 2013, s. 73.

⁶⁶ Hakalehto-Wainio, 2010, s. 24.

⁶⁷ Ks. Hahto 2008, s. 98.

tahallisesti tehdystä vahingosta täysi korvaus. Täyden korvauksen vahingonkärsijälle joutuu myös maksamaan työntekijä, virkamies tai heihin rinnastettavissa oleva henkilö, mikäli vahinko on aiheutettu tahallaan. Edellä mainitut henkilöt ovat korvausvelvollisia heidän työnantajalleen, mikä työnantaja on maksanut vahingonkärsijälle, ellei ole mitään erityisiä syitä olla maksamatta.⁶⁸ Vahingonkorvausoikeudessa törkeä huolimattomuus voidaan usein rinnastaa tahalliseen vahingon aiheuttamiseen. On todettava, ettei näiden kahden vastuumuodon ero ole välttämättä merkittävä. Tahallisuuteen liittyy myös sen toteamisen näyttämisen vaikeus.⁶⁹

Tuottamusvastuun ja ankaran vastuun välinen raja ei ole välttämättä selkeä. Tuottamusvastuussa kyse on huolimattomuudesta. Ankarassa vastuussa sen sijaan kyse on vahinkoalttiudesta taikka esimerkiksi vaarallisuudesta. Kysymyksenasettelu on erilainen. Tuottamusvastuun perusteella tarkastellaan sitä, olisiko vahingonaiheuttajan tullut menettellä toisin. Ankaran vastuun osalta pohditaan puolestaan, onko kyse riskialttiista toiminnasta.⁷⁰ On olemassa toimintoja, joihin sisältyy poikkeuksellinen vahingonvaara, mutta niitä pidetään siitä huolimatta hyödyllisinä. Oikeusjärjestelmämme mukaan tuottamukseen perustuva vastuu ei riittävästi anna kuitenkin turvaa mahdollisten vahinkotilanteiden osalta. Lainsäädännön ja oikeuskäytännön nojalla onkin syntynyt merkittävä korvausperusteiden ryhmä, jossa vastuu muodostuu ilman toiminnan moitittavuutta.⁷¹

Vaikka ankarakaan vastuu ei ole aina ehdotonta, ankara vastuu ja tuottamusvastuu eroavat aina siten, ettei ankarassa vastuussa tuottamuksen puuttuminen merkitse korvausvelvollisuuden poissulkemista.⁷² Oikeuskirjallisuudessa käytetään myös termiä tuottamukseton vastuu, joka osaltaan osoittaa nähdäkseni vastuuperusteiden eroavaisuuden. Tuottamukseton vastuu merkitsee sitä, ettei korvausvelvollisuus vaadi tuottamusta

⁶⁸ Hahto, 2008, s. 100.

⁶⁹ Hahto, 2008, s. 99.

⁷⁰ Ståhlberg & Karhu, 2013, s. 140.

⁷¹ Ståhlberg & Karhu, 2013, s. 74.

⁷² Hemmo, 2002, s. 82-83.

taikka olettaa siitä, että kyse on ollut yleisen huolellisuusvelvoitteen vastaisesta toiminnasta.⁷³ Käsittelen jäljempänä tutkielmassa eräitä erityislakeja hyvitysten suorittamisesta, joissa nähdäkseni hyvitysten suorittamisen eräänlaisena perustana on tuottamukseton vastuu, jolloin hyvitysten suorittaminen ei edellytä sitä, että viranomaisen tai yksittäinen virkamies olisi toiminut tuottamuksellisesti. Yksilö saa hyvityksen tietyn edellytysten täytyessä ilman, että kyse on vahingonkorvauslain mukaisesta tuottamusvastuusta.

3.2 Vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu

3.2.1 Yleisesti

Kuntien ja valtion korvausvelvollisuuden valossa vahingonkorvauslain säätäminen oli merkityksellinen muutos oikeustilassa. Vahingonkorvausvelvollisuus säädettiin soveltuvaan vahinkoihin, jotka olivat syntyneet julkisen vallan käytöstä. Eurooppalaisessa oikeusjärjestelmässä rajoitetaan usein viranomaisen korvausvelvollisuutta.⁷⁴

Monenlaista huolimattomuutta voi sisältyä julkisen vallan käyttöön ja tästä huolimattomuudesta voi seurata vahinkoa. Kyse voi olla muun muassa viranomaisen toimintavelvollisuuden laiminlyönnistä ja virheellisestä toiminnasta. Viranomaisen menettely voi olla huolimaton, jos esimerkiksi viranomaisen soveltaa väärää lain säännöstä, ylittää toimivaltuutensa tai tekee tulkintavirheen. Huolellisen toiminnan käsite on sidoksissa muun muassa yhteiskunnan arvoihin.⁷⁵ Korvausvastuu edellyttää, että virkavirheestä on syntynyt vahinkoa, mutta on huomioitava, ettei edellytyksenä ole toiminnan rangaistavuus. Virkamiehen vastuu ei luonnollisestikaan muodostu vielä sen johdosta, että virkamies menetellessään lain edellyttämällä tavalla aiheuttaa vahinkoa, kuten edunmenetyksiä.⁷⁶

⁷³ Ståhlberg & Karhu, 2013, s. 74.

⁷⁴ Hakalehto-Wainio, 2010, s. 9.

⁷⁵ Hakalehto-Wainio, 2010, s. 24–25.

⁷⁶ Mäenpää, 2013.

Virkavastuu nähdään ankarempana ja kattavempana kuin yleinen vastuu. Lisäksi virkavastuun toteuttamiskynnys voidaan nähdä alempana kuin oikeudellinen vastuu yleensä. Toisaalta virkamiehellä on myös erityinen oikeudellinen suoja.⁷⁷ Tällainen virkavastuu turvaa asianmukaisen hoidon, kun kyse on yksilöihin kohdistuvasta toimesta. Kysymys on oikeussuojan takeista ja lainalaisuudesta sekä riittävästä asiantuntemuksesta. Virkamieslain valmistelussa tätä on pidetty laajana virka-aseman vaatimuksena.⁷⁸ Virkavastuu on siten sidoksissa hallintotehtävien yleiseen järjestämistapaan.⁷⁹

Perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan virkamies on itse vastuussa virheensä tai laiminlyöntinsä aiheuttamasta vahingosta. Valtion rinnakkaisen tai ensisijaisen vastuun osalta säännös viittaa erityiseen lakiin, joka tällä hetkellä on vahingonkorvauslaki. Edellä mainitun momentin mukaan

Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään

Suoritusvelvollisuus on mahdollista järjestää siten, ettei vastuu koko ankaruudessaan muodostu virkamiehelle. Vastuussa olisi siten julkisyhteisö isännänvastuun perusteella. Isännänvastuuta käsitellään jäljempänä. On kuitenkin muistettava, että yksilön on mahdollista perustuslain 118 §:n nojalla vaatia korvausta suoraan myös virkamieheltä siitäkin huolimatta, että lain mukainen suoritusvelvollisuus ei kohdistuisi suoraan virkamieheen.⁸⁰

Virkamiehen korvausvelvollisuutta täsmennetään vahingonkorvauslain 4 luvun 2 §:ssä, jonka perusteena virkamies on vastuussa virheellään tai laiminlyönnillään aiheutuneesta

⁷⁷ Kulla & Koskinen, 2019, s. 327.

⁷⁸ Kulla & Koskinen, 2019, s. 327-328, HE 291/1993, s. 26-27.

⁷⁹ Kulla & Koskinen, 2019, s. 327-328.

⁸⁰ Kulla & Koskinen, 2019, s. 343.

vahingosta samaan tapaan kuin työntekijä. Vahingonkorvauslain 4 luvun 1 §:n nojalla työntekijä vastaa vahingosta, jonka hän on aiheuttanut työssään virheellään taikka laiminlyönnillään. Työntekijä on velvollinen korvaamaan määrän, joka on kohtuullinen, kun huomioidaan muun muassa vahingon suuruus, teon laatu ja muut olosuhteet. Työntekijä ei kuitenkaan ole vahingonkorvausvastuussa, mikäli kyse on vain lievästä tuottamuksesta. Toisaalta, jos teko on aiheutettu tahallisesti, vastaa työntekijä vahingosta täysimääräisesti, ellei ole erityisiä syitä kohtuullistamiselle. Näin ollen vahingonkorvausvastuu virka-suhteessa on siten osin lievempää, kuin yleinen vahingonkorvausvastuu, josta säädetään vahingonkorvauslain 2 luvun 1 §:ssä.⁸¹ Vahingonkorvauslain 2 luvun 1 §:n mukaan se, joka tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttaa toiselle vahingon, on velvollinen korvaamaan, ellei toisin ole säädetty.

Virkamiehen korvausvelvollisuutta voidaan tarkastella myös suhteessa isännänvastuussa olevan eli julkisyhteisön korvausvelvollisuuteen, josta säädetään vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:ssä. Mikäli kyse on ainoastaan lievästä tuottamuksesta, jolloin virkamies on aiheuttanut vahingon huolimattomuudella taikka varomattomuudella, virkamies ei ole vahingonkorvausvastuussa. Näin ollen ainoastaan julkisyhteisö on korvausvastuullinen, eikä sillä ole takautumisoikeutta virkamieheen nähden.

Voidaan siis todeta, että virkamiehen korvausvelvollisuus on alhaisempi ja vastuuta on kohtuullistettu.⁸² Vastuu rajoittuu lähtökohtaisesti kohtuulliseen korvaukseen. Virkamiehellä on virheen taikka laiminlyönnin vuoksi velvollisuus korvata sellainen määrä, joka harkitaan kohtuulliseksi huomioon ottaen eräät seikat.⁸³ Mikäli virkamiehen syyksi on luettavissa ainoastaan lievä tuottamus, kyse ei ole vahingonkorvauslaissa asetetusta korvausvelvollisuudesta. Nähdäkseni tämä on perusteltua muun muassa reilun haittajaon

⁸¹ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 382.

⁸² Mielityinen, 2010, s. 365.

⁸³ Hemmo, 2002, s. 58.

periaatteen nojalla. Toisaalta on selvää, että jos vahinko on aiheutettu tahallisesti, virkamiehellä on täysimääräinen korvausvelvollisuus, ellei kohtuullistamiseen ole erityisiä syitä, kuten edellä on esitetty.

3.2.2 Vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu muulle kuin virkamiehelle

Virkavastuu pohjautuu kahteen eri periaatteeseen. Ensinnäkin oikeus julkisen vallan käyttöön on katsottu olevan vakiintuneesti virkasuhteessa olevalle henkilöllä, ja toiseksi näiden tehtävien hoitaminen edellyttää korostuneesti niin luotettavuutta kuin objektiivisuutta. Näin ollen oikeudellinen vastuu on oltava yleistä oikeudellista vastuuta ankarampaa.⁸⁴ Aikoinaan virkavastuun katsottiinkin perustuvan lähtökohtaisesti virkasuhteeseen.⁸⁵ On kuitenkin tärkeää, ettei yksityistäminen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain 118 § sisältää myös oikeuden vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä tai siltä, joka hoitaa julkista tehtävää. Näin ollen virkavastuu ei koske pelkästään muodollista virkamiesasemaa ja korvausvastuu voi muodostua myös silloin, kun julkista tehtävää hoitaa joku muu kuin virkamies. Virkavastuu on nähtävä osana oikeusturvaa.⁸⁶ Vahingonkorvausvastuu voi siten muodostua myös viranomaisorganisaation ulkopuolelle.⁸⁷

Vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu kohdistuu siten ulkopuolisiin toimijoihin silloin, kun nämä käyttävät julkista valtaa tehtävissään. Vahingonkorvauslain säännösten nojalla tehdään tapauskohtaista harkintaa sen osalta, mitä on pidettävä julkisen vallan käyttämisenä. Vahingonkorvausoikeudelliseen virkavastuuseen on läheisesti liitynnässä jäsenvaltion korvausvelvollisuus Euroopan yhteisöoikeuden velvoitteiden laiminlyönnistä.⁸⁸

⁸⁴ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 376 ja HE 196/2002 vp.

⁸⁵ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 376 (Rytkölä 1965 s. 56)

⁸⁶ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 375 alaviitteineen.

⁸⁷ Husa-Pohjolainen, 2003, s. 63.

⁸⁸ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 386-387.

Perustuslakivaliokunnassa on vakiintuneesti katsottu, että kun julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle, edellyttää oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen turvaaminen sitä, että asiassa noudatetaan hallinnon yleislakeja sekä toimijat toimivat virkavastuulla.⁸⁹

Oikeuskirjallisuudessa onkin osin katsottu, että julkisen vallan käytöstä aiheutunut vahinko, joka on tehty yksityisen henkilön toimesta, on julkisyhteisö viimekädessä siitä korvausvelvollinen toimeksiantajana. Näissä tilanteissa nimenomaan toimitaan julkisyhteisön puolesta. Todettakoon kuitenkin, ettei vahingonkorvauslain esityöt nimenomaisesti tue tätä tulkintaa.⁹⁰ Oikeuskirjallisuudessa merkitystä on annettu toiminnan luonteelle, eikä vahingonaiheuttajan määrittelylle viranomaiseksi taikka muuksi toimijaksi.⁹¹

3.3 Julkisyhteisön korvausvastuu

3.3.1 Isännänvastuu yleisesti

Vahingonkorvauslain kolmannessa luvussa käsitellään työnantajan vahingonkorvausvelvollisuutta, kun työntekijä on aiheuttanut työssään sivulliselle vahingon. Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan

Työnantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka työntekijä virheellään tai laiminlyönnillään työssä aiheuttaa.

