

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Annika Silorinne

VIRKAMIEHEN VAHINGONKORVAUSVASTUU

Vastuun edellytykset ja kohdentuminen

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2017

SISÄLLYLUETTELO

	sivu
LYHENTEET	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen tausta	7
1.2. Tutkimusongelma ja tutkimuksen rajaukset	8
1.3. Tutkimusmenetelmä ja tutkimuksen aineisto	12
2. JULKISEN VALLAN KÄYTTÖ JA VASTUUNRAJOITUKSET	15
2.1. Julkisen vallan käytön käsite ja käyttö vahingonkorvausoikeudessa	15
2.2. Julkisen vallan käyttäjän vastuuta rajoittavat säännökset	17
2.2.1. Standardisäännös	17
2.2.2. Muutoksenhakuvaatimus ja kannerajoitus	22
2.2.3. Vastuuta rajoittavien säännösten uudistamistarpeita	24
3. TUOTTAMUS KESKEISIMPÄNÄ VASTUUPERUSTEENA	26
3.1. Tuottamus ja oikeudellisen harkintavallan käyttö	26
3.2. Normiperusteinen tuottamusarviointi	28
3.3. Riskiperusteinen tuottamusarviointi	32
3.4. Normi- ja riskiperusteisen tuottamusarvioinnin suhde	33
3.5. Tuottamuksen asteet	35
3.5.1. Tahallisuus ja törkeä tuottamus	36
3.5.2. Lievä tuottamus	38
4. SYY-YHTEYDEN EDELLYTYS JA KORVATTAVAT VAHINGOT	41
4.1. Syy-yhteyden vaatimus tuottamuksen ja vahingon välillä	41
4.2. Syy-yhteyden näytön arviointi	42
4.3. Ennakoitavuusrajoitus ja normin suojatarkoitus	43
4.4. Korvauskelpoiset vahingot	49
4.4.1. Puhtaat varallisuusvahingot erityisasemassa	52

5. KORVAUSVASTUUN KOHDENTUMINEN JA KORVAUSVELVOLLISUUDEN MÄÄRÄÄN VAIKUTTAVAT SEIKAT	54
5.1. Julkisyhteisön isännänvastuu ja virkamiehen korvausvastuu	54
5.1.1. Kanavointisäännös	56
5.1.2. Julkisyhteisön regressioikeus	58
5.2. Täyden korvauksen periaate ja korvausten sovittelu	59
5.3. Vahingonkärsijän myötävaikutus vahinkoon	61
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	64
LÄHDELUETTELO	74

LYHENTEET

art.	artikla
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
HE	Hallituksen esitys
KKO	korkein oikeus
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
OK	oikeudenkäymiskaari (4/1734)
PL	Suomen perustuslaki (713/1999)
RL	rikoslaki (39/1889)
VahL	vahingonkorvauslaki (412/1974)
vp.	valtiopäivät

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Annika Silorinne

Pro gradu -tutkielma:

Virkamiehen vahingonkorvausvastuu: Vastuun edellytykset ja kohdentuminen

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Julkisoikeus

Työn ohjaaja:

Eija Mäkinen

Valmistumisvuosi:

2017

Sivumäärä: 77

TIIVISTELMÄ:

Virkamiehen tehtävät ovat tiukasti lakiin sidottuja. Virkamiehen asemaan liittyy myös erityinen virkavastuu, jolla pyritään takaamaan kansalaisten oikeussuojaa ja virkatehtävien asianmukainen hoito sekä ehkäisemään virkamiehen virkatehtävissään tekemiä virheitä ja virkavelvollisuuksien laiminlyöntejä. Tästä huolimatta toiminnassa tapahtuu vahinkoja, joiden seuraamukset kohdistuvat hallinnon kanssa asioiviin kansalaisiin.

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää virkasuhteisten valtion virkamiesten ja kunnallisten viranhaltijoiden virheen tai toimintavelvollisuuden laiminlyönnin seurauksena yksityiselle henkilölle aiheutunutta vahinkoa vahingonkorvausoikeudellisen vastuun mukaan. Vahingonkorvausvastuuta tutkittiin siltä pohjalta, että toiminnassa on käytetty julkista valtaa. Tutkimuksen tavoitteena oli yleisesti selvittää, mitkä ovat julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun edellytykset ja kenen vastuulla on korvata virkamiehen aiheuttama vahinko. Tarkemmin syvennyttiin kahteen pääkysymykseen: Miten julkista valtaa käyttävän virkamiehen tuottamusta oikeudellisesti arvioidaan? Miten vahingonkorvausvastuu kohdentuu?

Tutkimus on oikeusdogmaattinen, jonka pääasiallisia oikeuslähteitä ovat voimassa oleva vahingonkorvauslaki, lainvalmisteluaineisto ja oikeuskäytäntö sekä oikeuskirjallisuus. Oikeuspoliittisia piirteitä tutkimuksessa nousee esiin, kun arvioidaan julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun nykytilaan liittyviä mahdollisia kehittämistarpeita.

Tutkimus osoitti, että julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon useita seikkoja, joiden olemassaolo vasta perustaa vahingonkorvausvastuun. Virkamiehen aiheuttaessa vahinkoa ulkopuoliselle vahingonkorvausvastuu kohdentuu ensisijaisesti julkisyhteisöön isännänvastuun eli työnantaja-aseman perusteella. Virkamiehen vastuu on siten toissijaista julkisyhteisöön nähden. Julkisyhteisön asettaminen vahingonkorvausvastuuseen on kuitenkin haastavampaa, kun kyseessä on julkisesta vallan käytöstä aiheutunut vahinko verrattuna vahinkoihin, jotka eivät ole seurausta julkisen vallan käytöstä. Tämä johtuu julkisen vallan käyttöä koskevista vahingonkorvauslain vastuuta rajoittavista säännöksistä, jotka ovat saaneet osakseen myös paljon kritiikkiä.

Tutkimuksen perusteella voidaan tehdä se johtopäätös, että vahingonkorvausvastuun arvioinnissa ei voida nojautua pelkästään voimassa olevaan lainsäädäntöön, vaan tärkein painoarvo on laitettava kokonaisarviointille yksittäistapauksessa. Lisäksi julkisen vallan käyttäjien vastuuta rajoittavien säännösten tarkoituksena ja tavoitteita tulisi arvioida uudelleen, varsinkin nyky-yhteiskunnassa korostuneiden perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Erityisesti vahingonkorvauslaissa esiintyvän julkisen vallan käyttäjän tuottamuskynnystä korottavan standardisäännöksen sisältöä tulisi vähintäänkin täsmentää, jotta lainkäyttö olisi ennakoitavaa ja oikeudenmukaista.

AVAINSANAT: Virkamiehet, viranhaltijat, julkinen valta, vahingonkorvausvastuu

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen tausta

Virkamiehen tehtävät ja toiminta ovat tiukasti lakiin sidottuja. Virkamiehen asemaan liittyy erityinen virkavastuu, joka perustuu siihen, että virkamiehillä on oikeus käyttää julkista valtaa. Julkisen vallan käytön lisäksi virka-asemaan liitetään vaatimus virkamiehen puolueettomuudesta ja toiminnan luotettavuudesta. Tämä erityinen virkavastuu eli vastuu virkavirheestä on tiukempaa ja ankarampaa verrattuna kansalaisen yleiseen oikeudelliseen vastuuseen, mikä tarkoittaa sitä, että vastuun kynnyks on matalampi ja vastuu ankarampi. Virkavastuulla pyritään takaamaan kansalaisten oikeussuoja ja virkatehtävien asianmukainen hoito sekä ehkäisemään virkamiehen virkatehtävissään tekemiä virheitä ja virkavelvollisuuksien laiminlyöntejä.¹ Tästä huolimatta toiminnassa tapahtuu vahinkoja, joiden seuraamukset kohdistuvat hallinnon kanssa asioiviin kansalaisiin.

Vahingonkorvausvastuu on yksi virkavastuun osa-alueista, jolloin toiminnassa tapahtuneen virheen tai laiminlyönnin seurauksena voi syntyä vahingonkorvausvelvollisuus. Vahingonkorvausvastuun tarkoituksena on estää ja ennaltaehkäistä vahingon syntymistä (preventiivinen vaikutus), mutta myös hyvittää vahingon kärsinyttä osapuolta vahingonkorvauksilla (reparatiivinen vaikutus), jos vahinkoon johtanut loukkaus on ehtinyt tapahtua². Mikäli vahinkoa on virkamiehen toiminnan seurauksena jo aiheutunut, vahingonkorvausoikeuden keskeisimpänä tavoitteena on perustaa vahingonkärsijälle oikeus taloudelliseen hyvitykseen vahingosta³.

Virkamiehen aiheuttamat vahingot ovat yleensä päätöksenteon seuraamuksia, mutta tämän lisäksi suorittavassa toiminnassa tapahtuu vahinkoja⁴. Erityisesti nykypäivään kuuluva yhä vaativampi sekä kompleksisempi työelämä on omiaan lisäämään vahinkoriskiä⁵. Yhteiskuntakehityksen myötä ratkaistavien asioiden laatu viranomaistoiminnas-

¹ Koskinen & Kulla 2013: 255–258; Parviainen 2010: 16–19; Husa & Pohjolainen 2008: 298–299.

² Ståhlberg & Karhu 2013: 7–8.

³ HE 187/1973 vp s. 8.

⁴ Hakalehto-Wainio 2008: 3.

⁵ Parviainen 2010: 17.

sa on monimutkaistunut ja sovellettavien normien määrä on kasvanut. Lisäksi viranomaistoimintaa pyritään yhteiskunnassa tehostamaan, jolloin rajalliset resurssit tehtävien hoidossa voidaan nähdä yhtenä virheen mahdollisuutta kasvattavana riskinä. Julkisyhteisöjä vastaan nostetut vahingonkorvauskanteet ovat myös lisääntyneet eri puolilla Eurooppaa. Viranomaisilla on ratkaisupakko, eli päätös on annettava vaikeissakin tilanteissa, jolloin päätöksestä saattaa herkemmin aiheutua vahingollisia seuraamuksia yksityiselle henkilölle.⁶

Vahingonkorvauslaki (31.5.1974/412) on ollut olemassa lähes 40 vuotta, mutta tästä huolimatta sekä oikeuskirjallisuudessa että oikeuskäytännössäkin voidaan havaita olevan epätietoisuutta siitä, mitä julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuta sääntelevillä lainkohdilla on tavoiteltu⁷. Virkamiehen vahingonkorvausvastuu tutkimusaiheena on mielenkiintoinen ja siinä mielessä jatkuvasti myös ajankohtainen, koska jokainen meistä joutuu olemaan tekemisissä julkishallinnon kanssa, ja viranomaistoiminta koskettaa meitä kaikissa elämän vaiheissa.

1.2. Tutkimusongelma ja tutkimuksen rajaukset

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää virkasuhteisten⁸ valtion virkamiesten (valtion virkamieslaki 19.8.1994/750) ja kunnallisten viranhaltijoiden (laki kunnallisesta viranhaltijasta 11.4.2003/304) toiminnassa tapahtuneen virheen tai toimintavelvollisuuden laiminlyönnin seurauksena yksityiselle henkilölle aiheutunutta vahinkoa vahingonkorvausoikeudellisen vastuun mukaan. Vahingonkorvausvastuuta tutkitaan siltä pohjalta, että toiminnassa on käytetty julkista valtaa. Sekä virkamiehen että viranhaltijan vahingonkorvausvastuu määräytyy samalla tavoin, joten tutkimuksessa näistä toimijoista käytetään yleisesti termiä *virkamies* lukemisen sujuvoittamiseksi.

⁶ Hakalehto-Wainio 2009: 587.

⁷ Hakalehto-Wainio 2008: 7.

⁸ Virkasuhde voidaan määritellä virkamiehen/viranhaltijan ja julkisyhteisön väliseksi julkisoikeudelliseksi palvelussuhteeksi. Valtionhallintoon virkasuhteessa olevaa kutsutaan virkamieheksi ja kunnallisella puolella puolestaan viranhaltijaksi, ks. Husa & Pohjolainen 2009: 287.

Virkamiehen asettaminen vahingonkorvausvastuuseen edellyttää aina sitä, että vahinkoa on tosiasiallisesti tapahtunut. Puhekielessä sanalla vahinko on erilaisia merkityksiä, eikä vahinko käsitteenä ole oikeudellisesta näkökulmastaan yksiselitteinen⁹. Vahinko-käsite kattaa laajasti eri tilanteita, jolloin sitä ei ole tarpeen määritellä tyhjentävästi. Vahinko voidaan oikeudellisilta lähtökohdilta katsoa tarkoittavan sitä, että vahinko on tapahtuma, jossa yksilön oikeusasemaa on loukattu ja josta loukkauksen vuoksi seuraa vahingonaiheuttajalle korvausvastuu¹⁰. Parviainen määrittelee vahingon seuraavasti: ”Vahingolla tarkoitetaan jonkin ulkoisen tekijän aiheuttamaa odottamatonta, epäedullista muutosta, joka voi kohdistua luonnollisen henkilön henkeen, terveyteen, vapauteen tai kunniaan, omaisuuteen, immateriaaliseen oikeuteen sekä oikeushenkilön omaisuuteen tai taloudelliseen etuun”¹¹.

On inhimillistä, että virkaa hoidettaessa voi sattua vahinkoja. Kaikki virkamiehen toiminnan seurauksena aiheutuneet vahingot eivät kuitenkaan perusta vahingonkorvausvelvollisuutta. Vaikka vahinkoa olisi tosiasiallisesti tapahtunut, vahingonkorvausoikeus edellyttää aina myös vastuuperusteperustetta, koska muutoin vahinko jää vahingonkäräjän itsensä kannettavaksi¹². Vastuuperusteella tarkoitetaan niitä edellytyksiä, joiden olemassaolo perustaa korvausvelvollisuuden¹³. Korvausvastuuta arvioitaessa on vastuuperusteista tärkein tuottamusvastuu, joka on myös vahingonkorvausoikeuden peruslähtökohta. Virkamiehen vastuu on aina tuottamusvastuuta, koska vastuun syntyminen edellyttää virkamiehen tekemää virhettä tai laiminlyöntiä.¹⁴ Tutkimuksessa keskeisiä vastuuperusteita tuottamusvastuun lisäksi ovat vastuu toisen aiheuttamasta vahingosta eli isännänvastuu sekä vastuu julkisen vallan käyttämisestä¹⁵. Vastuuperusteiden lisäksi vahingonkorvauksen aktualisoituminen edellyttää aina syy-yhteyttä teon, toiminnan tai laiminlyönnin ja aiheutuneen vahingon välillä. Vahingonkorvausvelvollisuuden sovel-

⁹ Ståhlberg & Karhu 2013: 9.

¹⁰ Virtanen 2011: 8.

¹¹ Parviainen 2010: 67.

¹² Ståhlberg & Karhu 2013: 11.

¹³ Hemmo 2013/2013: 73.

¹⁴ Virtanen 2011: 85–89; 217. Vrt. tuottamuksesta riippumaton vastuu eli ankara vastuu, ks. esim. Hemmo 2005: 91–107, Ståhlberg & Karhu 2013: 139–178.

¹⁵ Ståhlberg & Karhu 2013: 71–77. Muita vastuuperusteita ovat mm. vahingonkorvauksellinen rikosvastuu, sopimusvastuu ja yhteisöoikeudellinen vastuu.

tamistilanteissa on myös vielä erikseen harkittava korvattavan tappion tai muun menetyksen määrä.¹⁶

Virkamiehen vahingonkorvausvastuuta ei voida tutkia irrallaan julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta vahingonkorvauslaissa esiintyvän isännänvastuun johdosta. Julkisyhteisön vastuu työnantajana kytkeytyy olennaisesti virkamiehen vahingonkorvausvastuuseen, niin vastuun edellytysten kuin korvausvelvollisuudenkin osalta. Tutkimuksen tavoitteena onkin yleisesti selvittää, mitkä ovat julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun edellytykset ja kenen vastuulla on korvata virkamiehen aiheuttama vahinko. Tarkemmin syvennytään kahteen pääkysymykseen: 1) miten julkista valtaa käyttävän virkamiehen tuottamusta oikeudellisesti arvioidaan? 2) Miten vahingonkorvausvastuu kohdentuu?

Tutkimuksessa pyritään selvittämään, mitkä ovat oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna sellaisia virheitä tai laiminlyöntejä, joita voidaan pitää tuottamuksellisena siten, että voi syntyä vahingonkorvausvelvollisuus. Tuottamusvastuun lisäksi tarkastellaan, mitä syy-yhteyden vaatimuksella tuottamuksen ja aiheutuneen vahingon välillä tarkoitetaan vahingonkorvausoikeudessa, ja millaisia vahinkoja on pidettävä korvauskelpoisina. Tarkoituksena on myös selvittää, mitkä seikat voivat vaikuttaa korvausvelvollisuuden määrään. Vahingonkorvauslaissa säädetään korvausvastuun kohdentumisesta virkamiehen ja julkisyhteisön välillä, joten tutkimuksessa huomio keskittyy siihen, miten ja millä perusteilla korvausvastuu jakaantuu näiden kahden toimijan välillä. Tutkimuksessa otetaan julkisyhteisön rooli tarkasteluun siltä osin, kun se on tarpeellista tutkimusongelman kannalta, pääpainon ollessa kuitenkin virkamiehen vahingonkorvausvastuussa.

Tutkimuksen ytimenä on nimenomaisesti vahingonkorvausvastuu, joten yleisen virka-
vastuun osa-alueisiin kuuluvat rikosoikeudellinen ja kurinpidollinen vastuu jäävät käsittelemättä. Tutkimus on rajattu koskemaan julkisesta vallan käytöstä aiheutuvaa vahingonkorvausvastuuta, joten muut luonteeltaan julkishallinnolliset tehtävät sisältämättä julkisen vallan käyttöä rajautuvat tutkielman ulkopuolelle. Rajaus perustuu siihen, että

¹⁶ Ståhlberg & Karhu 2013: 11.

julkisen vallan käyttö sisältää vahingonkorvauslaissa erityissäännöksiä ja poikkeaa tavanomaisesta vahingosta muun muassa tuottamuksen ja korvattavien vahinkojen osalta.

Virkavastuun perusta on perustuslaissa. Perustuslain (11.6.1999/731) 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies on itse vastuussa virheensä tai laiminlyöntinsä aiheuttamasta vahingosta.

”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.” (PL 118.3 §)

Virkamiehen vahingonkorvausvastuu tarkentuu ja määräytyy vahingonkorvauslain mukaan, johon tutkimuksessa keskitytään. Vahingonkorvauslaki on yleislaki, joka sen ensimmäisen luvun 1 §:n mukaan ei tule sovellettavaksi, jos korvausvastuusta on muussa laissa säädetty tai toisin sovittu. Nämä erityislait ja sopimukset rajataan tutkimuksen ulkopuolelle, jottei tutkimus jää liian pinnalliseksi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (63/1999) edellytyksenä on, että ihmisoikeusloukkauksen kohteella on tehokas oikeussuojakeino käytettävissään valtiota vastaan (13 art.), joka pitää sisällään myös riittävän hyvityksen saamisen mahdollisesta loukkauksesta. Hyvitys tarkoittaa harkinnanvaraista korvausta, jolla on osittain yhteys vahingonkorvaukseen ja osittain rangaistukseen. Vahingonkorvausoikeudessa on tarkoitus suojata kansalaisten intressejä, kun perus- ja ihmisoikeusjuridiikan lähtökohtana ovat puolestaan loukkauksen kohteen eli vahingonkärsijän oikeudet. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vahinko-käsite on laajempi kuin kansallisen tasomme käsite. Suomen vahingonkorvausoikeudessa ei suojata useita sellaisia intressejä, joiden loukkaus katsotaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan hyvitetäväksi vahingoksi. EIT:n mukaan myös tavalliset, negatiiviset tuntemuksetkin, kuten pelko, suru tai tuska, saattavat oikeuttaa vahingonkorvaamiseen, jos ne ovat seurausta ihmisoikeusloukkauksesta. Jos vahingonkärsijän vahingonkorvauskanne ei menesty kansallisessa tuomioistuimessa, voi ihmisoikeustuomioistuin tarpeen vaatiessa määrätä loukkauksesta kohtuullisen hyvi-

tyksen.¹⁷ On siis olemassa muitakin keinoja, joilla mahdollinen yksilön loukkaus tulee korvattavaksi, mutta niihin ei tämän syvällisemmin tutkimuksessa mennä.

Lisäksi on olemassa tilanteita, joissa virkamies saattaa vapautua vahingonkorvausvastuusta. Vastuuvapausperusteista säädetään rikoslain (19.12.1889/39) 4 luvussa, joihin kuuluvat muun muassa syyntakeettomuus, erehdystilanteet, oikeuttamisperusteet sekä syyllisyyden poistavat anteeksiantotilanteet¹⁸. Vastuuvapausperusteet rajataan tutkielman ulkopuolelle, koska tutkimuksessa on tarkoitus keskittyä vahingonkorvausvastuun edellytyksiin eli nimenomaan siihen, miten vahingonkorvausvastuu syntyy.

1.3. Tutkimusmenetelmä ja tutkimuksen aineisto

Tutkimuksen lähtökohtana ovat julkista valtaa käyttävän virkamiehen ja yksityisen henkilön välinen oikeussuhde sekä tässä suhteessa esiintyvät vahingonkorvausvastuun edellytykset. Julkista valtaa käyttävän virkamiehen toiminta kuuluu hallinto-oikeuden erityisalaan, kun vahingonkorvausoikeus puolestaan sijoittuu yksityisoikeuden piiriin. Näin ollen virkamiehen vahingonkorvausvastuu sijoittuu yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välimaastoon, jossa nämä oikeudenalat sekoittuvat toisiinsa.¹⁹

Tutkimus on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen, joka on julkisoikeudellisessa tutkimuksessa yleisesti käytetyin tutkimusmetodi. Tutkimuksessa oikeusdogmaattisuus näkyy erityisesti oikeudellisen aineiston systematisoinnin ohella normien tulkinnan kautta. Tutkimuksessa systematisoidaan ja järjestetään voimassaolevia oikeusnormeja tavoitteena selvittää niiden oikeanlainen tulkinta ja todellinen merkityssisältö²⁰. Normien tulkinnassa pyritään antamaan merkitys vahingonkorvausoikeudessa esiintyvälle määrätyle kielelliselle ilmaukselle, sanalle tai lauseelle²¹. Oikeuspoliittisia piirteitä tutkimuksessa nousee myös esiin, kun arvioidaan julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun nykytilaan liittyviä mahdollisia kehittämistarpeita.

¹⁷ Ståhlberg & Karhu 2013: 250–251; Hakalehto-Wainio 2008: 116–120.

¹⁸ Parviainen 2010: 171.

¹⁹ Hakalehto-Wainio 2008: 3.

²⁰ Husa & Pohjolainen 2008: 36.

²¹ Aarnio 1989: 160.