Lain esitöiden mukaan ajoittain voi olla vaikeaa ratkaista se, onko vahinko syntynyt vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n mukaisessa työssä tai toiminnassa, koska työssä aiheutuvien vahinkojen olosuhteet saattavat olla moninaiset.⁹² Esitöissä on esitetty suuntaviivoja avuksi isännänvastuun syntymisen arvoimiseksi.⁹³

⁸⁹ PeVL 26/2017 vp. s. 49, PeVL 33/2004 vp s.7, PeVL 46/2002 vp s.10.

⁹⁰ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 385. Katso myös KKO 1998:79.

⁹¹ Ks. Hakalehto-Wainio 2010, s. 19.

⁹² HE 187/1973 vp s.16.

⁹³ Mielityinen, 2010, s. 361.

Ensinnäkin vastuuta tulisi tulkita laajasti, sillä lain tavoitteena on turvata vahinkojen korvaaminen. Toiseksi kyse tulisi olla työaikana työsuorituksessa aiheutuneesta vahingosta, eikä toisaalta työn suorittaminen saisi olennaisesti poiketa tavanomaisesta työn suorittamisesta. Esitöissä on kuitenkin todettu, ettei isännänvastuu ei rajaudu pelkästään edellä selostettuun. Työnantajan korvausvastuu voi aktualisoitua myös muussa tapauksessa.⁹⁴ On osin ymmärrettävää, ettei työnantajan korvausvastuuta voida laissa taikka lain esitöissä tyhjentävästi määritellä. Kuitenkaan korvausvelvollisen näkökulmasta ja tämän toiminnan suunnittelun kannalta olisi tärkeää, että korvausvastuun syntymisen perusteet olisivat riittävän selkeät.

Ennen vahingonkorvauslakia oli voimassa periaate, jonka nojalla työnantaja oli korvausvelvollinen työntekijänsä tekemästä vahingosta, mikäli työnantaja oli itse toiminut tuottamuksellisesti työntekijän valinnassa, opastamisessa taikka valvomisessa.⁹⁵ Vahingonkorvauslain eräänä tavoitteena onkin ollut se, että riskin vahingonkorvausvelvollisuudesta kantaisi taho, joka hyötyy taloudellisesti siitä toiminnasta, josta vahinko on syntynyt.⁹⁶

Isännänvastuulle on monia perusteita. Oikeuskirjallisuuden mukaan työntekijän korvausvastuuta on mahdollista tarkastella liiallisen riskin kantamisperiaatteen ja reilun haittajaon periaatteen kautta. Jos työntekijä on aiheuttanut vahingon huolimattomuudellaan, olisi hän korvausvelvollinen liiallisen riskin kantamisperiaatteen perusteella. Toisaalta vastuun laajuus voisi vaihdella riippuen työntekijän toiminnan varomattomuudesta. Reilun haittajaon periaatteen mukaan, kun työntekijä ei pysty useimmiten vaikuttamaan työn riskeihin ja toisaalta työnantaja hyötyy työstä puoltaa periaate, että työnantaja on vahingosta vastuussa. Lisäksi on huomioitava työntekijöiden yhdenvertaisuus, sillä työtehtävistä aiheutuneet vahingot saattavat olla eri tehtävissä erilaisia. Siten työnantajalla

⁹⁴ HE 187/1973 vp s. 16. Ks. myös LVK 3/1970, s. 20–21.

⁹⁵ Hemmo, 1998, s. 112.

⁹⁶ Saarnilehto, 2007, s. 75.

on parempi mahdollisuus tällaisen riskin hajauttamiseen.⁹⁷ Se, että työ osoitetaan jollekin tehtäväksi, ei voi vapauttaa työssä syntyneiden vahinkojen korvausvelvollisuudesta. Isännänvastuussa oleva taho on lähtökohtaisesti maksukykyisempi korvaamaan aiheutuneen vahingon. Työnantajalla on myös mahdollisuus siirtää kustannukset vahingosta osaksi taloudellisen toiminnan kustannuksia.⁹⁸

Perusteena isännänvastuulle voidaan myös lukea yleisön odotukset. Työntekijä tai virkamies toimivat työnantajan tai julkisyhteisön toimesta. Siten jos työntekijä tai virkamies tekee virheen tai laiminlyö esimerkiksi tehtävässään, korvausvelvollisuus tulee olla työnantajalla. Näin on eritoten, kun vahinko tapahtuu työnantajan tiloissa.⁹⁹

Edellä mainittu periaate soveltuu oikeuskirjallisuuden mukaan myös julkisyhteisöön sekä sen toiminnassa aiheutuneisiin vahinkoihin, vaikka julkisyhteisön toiminta ei lähtökohtaisesti katsottaisi merkitsevän taloudellisesta hyötymistä. Kyse on useimmiten julkisyhteisössä jonkin julkisen intressin palvelemisesta. Myös julkisyhteisöillä on mahdollisuus hajauttaa syntyneestä vahingosta aiheutuneet kustannukset paremmin kuin esimerkiksi virkamiehen.¹⁰⁰

3.3.2 Julkisyhteisön isännänvastuu

Isännänvastuussa on kyse siis toisen aiheuttamasta vahingosta.¹⁰¹ Kun oikeushenkilö on vahingonkorvausvelvollinen, on isännänvastuu useimmiten vastuun perustana. Kun työntekijän tai siihen rinnastettavan henkilön tuottamuksellisesta menettelystä syntyy

⁹⁷ Mielityinen, 2010, s. 367. Ks myös HE 187/1973 vp s.11.

⁹⁸ Ståhlberg & Karhu, 2013, s. 200.

⁹⁹ Hemmo, 2005, s. 54.

¹⁰⁰ Mielityinen, 2010, s. 363.

¹⁰¹ HE 187/1973.

vahinkoa, tämän työnantaja on korvausvelvollinen työnantaja-aseman vuoksi. Korvausvelvollisuus muodostuu riippumatta työnantajan omasta tuottamuksesta.¹⁰² Vahingonkorvauslain 3 luvun 6 §:n nojalla niin työnantajan kuin julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta voidaan sovittaa. Edellytykset ovat kuitenkin melko tiukat sovittelulle.¹⁰³

Vahingonkorvausvastuun tarkastelussa on erotettava toisistaan julkisen vallan käyttäminen ja tilanne, jossa kyse on yksityisoikeudellisesta toiminnasta eli tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Tällaista toimintaa on muun muassa kulkuväylien kunnossapito ja kulttuuripalvelujen järjestäminen.¹⁰⁴ Julkisyhteisö rinnastetaan tällaisessa tilanteessa vahingonkorvauslaissa työnantajaan. Julkisyhteisö on vastuusta tosiasiallisessa hallintotoiminnassa aiheutuneesta vahingosta vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n mukaan.

Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan julkisyhteisö on korvausvastuussa työnantajana vahingosta, jonka organisaation palvelussuhteessa oleva työntekijä on virheellään taikka laiminlyönnillään aiheuttanut sellaisessa toiminnassa, jota ei tule pitää julkisen vallan käyttämisenä. Mikäli vahinko on syntynyt julkista valtaa käyttäessä, vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä säädetään julkisyhteisön korvausvastuusta. Pykälän mukaan

Julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää.

Edellä 1 momentissa säädetty vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

¹⁰² Hemmo, 2005, s. 53.

¹⁰³ Mielityinen, 2010, s. 361. Ks. sovittelukriteereistä HE 187/1973 vp s.11 ja s. 19–20.

¹⁰⁴ Hakalehto-Wainio, 2010, s. 9.

Merkityksellistä julkista valtaa käyttäessä on myös vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §, jonka mukaan korvausvastuu sisältää myös taloudellisen vahingon, jolla ei ole yhteyttä henkilö- tai esinevahinkoon, jos vahinko on aiheutettu julkista valtaa käyttäessä.

Vahingonkorvauslaissa merkityksellistä on se, onko vahinko aiheutunut julkista valtaa käyttäen vai ei. Virkamies osaltaan on käytännössä vain itse vastuussa määrästä, jota ei saada julkisyhteisöltä. Huomionarvoista kuitenkin on, kuten edellä on todettu, ettei vahingonkorvauslailla ole puututtu perustuslain 118 §:n mukaiseen oikeuteen vaatia korvausta suoraan virkamieheltä taikka muuta julkista tehtävää suorittaneelta. Näin ollen henkilöllä on oikeus vaatia suoraan virkamieheltä korvausta, siitä huolimatta, että itse suoritusvelvollisuus kanavoitaisiin isännänvastuuperiaatteen nojalla julkisyhteisölle.¹⁰⁵

Vahingonkorvauslakia säädettäessä ei pidetty toisaalta tarkoituksenmukaisena, ettei työntekijä olisi lainkaan velvollinen korvaamaan itse aiheuttamaansa vahinkoa.¹⁰⁶ Vahingonkorvauslaissa säädetään kanavointisäännöksestä. Vahingonkorvauslain 6 luvun 2 §:n mukaan

Milloin vahinko on kahden tai useamman aiheuttama taikka he muuten ovat velvolliset korvaamaan saman vahingon, vastaavat he yhteisvastuullisesti. Se, jota ei ole tuomittu maksamaan täyttä korvausta, vastaa kuitenkin vain tuomitusta määrästä ja se, joka on vastuussa 4 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyjen perusteiden mukaan, vain siitä määrästä, jota ei voida saada vahingosta 3 luvun mukaan vastuussa olevalta.

Julkisyhteisö on näin ollen ensisijaisesti korvausvastuussa vahingosta, jonka virkamies on virheellään taikka laiminlyönnillään aiheuttanut. Virkamies on korvausvelvollinen henkilökohtaisesti ainoastaan siitä määrästä, jota vahingonkärsijä ei saa julkisyhteisöltä. Va-

¹⁰⁵ Koskinen-Kulla, 2005, s. 223.

¹⁰⁶ Saarnilehto, 2007, s. 75.

hingonkorvausvelvollisuus kanavoituu julkisyhteisöllä, jolta korvaus käytännössä saadaankin. Jos kyse on siitä, että virkamies on toiminut tahallisesti, vastaa virkamies vahingonkorvaamisesti yhteisvastuullisesti julkisyhteisön kanssa.¹⁰⁷ Siitä huolimatta, että vahingonkäräjien mahdollisuutta korvaukseen on kanavointisäännöksellä parannettu, virkamies on kuitenkin omalta osaltaan korvausvastuussa, kuten edellä tutkielmassa on käsitelty.

Julkisyhteisöllä on oikeus vaatia jälkikäteen virkamieheltä sitä määrää, jonka julkisyhteisö on korvannut vahingonkäräjälle. Kyse on siis regressio- eli takautumisoikeudesta suhteessa vahingonaiheuttaneeseen virkamieheen. On kuitenkin huomioitava, että tällainen takautumisoikeus syntyy ainoastaan virkamiehen tuottamuksen ja tahallisuuden asteissa. Velvollisuus suorittaa korvausta takautumisoikeuden nojalla on riippuvaista siitä, mikä katsotaan kohtuulliseksi.¹⁰⁸

3.4 Vastuun rajoittavat säännökset

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta rajoitetaan standardisäännöksellä ja toisaalta muutoksenhakuvaatimuksella sekä kannekiellolla. Täten vastuu on suppeampaa kuin vahingonkorvauslaissa säädetty yleinen vahingonkorvausvelvollisuus.¹⁰⁹ Oikeuskirjallisuudessa on osin todettu, että korvausvastuuta on rajoitettu oikeusjärjestelmissä laajasti. Eräät viranomaiset, kuten tuomioistuinlaitos ja poliisi, ovat lisäksi oikeuskäytännön taikka lainsäädännön nojalla saaneet erityistä suojaa.¹¹⁰

Seuraavia kolmea säännöstä sovelletaan ainoastaan, kun kyse on julkisen vallan käytöstä aiheutuvasta vahingosta.¹¹¹ Jos kyse ei ole edellä mainitusta, korvausvastuulle ei ole asetettu tämänkaltaisia erityisiä edellytyksiä.

¹⁰⁷ Bruun & Mäenpää & Tuori 1995, s. 226.

¹⁰⁸ Mäenpää 2013.

¹⁰⁹ Hakalehto-Wainio, 2010, s. 9-10.

¹¹⁰ Hakalehto-Wainio, 2009, s. 589 ja alaviite 10.

¹¹¹ Hakalehto-Wainio, 2009, s. 588–589.

3.4.1 Standardisäännös

Vaikka viranomaiselle asetetaan lainsäädännöllisesti korkeat vaatimukset, niin kansallisesti kuin kansainvälisesti on kuitenkin katsottu, että yhteiskunnan jäsenenä yksilöllä on jonkinlainen velvollisuus kestää pienet epäkohdat julkisen vallan toiminnassa. Viranomaiset eivät voi valita asiakkaitaan. Viranomaisilla on toimimisvelvollisuus.¹¹²

Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohdella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Lain 5 luvun 1 §:n mukaan vahingonkorvaus käsittää hyvityksen henkilö- ja esinevahingosta. Kärsimyksestä on oikeus saada korvausta vain 5 luvun 4 a ja 6 §:ssä säädettyissä erityistilanteissa.

Oikeuskirjallisuudessa tätä kutsutaan standardisäännökseksi. Säännös on yksi kolmesta vahingonkorvauslain säännöksestä. Tällä säännöksellä on tarkoitus rajoittaa julkisen vallan korvausvastuuta. Standardisäännös on yleistä tuottamusvastuuta poikkeavaa. Tuottamuksen kynnys on korkeampi. Standardisäännöstä sovelletaan julkisen vallan käyttöön, vaikka kyse olisi yksityisoikeudellisista toimijoista.¹¹³ Lain esitöissä viranomaistoiminnan luonteen vuoksi tuottamuskynnystä on korotettu, perusteena on niin viranomaisen käsittelevävelvollisuus kuin se, että viranomainen toimii yleisen edun vuoksi.¹¹⁴ Siitä huolimatta, että standardisäännökseen on suhtauduttu kriittisesti, on oikeuskirjallisuudessa myös osin katsottu, että säännöksenä ideana on yhdistää huolellisuusvaatimus toimen ja tehtävän tarkoitukseen sekä laatuvaatimukseen.¹¹⁵

Standardisäännöksen mukaisesti korvausvelvollisuus edellyttää kahta seikkaa. Ensinnäkin vahingon on tullut aiheutua virheellä taikka laiminlyönnillä. Toiseksi toiminnassa on

¹¹² Ks. HE 187/1973 vp s.17–18.

¹¹³ Hakalehto-Wainio, 2010, s. 9-10.

¹¹⁴ HE 187/1973 vp s. 17-18.

¹¹⁵ Kuusikko, 2002, s. 99–134, s. 132–134.

laiminlyöty huolellisuudelle asetettuja kohtuullisia vaatimuksia.¹¹⁶ Oikeuskirjallisuuden mukaan standardisäännös merkitsisi siis lievempää tuottamusarviointia. Julkisen vallan käyttäjän vastuu korvata vahinko syntyisi siten vain vähäistä selvemmän tai selvästi virheellisen menettelyn perusteella.¹¹⁷ Tällaisen laiminlyönnin taikka virheen tulee olla suhteessa tavanomaiseen vahingonkorvausvastuuseen vakavampi, jotta viranomaiselle syntyisi vahingonkorvausvelvollisuus.¹¹⁸

3.4.2 Muutoksenhakuvaatimus ja kannerajoitukset

Standardisäännöksen lisäksi julkisen vallan käytöstä aiheutuneen vahingon korvausta rajoittaa myös muutoksenhakuvaatimus. Vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:n mukaan

Jos valtion tai kunnan viranomaisen virheellisen ratkaisun johdosta vahinkoa kärsinyt on pätevättä syyttä jättänyt hakematta muutosta siihen, ei hänellä ole oikeutta saada valtiolta tai kunnalta korvausta vahingosta, jolta hän hakemalla muutosta olisi voinut välttyä.

Edellä mainittuun säännökseen tulee turvautua tilanteissa, joissa kohteena on sellainen viranomaisen ratkaisu, johon vahingonkärsijällä on mahdollisuus muutoksenhakuun. Muutoksen hakematta jättäminen voi johtaa siihen, että vahingonkärsijä ei saa välttämättä korvausta vahingosta, jonka muutoksenhaulla olisi voinut välttää. Tästä johtuen vahingonkorvausvastuu on virheellisten viranomaisratkaisujen kohdalla toissijainen reagoitikeino. Muutoksenhaun kautta tulisi ensisijaisesti korjata oikeudenmenetys. Pätevättä syyttä - vaatimus on yksi kulmakivistä, kun puhutaan muutoksenhakuvaatimukseen liittyvistä ongelmista. Pätevättä syyttä -vaatimuksen osalta merkittävä kysymys on vahingosta kärsineen oikeus vedota vajavaisiin tietoihin, jotka kohdistuvat esimerkiksi muutoksenhakumahdollisuuteen.¹¹⁹ Esimerkiksi harkintavallan käyttöön kohdistuvissa esi-

¹¹⁶ Hakalehto-Wainio, 2010, s. 26.

¹¹⁷ Hakalehto-Wainio, 2010, s. 28.

¹¹⁸ Hakalehto-Wainio, 2010, s. 28.

¹¹⁹ Hemmo, 2005, s. 86.

merkeissä korvausvaatimus ei mene helposti läpi tapauksissa, joissa viranomaisen teemmä päätöstä ei voida pitää tuottamuksellisena ja standardisäännöksen vaatimukset silläään pitämällä tavalla virheellisenä, kun päätös on tehty harkintavallan mukaisesti.¹²⁰

Muutoksenhakuvaatimus velvoittaa turvautumista säännönmukaiseen muutoksenhaakuun, silloin kun se on käytettävissä ja ennen kuin kyseeseen voi tulla julkisen vallan vahingonkorvausvelvollisuus. Muutoksenhakuvaatimus on ankara säännös vahingonkärsijälle, sillä se voi sulkea kokonaan pois julkisen vallan vahingonkorvausvastuun ilman, että tuottamuksen aste tulisi ollenkaan arvioitavaksi sekä ilman mahdollisuutta lopputuloksen kohtuullistamiseen. Oikeuskäytännössä muutoksenhakukriteeriä on silti tulkittu vahingonkärsijän eduksi. Muutoksenhakuvaatimus edustaa yhtä vahingonkorvausoikeudellista periaatetta eli velvollisuutta vahinkojen rajoittamiseen.¹²¹ Nähdäkseni muutoksenhakuvaatimus on suhteessa standardisäännökseen enemmän sopusoinnussa vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden kanssa. Myös vahingonkorvausoikeudessa edellytetään, että vahingonkärsijä ryhtyy rajoittamaan vahinkoa. Näin ollen, jos mahdollinen vahinko voidaan välttää tai ikään kuin peruuttaa muutoksenhaulla, tulisi tähän kannustaa.

Oikeusasiamiehen selvityksessä on mainittu säännöksen kumoamiseen liittyvistä ongelmista ja siitä, että yleisessä tuomioistuimessa hallintopäätöksen kohde voisi nostaa vahingonkorvauskanteen ilman, että valittaisi virheellisestä päätöksestä hallintolainkäyttötietä. Yleinen tuomioistuin on velvollinen antamaan kantansa kysyttäessä muutoksenhausta. Tästä johtuen hallintolainkäyttöllinen valitusasia ja vahingonkorvauskysymys voisivat olla samaan aikaan vireillä yleisessä tuomioistuimessa ja toisaalta hallintotuomioistuimessa. Nykyisessä muutoksenhakuvaatimuksessa on myös omat ongelmansa, sillä vahingonkärsijän on vahingonkorvauslain mukaan turvauduttava kahteen peräkkäiseen lainkäyttöprosessiin saadakseen korvauksen.¹²²

¹²⁰ Hemmo, 2005, s. 87, HE 187/1973 vp s. 18.

¹²¹ Dnro 2877/5/10.

¹²² Dnro 2877/5/10.

Puhuttaessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklasta, tehokkaan oikeussuojakeinon tulee olla mahdollisimman joutuisa. Tämä ei kuitenkaan toteudu tarpeeksi hyvin edellä mainitun osalta. Näin ollen voinkin hyvin yhtyä näkemykseen selvityksen kirjoittajan väitöskirjassaan esittämään kantaan (s.109) ”Jos muutoksenhakuvaatimuksen säilyttämistä pidetään tarpeellisena, vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyä varten olisi joka tapauksessa kehitettävä oikeusprosessi, joka turvaisi perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeuden saada asia käsitellyksi ilman aiheetonta viivästystä”.¹²³

Muutoksenhakuvaatimuksen lisäksi saman luvun 5 §:ssä säädetään erillisestä kannerajoituksesta. Oikeuskirjallisuuden mukaan vahingosta kärsineen oikeussuojan osalta merkityksellistä aineellisen lainsäädännön lisäksi ovat käytettävissä olevat oikeussuojakeinot.¹²⁴ Oikeusasiamiehen selvityksessä kannatetaan kannerajoituksen kumoamista. Kannerajoituksen kumoamiselle löytyy vahvat perusteet perustuslaista, Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja EU-oikeudesta.¹²⁵

3.4.3 Säädösvalmistelu koskien julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta

Edellä käsiteltyjen säännösten voidaan nähdä merkitsevän tarvetta kiristää julkisen vallan käyttäjän korvausvelvollisuutta siten, että korvausvastuu lieventyisi.¹²⁶ Tämä on nähdäkseni osin ristiriidassa sen kanssa, että vahingonkorvauslain voimaantulon jälkeen tämä oikeudenala on suuntautunut tiukemman vastuun muotoon niin lainsäädännössä kuin oikeuskäytännössäkin. Keskeisenä ei pidetä enää korvauksettomuuden periaatetta ja tuottamusarvioinnin tiukentamisella voidaan oikeustilaa tiukentaa. Kysymys onkin tarpeesta vahvistaa vahingonkärsijän oikeussuojaa ja toisaalta oikeudenmukaista riskinjakoa.¹²⁷

¹²³ Dnro 2877/5/10.

¹²⁴ Hakalehto-Wainio, 2010, s. 10-11.

¹²⁵ Dnro 2877/5/10.

¹²⁶ Ks. Hakalehto-Wainio, 2010, s. 10–11.

¹²⁷ Hakalehto-Wainio, 2010, s. 53–54.

On todettava, että julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta ja eritoten tämän vastuun rajoituksia on tarkasteltava myös kysymyksenä niin poliittisesta ja oikeudellisesta vallasta kuin julkishallinnon resurssien jakamisesta.¹²⁸ Toisaalta eräs merkityksellinen seikka vahingonkorvausoikeudessa on vahingonaiheuttajan toimintavapauden tukeminen. Viranomaisen toiminta on kuitenkin sidottu lainsäädäntöön, eikä viranomaisella ole mahdollisuutta vapaasti päättää toiminnastaan. Yksilön oikeuksien suojaaminen on myös tärkeää tällaisen oikeussuhteen heikompana osapuolena. Sen lisäksi vahingonaiheuttajan taloudelliseen kantokykyyn pohjautuvat perustelut soveltuvat heikosti viranomaiseen ja toisaalta viranomaisella on yhteiskunnallisen aseman vuoksi myös moraalinen vastuu.¹²⁹

Edellä esitettyihin julkisen vallan vahingonkorvausvastuun rajoituksia ollaankin tarkastelemassa uudemman kerran. Oikeusministeriössä on meneillään säädösvalmistelu (OM045:00/2021), jonka tavoitteena on ajantasaistaa julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuutta koskevat säännökset. Toimikausi hankkeelle on 17.8.2021 – 31.5.2022. Työryhmä on tehty oikeusministeriön toimesta ja sen tarkoituksena on julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskeva uudistaminen.

Työryhmän asettamispäätöksestä todetaan, että vahingonkorvauslain soveltamisympäristö on muuttunut merkittävästi lain säätämisen jälkeen. Muutokset liittyvät yleiseen vahingonkorvausoikeuden kehitykseen sekä perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukseen. Lisäksi unionin oikeus asettaa vaatimuksia tälle oikeudenalalle. Asettamispäätöksessä tuodaan esiin myös julkishallinnon toimintaympäristön muuttuminen. Julkisella vallalla on velvollisuus toimia asianmukaisella tavalla noudattaen hyvää hallintoa sekä turvata yksilön oikeudet.¹³⁰ Edellä esitettyjä on tarkasteltu myös tässä tutkielmassa. Tarve ajantasaistaa julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuutta koskevat säännökset on todellinen.

¹²⁸ Ks. myös Hakalehto-Wainio, 2010, s. 73.

¹²⁹ Ks. Hakalehto-Wainio, 2010, s. 74.

¹³⁰ Ks. oikeusministeriön asettamispäätös VN/18255/2021.

Hankkeessa tarkastellaan julkisen vallan vahingonkorvauslain mukaista korvausvelvollisuutta. Hankkeessa tarkastellaan lisäksi sellaisen vahingon korvaamista, joka on aiheutunut pakkokeinojen ja poliisin toimivaltuuksien käyttämisestä. Hankkeessa tarkastellaan myös mahdollista tarvetta lain säännökselle julkisen vallan aiheuttamasta vahingosta perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamisesta sekä vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n mukaisesta korvauksesta kärsimyksestä. Hankkeen yhteydessä selvitetään myös tarvetta nimenomaiselle säännökselle virheellisestä tai laiminlyödyistä neuvonnasta aiheutuneesta vahingosta.¹³¹

Hanke liittyy julkisyhteisön korvausvastuuta koskevan sääntelyn uudistamiseen. Hankkeen on laittanut alulle pääministeri Marinin hallitusohjema.¹³² Hanke on aloitettu vuonna 1998 ja se on aloitettu vahingonkorvauslain uudistamisen vuoksi. Vuonna 2006 uudistettiin henkilövahinkojen korvaamista koskeva sääntely. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta on selvitetty ulkopuoliselta selvitysmieheltä 2010 valmistuneessa selvityksessä.¹³³ Kaiken tämän tavoitteena on selkeä ja johdonmukainen sääntely. Sääntelyn tarkoituksena on parantaa vahingonkärsijän sekä vahingonaiheuttajan oikeusturvaa ja näin ollen merkitsee mahdollisimman ennakoitavaa korvauskäytäntöä.¹³⁴

¹³¹ Ks. oikeusministeriön asettamispäätös VN/18255/2021.