Tutkimuskysymyksiä systematisoidaan tekstianalyysin eli sisällönerittelyn (juridinen tulkintahermeneutiikka) avulla, joka on tarpeellinen ja välttämätön keino määriteltäessä konkreettista sisältöä vahingonkorvauslain varsin tulkinnanvaraisille säädöksille. Tekstianalyysin avulla pyritään luomaan aineistosta selkeää ja yhtenäistä informaatiota, jotta tulkinta ja johtopäätösten teko olisi mahdollista.²² Tutkimuksen päämääränä on auttaa normien soveltajia ymmärtämään vahingonkorvausoikeudellisten normien sisältö ja soveltaminen normaalissa elämässä²³. Tavoitteena on etsiä vastaus siihen, miten asian pitäisi oikeusjärjestyksen mukaan olla eli mikä on voimassa olevan oikeuden kanta yksittäisessä kysymyksessä²⁴.

Tutkimuksessa pyritään luomaan vahingonkorvauslaissa esiintyville käsitteille merkityssisältö oikeustieteellisten lähteiden avulla. Tutkimuksessa käytetyt oikeuslähteet ovat yleisesti hyväksytyjä ja käytettyjä lähteitä, joihin lainkäyttäjän on mahdollisuus vedota ja niiden avulla on mahdollista perustella tulkintansa. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä tutkielmassa edustaa pääasiassa voimassa oleva vahingonkorvauslaki. Vahingonkorvauslain säännösten väljyyden takia oleellisiksi lähteiksi tutkimuksessa muodostuvat heikosti velvoittavista oikeuslähteistä lainvalmisteluaineisto ja oikeuskäytäntö. Lainvalmisteluaineistolla on tutkielmassa keskeinen rooli, koska sen avulla saadaan tietoa siitä, mitä lainsäätäjällä on vahingonkorvauslain säädöksillä tavoitellut. Oikeuskäytäntö puolestaan ilmentää vahingonkorvauslain konkreettista soveltamista tapauskohtaisesti. Oikeuskäytännössä nojaututaan erityisesti korkeimman oikeuden ratkaisuihin, koska vahingonkäräjien esittämät vahingonkorvausvaatimukset käsitellään yleisissä tuomioistuimissa²⁵. Oikeuskirjallisuus sallittuna oikeuslähteenä lukeutuu myös tutkimuksen keskeiseen lähdeaineistoon.²⁶ Edellä mainittujen lähteiden käyttö on perusteltua, koska vahingonkorvauslailla ei ole tarkoitus säännellä kaikkia vahingonkorvaamiseen liittyviä yleisiä periaatteita, vaan sisällön täsmentäminen on jätetty oikeuskäytännön ja oikeustieteen vuorovaikutuksessa kehitettäväksi eri tilanteissa²⁷.

²² Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008: 20–21.

²³ Husa 1995: 134.

²⁴ Jyränki 2003: 15.

²⁵ HE 70/2008 vp s. 18.

²⁶ ks. lisää oikeuslähteiden velvoittavuuden jaottelusta Aarnio 1989: 220–221.

²⁷ HE 187/1973 vp s. 12.

Tutkimuskysymyksiin vastataan tutkimuksessa vaiheittaisena ketjuna, jota voidaan pitää hyvänä keinona vahingonkorvausvastuun edellytysten täyttymisen arvioinnissa²⁸. Routamo ja Ståhlberg ovat ilmaisseet asian osuvasti: ”Vahinkotapahtuma on kokonaisuus. Se voidaan kuitenkin jakaa osiin yksityiskohtaista tarkastelua varten. Vaikka osat ovat toisiinsa sidoksissa, tarjoaa ongelman erittely mahdollisuuden esittää erityyppisiä säännös-, oikeustapa- ja oikeustieteen materiaalia tietyllä tavalla järjestettynä”²⁹. Tätä menetelmää hyödynnetään tutkimuksessa, koska sen avulla saadaan selkeämpi lähestymistapa tutkimusongelman käsittelyyn.

Tutkimus etenee siten, että ensimmäisessä pääluvussa määritellään julkisen vallan käytön käsitettä ja käyttöä vahingonkorvausoikeudessa. Lisäksi luvussa tarkastellaan julkisen vallan käyttöön liittyviä vahingonkorvauslain erityissäännöksiä. Toinen luku keskittyy virkamiehen tuottamuksen arviointiin ja sen merkitykseen vahingonkorvausoikeudessa. Tuottamuksen ohella vahingonkorvausvastuun edellytyksiin kuuluvaa syyhytyden vaatimusta sekä korvauskelpoisia vahinkoja tarkastellaan kolmannessa luvussa. Viimeisessä pääluvussa syvennyttään vahingonkorvausvastuun kohdentumiseen sekä vahingonkorvauksen määrään vaikuttaviin seikkoihin. Tutkimuksen lopussa esitellään tutkimuksen johtopäätökset, jolloin pyritään kokoamaan tutkimuksen tulokset yhteen mahdollisimman selkeäksi kokonaisuudeksi.

²⁸ Virtanen 2011: 144.

²⁹ Routamo & Ståhlberg 2000: 35–36.

2. JULKISEN VALLAN KÄYTTÖ JA VASTUUNRAJOITUKSET

2.1. Julkisen vallan käytön käsite ja käyttö vahingonkorvausoikeudessa

Arvioitaessa virkamiehen tai julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta on aina ensin selvitettävä, onko kyseessä julkisen vallan käyttö vai jokin muu toiminta. Tämän mukaan ratkeaa kysymys siitä, tulevatko julkisen vallan käyttöä koskevat vahingonkorvauslain erityissäännökset sovellettavaksi tarkasteltavaan vahinkotilanteeseen.³⁰ Koko tutkimus painottuu virkamiehen julkisen vallan käyttöön liittyvien vahinkojen tarkasteluun ja julkisen vallan käyttöön liittyvä vahingonkorvausvastuu poikkeaa tavallisesta vahingon aiheuttamisesta, joten alkuun on relevanttia määritellä julkisen vallan käsitettä nimenomaan vahingonkorvausoikeudessa.

Julkiselle vallan käytölle ei voida antaa tyhjentävää ja yhtenäistä määritelmää. Lähtökohtaisesti sitä on kuvailtu jollekin annetuksi valtuutukseksi päättää yksipuolisesti yksityisen eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista³¹. Julkista valtaa saa käyttää vain se, jolle se on lailla tai lain nojalla määrätty. Julkinen vallan käyttö on oikeuttavaa ja velvoittavaa sekä sen katsotaan olevan kytköksissä yleiseen etuun. Selkeimmin julkisen vallan käyttö ilmenee niissä toimissa ja päätöksissä, joilla on suora vaikutus kansalaisten vapautteen ja oikeuteen määrätä varallisuudestaan. Heikoimmin se puolestaan ilmenee niissä julkisyhteisöjen toiminnoissa, jotka ovat lähellä yksityistä elinkeinotoimintaa. Pelkästään se seikka, että julkisyhteisöllä on oikeus käyttää määräysvaltaa, ei tee toiminnasta julkisen vallan käyttämistä.³²

Julkinen vallan käytön käsite esiintyy suomalaisessa lainsäädännössä ensimmäistä kertaa vahingonkorvauslaissa³³. Vahingonkorvauslain esitöissä julkisen vallan käytön käsitettä on avattu pääasiassa esimerkkien avulla. Hallituksen esityksen mukaan kyseeseen saattaisi tulla vahingonkorvaus julkista valtaa käytettäessä muun muassa oikeudenhoitoon, poliisitoimeen, palontorjuntaan, terveydenhoitoon, opetustoimeen sekä yleisten

³⁰ Hemmo 2005: 79.

³¹ Viljanen 1990: 370.

³² Parviainen 2010: 21.

³³ Hakalehto-Wainio 2008: 73.

teiden, vesiväylien ja satamien hoidon sekä kunnallishallinnon piiriin kuuluvassa toiminnassa tapahtuneisiin virheisiin ja laiminlyönteihin. Vahingonkorvauksiin saattaisi myös johtaa virheellinen tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen päätös tai hallinto toimi. Lain esitöissä huomautetaan julkisen vallan käyttämisen kuuluvan kunnan tai valtion viranomaisille.³⁴ Esitöissä ilmenevä esimerkkiluettelo sisältää varsin monenlaisia toimintamuotoja, mutta se ei tuo kunnolla esiin julkisen vallan käyttöä yksityisen ja julkisen vallan käyttäjän välisessä suhteessa. On selvää, etteivät kaikki vahingot näissä toiminnoissa johdu julkisen vallan käytöstä. Jos kävelijä jää normaalisti liikenteessä ajavan poliisiauton alle tai kompastuu verotoimiston rappusissa, kyseessä ei tällöin ole julkisen vallan käyttämisestä aiheutunut vahinko³⁵.

Suurin osa julkisen vallan käytöstä koostuu hallintoratkaisuiden ja muiden päätösten tekemisestä, jotka useimmiten ilmenevät viranomaisten antamina kirjallisina lainsoveltamispäätöksinä yksityiselle henkilölle. Nämä kirjalliset päätökset voivat liittyä esimerkiksi opintotuen, rakennusluvan³⁶ tai oleskeluoikeuden myöntämiseen tai epäämiseen. Lisäksi oikeussäännösten ja hallinnollisten määräysten antamista voidaan pitää perinteisenä julkisen vallan käyttönä. Julkisen vallan käyttö voi olla välitöntä, kuten poliisin voimakeinojen käyttö. Opetustoimeen tai puolustusvoimien toimintaan liittyvät kurinpitotoimet ovat myös julkisen vallan käyttöä.³⁷

Julkisen vallan käsite ulottuu laajalle vahingonkorvausoikeuden piirissä³⁸. Käsitteen piiriin luetaan nykyään muitakin hallinnon toimintamuotoja kuin suoraan kansalaisten oikeuksiin välittömästi vaikuttavien päätösten tekeminen³⁹. Oikeuskäytännössä julkisen vallan käytöksi on luettu ainakin kunnallisten ilmoitusten julkaisutavasta päättäminen, rakennustarkastajan suorittama asemapiirroksen ja rakennuslupahakemuksen laatiminen, rekisteriotteen antaminen, rikosilmoituksen tekeminen ja virasta pidättäminen, kulluttajavalituslautakunnan ratkaisusuosituksen julkaiseminen, piirimetsälautakunnan valvontavelvollisuuden täyttäminen, kunnalla olleen työllisyyslain mukaisen työllistämis-

³⁴ HE 187/1973 vp s. 17.

³⁵ Ståhlberg & Karhu 2013: 234.

³⁶ Ks. esim KKO 1998:9.

³⁷ Hakalehto-Wainio 2008: 72–73.

³⁸ Saarnilehto, Annola, Hemmo, Karhu, Kartio, Tammi-Salminen, Tolonen, Tuomisto & Viljanen 2012: 545.

³⁹ Hemmo 2005: 80.

velvoitteen laiminlyönti, rakennusluvasta päättäminen sekä päivähoitolain mukaisen hoitopaikan järjestämisvelvollisuuden täyttäminen⁴⁰.