¹³² Valtioneuvoston julkaisu, 2019:31, s.87.

¹³³ Selvityksiä ja ohjeita 59/2010, s.11.

¹³⁴ Ks. oikeusministeriön asettamispäätös VN/18255/2021.

4 Hyvitysjärjestelmät

4.1 Kansalliset hyvitysjärjestelmät

4.1.1 Valtiokonttorin toimivalta

Valtiokonttori vastaa suurimmalta osalta vahingonkorvaustoiminnasta ja maksuista, jotka kohdistuvat valtioon, sillä 1.1.2015 tuli voimaan laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta (978/2014). Valtiokonttorin tilastoista saadun tiedon mukaan, kun laki vahingonkorvaustoiminnasta astui voimaan, tehtiin 298 päätöstä ja korvauksia maksettiin 413 549 euroa. Kuten arvata saattaa, edellä mainitun vuoden jälkeen sekä annettujen päätösten kuin myös maksettujen korvausten määrä on noussut. Valtiokonttorin mukaan ratkaisujen määrä on vuonna 2017 vakiintunut noin 800 ratkaisuun. Korvausten määrä on kuitenkin noussut vuoden 2017 jälkeen 500 000 eurosta noin 750 000 euroon.¹³⁵

Valtiokonttorin ja oikeusasiamiehen sopimuksen mukaisesti Valtiokonttori toimittaa vuosittain edellä mainitun lain nojalla kaikki korvauspäätökset oikeusasiamiehelle tiedoksi. Vahingonkorvausvaatimusten määrä olikin vuonna 2020 yhteensä 887 kappaletta. Huomionarvoista on, että näistä vahingonkorvausvaatimuksista neljä tapausta tuli vireille oikeusasiamiehen hyvitysesityksellä. Vuonna 2020 Valtiokonttori antoi lain nojalla 837 päätöstä ja korvauksia Valtiokonttori maksoi kaiken kaikkiaan 753 220 euroa.¹³⁶

Valtiokonttori käsittelee lähtökohtaisesti tosiasiallisessa hallintotoiminnassa ja julkisen vallan käyttämisessä aiheutuneita vahinkoja sekä tuottamuksesta riippumattomaan ankaraan vastuuseen perustuvia vahingonkorvausasioita. Valtiokonttori ei kuitenkaan käsittele kaikenlaisia vahinkoja, sillä esine- tai varallisuusvahinkoa koskevan korvausvaatimuksen käsittelee vahingon aiheuttanut viranomaisen tilanteessa, esimerkiksi silloin, kun korvausvaatimus koskee poliisin toiminnasta aiheutunutta vahinkoa tai verotukseen

¹³⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2020, s. 161.

¹³⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2020, s. 161.

perustuvaa vahinkoa. Muuten näiden viranomaisten menettelystä aiheutuneet korvausvaatimukset käsitellään Valtiokonttorissa. Valtiokonttorilla ei ole kuitenkaan minkäänlaista toimivaltaa tilanteessa, jossa vahinko on aiheuttanut oikeuskanslerinviraston tai eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian menettelystä. Valtiokonttorilla ei ole myöskään toimivaltaa esimerkiksi julkisista hankinnoista annettuun lakiin (348/2007) perustuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyssä.¹³⁷

Valtiokonttorin päätös korvausasiassa vahingonkorvauslain nojalla ei ole muutoksenhakelpoinen. Vahingonkärsijä voi tarpeen mukaan nostaa valtiota vastaan yleisessä tuomioistuimessa korvauskanteen.¹³⁸

4.1.2 Eduskunnan oikeusasiamiehen hyvityssuositukset

Eduskunnan oikeusasiamies on tehnyt hyvityssuosituksia satunnaisesti instituution olemassaolon aikana.¹³⁹ Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että oikeusasiamiehet ovat suhtautuneet osin eri tavalla suositusten antamiseen hyvitysten suorittamisesta taikka tilanteen korjaamisesta. Perustana on pidetty oikeuskirjallisuudessa sitä, että oikeusasiamiehellä ei ole mahdollista tutkia vahingonkorvausoikeudellisia seikkoja eikä toisaalta ole katsottu, että oikeusasiamiehellä olisi toimivaltansa perusteella oikeus määrätä korvauksia. Oikeusasiamiehen tehtäviin ei siis ole katsottu kuuluvan vahingonkorvausvaatimusten käsittelyä.

Oikeusasiamiehen Petri Jääskeläisen aikana on hyvitysesitysten laatiminen kuitenkin tullut aiempaa yleisemmäksi. Oikeusasiamiehen esitykset ihmisoikeusrikkomusten hyvittämisiksi ovat saaneet myös huomioita.¹⁴⁰ Nähdäkseni tämä on linjassa oikeusjärjestelmässämme yleisen kehityksen kanssa. Kuten edellä on esitetty, oikeusministeriössä on

¹³⁷ <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/korvaus-ja-vahinkopalvelut/valtion-vastuuseen-perustuva-vahingonkorvaus/>

¹³⁸ https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/korvaus-ja-vahinkopalvelut/valtion-vastuuseen-perustuva-vahingonkorvaus/#yleista_missa-tilanteissa-vahingonkorvausta-voidaan-myontaa

¹³⁹ Kuusikko, 2014/1 s. 3-22, s. 11. ja Määttä & Keinänen, 2007, s. 99.

¹⁴⁰ Kuusikko, 2014/1, s. 3-22, s. 12.

vireillä hanke, jossa käsitellään muun muassa mahdollista tarvetta lain säännökselle julkisen vallan aiheuttamasta vahingosta perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamisesta.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 11 §:n 1 momentin nojalla oikeusasiamies voi tehdä toimivaltaisella viranomaiselle esityksiä virheen tai epäkohdan korjaamiseksi, jos kyse on oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan kuuluvasta asiasta.¹⁴¹ Kyseistä kohtaa ei ole lainsäädännössä muutettu. Kysymys onkin pikemminkin muutoksesta tulkinnassa ja toimintatavoissa. Lain valmisteluvaiheen aikana esillä oli hyvitykset. Mahdollisina toimenpidevaihtoina katsottiin esimerkiksi vahingonkorvaukset tai muunkaltaisten hyvitysten suorittaminen.¹⁴² Oikeuskirjallisuuden mukaan kysymys on ollut muutoksesta toimintatavassa. Nykyisin oikeusjärjestelmässämme lainkohtaa tulkitaan laajemmin siten, että lainkohdan nojalla on mahdollista tehdä erityyppisiä hallinnollisia esityksiä. Nykyisin laaditaan myös enemmän hyvitysesityksiä kuin aikaisemmin, jolloin säännöstä tulkittiin niin, että se mahdollisti pääasiassa lainsäädännön sekä hallinnon toimintatapojen kehittämisesitykset.¹⁴³

Oikeuskirjallisuuden mukaan suhtautumisen muutos hyvitysesitykseen näkyy erityisen selvästi esimerkiksi apulaisoikeusasiamiehen Maija Sakslinin ratkaisussa 5.7.2011 (dnro 13330/4/10), joka kohdistui oikaisuvaatimuksen käsittelyyn liittyen lainvastaiseen viivästymiseen Verohallinnossa. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä eli kantelijan oikeusturvaa oli loukattu. Kantelijan omaisuutta oli lisäksi ulosmitattu Veroviraston laiminlyönnistä johtuen. Apulaisoikeusasiamies esittikin, että viranomaisen tulisi jollakin tapaa korvata laiminlyönnistä aiheutunut haitta ja vaiva. Ratkaisun mukaan hyvitysesityksellä pyritään tapah-tuneen virheen hyvittämiseen. Tällainen hyvitys onkin laajempi kuin vahingonkorvauslain mukainen vahinko taikka vahingonkorvauksen käsite. Ratkaisun mukaan oikeusasia-

¹⁴¹ HE 202/2001 vp laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä, 11 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

¹⁴² Kuusikko, 2014/1 s. 3-22, s. 13. Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000 s. 11 ja PNE 2/1999 vp.

¹⁴³ Kuusikko, 2014/1 s. 3-22, s. 13.

miehen hyvitysesitys voi myös merkitä aineettoman vahingon eli kärsimyksen korvausvelvollisuutta. Oikeusasiamiehen esityksen mukainen vahinkojen hyvittäminen onkin yksi sovinnollisen ratkaisemisen muoto.¹⁴⁴

Ratkaisun mukaan hyvitys, joka pohjautuu oikeusasiamiehen esityksiin, voi olla ainakin yksi seuraavista. Ensinnäkin tällainen hyvitys voi merkitä vahingonkorvauslain mukaisen vahingon korvausvelvollisuutta. Toiseksi hyvitys voi pohjautua EIS:n 13 artiklaan, mikäli kyse on sopimukseen perustuvan oikeuden taikka vapauden loukkaamisesta. Kolmanneksi hyvitys voi merkitä kansallisen lain vastaisesta toiminnasta aiheutuneen muunkaltaisen vahingon taikka esimerkiksi vääryyskokemuksen korvausvelvollisuutta. Huomionarvoista on, että hyvitys voi olla rahallinen korvaus tai myös aineeton toimenpide, esimerkiksi anteeksipyyntö.¹⁴⁵

Oikeuskirjallisuudessa onkin todettu, että oikeusasiamiehen hyvitysesitykset voidaan katsoa korvaavan aukkoa, joka oikeusturvajärjestelmässämme on niin perus- ja ihmisoikeuksien korvaamisen kuin yleisemmälläkin tasolla julkisen vallan vastuukysymysten ratkaisemisessa.¹⁴⁶ Todettakoon tässä yhteydessä, että tilanteissa, joissa on loukattu oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin oikeudenkäynnin keston osalta, on luotu oma hyvitysjärjestelmä. Yksi merkittävä perusoikeutemme onkin oikeusturvan saatavuus. Muiden tilanteiden osalta ei ole tämänkaltaista systemaattista hyvitysjärjestelmää.¹⁴⁷ Käsittelen jäljempänä lyhyesti tätä erityissäännöstä.

Oikeusasiamiehen antama ratkaisu dnro 1308/04/09 ihmisoikeusrikkomuksen hyvittämisestä on katsottu keskeiseksi uuden toimintalinjan valossa. Ratkaisussa, joka koski ihmisarvon loukkaamista vangin eristämistarkkailun täytäntöönpanossa, apulaisoikeusasiamies pyysi viranomaisia harkitsemaan, miten kantelijan ihmisarvoa loukannut

¹⁴⁴ Kuusikko, 2014/1 s. 3-22, s. 13-14.

¹⁴⁵ dnro 13330/4/10.

¹⁴⁶ Kuusikko, 2014/1 s. 3-22, s. 14. Hakalehto-Wainio, 398–399, Oikeusministeriön julkaisuja 2009, 4, Kulluttajaoikeudellinen selvitys, s. 78, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 75/2010, Julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asema, s. 17. Ks. myös Kuusikko, 2000 s. 666–686.

¹⁴⁷ Kuusikko, 2014/1 s. 3-22, s. 14 alaviitteineen.

menettely olisi hyvitetävissä. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on lisäksi viitattu korkeimman oikeuden ratkaisuihin KKO 2008:10 ja KKO 2011:38, joiden on katsottu merkitsevän osaltaan sitä, että hyvitystä tai vahingonkorvausta voidaan suorittaa perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta, vaikka kansallisessa lainsäädännössämme ei olisi nimenosaista säännöstä tähän.¹⁴⁸

Oikeusasiamiehen ratkaisussa dnro 4181/4/09 kyse oli potilaan kohtelusta eristyshuoneessa. Oikeusasiamiehen mukaan kohtelu oli nöyryyttävää ja ihmisarvoa loukkaavaa, kun potilas oli joutunut tekemään tarpeensa eristyshuoneen lattialle ja eritteet oli siivottu siten, että potilas oli voinut joutua odottamaan kauankin. Oikeusasiamiehen mukaan kyse oli ihmisarvon loukkauksesta, joka on vastoin perustuslain 7 §:ää (oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen) ja EIS:n 3 artiklaa (kidutuksen kieltö). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissä tehokas oikeussuojakeino.¹⁴⁹

Vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kuitenkin oikeus korvaukseen loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä on sillä, jonka ihmisarvoa on tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta vakavasti loukattu. Oikeusasiamiehen mukaan voimassa olevan lain mukainen korvausvelvollisuus on rajoitettu siten, että sääntelyn ei voida katsoa merkitsevän tehokasta oikeussuojakeinoa perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämiseen. Oikeusasiamiehen mukaan kärsimyskorvaus on kuitenkin eräissä tilanteissa perustettavissa EIS:n 13 artiklaan. Oikeusasiamiehen tapaukseen ei ollut sovellettavissa vahingonkorvauslain kärsimyskorvaus, sillä se edellyttäisi sitä, että potilaan ihmisarvoa olisi tahallaan taikka törkeästi huolimattomuudesta vakavasti loukattu. Edellä mainitusta huolimatta sairaanhoitopiiriä pyydettiin harkitsemaan, voisiko EIS:n 13 artiklan nojalla kantelijalle hyvittää ihmisarvoa loukannut menettely. Oikeusasiamies esittikin viranomaiselle kärsimyskorvauksen maksamisen harkitsemista ja pyysi määräpäivään

¹⁴⁸ Kuusikko, Lakimies 2014/1 s. 3-22, s. 15 alaviitteinen. AOA 31.12.2009 dnro 1308/04/09

¹⁴⁹ Kuusikko, Lakimies 2014/1 s. 3-22, s. 15.

mennessä ilmoittamaan mahdolliset toimenpiteet. Sairaanhoidopiiri suoritti hyvitystä ihmisarvoa loukanneesta kohtelusta 500 euroa.¹⁵⁰

Hyvityksessä ihmisoikeusloukkauksesta ei oikeuskirjallisuudessa katsota olevan kysymys perinteisen vahingonkorvausdoktriinin mukaan aiheutuneen vahingon täysimääräisestä korvaamisesta. Välttämättä tapahtunutta ei ole tarkoitus korvata kokonaisuudessaan, vaan tavoitteena on suorittaa kohtuulliseksi katsottava hyvitys. Hyvityksen ei pitäisi olla suurempi kuin oikeudenmukaisen hyvityksen saamiseksi on välttämätöntä.¹⁵¹ Oikeusasiamiehen hyvitysesitysten voidaankin katsoa liittyvän perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen, sillä oikeusasiamies on esittänyt käsityksiä yhä enemmän siitä, miten viranomaisen olisi meneteltävä toisella tavalla voinut edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista paremmin.¹⁵²

Oikeusasiamiehen hyvitysesitysten tavoitteena on myös edistää viranomaiskulttuuria, jossa viranomaiset sekä tunnustavat että korjaavat taikka hyvittävät virheensä. Mahdollisuutta hyvitysesitykseen pidetään merkittävänä niin loukatun kannalta kuin myös yleisemminkin loukkauksia ennalta ehkäisevänä sekä virheiden korjaamista edistävänä vaikutuksena. Oikeusasiamiehen mukaan myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut tukensa hyvitysesityksiin.¹⁵³ Oikeusasiamiehen hyvitysesitysten tavoitteet ovat siis samankaltaiset kuin vahingonkorvausoikeudessa ja virkavastuussa: vahinkojen ennaltaehkäisy ja toisaalta niiden hyvittäminen.

Muita hyvitysesityksiä kuin nimenomaisia perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamista koskevan esityksiä on määrällisesti enemmän.¹⁵⁴ Todettakoon tässä yhteydessä, että oikeusasiamies ei ole määrännyt vahingonkorvausvelvollisuutta, eikä täten ratkaissut vahingonkorvausoikeudellista kysymystä.¹⁵⁵ Oikeusasiamiehen mukaan se ei ole sidottu

¹⁵⁰ EOA 28.1.2011 dnro 4181/4/09. Oikeusasiamies viittasi lisäksi ratkaisun KKO 2008:10 perusteluihin.

¹⁵¹ Ks. Kuusikko, 2014/1, s. 3-22, s. 16 ja Hakalehto-Wainio, 59/2010 s. 66–67.

¹⁵² Ks. Kuusikko, 2014/1 s. 3-22, s. 17.

¹⁵³ Ks. Kuusikko, 2014/1 s. 3-22, s. 17 ja Jääskeläinen, 2011 s. 20–24, s. 23.

¹⁵⁴ Ks. Kuusikko, 2014/1 s. 3-22, s. 17

¹⁵⁵ Ks. Kuusikko, 2014/1 s. 3-22, s. 18.

ainoastaan vahingonkorvauslain mukaiseen vastuuseen hyvitysesityksiä tehdessään. Hyvitysesitysten tekeminen voidaankin nähdä yhdeksi sovinnollisen ratkaisemisen muodoksi.¹⁵⁶

Aiemmin hyvitysesitys saatettiin esittää kohtuuttomissa virhetilanteissa ja eritoten esinevahingoissa, kun taas tulkinnallisemmissa tilanteissa vahingonkorvauskysymykset katsottiin olevan toimivallan ulkopuolella. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, ettei kyse ole oikeudellisen vahingonkorvausvastuun ratkaisemisesta, vaan kyse on yleisemmin hyvittämisestä. Hyvitysesitys kuitenkin perustetaan oikeudellisiin argumentteihin oikeudenloukkauksena, joka edellyttäisi hyvittämistä. Oikeuskirjallisuudessa on myös todettu, että hallinnon virheet voivat olla vaikeasti hyvittävissä ja hyväksytään siten myös erilaiset hyvitystavat.¹⁵⁷

Oikeusasiamies on tehnyt monia hyvitysesityksiä vuosien aikana. Oikeusasiamiehen kannalta nämä esitykset on vastaanotettu hyvin ja johtaneet myönteiseen lopputulokseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan on perusteltua, että selvissä asioissa oikeusasiamiehen esitys sisältää myös hyvitystä koskevan esityksen. Tätä voidaan perustella yksilön oikeuksiinsa pääsemisellä, sovinnollisen ratkaisun löytämisellä sekä sillä, että menettelyllä voidaan välttää tarpeettomat oikeusriidat.¹⁵⁸ Perustuslakivaliokunnan mukaan sitä, että oikeusasiamiehen toiminnan ydin on siirtynyt selvemmin yksilön oikeuksien edistämiseen perinteisen viranomaistoiminnan valvonnasta, on pidettävänä hyvänä kehityksenä.¹⁵⁹

Kertomusvuonna käsiteltiin yhteensä 17 hyvitysesitystä. Yhteydenotto käsittelyn aikana viranomaiseen johti myös useissa tapauksissa virheen korjaamiseen, puutteellisen menettelyn oikaisemiseen ja näin ollen sovinnollinen ratkaisu saavutettiin. Kertomusvuonna poliisi otti kaikista kanteluista 15 tapausta uuteen harkintaa ja näistä tapauksista

¹⁵⁶ Ks. Kuusikko, 2014/1 s. 3-22, s. 21 alaviitteineen.

¹⁵⁷ Ks. Kuusikko, 2014/1 s. 3-22, s. 19.

¹⁵⁸ Ks. PeVM 12/2010, 2/2016 ja 2/2019 vp.

¹⁵⁹ Ks. PeVM 2/2016 ja 2/2019 vp.

ainakin viidessä esitutkinta käynnistettiin. Kaikkia tapauksia ei ole saatu käsitellyksi ja ainakin viidessä on esitutkinta kesken. On monia muita ratkaisuja, joissa viranomaisille ja kantelijoille annettiin tietoa lainsäädännöstä, oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännöstä kuin myös käytössä olevista muutoksenhakukeinoista.¹⁶⁰ Oikeusasiamies on todennut myös vuoden 2020 kertomuksessaan, että perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittäminen on lainsäädännöllisesti puutteellinen.¹⁶¹

4.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö

Kuten edellä tutkielmassa on todettu, oikeutta korvaukseen julkisen vallan aiheuttamasta vahingosta on tarkasteltava myös kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. Perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät kansainvälisesti myös mahdollisuudet sovitteluun sekä hyviksiin.¹⁶² Voidaankin todeta, että EIT:n ratkaisukäytäntö ihmisoikeusloukkausten korvaamisessa on osaltaan vaikuttanut siihen, miten arvioidaan oikeusjärjestelmän riittävää suojaa ja kansalaisten oikeutta virkamiehen aiheuttaman vahingon korvaamiseen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 41 artiklassa määrätään seuraavasti:

”Jos tuomioistuin katsoo yleissopimusta tai sen pöytäkirjoja loukatun ja asianosaisen korkean sopimuspuolen kansallinen lainsäädäntö sallii vain osittaisen korvauksen, tuomioistuimen on tarvittaessa myönnettävä loukatulle osapuolelle kohtuullinen hyvitys.”

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi siis tuomiossaan velvoittaa kohtuullisen hyvitykseen, joka lähtökohtaisesti on rahallista.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan oikeussuojakeinon on oltava tehokas myös käytännössä ja tämä tehokkuus voi pohjautua myös useiden keinojen kokonaisuuteen. Näiden oikeussuojakeinojen tulisi olla lähtökohtaisesti preventiivi-

¹⁶⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus, 2020, s. 161.

¹⁶¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus, 2020, s. 160.

¹⁶² Kuusikko, 2014/1 s. 3-22, s. 15.

siä eli keinoja, joilla estetään oikeudenloukkaus tai sen jatkuminen. Reperatiivisilla oikeussuojakeinoilla, joita voidaan pitää myös tehokkaina, on mahdollista hyvittää jo tapahtunut vahinko.¹⁶³ Kansallisessa vahingonkorvausoikeudessamme, virkavastuussa ja oikeusasiamiehen hyvitysesityksissä on esillä nämä samaiset oikeusperiaatteet: ennaltaehkäisy sekä toisaalta tapahtuneen vahingon hyvittäminen.

Edellä tutkielmassa on käsitelty julkisen vallan käytöstä aiheutuneen vahingonkorvausvastuun rajoittavia säännöksiä, jotka ovat niin kutsuttu standardisäännös, muutoksenhakuvaatimus ja kannerajoitukset. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi syyskuussa 2020 ratkaisun Kauhajoen koulusurmaa koskevassa asiassa, joka on nähdäkseni osin mielenkiintoinen suhteesta kansalliseen standardisäännökseen. Ratkaisussa keskiössä oli osin se, miten viranomaisen olisi tullut toimia ampuma-aseiden osalta eli millaista huolellisuusvelvoitetta juuri tällaisessa tilanteessa viranomaiselta edellytettäisiin.

Ratkaisun mukaan EIS:n 2 artiklaa oikeudesta elämään oli loukattu. Tapaus koski Kauhajoella Seinäjoen koulutuskuntayhtymän tiloissa 23.9.2008 tapahtunutta ampumavälikohtausta, jossa tekijän lisäksi menehtyi kymmenen ihmistä. Uhrien omaisten mukaan valtio loukkasi EIS:n 2 artiklaa, koska poliisi tiesi tai poliisin olisi pitänyt tietää tekijän aiheuttamasta välittömästi uhkaavasta vaarasta, mutta poliisi ei ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin.¹⁶⁴

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan tapauksen olosuhteisiin liittyi erityinen huolellisuuden velvoite. Siitä huolimatta, ettei rikoksentekijä ollut viranomaisten vastuulla, viranomaisten vastuulla on kuitenkin ampuma-aseiden laillista hallussapitoa koskevien vaatimusten määrittäminen sekä ylläpitäminen. Aseiden käyttöön liittyy oleellisesti merkittävän suuri henkeen kohdistuva riski ja siten tähän riskiin tulee kytkeä viran-

¹⁶³ EIT:n ratkaisu Kudla v. Puola 26.10.2000

¹⁶⁴ <https://valtioneuvosto.fi/-/euroopan-ihmisoikeustuomioistuimen-ratkaisu-kauhajoen-koulusurmia-koskevassa-asiassa>

omaisten velvollisuus puuttua asiaan, mikäli viranomaisten tietoon tulee sellaisia tosi-seikkoja, että ne käytännössä antavat aihetta epäillä, ettei ampuna-aseiden liittyviä vaatimuksia ole noudateta.¹⁶⁵

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien mukaan yksittäinen virhearvio ei voi merkitä sitä, että valtio voitaisiin todeta loukanneen positiivisia velvoitteitaan. Näin on eritoten silloin, kun virhearvio voidaan todeta jälkiviisaasti. Nyt kyse oli kuitenkin muustakin kuin virhearvioista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ratkaiseva kysymys oli seuraava: olisiko kohtuullisesti voitu edellyttää, että viranomaiset olisivat ryhtyneet tietynkaltaisiin toimiin ihmishenkeen kohdistuvan riskin välttämiseksi.¹⁶⁶

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan poliisilla oli ollut mahdollisuus takavarikoida ase varatoimena. Tätä poliisi oli myös harkinnut ja EIT katsoi, että viranomaisten tietoon tulleiden seikkojen johdosta ampuna-ase olisi voitu ja pitänytkin takavarikoida kansallisen lainsäädännön nojalla matalan kynnyksen varotoimenpiteenä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien katsoi, etteivät viranomaiset olleet noudattaneet sitä erityistä huolellisuusvelvoitetta, joka viranomaiselle kuuluu aseiden asiattomaan käyttöön liittyvän merkittävän suuren henkeen kohdistuvan vaaran vuoksi. Edellä mainitun johdosta EIT katsoi Suomen valtion loukanneen EIS:n 2 artiklaan perustuvia keskeisiä positiivisia velvoitteitaan. Valtion velvoitettiin korvaamaan niin aineellisia kuin aineettomia vahinkoja.¹⁶⁷

Edellä tutkielmassa on käsitelty vastuun rajoittavana säännöksenä myös muutoksenhakuvaatimusta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kannalta on myös muistettava, että EIS:n 35(1) artiklassa on mainittu tärkeästä tutkittavasta ottamisen edellytyksestä. Tämän artiklan mukaan tuomioistuimien voi ottaa asian käsiteltäväkseen vain sellaisissa tapauksissa, joissa asiassa on turvauduttu

¹⁶⁵ EIT: 62439/12.