Vahingonkorvausoikeuden näkökulmasta julkisen vallan käytön tunnusmerkistö täyttyy jo pelkästään julkisen vallan tietynlaisesta monopoliasemasta, josta henkilön toimintamahdollisuudet riippuvat. Tällä perusteella julkisen vallan käyttöä vahingonkorvausoikeudessa on katsottu olevan myös viranomaisten tarkastustoiminta ja tietyillä edellytyksillä myös neuvonta⁴¹, tosin niihin on suhtauduttu varauksella.⁴²

2.2. Julkisen vallan käyttäjän vastuuta rajoittavat säännökset

Julkisen vallan käyttöön on kiinnitetty huomiota etenkin VahL 3 luvun säännöksissä, joissa on säädetty vastuuperusteen sisällöstä, muutoksenhaun merkityksestä ja tiettyjä vastuutilanteita koskevista erityisistä prosessinedellytyksistä. Mainituissa säännöksissä julkisen vallan käyttö on asetettu eri asemaan kuin muu julkisyhteisöjen toiminta⁴³, joten vahingonkorvausvastuun sisältö on erilainen, mikäli vahinko on aiheutettu julkista valtaa käyttäen. Julkisesta vallan käytöstä aiheutunut vahinko on normaaliin tapaan tuottamusperusteista⁴⁴, mutta vahingonkorvausvastuun lisäedellytyksiin kuuluvat standardisäännös, muutoksenhakuvaatimus ja kannerajoitus. Standardisäännös on tutkielman kannalta keskeisin, joten sitä käsitellään muita lähemmin.

2.2.1. Standardisäännös

Vahingonkorvausvelvollisuuden syntyessä virkamiehelle, korvattavista vahingoista pääsääntöisesti noudatetaan vahingonkorvauslain mukaista isännänvastuun periaatetta.

⁴⁰ Hemmo 2005: 80.

⁴¹ Ks. Esim. KKO 1989:50, jossa valtion työvoimaneuvoja oli antanut virheellisiä tietoja paluumuuttajille tärkeiden normien sisällöstä. Tietojen laatu ja tarkoitus huomioiden neuvontaa pidettiin julkisen vallan käyttämisenä. Vrt. KKO 2009:24, jossa pääkonsulaatin toimistos sihteeri oli välittänyt yhtiölle virheellisen neuvon Suomeen myönnettyjen työluupien merkityksestä Espanjassa työskentelyn kannalta. Tapauksessa ei katsottu toimistosihteerin käyttäneen julkista valtaa.

⁴² HE 187/1973 vp s. 18; Ståhlberg & Karhu: 2013: 234–235.

⁴³ Hemmo 2005: 80.

⁴⁴ Saarnilehto ym. 2012: 546. Sanaa tuottamus käytetään usein vaadittua huolellisuuden tasoa kuvaavana yleiskäsitteenä, joka sisältää sekä tahallisuuden että huolimattomuuden. Tuottamusperusteinen korvausvastuu edellyttää huolimattomuutta, ks. lisää Hahto 2008: 1–3. Tuottamuksesta tarkemmin luvussa 3.

Isännänvastuussa on kyse tilanteista, joissa julkisyhteisön lukuun työskentelevä virkamies aiheuttaa vahinkoa ulkopuoliselle, ja virkamiehen tuottamus saa aikaan työnantajan vastuun. Työnantaja-aseman perusteella julkisyhteisön korvausvastuu on ensisijaista suhteessa virkamiehen korvausvastuuseen. Julkisyhteisö vastaa lähtökohtaisesti virkamiehen työssään aiheuttamista vahingoista isännänvastuun perusteella, vaikkei julkisyhteisö itse olisikaan syyllistynyt tuottamukseen.⁴⁵

Isännänvastuussa julkisen vallan käytön osalta tulee sovellettavaksi VahL 3:2:n säännökset. VahL 3:2.1:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Vaikka virheen tai laiminlyönnin seurauksena vahinkoa olisi tosiasiallisesti tapahtunut, ei se kuitenkaan vielä riitä luomaan julkisyhteisölle korvausvastuuta VahL:ssa esiintyvän standardisäännöksen johdosta. Standardisäännökseksi kutsutaan VahL 3:2.2:a, jonka mukaan julkisesta vallan käytöstä aiheutuva vahinko on korvattava vain, jos *”toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu”*. Standardisäännös kuvastaa nimikkeenä sitä, että kyseinen VahL:n säännös määrittää julkisen vallan käytölle oman standardin, josta poikkeaminen vasta johtaa korvausvastuuseen⁴⁶.

Säännöksen tarkoitus on jäänyt hieman avoimeksi tulkinnanvaraisten lain esitöiden vuoksi. Standardisäännöksen voidaan kuitenkin vahingonkorvauslain esitöiden mukaan katsoa lieventävän ja rajoittavan julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta. Esitöissä todetaan standardisäännöksen tarkoittavan sitä, ettei ”mikä tahansa poikkeama täysin moitteettomasta menettelystä” vielä johda julkisyhteisön korvausvelvollisuuteen, vaikka kyseessä olisikin virhe tai laiminlyönti.⁴⁷ Tämän mukaan lainkohta merkitsisi sitä, ettei julkisen vallan käyttöön liitetä kovin korkeita huolellisuusvaatimuksia, vaan kohtuullisen huolellisesti toimimalla voisi välttää vahingonkorvausvastuun⁴⁸. Erityisen tärkeänä esitöissä pidetään korvausvelvollisuuden rajoitusta julkisen vallan harjoittaman tarkastus- ja neuvontatoiminnan kohdalla. Standardisäännöksen tarvetta perustellaan muun

⁴⁵ Hemmo 2004: 63; Hemmo 2005: 53. Ks. lisää isännänvastuusta ja korvausten kohdentumisesta pääluvusta 5, erityisesti luvusta 5.1. Julkisyhteisön isännänvastuu ja virkamiehen korvausvastuu.

⁴⁶ Virtanen 2011: 246.

⁴⁷ HE 187/1973 vp s. 17–18.

⁴⁸ Hemmo 2005: 81.

muassa sillä, että viranomaiset toimivat yleisen edun vuoksi, eikä heillä ole oikeutta kieltäytyä asioiden käsittelystä virhevaaran takia.⁴⁹

Standardisäännöksen merkitys on oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössäkin hieman epäselvä, eikä sen tarkasta sisällöstä tai tulkinnasta ole täsmällistä määrittystä. Joka tapauksessa standardisäännöksen johdosta julkisen vallan käytöstä aiheutunut vahingonkorvausvastuu vaatii kahden seikan täyttymistä. Ensinnäkin edellytetään sitä, että vahinko on virheellä tai laiminlyönnillä aiheutettu. Tässä yhteydessä virheellä tai laiminlyönnillä viitataan tuottamukselliseen vahingon aiheuttamiseen. Lisäksi täytyy osoittaa, että standardisäännöksen asettama huolellisuuden taso, eli toiminnalle kohtuudella asetetut vaatimukset, on alitettu.⁵⁰ Tästä kahden vaiheen läpäisyn vaatimuksesta johtuen oikeuskirjallisuudessa enemmistön käsitys näyttäisikin olevan se, että säännöksen tarkoitus on jollain tapaa rajoittaa julkisen vallan käyttäjän vastuuta⁵¹. Enemmistön käsitykseen on helppo yhtyä, koska myös lain sanamuoto ja esityölausumat viittaavat vastuun rajoitukseen. Jos julkisen vallan käyttäjän toiminta on perustunut lakiin ja on toimittu asianmukaisesti sekä kohtuullisen huolellisesti, ei korvausvastuuta synny, vaikka toimesta aiheutuisikin vahinkoa tai edunmenetystä⁵².

Edellä esitetystä hieman poikkeavaan näkemykseen päätyneiden Ståhlbergin ja Karhun mukaan standardisäännöksellä ei ole pyrkimys poikkeuksellisen lievään tuottamusarvosteluun⁵³. Vaikka VahL 3:2.2:n sanamuoto viittaisikin tuottamuskyynnyksen korottamiseen, ei säännöstä ole perusteltua tulkita ja soveltaa siten⁵⁴. Kirjoittajat toteavat, ettei esimerkiksi julkisyhteisön neuvontatoiminta eroa pankkien tai muiden vastaavien yhteisöjen neuvontatoiminnasta, vaikka siihen liittyisikin samalla julkisen vallan käyttöä. Heidän mukaansa olisi jopa ristiriitaista, että julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun

⁴⁹ HE 187/1973 vp s. 17–18; Mielityinen 2006: 375.

⁵⁰ Saarnilehto 2007: 96–97; Hakalehto-Wainio 2008: 33.

⁵¹ Ks. esim. Hakalehto-Wainio 2008: 33–42; Hemmo 2005: 81–83; Mäenpää 2003: 508.

⁵² Mäenpää 2003: 509.

⁵³ Ståhlberg & Karhu 2013: 238–249.

⁵⁴ Kirjoittajien näkemys perustuu vuoden 1958 komiteamietinnön päävalmistelijan hallintoneuvos Auran esittämään selvitykseen. Kirjoittajien mukaan standardisäännöksen tarkoitus on ollut rajoittaa vastuuta *loukatun normin tarkoituksen* piiriin (ks. normin suojatarkoituksesta luku 4.3.). Täten säännöstä tulisi tulkita siten, että sen tarkoitus on ensisijaisesti rajata vastuu loukatun säännöksen piiriin. Ståhlbergin ja Karhun mukaan kyse ei ole itsenäisestä säännöksestä, jolla tuottamuskyynnystä nostetaan. Säännöksen tarkoitus on heidän mukaansa täsmentää VahL 3:2.1:a. Ks. Ståhlberg & Karhu 2013: 240.

edellytykset olisivat muuta toimintaa tiukemmat, kun edellytykset korvauslajien osalta ovat kuitenkin selvästi alhaisemmat⁵⁵. Standardisäännös ei ole ainakaan johdonmukaisesti ja näkyvästi nostanut julkisen vallan käyttäjän tuottamukselta edellytettävää tasoa.⁵⁶ Ståhlbergin ja Karhun esittämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, etteikö standardisäännös kuitenkin mahdollistaisi julkisen vallan käyttäjään kohdistuvan tuottamusarvostelun lievennystä.

Korkeimman oikeuden ratkaisuiden perusteista ei aina voi varmuudella sanoa, onko korvauskanne hylätty sen vuoksi, että kohtuudella asetettuja vaatimuksia on noudatettu vai sen vuoksi, ettei kyseessä ole ollut lainkaan edes tuottamus eli virhe tai laiminlyönti. Hakalehto-Wainion mukaan KKO katsoo standardisäännöksen tarkoittavan nimenomaan tavanomaista lievempää tuottamusarviointia.⁵⁷ Hemmo ja Kukkonen ovat tuomioistuinkäytäntöä tutkittuaan päätyneet päinvastaiseen käsitykseen. He toteavat, ettei KKO:n ratkaisussa standardisäännöstä ole sovellettu tavalla, jolla julkisen vallan käyttäjän toiminnasta aiheutuviin vahinkoihin sovellettaisiin normaalia alhaisempia vaatimustasoja⁵⁸. Oikeuskäytännössä ei ole syntynyt kovin selvää linjaa julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun syntymiselle asetettavista vaatimuksista, vaan ne ovat varsin tapauskohtaisia.

Tapauksessa KKO 1987:23 kunnan rakennustarkastaja oli tietoinen rakennuspaikan maapohjasta, joka saattoi edellyttää rakennuksen perustan osalta erityistoimenpiteitä. Rakennuslupahakemusta käsiteltäessä rakennustarkastaja oli vaatinut pohjatutkimusta ja tutkimuksen tulosten perusteella suunniteltua perustan rakentamista. Rakennuksen valmistuttua kuitenkin maavaraiset lattiat olivat painuneet ja aiheuttaneet vaurioita rakennukselle. Ratkaisussa KKO katsoi, että rakennustarkastaja oli täyttänyt hänelle kuuluvan tehtävän laatu ja tarkoitus huomioiden toiminnalleen asetetut vaatimukset, vaikkei hän ollut antanut lattioiden osalta tarkempia rakennusohjeita eikä seurannut rakennustyön suorittamista paikan päällä. Kunta ei siten ollut vastuussa vahingosta.

Tapauksessa KKO katsoi rakennustarkastajan täyttäneen tehtävälleen asetetut vaatimukset eikä tarkastaja ollut syyllistynyt laiminlyöntiin. Rakennustarkastajan toiminnassa ei siten ollut tapahtunut vahingonkorvauslain edellyttämää tuottamusta. Vahingonkor-

⁵⁵ Ks. lisää korvauskelpoisista vahingoista tutkielman pääluvusta 4, erityisesti 4.4.1. *Puhtaat varallisuusvahingot erityisasemassa*.

⁵⁶ Ståhlberg & Karhu 2013: 241–242.

⁵⁷ Hakalehto-Wainio 2008: 36–37 ja 41.

⁵⁸ Hemmo 2005: 82; Kukkonen 1996: 509.

vausperusteen puuttuessa vahingonkorvausvastuu ei voi aktualisoitua. Tuomion perusteissa viitataan lisäksi standardisäännökseen todeten, että tapauksessa ”oli myös jäänyt näyttämättä, että rakennustarkastukselle kuuluvan tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei olisi noudatettu”.⁵⁹ Tämä standardisäännökseen viittaaminen on kyseisessä tapauksessa tarpeetonta, koska rakennustarkastajan toiminnassa ei ylipäätään katsottu tapahtuneen virhettä tai laiminlyöntiä. Tällöin tuomioistuimen ei tarvitsisi edes pohtia standardisäännöksen tarkoitusta.

Joissain ratkaisuisaan KKO on perustellut vahingonkorvausvastuun syntymistä sillä, ettei julkisen vallan käyttäjä ole noudattanut standardisäännöksen asettamia kohtuusvaatimuksia. Näissäkin tapauksissa KKO on lähinnä vain toistanut kyseessä olevan säännöksen, ottamatta juurikaan kantaa säännöksen sisältöön.⁶⁰ Seuraavassa KKO:n ratkaisussa viranomaistoiminnassa oli tapahtunut selkeä laiminlyönti eli vahinko oli tuottamuksella aiheutettu. KKO ei avaa tässäkään tapauksessa standardisäännöksen sisältöä, vaan toistaa lainkohdan sellaisenaan.

KKO on ratkaisussaan 1994:121 linjannut viranomaisen haltuunsa ottaman omaisuuden säilyttämiseltä vaadittavaa huolellisuuden tasoa. Henkilöltä oli takavarikoitu auto, jota oli säilytetty poliisiaseman pihalla yhdeksän kuukautta. Takavarikoimishetkellä auto oli ajokuntoinen, mutta palautettaessa se takaisin omistajalle autossa oli home- ja ruostevaurioita, joiden takia auto oli romutettava. Korkein oikeus katsoi, ettei auton säilytyksessä ollut noudatettu ”sellaisia vaatimuksia, joita käytetyn auton pitkäaikaiselle ulkona säilyttämiselle voidaan kohtuudella asettaa”. Viranomaisten katsottiin laiminlyöneen standardisäännöksen kohtuudella asetettavat vaatimukset auton säilyttämisessä, jonka vuoksi valtio veloitettiin VahL 3.2:n nojalla korvaamaan auton omistajalle vahingonkorvauksia.

Kun vahingonkorvauslaissa on tällainen erityinen julkisen vallan käyttäjän tuottamukseen liittyvä erityissäännös, pitäisi sille pystyä osoittamaan myös järkevä sisältö. Lainsäätäjällä ei olisi ollut tarvetta ottaa vahingonkorvauslakiin standardisäännöstä, ellei sille olisi olemassa jokin poikkeava merkitys yleisestä tuottamussäännöksestä.⁶¹ Standardisäännös tulee sovellettavaksi nimenomaan tilanteissa, joissa vahinko on aiheutunut julkista valtaa käytettäessä, joten säännöstä on mahdollista soveltaa siten, että sillä rajoitetaan tai lievennetään korvausvastuuta. Oikeuskäytännössä standardisäännös on huo-

⁵⁹ KKO 1987:23.

⁶⁰ Hemmo 2005: 82; Hakalehto-Wainio 2008: 34–35. Ks. esim. KKO 1990:132, KKO 1997:141, KKO 1998:9 ja KKO 2005:66.

⁶¹ Hakalehto-Wainio 2008: 41.

mioitu juuri tuottamusarvioinnin yhteydessä, jota voidaan pitää osoituksena selvästä yhteydestä tuottamuskyynnyksen arviointiin. Eri KKO:n ratkaisut myös osoittavat, että tuottamukselta edellytettävät vaatimukset vaihtelevat VahL:a sovellettaessa paljon sen mukaan, millaisesta julkisen vallan käyttämisen muodosta on kyse ja millaiseen toimintaympäristöön tapahtumat sijoittuvat kulloinkin⁶².

2.2.2. Muutoksenhakuvaatimus ja kannerajoitus

Muutoksenhakuvaatimus on standardisäännöksen ohella toinen virkamiehen ja julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta rajoittava tekijä, josta säädetään VahL:n 3:4:ssä. Sen mukaan mikäli vahingonkärsijä on ilman pätevää syytä jättänyt hakematta muutosta valtion tai kunnan viranomaisen virheelliseen ratkaisuun, ei vahingonkärsijällä ole oikeutta vahingonkorvaukseen vahingosta, jolta hän olisi voinut välttyä hakemalla muutosta.

Käytännössä muutoksenhakuvaatimus tarkoittaa valituskelpoisia päätöksiä⁶³, joihin vahingonkärsijällä on mahdollisuus hakea muutosta. Säännöksen lähtökohtana on pidettävä sitä, että muutoksenhaulla virkamiehen tekemä virhe tulee aina oikaistuksi. Näin ollen ensisijainen keino virheellisen päätöksen tai laiminlyönnin korjaamiseen on vahingonkärsijällä itsellään ja toissijainen keino vasta vahingonkorvausvastuu. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa vahingonkärsijä ei ole ryhtynyt muutoksenhakuun ”pätevästä syystä”. Pätevän syyn tunnusmerkistö on avoin, mutta pätevänä syynä voitaneen ainakin pitää sitä, että virheellisen ratkaisun synnyttänyttä vahinkoa ei voida enää estää, vaikka vahingonkärsijä ryhtyisikin muutoksenhakuun⁶⁴. Vahingonkärsijällä on oikeus korvauksiin, jos voidaan katsoa, että vahingonkärsijän oma aktiivisuus olisi ollut turhaa⁶⁵ asian luonteen vuoksi.⁶⁶

⁶² Ståhlberg & Karhu 2013: 241.

⁶³ Muutoksenhakuvaatimus ei täten sovellu esimerkiksi neuvontaan tai tiedottamiseen liittyviin tapauksiin, koska ne eivät ole valituskelpoisia päätöksiä. Ks. lisää valituskelpoisuudesta esim. Mäenpää 2003: 467–472.

⁶⁴ Ks. esim. KKO 1990:150 ja 1996:78, joissa muutoksenhakua ei tehty, mutta hakematta jättämistä pidettiin hyväksyttävänä.

⁶⁵ Turhana muutoksenhakua voidaan pitää esimerkiksi tilanteessa, jossa vailla lainvoimaa oleva päätös on pantu täytäntöön, jota muutoksenhaulla ei olisi voitu estää.

⁶⁶ HE 187/1973 vp s. 18; Hemmo 2005: 86; Parviainen 2010: 71; Ståhlberg & Karhu 2013: 465–466.

VahL 3:4:n lainvalmistelutöissä esitettiin, että muutoksenhakukeinot sisältäisivät myös ylimääräiset muutoksenhakukeinot⁶⁷. Niiden käyttämistä ei yleensä voida edellyttää, koska ylimääräisen muutoksenhaun onnistuminen vaatii räikeää menettelyvirhettä tai muuta hyvin painavaa perustetta. Täten muutoksenhaun menestymiskynnys olisi erittäin korkealla, ja muutoksenhakuvaatimus tarkoittaisi lähinnä vain taloudellisten voimavarojen haaskaamista. Kuten Hemmo toteaa, ei voida pitää myöskään korkeimman hallinto-oikeuden kannalta toivottavana, että sitä ruuhkauttaisivat vahingonkorvaussyistä nostetut ylimääräiset muutoksenhakua koskevat hakemukset.⁶⁸

Kannerajoitus on kolmas julkisen vallan käytön vahingonkorvausvastuuta rajoittava tekijä, josta säädetään VahL:n 3:5:ssä:

”Kannetta valtioneuvoston, ministeriön, valtioneuvoston kanslian, tuomioistuimen tai tuomarin päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa, ellei päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka ellei virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa. Milloin hallintoviranomaisen päätökseen on haettu muutosta valtioneuvostolta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta tai virkaylioikeudelta, päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa kannetta siltä osin kuin päätös on jätetty pysyväksi”.

Säännös on luonteeltaan prosessuaalinen, joka kieltää nostamasta korvauskannetta eräiden valtion ylimpien orgaanien päätöksistä, elleivät lainkohdan edellytykset täyty⁶⁹. Kannerajoituksella on haluttu välttää tilanne, jossa korvauskannetta käsittelevä tuomioistuin joutuisi ottamaan kantaa siihen, onko toisen lainkäyttöelimen päätös ollut oikea vai ei⁷⁰. Huomioitavana seikkana tässä yhteydessä ovat vahingonkärsijän nostamat korvauskanteet, jotka perustuvat oikeudellista harkintaa edellyttäviin ratkaisuihin. Näissä tilanteissa julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun ei ole katsottu syntyvän vain sillä perusteella, että valitusviranomainen on myöhemmin todennut aiemman viranomaisen tai tuomioistuimen harkinnan virheelliseksi ja siten päätenyt toisenlaiseen päätökseen.⁷¹ Harkintavallan puitteissa voidaan luonnollisesti päätyä erilaisiin ratkaisuihin, joten voi-

⁶⁷ Ks. HE 187/1973 vp s. 18. Ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ovat kantelu, purku ja menetetyn määräjän palauttaminen, ks. lisää esim. Mäenpää 2003: 488–497.

⁶⁸ Hemmo 2005: 87.

⁶⁹ Hakalehto-Wainio 2008: 46.

⁷⁰ Hemmo 2005:88; HE 187/1973: 19.

⁷¹ Parviainen 2010: 71. Ks. myös esim. KKO 2000:14, KKO 2002:78 ja KKO 2006:75.

daan pitää perusteltuna, ettei korvausvelvollisuus tule näissä tilanteissa kysymykseen ainoastaan sen vuoksi, että valitusviranomainen on muuttanut päätöstä.