¹⁶⁶ EIT: 62439/12.

¹⁶⁷ EIT: 62439/12.

kaikkiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin yleisesti tunnustettujen kansainvälisten oikeuden sääntöjen mukaisesti.

Tehokkaiisiin oikeuskeinoihin on turvauduttava, tämä on kansainvälisen oikeuden sääntö, joka koskee kotimaisia oikeuskeinojen käyttöä.¹⁶⁸ Voi olla, että tietyissä tapauksissa saattaa tehokas oikeuskeino olla vahingonkorvauskanne valtiota tai virkamiestä vastaan. Oikeuskirjallisuuden mukaan paljon riippuu väitetyn ihmisoikeusloukkauksen luonteesta. Esimerkiksi tapauksissa, joissa on valitettu menettelyn kohtuuttoman pitkästä kestosta 5 (4) artiklan mukaisesti, ei korvausvaatimuksen esittämistä ole katsottu tehokkaaksi muutoksenhakukeinoksi, koska vahingonkorvausvaatimuksen esiin tuomisella ei menettelyä usein saa nopeutettua.¹⁶⁹

Oikeuskirjallisuuden mukaan EIS:n 35 artikla voi myös joissain tapauksissa Suomen kohdalla merkitä sitä, että valittaja nostaa kanteen vahingonkorvauslain mukaisesti julkisyhteisöä vastaan. Vuonna 1995 tuli voimaan perusoikeusuudistus ja se voi vaikuttaa oikeuskeinojen tehokkuutta koskevaan arviointiin. On kuitenkin todettava, että mikäli valittajalla on käytössään edellä mainitun artiklan nojalla tehokkaita ja toisaalta vaihtoehtoisia oikeuskeinoja, on riittävänä pidettävä sitä, että näistä keinoista turvautuu yhteen.¹⁷⁰

Korvausta voi saada 41 artiklan nojalla aineellisesta vahingosta.¹⁷¹ Jotta voisi syntyä korvaus aineellisesta vahingosta, tarkoittaa se sitä, että pitää olla näyttöä vahingon syntymisestä sekä syy-yhteydestä vahingon ja todetun sopimusrikkomuksen välillä.¹⁷²

Monissa tapauksissa, jotka koskevat EIS:n 6 artiklaa (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin), syy-yhteyden olemassaolo voidaan todeta ilman spekulointia. Tämä oli todettavissa tapauksessa *Teixeira de Castro v. Portugali* (1998).¹⁷³

¹⁶⁸ Pellonpää, 2018, s. 206.

¹⁶⁹ Pellonpää, 2018, s. 214.

¹⁷⁰ Pellonpää, 2018, s. 215.

¹⁷¹ Young, James ja Webster, Ks. tuomion (50 artikla) (1982) kohdat 10–11. 280.

¹⁷² Pellonpää, 2018, s. 287.

¹⁷³ Pellonpää, 2018, s. 281.

4.2.1 Vahingonkorvausvastuun arviointi suhteessa EIT:n vaatimuksiin

Oikeusjärjestelmämme korvausvelvollisuus perus- tai ihmisoikeusloukkauksesta perustuvan aineettoman vahingon eli kärsimyksen korvaamiseksi on hyvin rajoitettua. Oikeuskirjallisuudessa onkin todettu, että sääntelyn ei voida katsoa antavan tehokasta oikeussuojakeinoa edellä mainittujen oikeuksien osalta. Kuten edellä on esitetty, julkisyhteisön korvausvastuuta rajoittaa niin sanottu standardisäännös, jolloin mahdollisuus kärsimyksen korvaamiseen on hyvin kapea. Kärsimyksestä, joka on aiheutunut ihmisarvon loukkaamisesta, on esimerkiksi oikeus korvaukseen ainoastaan henkilöllä, jonka ihmisarvoa on vakavasti loukattu tahallaan tai törkeällä huolimattomuudella.¹⁷⁴

Suomalaisessa vahingonkorvausoikeudessa erotellaan aineettomat ja aineelliset vahingot, mutta tätä erottelua ei tehdä Euroopan ihmisoikeussopimusjärjestelmässä. Jotta korvausvelvollisuus voitaisiin ulottaa aineettomiin vahinkoihin, pitäisi ihmisoikeusloukkauksen virallista tunnustamista, ja tällä voi olla preventiivistä vaikutusta.¹⁷⁵

Oikeusasiamies on katsonut, että Suomen vahingonkorvausoikeus ei pysty kaikkiaan tarjoamaan EIS:n vaatimaa tehokasta oikeussuojaa ihmisoikeusloukkauksen tilanteissa. Suomen vahingonkorvausoikeudessa on tiedossa yksi ratkaisu KKO 2008:10, jossa hyvitystä tai vahingonkorvausta maksettiin perus- ja ihmisoikeusloukkauksen johdosta. Oikeusasiamiehen mukaan säännös perus- ja ihmisoikeusloukkaukseen perustuvasta julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuudesta selkeyttäisi selkeästi oikeustilaa. Edellä mainittu säännös selkeyttäisi oikeussuojajärjestelmää kattavammin ja näin ollen sääntelyllä olisi vaikutusta ennalta ehkäisemään perus- ja ihmisoikeusloukkausten uusimista. Jos meillä kansallisesti säänneltäisiin tätä oikeustilaa paremmin, vähentäisi se painetta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen valittamista.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Jääskeläinen, 2011/4, s. 431-441 s. 431.

¹⁷⁵ Dnro 2877/5/10.

¹⁷⁶ Dnro 2877/5/10.

Asiaa on käsitelty myös oikeusasiamiehen lausunnossa 20.5.2009 valtioneuvoston ihmis-oikeuspoliittisesta selonteosta. Oikeusasiamiehen lausunnon mukaan vahingonkorvausvastuu julkisen vallan käytön aiheutuneesta vahingosta olisi perusteltua katsoa hallinnon oikeusturvajärjestelmän osaksi. Kyse voidaan nähdä eritoten perus- ja ihmisoikeutena, koska tällaisilla virheillä on useimmiten välitön yhteys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Vahingonkorvauslaissa säädetty julkisen vallan korvausvelvollisuus on siten rajoitettua, ettei sen voida katsoa tarjoavan sellaista tehokasta oikeussuojakeinoa, jota EIS:n 13 artikla edellyttää perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämiseksi.¹⁷⁷

4.3 Vahingonkorvausvastuu Euroopan unionissa

Oikeusjärjestelmässämme merkityksellistä on myös Euroopan unionin oikeus ja sen ratkaisukäytäntö. Jäsenvaltion voidaan olettaa olevan vastuussa unionin oikeuden rikkomisen yksityisille aiheuttamista vahingoista vakiintuneen EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan. Kolmen samanaikaisen perusedellytyksen on toteuduttava, jotta valtion EU-oikeudellinen korvausvastuu syntyy.¹⁷⁸

Nämä kolme perusedellytystä on käsitelty Köbler -tapauksessa (C-224/01). Tapauksessa oli kysymys vahingonkorvauskanteesta, jonka Gerhard Köbler on nostanut Itävällan tasavaltaa vastaan. Göbler vaati korvauksia vahingosta, koska hänelle ei maksettu erityistä ikälisää. Göblerin mukaan tuomiossa rikottiin välittömästi sovellettavia oikeuden normeja, samalla tavalla kuin yhteisöjen tuomioistuin oli niitä tulkinnut eräissä aiemmassa tuomiossa.¹⁷⁹ Itävällan mukaan tuomiossa ei rikottu välittömästi sovellettavaa yhteisön oikeutta. Itävältä myös katsoi, että koska kyseessä oli ylin kansallinen tuomioistuin, ei sen tekemä päätös voi aiheuttaa valtiolle korvausvelvollisuutta.¹⁸⁰

¹⁷⁷ dnro 1570/5/09

¹⁷⁸ Mäenpää, 2017, s.452.

¹⁷⁹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio- tuomio 30.9.2003- Asia C-224/01 ratkaisun kohta 12.

¹⁸⁰ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio- tuomio 30.9.2003- Asia C-224/01 ratkaisun kohta 13.

On kuitenkin huomioitava, että yhteisöjen tuomioistuin on aiemmin jo todennut, että periaate, jonka mukaan jäsenvaltion on korvattava sen syyksi luettavalla yhteisön oikeuden rikkomisella yksityisille aiheutetut vahingot. Näin ollen tämä on erottamaton osa perustamissopimuksella luotua järjestelmää.¹⁸¹ Yhteisöjen tuomioistuimessa on myös todettu se, että tätä kyseistä periaatetta sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin tapauksiin, joissa jäsenvaltiot ovat rikkoneet yhteisön oikeutta, riippumatta mikä jäsenvaltion toimielin on laiminlyönnillään tai toiminnallaan jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitetta.¹⁸²

Valtio, joka on vastuussa kansainvälisen oikeuden järjestelmässä kansainvälisen sitoumuksen rikkomisesta, käsitellään aina kokonaisuutena. Siten ei ole merkitystä, onko vahingon aiheuttanut lainsäätäjät, tuomiovallan käyttäjät taikka toimeenpanovallan käyttäjät. Julkisen vallan käyttäjät, myös lainsäätäjät, ovat velvollisia tehtäviään suorittaessa noudattamaan yhteisön oikeusnormeja. Nämä oikeusnormit saattavat vaikuttaa suoraan oikeusasemaan.¹⁸³

Huomioidessa tuomioistuinten merkityksellinen tehtävä yhteisön normeihin perustuvien yksityisten oikeuksien suojelussa, voi näiden normien vaikutus vaarantua ja näin ollen myös tunnustettujen oikeuksien suoja heikentyisi, mikäli yksityiset eivät voisi saada korvausta tietyin edellytyksin, jos yksityisten oikeuksia loukataan asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevän jäsenvaltion tuomioistuimen päätöksellä.¹⁸⁴

Ratkaisussa tarkasteltiin siis valtion vahingonkorvausvastuun edellytyksiä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että kolmen edellytyksen on täytyttävä,

¹⁸¹ Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym.; asia C-392/93, British Telecommunications, 38 kohta; asia C-5/94, Hedley Lomas, tuomio 24 kohta (kohta 30)

¹⁸² Yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 32 kohta; asia C-302/97) ratkaisun kohta 31.

¹⁸³ Yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 32 kohta; asia C-302/97) ratkaisun kohta 31.

¹⁸⁴ Yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 32 kohta; asia C-302/97) ratkaisun kohta 32.

jotta jäsenvaltiolla olisi velvollisuus korvata yksityiselle yhteisön oikeuden rikkomisella aiheutetut vahingot. Ensinnäkin rikotun oikeusnormin tulee antaa oikeuksia yksityisille. Toisena kohtana on, että rikkomisen on oltava riittävän ilmeistä ja kolmanneksi vahinko, joka koskee henkilöä kenen oikeuksia on rikottu on oltava syy-yhteydessä valtion velvoitteen rikkomiseen.¹⁸⁵

Rikkomuksen tekee ilmeiseksi, mikäli viranomainen toimii vastoin unionin oikeudessa määriteltä oikeutta tai velvoitetta ja mikäli rikkoo selkeällä ja vakaalla tavalla sen harvintavallalle asetettuja rajoja. Edellä mainittu menettely voi olla silloin kyseessä, kun esimerkiksi ministeriö hylkää perussopimuksen vastaisesti lupaa koskevan hakemuksen, direktiivi ei ole saatettu voimaan määräajassa tai mikäli viranomaisen päättämä hallinnollinen rajoitus loukkaa perusvapautta.¹⁸⁶

Näin ollen valtion korvausvastuu ei riipu virkamiehen tai viranomaisen toiminnan tuottamuksesta tai tahallisuudesta, pikemmin se on luonteeltaan objektiivista. Tämän vuoksi vahingonkorvauslain standardisäännöstä ei voida soveltaa EU-oikeudellisen vastuun rajoituksena. Siten vaikka viranomainen ei olisi riittävän huolellisesti perehtynyt EU-oikeudelliseen oikeuskäytäntöön tai lainsäädäntöön, ei se silti voi sellaisenaan toimia korvausvastuuta lieventävänä tai poistavana seikkana.¹⁸⁷ Olen tutkielmassa lyhyesti käsitellyt ankaraa vastuuta. Nähdäkseni unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuva vahingonkorvausvastuu voitaisiin nähdä lähempänä kansallista ankaraa vastuuta kuin perinteistä tuottamuksellista vastuuta.