2.2.3. Vastuuta rajoittavien säännösten uudistamistarpeita

Vahingonkorvausnormisto on muodostettu siitä syystä, ettei korvausvastuu laajene liiaksi. Hakalehto-Wainio toteaa, että yksi vahingonkorvausoikeudellisen järjestelmän lähtökohdista – korvauksettomuuden periaate – näkyy erittäin voimakkaasti julkisen vallan käytöstä seuraavan korvausvastuun sääntelyssä. Viranomaisten vahingonkorvausvastuuta on rajoitettu lähes kaikissa oikeusjärjestyksissä. Julkisen vallan vastuunrajoituksia on perusteltu samanlaisilla historiallisilla, taloudellisilla ja vallanjaollisilla argumenteilla ympäri maailmaa. Vahingonkorvausvastuun kaventamisen perustelut liittyvät myös yleisen edun turvaamiseen ja käytännön hallintotoiminnan sujuvuuden varmistamiseen.⁷²

Oikeusministeriön toimeksiannosta on valmistunut vuonna 2011 selvitys koskien julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta. Selvityksessä käydään läpi nykyisen vahingonkorvausjärjestelmän toimivuutta, puutteita ja kehittämistarpeita. Selvityksessä pyydettiin lausunnot 50 viranomaiselta ja yhteisöltä, joista suurin osa kannatti standardisäännöksen ja kannerajoituksen kumoamista. Säännösten kumoamista perusteltiin selvityksessä muun muassa sillä seikalla, että nykyinen vahingonkorvauslaki asettaa viranomaisen toiminnan eri asemaan riippuen siitä, onko toiminnassa kyse julkisen vallan käytöstä vai ei. Säännösten kumoaminen katsottiin aiheelliseksi myös sen vuoksi, että kumoamisen myötä vahingonkorvaus olisi ennakoitavaa ja yhdenmukaista, kun kaikki viranomaistoiminta olisi vahinkojen korvaamisen osalta samojen sääntöjen alaisia.⁷³

Muutoksenhakuvaatimuksen kumoamiseen sitä vastoin enemmistö suhtautui kieltävästi. Selvityksestä ilmenee, että muutoksenhakuvaatimusta puoltavat perustelivat kantaansa siten, että yleisten tuomioistuinten sekä hallintotuomioistuinten roolit menisivät entistä enemmän sekaisin. Tämä johtunee siitä, että vahingonkorvauskanteet käsitellään yleisissä tuomioistuimissa ja hallintoasioita koskevat muutoksenhakuvaatimukset tyypilli-

⁷² Hakalehto-Wainio 2009: 589.

⁷³ Oikeusministeriö: Mietintöjä ja lausuntoja 10/2011: 9–18.

sesti hallintotuomioistuimissa. Lisäksi valtaosa lausunnonantajista piti ongelmallisena sitä, että vahingonkäräjät voisi nostaa suoraan vahingonkorvauskanteen. Heidän mielestään ensisijainen muutoksenhakukeino yksilön oikeussuojan saavuttamiseksi on perusteltua säilyttää ennallaan.⁷⁴

Standardisäännöstä koskeva normi on Ruotsin vahingonkorvauslaista poistettu vuonna 1989. Samainen tarve on sittemmin tuotu esiin myös Suomessa. Hakalehto-Wainion mukaan sekä standardisäännöksen että kannerajoituksen kumoamiselle on painavat syyt⁷⁵. Julkisen vallan käyttöön liittyviä vastuuta rajoittavia säännöksiä on vaikea perustella pätevillä reaalilla syillä enää nyky-yhteiskunnassa. Korvausvastuun rajoitukset ovat ongelmallisia myös vahingonkäräjien oikeusturvan kannalta⁷⁶. Hemmo on standardisäännöksestä samoilla linjoilla Hakalehto-Wainion kanssa todeten, että vahvistunut perus- ja ihmisoikeusajattelu puoltaa käsitystä siitä, ettei julkisen vallan käyttöön liittyvän vastuun tulisi olla normaalia tuottamusvastuuta lievempää.⁷⁷ Kukkonen puolestaan on arvioinut standardisäännöksen ajautuneen etäälle sen alkuperäisesti tarkoituksesta, joka oli rajoittaa julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuta. Hänen mukaansa säännöksen käyttö on ollut hajanaista ja osoittautunut käytännössä tarpeettomaksi, jonka vuoksi säännös tulisi kumota.⁷⁸

Lainsäädännön muuttaminen Suomessa julkisen vallan vastuunrajoitusten osalta ei kuitenkaan ole varmaa, koska oikeusministeriössä asiaa on käsitelty vasta selvitysasteella eikä jatkovalmistelupäivämäärää ole asetettu⁷⁹. Julkisista tiedoista ei selviä se, miksi hanke ei ole edennyt pidemmälle, vaikka jatkokäsittelylle näyttäisi edellä esitetyn perusteella olevan tarve. On kuitenkin mahdollista, että tulevaisuudessa julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuta rajoittavat säännökset joko poistuvat kokonaan tai osittain. Todennäköisenä voidaan ainakin pitää sitä, että joitain muutoksia tai täsmennyksiä rajoitussääntelyyn lienee odotettavissa, erityisesti standardisäännöksen osalta.

⁷⁴ Oikeusministeriö: Mietintöjä ja lausuntoja 10/2011: 9–18.

⁷⁵ Hakalehto-Wainio 2008: 409. Hakalehto-Wainion mukaan standardisäännös ei sovellu moderniin hallintotoimintaan, ja on ristiriidassa jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatteiden kanssa. Kannerajoitus puolestaan on sekä PL 21 §:n että EIS 6 artiklan vastainen.

⁷⁶ Hakalehto-Wainio 2008: 382.

⁷⁷ Hemmo 2005: 83.

⁷⁸ Kukkonen 1996: 520–523.

⁷⁹ Oikeusministeriö: Mietintöjä ja lausuntoja 10/2011.

3. TUOTTAMUS KESKEISIMPÄNÄ VASTUUPERUSTEENA

3.1. Tuottamus ja oikeudellisen harkintavallan käyttö

VahL 2:1:n mukaan korvausvelvollisuus on sillä, joka tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttaa toiselle vahingon. Tahallisuuteen tai tuottamukseen perustuva vahingonkorvausvastuu onkin ollut viimeistään vahingonkorvauslain tultua voimaan lähtökohtana kaiken vahingon aiheuttamisen arvioinnissa. VahL:n esitöissä tuottamuksen käsitettä käytetään synonyyminä virheelle tai laiminlyönnille. Esitöiden mukaan lailla ei ole kuitenkaan tarkoitus säännellä tarkasti kaikkia vahingonkorvaamiseen liittyviä yleisiä periaatteita, kuten tuottamuksen käsitteen sisältöä. Tuottamuksen sisällön täsmentäminen on jätetty oikeuskäytännön ja oikeustieteen vuorovaikutuksessa kehitettäväksi eri tilanteissa. Tuottamus käsitteenä on siten varsin tulkinnanvarainen ja monimutkainen. Kattavan määritelmän antaminen on hyvin hankalaa, ja se on väistämättä luonteeltaan varsin yleinen.⁸⁰

Vahingonkorvausoikeudellisissa esityksissä tuottamus viittaa yleiskäsitteeseen vaaditusta huolellisuuden tasosta, joka pitää sisällään tahallisuuden (*dolus*) ja huolimattomuuden (*culpa*)⁸¹. Virkamiehen vastuun ollessa tuottamusperusteista, edellyttää korvausvastuun aktualisoituminen aina VahL:n mukaista huolimattomuutta. Virkamiehen on siis kyettävä punnitsemaan tekojensa seurauksia ja otettava siinä huomioon muiden toimijoiden asema sekä turvallisuus. Tuottamus tarkoittaa tehtävälle asetetun huolellisuusvelvoitteen alittamista, jolloin tuottamus viittaa virheeseen tai laiminlyöntiin, jonka seurauksena virkamies samalla aiheuttaa vahinkoriskin. Tuottamusarvioinnissa ei ole syytä erotella virhettä tai laiminlyöntiä, koska kumpikin voi olla tuottamuksellista toimintaa⁸². Tuottamuksen syntyä voidaan arvioida kysymällä, olisiko vahinko tapahtunut, jos henkilö olisi toiminut toisin?⁸³ Hemmon mukaan ”menettelyn toteaminen tuottamukselliseksi merkitsee kannanottoa, jonka mukaan arvioinnin kohteena olevan henkilön olisi tullut toimia toisin tai pidättäytyä kokonaan toiminnasta ottaen huomioon käsillä ollut

⁸⁰ HE 187/1973 vp s. 12–13; Hahto 2008: 1–2.

⁸¹ Ks. esim. HE 187/1973 vp s. 13; Hahto 2008: 1; Ståhlberg & Karhu 2013: 79–81; Hemmo 2005: 23–24.

⁸² Hahto 2008: 70.

⁸³ Ståhlberg & Karhu 2013: 84–86; Hahto 2008: 1–3; Parviainen 2010: 68–69.

ennalta arvattava vahinkoriski”⁸⁴. Norri puolestaan toteaa, että ”tuottamusta on se huolimattomuus, jonka perusteella tuomioistuin näkee hyväksi asettaa vahingonaiheuttajan vastuuseen tuottamuskorvausnormi nojalla”⁸⁵.

Tuottamus käytettäessä julkista valtaa voi liittyä moniin erilaisiin toimintoihin. Koska tuottamuksen käsitteelle ei voida antaa yksiselitteistä määritelmää, voidaan sitä lähestyä esimerkein. Tuottamus voi ilmetä julkishallinnossa virkamiesten vääränlaisena tehtävien jakona tai tehtävien määrittelynä, esimiesten antamana puutteellisena informaationa, vähäisenä koulutuksena tai heikkona ylemmän tahon suorittamana valvontana. Ressursien oikeanlaiseen kohdentamiseen saattaa myös liittyä tuottamusta. Tuottamus voi esiintyä virkamiehen lainvastaisena tai virheellisenä toimintana tai velvollisuuksien laiminlyöntinä. Virkamiehen tuottamus voi perustua myös säännösten väärään soveltamiseen tai virheelliseen harkintaan.⁸⁶ Tuottamuksen käsite konkretisoituu erityisesti tarkasteltaessa oikeuskäytäntöä⁸⁷. Korkeimmassa oikeudessa on käsitelty useita tapauksia, joissa arvioidaan tuottamuksen edellytyksiä. Seuraavissa ratkaisuisaan KKO katsoo julkisen vallan käyttäjän syyllistyneen tuottamukselliseen vahingonaiheuttamiseen.

KKO:n ratkaisussa 1989:50 tiedonantovirheen katsottiin perustavan tuottamuskorvausvastuun. Ratkaisu oli myös merkittävä linjaveto neuvonnalle julkisen vallan käyttönä. Tapauksessa valtion työvoimaneuvoja oli antanut virheellisiä tietoja paluumuuttoa Suomeen suunnittelevalle Kanadan kansalaiselle tärkeistä paluumuuttoa koskevista säännöksistä. KKO korosti, että neuvonnassa oli ollut kyse sellaisten virallismääräysten sisällöstä, jotka olivat paluumuuttajille tärkeitä ja heihin pakottavana sovellettavia. KKO totesi tietojen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen, että kyseessä on julkisen vallan käyttö. KKO:n otti kantaa myös työvoimaneuvojalta vaadittavaan huolellisuuteen, johon tässä tapauksessa vaikutti matkan pituus, joka ”on edellyttänyt työvoimaneuvojalta erityistä tarkkaavaisuutta tietojen oikeellisuudesta”. KKO katsoi valtion olevan korvausvastuussa kantajille aiheutuneesta vahingosta, koska työvoimaneuvoja ei ollut noudattanut kohtuudella asetettavia vaatimuksia.

Tuottamus voi ilmetä myös lakisäätteisten palveluiden epäämisinä, kuten KKO:n ratkaisusta 2001:93 ilmenee. Kunnalla oli lasten päivähoidosta annetun lain mukaan velvollisuus huolehtia siitä, että alle kouluikäisten lasten vanhemmat saivat päivähoitopaikan kunnasta lapselleen. Päivähoidolain 11 a §:ssä tarkoitetun päivähoitopaikan järjestäminen on kunnan lakisäätäinen tehtävä, jonka täyttämiseksi on siten kysymys julkisen vallan käyttämisestä. Tässä tapauksessa kunta oli laiminlyönyt tämän lakisäätöisen velvollisuu-

⁸⁴ Hemmo 2005: 27.

⁸⁵ Norri 2014: 196.

⁸⁶ Ståhlberg & Karhu 2013: 238–239; Parviainen 2010: 68–69.

⁸⁷ Hemmo 2005: 84.

tensa, koska ei ollut järjestänyt hoitopaikkaa lain mukaisessa määrääjässä, joten se veloitettiin maksamaan VahL:n 3:2:n mukaan vahingonkorvausta lapsen vanhemmalle. KKO:n ratkaisun perusteista ilmenee, että tuottamus voi ilmetä laiminlyöntinä tilanteissa, joissa olisi velvollisuus toimia.

Virkamiehen tuottamus voidaan katsoa syntyneen myös asian käsittelyn kohtuuttomana viivytyksenä, kuten KKO:n tapauksessa 2005:66, jossa poliisi oli laiminlyönyt esitutkinnan suorittamisen kohtuullisessa ajassa, jonka seurauksena henkilö oli joutunut huumaantuneena ajamista koskevan epäilyn takia olemaan poliisin määräämässä väliaikaisessa ajokiellossa lähes neljä vuotta. KKO katsoi, ettei poliisin toiminnassa ole julkista valtaa käytettäessä noudatettu kohtuudella asetettavia vaatimuksia. Näin ollen VahL:n 3:2:ssa säädetyt julkisyhteisön korvausvastuun edellytykset täyttyvät. Valtio veloitettiin vahingonkorvauksiin ajo-oikeuden menettämisestä aiheutuneesta taloudellisesta haitasta.

Edellä esitetyt oikeustapaukset kuvastavat sitä, miten erityyppisissä tilanteissa tuottamusta joudutaan arvioimaan ja miten monimuotoisesta käsitteestä on kysymys. Tuottamuksen käsite ulottuu laajalle, ja se voi konkretisoitua hyvin vaihtelevissa vahinkotapahtumissa. Ei ole mahdollista antaa sellaisia yleisluonteisia ohjeita, joiden avulla voidaan suoraan ratkaista tuottamuksen olemassaolo kaikissa yksittäisissä tapauksissa. On selvää, että normaaliin elämään liittyy aina vaaratekijöitä, joita ei voida tai ei ainakaan ole tarkoituksenmukaista yrittää poistaa. Tästä johtuen tuottamusarviointiin kuuluu keskeisesti oikeudellisen harkintavallan käyttö. Tuottamuksen olemassaolon arviointiin liittyy aina tapauskohtaisesti harkinta siitä, millainen menettely johtaa perusteltuun ja tarkoituksenmukaiseen vahingonkorvausvastuuseen.⁸⁸ Ratkaisijalla on vapaan todistusharkinnan perusteella varsin suuri harkintavalta tuottamuksen arvioinnissa⁸⁹. Harkintavaltaa tuomioistuimessa ei kuitenkaan voida käyttää mielivaltaisesti, vaan sitä ohjaavat tuottamukseen liittyvien kriteereiden arviointi, joita käsitellään seuraavaksi tarkemmin.

3.2. Normiperusteinen tuottamusarviointi

Tuottamusstandardi perustuu lähtökohtaisesti aina normiin. Tuottamuksen arviointiin vaikuttavia normeja on monenlaisia. Normit voivat sisältää kuvauksen siitä, millainen käyttäytyminen on kiellettyä tai millaista menettelyä vaaditaan tietyssä tilanteessa. Normit voivat myös ilmaista toiminnan hyväksyttävyydelle asetettavat ehdot tai niistä

⁸⁸ Hahto 2008: 69–70.

⁸⁹ Ståhlberg & Karhu 2013: 354.

voi ilmetä esimerkiksi turvallisuusmääräykset, jotka on huomioitava. Vaaditut turvallisuustoimet voidaan ilmaista tarkasti tai antaa ainoastaan saavutettava raja-arvo tai harkinnassa käytettävät kriteerit. Kun virkamies on noudattanut normia, voidaan lähtökohdaisesti olettaa virkamiehen toimineen huolellisesti.⁹⁰

Hahto erottelee normiperusteisen tuottamusarvioinnin oikeudellisesti sitoviin normeihin ja ei-oikeudelliseen sääntelyyn sekä käytäntöihin⁹¹, koska näiden vaikutus tuottamusarvioinnissa poikkeaa toisistaan. Erottelua voidaan pitää perusteltuna, ja sitä hyödynnetään myös tutkimuksessa. Oikeudellisesti sitovia normeja tulee luonnollisesti noudattaa, mutta tuottamusarvioinnissa ei-oikeudellisen sääntelyn ja käytäntöjen osalta täytyy erikseen harkita, onko virkamiehellä ylipäättään velvollisuus noudattaa kyseistä sääntöä tai koskeeko kyseessä oleva käyttäytymisohje virkamiestä.

Oikeudellisesti sitovat normit

Oikeudellista sääntelyä voidaan pitää normiperusteisen tuottamusarvioinnin ytimenä. Virkamiehen toiminnasta aiheutunutta vahinkoa voidaan usein arvioida suhteessa lainsäädäntöön ja asetuksiin sekä lakia alemman asteiseen normistoon, kuten ministeriöiden päätöksiin ja niissä viitattuihin standardeihin, viranomaisten sitoviin ohjeisiin sekä viranomaislupiin. Tuottamusarvioinnissa on perusteena hyvinkin suuri joukko säädetyn lain normeja. Normit sijoittuvat erilaisille elämänalueille, ja ne voivat koskea esimerkiksi viranomaistoiminnassa vaadittavia menettelytapoja, koneiden ja laitteiden kuntoa tai tietojärjestelmille asetettuja vaatimuksia.⁹²

Oikeudellisesti sitovien normien noudattaminen saattaa olla ajoittain haastavaa. Eriasteisia oikeudellisesti velvoittavia normeja on runsaasti eikä normistoista välttämättä ole yleisellä tasolla kovin tunnettua tietoa, jolloin tilanteeseen sopivan normin löytäminen voi olla vaikeaa⁹³. Lisäksi osa oikeudellisesta normistosta on varsin tulkinnanvaraista⁹⁴, joka puolestaan saattaa hankaloittaa normin soveltamista. Tästä huolimatta virkamiehen

⁹⁰ Hahto 2008: 71.

⁹¹ Hahto 2008: 71–75.

⁹² Hemmo 2005: 28; Hahto 2008: 72–73; Hakalehto-Wainio 2008: 205.

⁹³ Hakalehto-Wainio 2008: 205–206.

⁹⁴ Hemmo 2005: 28.

rikkoessa oikeudellisesti sitovaa normia, on kyseessä lähtökohtaisesti tuottamuksellinen toiminta. Virkamies ei voi vedota tietämättömyyteen normin asettamasta vaatimuksesta. Tietyllä alalla toimivan virkamiehen edellytetään ottavan selvää alaansa koskevista määräyksistä. Huomioitavaa tässä yhteydessä on se, että oikeudellisen normin rikkominen ei aina aiheuta korvausvastuuta, koska normin rikkomisesta ei välttämättä aiheudu vahinkoa tai vahingonkorvausvastuun muut edellytykset, kuten syy-yhteyden vaatimus, eivät täyty.⁹⁵

Ei-oikeudellinen sääntely ja käytännöt

Varsinaisten lakiin tai sitä alemman asteisiin säädöksiin palautuvien vaatimusten lisäksi tuottamuksen arviointiperusteita löytyy erilaisista toimialakohtaisista ohjeista ja säännöistä⁹⁶. Kun vahingonkorvausoikeudessa arvioidaan tuottamuksen olemassaoloa, voidaan perusteena käyttää myös viranomaisten antamia suosituksia, erilaisia turvallisuusohjeita ja organisaatioiden sisäisistä määräyksistä tai aineistoista löytyviä toimintavaatimuksia tai alalle asetettuja käyttäytymisohjeita, kuten tilintarkastajan tai asianajajan ohjeet. Tällainen ei-oikeudellinen sääntely voi olla normiperusteisen tuottamusarvioinnin pohjana. Kuka tahansa ei ole velvollinen noudattamaan ei-oikeudellista sääntelyä, vaan sen sitovuus on pystyttävä perustelemaan esimerkiksi normin tarkoittamalla alalla toimimisella tai sillä, että henkilö on ohjeistuksen antaneen työnantajan työntekijä. Lisäksi edellytetään, että sääntelyn sitoma virkamies on tiennyt tai ainakin hänen olisi pitänyt tietää sitovan ohjeistuksen sisällöstä. Jos voidaan todeta, että tällainen velvoittava määräys on laiminlyöty tai määräyksen noudattamatta jättämisen seurauksena on syntynyt merkittävä vahinkoriski, voidaan tapahtunutta yleensä pitää tuottamuksellisena.⁹⁷

Tuottamuksen olemassaolo on myös käsillä, kun virkamies rikkoo alakohtaista ei-oikeudellista sääntelyä, jos sääntely sisältää vahingon välttämiseksi tarkoitettuja käyttäytymisohjeita. Näin yksioikoisesti ei ratkaisua voida kuitenkaan kaikissa tapauksissa tehdä. Alakohtaiseen sääntelyyn noudatettavasta käyttäytymisestä on lähtökohtaisesti

⁹⁵ Ståhlberg & Karhu 2011: 84; Hahto 2008: 71–72.

⁹⁶ Hemmo 2005: 28.

⁹⁷ Hemmo 2004: 62; Hahto 2008: 73.

syötä suhtautua varauksella⁹⁸. Tietyn ammattialan itsesääntely saattaa joissain tapauksissa sisältää yleisen hyväksyttävyyden kriteereitä korkeammat vaatimukset, jonka vuoksi ei ole perusteltua arvioida vahingonkorvausoikeudellista tuottamusta niiden nojalla⁹⁹. Toisaalta vaikka virkamiehen toiminta täyttäisi normistossa asetetut vaatimukset, menettely voi silti olla tuottamuksellista, jos normistoa ei voida pitää hyväksyttävänä standardina vahinkojen välttämiseksi. On mahdollista, että toimialan sisäinen sääntely on toimialan etujen mukaiseksi muotoiltua, jolloin sitä ei voida pitää kelvollisena ohjeena arvioitaessa sivullisen henkilön etuihin kohdistunutta menettelyä. Näissä tilanteissa sääntelyn rikkomisen vaikutus on riippuvainen siitä, minkä merkityksen tuomioistuimien normille antaa ja katsotaanko normin velvoittavan vahingonaiheuttajaa.¹⁰⁰

KKO: ratkaisussa 2011:37 ulosmitattua autoa oli säilytetty neljä kuukautta ulkona, jonka jälkeen auto oli ollut kylmävarastossa paikoillaan noin puolitoista vuotta. Säilytyksen johdosta aikaisemmin moitteettomaan ja virheettömään autoon oli vaihdettava uudet renkaat ja akut sekä korjaamaan jarrut. KKO katsoi, etteivät ulosottoviranomaiset olleet noudattaneet auton säilytyksessä julkisen vallan käyttämiselle kohtuudella asetettavia vaatimuksia, jonka johdosta valtio veloitettiin suorittamaan vahingonkorvauksia auton omistajalle.