Syy-yhteys on kolmas edellytys valtion korvausvastuun syntymiselle unionin oikeuden rikkomisen sekä yksityiselle aiheutuneen vahingon välillä. Syy-yhteys arvioi kunkin jäsenvaltion tuomioistuin kyseessä olevan tapauksen konkreettisten seikkojen valossa. Me-

¹⁸⁵ Haim, tuomion 36 kohta, ratkaisu 51.

¹⁸⁶ Mäenpää, 2017, s. 452-453.

¹⁸⁷ Mäenpää, 2017, s. 452-453.

nettelyllisenä lähtökohtana on yksityisen todistustaakka. Näissä tapauksissa tuomioistuinten tehtävänä toimiikin sen määrittely, seuraako väitetty vahinko riittävän välittömästi unionin oikeuden rikkomisesta.¹⁸⁸

Julkisyhteisön korvausvastuu unionin oikeuden rikkomisesta voidaan oikeusjärjestelmämme mukaan toteuttaa joko yleisessä tuomioistuimessa yleisen lainkäytön järjestyksessä tai hallintotuomioistuimessa hallintoriitamenettelyssä. Käräjäoikeudessa voidaan pistää vireille korvausvaatimus julkisyhteisöä vastaan. Toinen vaihtoehto on pistää vireille hallintoriitaa koskevalla hakemuksella hallinto-oikeuteen.¹⁸⁹

Hallintoriitamenettelyn osalta merkityksellisenä voidaan pitää korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua KHO 2012:104. Jäsenvaltion korvausvastuuta koskeva asia voitiin käsitellä hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa, jotta voitiin varmistua siitä, että asianosainen sai ilman tarpeeton viivästystä tehokasta oikeussuojaa. Korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2013:58 mukaisesti julkisyhteisön korvausvelvollisuus unionin oikeuden rikkomisesta voidaan käsitellä myös yleisessä tuomioistuimessa. Tapauksessa julkisyhteisö rikkoi riittävän ilmeisellä tavalla verotuksen syrjivyyden kieltoa. Ratkaisun kannalta merkityksellinen EU-oikeuden normi oli SEUT 110 artikla eli säännös veroja ja maksuja koskevista määräyksistä. Verovelvolliselle tuli korvata vahinko, joka oli aiheutettu unionin oikeuden rikkomisesta.¹⁹⁰

Edellä käsitellyt ratkaisut ovat koskeneet täsmällisiä unionin oikeuden säännöksiä ja niiden rikkomista. Hyvän hallinnon vastainen toimintakin voidaan katsoa muodostuvan perus- ja ihmisoikeusloukkauksen siitä huolimatta, että tällaisen loukkauksen aste ei välttämättä ole verrattavissa muihin perinteisiin ihmisoikeuksien loukkauksiin. Oikeudesta hy-

¹⁸⁸ Mäenpää, 2017, s. 453.

¹⁸⁹ Mäenpää, 2017, s. 453.

¹⁹⁰ Mäenpää, 2017, s. 453-454.

vään hallintoon on säännelty myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Hyvän hallinnon loukkaaminenkin voi merkitä tosiasiallista taloudellista vahinkoa.¹⁹¹ Edellä tutkittuun on tuotu esiin vahingonkorvausoikeudellisen virkavastuun lisäksi oikeuskirjallisuudessa esiin tuotu virkamiehen tosiasiallinen vastuu. Nähdäkseni tosiasiallinen vastuu voidaan eräiltä osin katsoa juurikin hyvän hallinnon mukaiseksi toiminnaksi.

4.4 Erinäisiä erityislakeja

Edellä on käsitelty vahingonkorvausvastuuta yleisesti, virkamiehen vahingonkorvausoikeudellista virkavastuuta, julkiselle vallalle asetettuja kansainvälisiä velvoitteita vastuun osalta sekä vahingon hyvittämiseen liittyviä järjestelmiä. Näiden yleisten sääntöjen ja periaatteiden lisäksi oikeusjärjestelmäämme sisältyy erinäisiä erityislakeja, joita käydään tässä lyhyesti läpi kuvaamaan sitä, että eräiltä osin julkisen vallan vastuu ei tyhjenny standardisäännökseen taikka vahingonkorvausoikeudelliseen tuottamusvastuun periaatteen.

Tietyissä tilanteissa hyvitys voidaan perustaa erityislainsäädäntöön. Tästä esimerkkinä voidaan pitää syyttömästi tuomitulle tai vangitulle valtion varoista maksettava korvaus kärsimyksestä, joka on aiheutunut aiheettomasta vapauden menetyksestä. Myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolaisissa on säännöksiä loukatun oikeudesta hyvitykseen. Edellä mainittuja lakeja sovelletaan niin julkisessa kuin yksityisessä toiminnassa.¹⁹²

4.4.1 Syyttömästi vangittu tai tuomittu

Syyttömästi vangitulle tai tuomitulle maksettavasta korvauksesta on säädetty erityislaki. Huomionarvoista on, että kyseisen lain nojalla valtio on ankarassa vastuussa vahingosta, joka on aiheutunut aiheettomasta vapaudenmenetyksestä. Valtio on siten korvausvastuussa, vaikka kukaan virkamiehistä ei olisi syyllistynyt virheeseen taikka laiminlyöntiin.

¹⁹¹ Kuusikko, 2014/1, s. 20 alaviitteineen.

¹⁹² Jääskeläinen 2011/4, s.431-441, s. 431.

Valtion korvausvelvollisuuden oikeudellinen perusta on siten eri kuin lähtökohtaisesti vahingonkorvausoikeudessa, joka pohjautuu tuottamusvastuuseen. Siten edellä käsitelty standardisäännös ei tule myöskään tässä yhteydessä sovellettavaksi.

Toisaalta myöskään tämä oikeus korvaukseen ei ole ehdoton. Lain mukaan korvaus voidaan kuitenkin jättää suorittamatta vahingonkärsijän oman myötävaikutuksen johdosta. Esimerkiksi lain 2 §:n mukaan korvausta ei makseta epäilylle, joka on tahallaan vaikeuttanut asian selvittämistä. Korvausta ei myöskään makseta epäilylle, joka on valheellisella tunnustuksella taikka muutoin epärehellisesti antanut aiheutta vapaudenmenetykseensä. Korvausta ei myöskään suoriteta, jos sitä ei muutoin ole pidettävä kohtuullisena.¹⁹³ Suurimman korvauksen Suomen rikoshistoriassa syyttömästi vangittuna olosta on saanut Anneli Auer.¹⁹⁴

4.4.2 Pitkittänyt oikeudenkäynti

Kun tarkastellaan EIS:n merkitystä kansallisen oikeusjärjestelmämme kehittymiseen, nousee esiin erityisesti oikeudenkäyntien kestoa koskevat ongelmat. Tämä ongelma on EIT:n ratkaisukäytännössä nostettu esiin Suomen osalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut useamman kerran, että Suomessa oikeusprosessi on kestänyt liian kauan. Osaratkaisuna edellä mainittuun ongelmaan on ollut lainsäädännön kehittämisen hyvitysten osalta.¹⁹⁵

Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009) tuli voimaan 1.1.2010. Lain nojalla yksityisellä asianosaisella on oikeus saada valtion varoista hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy. Viivästymisen arvioinnissa merkityksellistä on EIT:n ratkaisukäytäntö koskien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen soveltamista. Lain esitöiden mukaan asianosaisella on oikeus saada

¹⁹³ Ks. HE 228/2009 vp s.3. Ks. myös kyseisen lain 2 § ja 3 §:n 2 momentti.

¹⁹⁴ <https://yle.fi/uutiset/3-10023430>

¹⁹⁵ Pellonpää, Lakimies 7–8/2009, s. 1133.

kohtuullinen hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy siten, että se loukkaa oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa.¹⁹⁶ Hyvityslain 6 §:n mukaan hyvityksen tavoitteena on korvata asianosaiselle oikeudenkäynnin viivästymisestä aiheutunutta huolta, epävarmuutta ja näihin rinnastettavaa muunkaltaista haittaa.

Hyvityslain lain 4 §:n esitöiden mukaan valtion vastuu oikeudenkäynnin viivästymisestä on objektiivista, eikä siten edellytä, että viranomaisten menettelyssä olisi jotakin moitittavaa. Kyse on kokonaisarviointista ja huomioon tulee ensinnäkin ottaa asian laajuus tai vaikeus. Valtion vastuuta ei lähtökohtaisesti poista puutteelliset resurssit taikka muut rakenteelliset seikat.¹⁹⁷ Kuten edellä esitetyn erityislain kohdalla, korvausvelvollisuuden oikeudellinen perusta on erilainen kuin lähtökohtaisesti vahingonkorvausoikeudessa, eikä standardisäännös tule tässä yhteydessä sovellettavaksi. Kyse ei ole nähdäkseen myöskään vahingonkorvausoikeudellisen virkavastuun tarkastelusta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että nykyiset oikeussuojakeinot, oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 19 luvun mukainen asian kiireelliseksi määrääminen sekä laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä, ovat EIS:n 13 artiklassa tarkoitettuja tehokkaita oikeussuojakeinoja. Oikeudenkäynnin viivästykset hyvitetään siten oikeusjärjestelmässämme. Toisaalta on huomioitava, ettei hyvitysmahdollisuus ratkaise itse ongelmaa eli oikeudenkäynnin viivästymistä.¹⁹⁸ Hyvityslain voidaan siten katsoa täyttävän vain reperatiivisen ulottuvuuden, mutta voidaan argumentoida, ettei laki ei vastaa vahingonkorvausoikeuden toisen ulottuvuuden eli ennaltaehkäisyn tarpeeseen riittävällä tavalla.

Suomessa on pitkään ollut ongelmana oikeudenkäyntien viivästyminen. Tämä ongelma on tullut selville niin kansallisessa laillisuusvalvonnassa sekä EIT:n oikeuskäytännössä. Tällaista on yritetty parantaa lakiuudistuksilla, mutta tästä huolimatta oikeudenkäynnit

¹⁹⁶ HE 233/2008 vp, s. 17.

¹⁹⁷ HE 233/2008 vp, s. 23-24.

¹⁹⁸ Jääskeläinen, 2011/4, s. 432.

kestävät tarpeettoman kauan. Vallitseva korona- epidemia ei ole auttanut asiaa, ja koronasta johtuvat istuntojen peruutukset ovat entisestään viivästyttäneet käsittelyjä. Varsinkin rikosasioissa esitutkinta vaikuttaa asian käsittelyn kokonaiskeston, ja varsinkin laajoissa rikoskokonaisuuksissa, kuten esimerkiksi talousrikoksissa kestää asian käsittely usein pitkään. Laajojen juttukokonaisuuksien määrä on kasvanut viime vuosina. On todettu, että nykyistä muutoksenhakujärjestelmää ja rikosprosessia ei ole tehty tällaisia juttuja varten. Liian suuret oikeudenkäynnin kustannukset ja oikeudenkäyntien suuruus voivat estää oikeusturvan toteutumisen.¹⁹⁹

¹⁹⁹ k 8/2021 vp s.160.

5 Lopuksi

Julkisen vallan käyttö merkitsee hallintotoimintaa, jossa on kysymys etujen ja oikeuksien myöntämisestä tai velvoitteiden asettamisesta ja pakottamisesta. Tällaista hallintotoimintaa on esimerkiksi viranomaisen päätöksenteko. Kun otetaan huomioon tällaisen toiminnan vaikutus, on oikeudellisesti perusteltua, että julkisyhteisön ja sen virkamiehen vahingonkorvausvelvollisuus pohjautuu aina perustuslakiin saakka.

Kuten tutkielmassa on esitetty, virheellä taikka laiminlyönnillä aiheutettu vahinko julkista valtaa käytettäessä korvataan lähtökohtaisesti vain, jos toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu (*standardisäännös*). Standardisäännöksestä säädetään vahingonkorvauslaissa. Tämä tosiasiallisesti rajoittaa julkisen vallan käyttöön liittyvää korvausvastuuta ja siten merkitsee korvausvelvollisuuteen johtavaa tuottamuksen asteen tosiasiallista korottamista. Vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu ei siten ole välttämättä yhtä kuin vahingonkorvausoikeudellinen tuottamusvastuu.

Julkisen vallan käytön luonne ja sen vaikutukset kansalaiseen antavat aiheen tarkastella standardisäännöstä kriittisesti. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, ettei julkisen vallan käytön vahingonkorvausvastuun osalta toteudu hyvityksellinen tavoite yhtä suurena määrin kuin vahingonkorvausoikeudessa yleensä.²⁰⁰ Standardisäännöstä on oikeuskirjallisuudessa tarkasteltu kriittisesti myös sen osalta, ettei vahingonkorvauslain esitöissä ole riittävästi tarkennettu kohtuuden edellytyksiä.²⁰¹ Standardisäännöksen lisäksi julkisen vallan korvausvastuuta rajoittavat myös muutoksenhakuvaatimus sekä kannerajoitus. Myös nämä kaksi vastuunrajoitus ovat alttiita kritiikille.

Korvausvastuussa ja tosiasiallisessa hyvittämisessä tulisi aina ottaa huomioon vahingonkorvausvastuun tavoite eli vahingon hyvittäminen. Yksilön näkökulmasta ensisijaista olisi

²⁰⁰ Hakalehto-Wainio, 2010, s. 15-16.

²⁰¹ Hakalehto-Wainio, 2010, s. 75.

saada hyvitys hallintotoiminnassa aiheutuneesta vahingosta. Vahingonkorvausoikeudessa jaetaan riski vahingosta sen aiheuttajan ja vahingosta kärsineen välillä. Kyse on tarpeesta tosiasiallisesti hyvittää aiheutuneet vahingot, mutta toisaalta tarpeesta välttää korvausvelvollisuuden liiallinen laajentuminen. Oikeuskirjallisuuden mukaan virkamiehen vahingonkorvausvastuu on oikeudellinen kokonaisuus ja se muodostuu eri oikeudenoista. Vahingonkorvausoikeuden perusteella arvioidaan muun muassa julkisyhteisön ja sen virkamiehen huolimattonta toimintaa.²⁰²

Vahingonkorvauslain säännökset eivät kuitenkaan muodosta tyhjentävää oikeussääntöä tässä asiassa. Oikeusjärjestelmämme sisältää myös erityislainsäädäntöä vahingonkorvaamisen, tai tarkemmin hyvitysten osalta, joka saattaa olla osin ankarampaa kuin normaali, vahingonkorvauslaissa säädetty vahingonkorvausvastuu. Esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö on syyttömästi vangittu tai pidätetty, on valtion hyvittävä tästä aiheutunut vahinko riippumatta virkamiehen tuottamuksesta. Kyse on siis eräällä tapaa ankara vastuusta. Tämänkaltainen hyvitysvelvollisuus on myös oikeudenkäynnin kohtuuttomasta pitkittymisestä. Oikeus vapautteen ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ovat yksilön perustuvanlaatuisia oikeuksia. Siten standardisäännös tai vahingonkorvausoikeudellisen tuottamusvastuu eivät olisikaan riittäviä oikeussuojakeinoja takaamaan hyvitysten saamisen näissä tilanteissa.

Kun arvioidaan julkisen vallan ja sen virkamiehen vahingonkorvausvelvollisuutta on huomioitava myös eduskunnan oikeusasiamiehen hyvitysesitykset, unionin oikeus ja EIS:n sekä näiden kansainvälisten oikeuksien ratkaisukäytäntö. Kuten tutkielmassa on todettu, oikeusasiamiehen hyvitysesitykset liittyvät yleisemminkin perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen. Kyse on osin siitä, miten viranomaisen olisi voinut edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista paremmin. Kyse on myös tavoitteessa edistää viranomaiskulttuuria, jossa tunnustetaan ja korjataan virheet. Perus- ja ihmisoikeudet täydentävät kansallista lainsäädäntöä muun muassa yksilön oikeuksien ja oikeussuojan osalta.

²⁰² Hakalehto-Wainio, 2009, s. 587.

Tutkielman perusteella on todettava, että kansallinen vahingonkorvausoikeutemme, virkavastuu, oikeusasiamiehen hyvitysesitykset sekä kansainvälisen oikeuden normit pohjautuvat samankaltaisiin oikeudellisiin perusteisiin. Kyse on ennen muuta ennaltaehkäisyistä sekä toisaalta aina tapahtuneen vahingon hyvittämisestä. Nähdäkseni näiden periaatteiden kautta vahingonkorvausoikeudellista virkavastuuta tuleekin tarkastella. Tämä tulisi erityisesti ottaa huomioon lainsäädännön uudistamisessa.

Julkisen vallan käyttäjän korvausvelvollisuuden sääntelyn tulisi, kuten kaikenlaisen korvausvastuun sääntelyn ja sääntelyn ylipäättänsä, olla selkeää, ennakoitavaa ja yhdenmukaista. Yksilön oikeudesta korvaukseen ei siten saisi olla riippuvainen siitä, kuka julkista valtaa tosiasiallisesti käyttää. Merkityksellistä ei myöskään saisi olla se, että kyse on digitalisaation myötä esimerkiksi automaattisen päätöksenteon aiheuttamasta vahingosta. Toisaalta sääntelyn tulee olla selkeää, ennakoitavaa ja yhdenmukaista myös vastuussa olevalle taholle eli virkamiehelle ja tämän edustamalle organisaatiolle edellä mainituissa tilanteissakin. On siten erityisen tärkeää, että julkisen vallan korvausvastuuta tarkastellaan myös lainsäätäjän toimesta, jotta lainsäädännön puutteet ja teknologian kehitys otetaan riittäväällä tavalla huomioon.

Lähteet

Kirjalliset lähteet

Bruun, Niklas & Mäenpää, Olli & Tuori, Kaarlo 1995. Virkamiesten oikeusasema. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava

Hahto, Vilja 2008. Tuottamus vahingonkorvausoikeudessa. Helsinki: Alentum Media cop.

Hakalehto-Wainio, Suvianna 2009. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun peruskysymyksistä. Defensor Legis.

Hakalehto-Wainio, Suvianna 2010. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu. Selvityksiä ja ohjeita. OM 19/41/2007.

Hemmo, Mika 1994. Vahingonkorvauksen määräytymisestä sopimussuhteissa: Siviilioikeudellinen tutkimus. Helsinki: Suomalainen lakiyhdistys 1994.

Hemmo, Mika: Sopimus ja delikti. Helsinki 1998.

Hemmo, Mika 2002. Vahingonkorvausoikeuden oppikirja. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Hemmo, Mika 2005. Vahingonkorvausoikeus. Helsinki: WSOY pro

Hietala, Harri et al 2006. Työsopimuslaki käytännössä. 6. uudistettu painos.

Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen. 2009. Helsinki: Talentum

Jääskeläinen, Petri. 2011. Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisestä. Defensor Legis.

Keravuori-Rusanen, Mariette: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä -Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita 2008.

Koivisto, Ida. 2014/5. Julkisen vallan rajoilla. Helsinki.

Koskinen, Seppo & Kulla, Heikki 2019. Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum pro.

Koskinen, Seppo & Kulla, Heikki 2016. Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum pro.

Koskinen, Seppo & Kulla, Heikki 2013. Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum pro.

Klaus Nybelin Yrityssalaisuuden suoja ja entiset työntekijät. Defensor Legis 2/2003.

Kukkonen, Pentti 1996. Vahingonkorvaus virassa aiheutetusta vahingosta. Helsinki: Gummeros kirjapaino Oy

Kuusikko, Kirsi 2014/1. Hyvitysesitykset oikeusasiamiehen toimintamuotona. Lakimies 2014/1.

Kuusikko, Kirsi. Eräitä näkökohtia julkisen vallan vahingonkorvausvastuusta korkeimman oikeuden viimeaikaisten ratkaisujen valossa. Teoksessa Risto Haavisto: Professori Kyösti Holman juhlakirja. Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta 2002.

Länsineva, Pekka & Koillinen, Mikael. 2010, Julkinen hallintotehtävä, elinkeinon harjoittamisen vapaus ja luotsaustoiminta. Hallinto ja hallintolain- käyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Turun yliopisto 2010.

Mielityinen, Sampo 2010: Vahingonkorvausoikeuden periaatteet. Edilex.

Mäenpää, Olli 2017: Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent Oy

Mäenpää, Olli 2013: Hallinto-oikeus. Helsinki : Sanoma Pro.

Mäenpää, Olli 2003: Hallinto-oikeus. Helsinki. Alma Talent.

Mäkinen & Hirvonen Kunnallinen viranhaltija

Määttä, Kalle & Keinänen, Anssi 2007. Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Määttänen, Laura 2010. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu Lausuntotiivistelmä. Mientöjä ja lausuntoja. [http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-259-100-5](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-100-5)

Paaso, Ilkka 1992: Vahingonkorvausvastuun normi perusta lääkärin toimessa. Tutkimus erityisesti julkisen vallan käytön vahingonkorvausvastuuta sääntelevien säännösten sovellettavuudesta lääkärin toimesta aiheutuviin vahinkoihin. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja numero 190 Helsinki 1992.

Parviainen, Mervi 2010. Kenen on vastuu? Vastuut ja seuraamukset palvelussuhteessa. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja kansallisen oikeuden kehitys – haittaa vai hyötyä? Lakimies 7–8/2009.

Pellonpää, Matti & Gullans, Monica & Pölonen Pasi ja Tapanila, 2018: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki. Alma Talentum 6.painos.

Routamo, Eero & Ståhlberg, Pauli & Karhu 2006: Suomen Vahingonkorvausoikeus. Helsinki: Talentum. 5 painos.

Saarnilehti, Ari 9.2.2010 Edilex kirjat kommentaari. Vahingonkorvauslaki. Käytännön kommentaari.

Saarnilehto, Ari 2007. Vahingonkorvauslaki. Käytännön kommentaari. Helsinki: Edita Prima Oy.

Saarnilehto, Ari & Hemmo, Mika & Kartio, Leena. Varallisuus oikeuskirja. Helsinki : WSOY

Ståhlberg, Pauli & Karhu, Juha 2013. Suomen vahingonkorvausoikeus. 6. painos. Helsinki: Talentum.

Tiitinen, Kari-Pekka & Kröger, Tarja 2004: Työsopimusoikeus. Helsinki.

Tolonen, Hannu. Oikeuslähdeoppi. Helsinki 2003:

Uoti, kari. Väitöskirja 2004. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin lainkäyttäjä oikeuden tekijänä.

Viljanen, Pekka 1990. Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus

Virallislähteet

HE 187/1973. Hallituksen esitys Eduskunnalle vahingonkorvausta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 291/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

HE 196/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta

HE 167/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vahingonkorvauslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 70/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle riita-asioiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten muuttamiseksi.

HE 233/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 228/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 14/1994 vp. Eduskunnan perustuslakivaliokunta

PeVL 62/18 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 46/2002 vp. Hallituksen esitys työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle

PeVL 33/2004 vp. Hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen (HE 50/2004 vp) täydentämisestä

PeVL 11/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta Valtiovarainvaliokunnalle

PeVL 20/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

PeVL 3/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista Hallintovaliokunnalle

PeVL 26/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

PeVL 7/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 12/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi luotsauslain muuttamisesta Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

PeVM 2/2016 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Schengenin rajasäännösten muutos).

PeVM 2/2019 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018

LaVM 1/2004 vp. Lakivaliokunnan mietintö koskien hallituksen esitystä laiksi vahingonkorvauksen muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 167/2003 vp.).

PNE 2/1999 vp. Puhemiesneuvoston ehdotus uudeksi eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöksi. Eduskunnan kanslian julkaisu 7/2000.

VN/18255/2021

Hoffren, Mia 2009. Oikeusministeriön julkaisuja. Julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asema, Kuluttajaoikeudellinen selvitys. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 75/2010, Julkisen hyvinvointipalvelun asiakkaan asema.

Jääskeläinen, Petri. 2011. Kansalaisnäkökulma oikeusasiamiehen työssä, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus.

OM021:00/2020 Automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleislainsäädännön valmistelu.

COM (2021) 206. Euroopan Parlamentin ja neuvoston asetus. Tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä (tekoälysäädös) ja tiettyjen unionin säädösten muuttamisesta.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja (2011). Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu: Lausuntotiivistelmä.

<https://www.valtiokonttori.fi/tietoa-valtiokonttorista/valtiokonttori-pahkinankouressa/tietosuoja/korvaus-ja-vahinkopalveluiden-tietosuojaselosteet/>

https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/korvaus-ja-vahinkopalvelut/valtioon-vastuuseen-perustuva-vahingonkorvaus/#yleista_missa_tilanteissa_vahingonkorvausta_voidaan_myontaa

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/excellence-trust-artificial-intelligence_fi#documents

<https://yle.fi/uutiset/3-10023430>

Ylimpien lainvalvojien ratkaisut

Dnro 4181/4/09 Potilaan kohtelu erityishuoneessa loukkasi ihmisarvoa.

Dnro 1570/5/09 Lausunto valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta.

Dnro 2877/5/10 Lausunto julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun sääntelyä ja sen kehitystarpeita koskevasta selvityksestä

EOAK /3379/2018 Verohallinnon automatisoitu päätöksentekomenettely ei täytä perustuslain vaatimuksia.

VN/18255/2021. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu – työryhmä

Kotimainen oikeuskäytäntö

KKO 1981 -II- 157

KKO 1998:79

KKO 2008:10

KKO 2012:81

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut

EIT:n ratkaisu Kudla v. Puola 26.10.2000.

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio- tuomio 30.9.2003- Asia C-224/01 ratkaisun kohta 12

EIT:n 62439/12 Oikeus elämään - Tutkittavaksi ottamisen edellytykset - Taloudellinen vahinko - Aineeton vahinko

Yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 32 kohta; asia C-302/97) ratkaisun kohta

Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym.; asia C-392/93, British Telecommunications, 38 kohta; asia C-5/94, Hedley Lomas, tuomio 24 kohta (kohta 30)