Tapauksessa sovellettiin vuoden 1895 ulosottolakia, jossa ei ollut nimenomaisia säännöksiä ulosmitatun esineen säilyttämisestä ja hoitamisesta¹⁰¹. Koska pelkän sitovan oikeudellisen normiston avulla ei perusteltuun ratkaisuun tapauksessa päästy, ottaa KKO kantaa myös vakiintuneeseen viranomaiskäytäntöön. Ulosottomiehen on luonnollisesti toimissaan säilytettävä omaisuutta huolellisesti. KKO toteaa, että ”ulosmitatun omaisuuden säilyttämisessä on kysymys varsin vakiintuneet muodot saavuttaneesta viranomaistoiminnosta”. Tapauksessa ei myöskään ollut tullut esiin mitään sellaisia seikkoja, jotka olisivat vaikeuttaneet ajoneuvon huolellista säilyttämistä. KKO tarkentaa vielä, että ajoneuvot ovat varsin tyypillisiä ulosmittauksen kohteita, joten ulosottoviranomai-

⁹⁸ Hemmo käyttää esimerkkinä urheilua (erityisesti joukkuepelit ja kamppailulajit), joka on tyypillinen alue, jossa noudatetaan yksityisluonteisesti vahvistettuja sääntöjä. Vahingonkorvausoikeuden kannalta on selvää, että sääntöjen mukainen menettely ei johda vahingonkorvausvastuuseen, vaikka se aiheuttaisikin toiselle vahinkoriskin. Säännön rikkominen puolestaan voi merkitä tuottamusta. Tosin tätä hankaloittaa se, että sääntörikkomukset esimerkiksi jääkiekossa ovat varsin tavallisia. Ks. lisää Hemmo 2005: 29.

⁹⁹ Ks. Tiilikka 2007: 254.

¹⁰⁰ Hahto 2008: 74.

¹⁰¹ Nykyään ulosottokaarissa (15.6.2007/705) on säännös, joka velvoittaa ulosottomiestä ryhtymään toimiin, jotka ovat tarpeen ulosmitatun esineen arvon säilyttämiseksi (4 luku 36 §).

sen voidaan edellyttää olevan tietoinen siitä, mitä tekijöitä on otettava huomioon ajoneuvon pitkäaikaisessa säilyttämisessä vahinkojen välttämiseksi.¹⁰²

Julkista valtaa käyttävän virkamiehen tuottamuksen arvioinnissa voidaan useimmiten tukeutua oikeudellisesti sitovaan normistoon tai muuhun kirjalliseen ohjeeseen, jossa on määritelty toiminnalle asetetut vaatimukset. Julkisen vallan käytön on aina perustuttava lakiin ja toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia (PL 2.3 §), jolloin sitovien normien merkitys tuottamusarvioinnissa korostuu. Näin ollen ei-oikeudelliset normit eivät voi viranomaistoiminnassa olla ensisijainen arviointiperuste, mutta toisaalta normiston kanssa sopusoinnussa oleva viranomaiskäytäntö asettaa hallinnon kanssa asioivalle odotuksia toiminnan asianmukaisuudesta.¹⁰³

3.3. Riskiperusteinen tuottamusarviointi

Jos tuottamusarvioinnissa ei ole toimintaa säänteleviä oikeusnormeja tai niiden avulla ei yksistään voida asiaa ratkaista, tulee arvioinnissa ottaa huomioon riskiperusteinen tuottamusarviointi. Tällöin otetaan huomioon useita seikkoja vahingonaiheuttajan huolellisuutta arvioitaessa. Riskipainotteisessa tuottamusarvioinnissa määritellään sallitun riskinoton rajoja, jolloin huomio kiinnittyy esimerkiksi vahingon aiheutumisen todennäköisyyteen, vahingon oletettuun laajuuteen ja mahdollisuuksiin välttää vahinko. Riskiperusteinen tuottamusarviointi on aina tilanne- ja tapahtumasidonnainen, jossa voidaan huomioida toiminnan luonne, tapauksessa vallinneet erityisolosuhteet sekä toimijalla olleet tapaukseen liittyvät erityiset tiedot ja taidot¹⁰⁴. Virkamieheen kohdistuvat huolellisuusvaatimukset ovat sitä korkeammat ja sitä lähempänä ollaan tuottamusta, mitä suurempi vahinkoriski toiminnassa on. Tällöin jo ennalta vaaralliseksi tiedetystä toiminnasta seurannut vahinko tulee korvattavaksi todennäköisemmin, kuin matalan riskin sisältänyt toiminta. Merkittävänä vahinkoriskinä voidaan esimerkiksi pitää julkisen vallan käyttäjän virheellistä toimintaa, josta voi aiheutua vahinkoa laajalle henkilökunnalle.¹⁰⁵

¹⁰² KKO 2011:37.

¹⁰³ Hakalehto-Wainio 2008: 205–206.

¹⁰⁴ Hahto 2008: 75.

¹⁰⁵ Hakalehto-Wainio 2008: 206–208.

Yksi riskiperusteisen arviointitavan keskeisistä käyttöalueista on eri toimintamuotojen yhteydessä vaadittavien turvallisuustoimenpiteiden mitoittaminen¹⁰⁶, jota ilmentää esimerkiksi seuraava KKO:n ratkaisu.

Tapauksessa KKO 1998:146 kaksi ajoneuvoa oli suistunut ojaan yleisellä tiellä, kun tien hiekoitus oli yllättäen päättynyt ja sen johdosta tie oli muuttunut hyvin liukkaaksi. KKO:n mukaan tielaitos olisi voinut toimenpiteillään estää vaaratilanteen syntyminen tienkäyttäjille. Tästä johtuen tielaitoksen katsottiin laiminlyöneen tehtävänsä pitää tie yleisistä teistä annetun lain 11 §:n mukaisessa ajoneuvoliikennettä tyydyttävässä kunnossa. Valtio veloitettiin korvaamaan vahingot, joita ajoneuvojen tieltä suistumisesta aiheutui.

Riskiperusteisessa tuottamusarvioinnissa korostuu edellä kuvatussa oikeustapauksessa ilmenevällä tavalla vahinkojen ennaltaehkäiseminen. Tuottamuskyynnys asetetaan matalammaksi, jos vahinko olisi ollut vältettävissä yksinkertaisilla keinoilla ja alhaisilla kustannuksilla. Jos virkamies on esimerkiksi laiminlyönyt vahingon ennaltaehkäisemisen, vaikka se olisi ollut mahdollista kohtuullisilla kustannuksilla, toimintaa on syytä pitää huolimattomana verrattuna tilanteeseen, jossa vahingolta on pyritty suojautumaan.¹⁰⁷ Julkista valtaa käyttävän virkamiehen tulisi aina mahdollisuuksien mukaan punnita seuraamuksia, joita hänen toiminnastaan tai toimimatta jättämisestään saattaa aiheutua. Ongelmallista lienee se, miten laajasti erilaiset mahdolliset riskit tulisi kartoittaa ja ehkäistä ennen toimintaan ryhtymistä. Riskiperusteinen tuottamusarviointi tuomioistuimessa tapahtuu aina vahingon jo tapahduttua. Tällaisessa jälkikäteisessä arvioinnissa on helpompi edellyttää, että tapahtunut vahinko olisi pitänyt pyrkiä välttämään tietyllä toimenpiteellä.

3.4. Normi- ja riskiperusteisen tuottamusarvioinnin suhde

Normeja voidaan usein pitää tulkinnanvaraisina tai oikeudellista harkintaa sisältävinä, jolloin normiperusteinen arviointi ei käytännössä tapahdu vain vertaamalla normia ja vahingonaiheuttajan menettelyä. Tästä syystä normi- ja riskiperusteinen tuottamusarviointitapa eivät yleensä tosiasiallisesti eroa selkeästi toisistaan. Suuri osa esimerkiksi turval-

¹⁰⁶ Hemmo 2005: 31.

¹⁰⁷ Hakalehto-Wainio 2008: 208.

lisuutta koskevista määräyksistä on sellaisia, ettei niistä voi suoraan lukea, mikä on velvoitteen sisältö tai vaadittava toimenpide. Ellei sääntelystä käy suoraan ilmi vaadittu toimenpide, on normin rikkomista arvioitava osittain samalla tavalla kuin riskiperusteista tuottamusarviointia.¹⁰⁸

Ennakoitavuus on osa riskiperusteista tuottamusarviointia, mutta usein myös normiperusteista arviointia. Kun kyseessä on harkinnanvarainen tilanne, täytyy ottaa huomioon se lähtökohta, että ennakoimattomaan vahinkoon varautumista ei voida edellyttää. Näin ollen tuottamusta ei ole sellainen vahinko, joka ei ole ollut ennakoitavissa. Toinen yhtäläisyys normi- ja riskiperusteisen tuottamusarvioinnin välillä on tuottamuksen sulkeutuminen pois sillä perusteella, että vahingon torjuminen olisi käytännössä ollut mahdollista tai toteutettavissa vain potentiaaliseen vahinkoon nähden suhteettoman suurilla kustannuksilla, ellei toiminnasta olisi tästä syystä ollut kokonaan pidättäytyttävä.¹⁰⁹

KKO:n ratkaisu 1997:151 konkretisoi normi- ja riskiperusteisen arviointitavan samankaltaisuutta. Tapauksessa asunto-osakeyhtiön omistaman talon katolta oli auringon lämmön vaikutuksesta valunut syöksytorvea pitkin vettä jalkakäytävälle. Vesi oli jäänyt pakka-
sella. Jalkakäytävällä kävellyt henkilö oli liukastunut jäätyneessä kohdassa ja murta-
nut nilkkansa. KKO katsoi, että asunto-osakeyhtiön velvollisuutena olisi ollut torjua tästä ai-
heutunut vahinko. Näin ollen asunto-osakeyhtiö katsottiin olevan vastuussa ja velvollinen
korvaamaan vahingon.

KKO perusteluissaan arvioi aluksi asunto-osakeyhtiön tuottamusta toteamalla normi-
pohjan tapauksessa, koska kadun ja eräiden alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta an-
netun lain mukaan tontinomistajan velvollisuus on pitää tontilla sijaitseva jalkakäytävä
käyttökelpoisena poistamalla siitä jalankulkua haittaava lumi ja jää sekä huolehtia liuk-
kauden torjunnasta. Tämän lisäksi kaupungin järjestyssäännössä oli lain viittauksen
mukaisesti tarkemmat määräykset liukkauden torjunnasta jalkakäytävällä. Niiden mu-
kaan talvisin, sekä aamulla että tarvittaessa päivän aikana, jalkakäytävältä oli poistetta-
va liikennettä vaikeuttava lumi ja jää sekä tarvittaessa hiekoitettava alue.¹¹⁰

Mainittujen normien rikkomista KKO arvioi kolmella eri perusteella. Ensinnäkään ei
voitu pitää ennalta-arvaamattomana, että syöksytorvesta valuva vesi voi jäätyä pakka-

¹⁰⁸ Hahto 2008: 84.

¹⁰⁹ Hahto 2008:84.

¹¹⁰ KKO 1997:151.

sella jalkakäytävälle. Toiseksi asunto-osakeyhtiö ei ollut näyttänyt, että liukastumista estävän hiekan pysyminen jäätyneellä alueella olisi ollut mahdotonta. Kolmanneksi jäätyntä aluetta ei ollut lainkaan rajattu puomeilla eikä siihen ollut asetettu varoitusmerkkiä.¹¹¹

Tapauksessa asunto-osakeyhtiöltä vaadittujen normien täyttämiseksi edellytettiin ennakkoimista. Jäätyminen kyseisellä alueella oli jo aikaisempienkin kokemusten mukaan tiedossa, joten taloyhtiön olisi tullut ryhtyä toimenpiteisiin vahinkojen estämiseksi, joko poistamalla tai hiekoittamalla jää. Jos tämä olisi ollut mahdotonta, taloyhtiön olisi ainakin pitänyt estää pääsy jäätyneelle alueelle.¹¹²

3.5. Tuottamuksen asteet

Arvioitaessa vahingonaiheuttajan syyllisyyttä voidaan teot jakaa tahallisiin, tuottamuksellisiin ja tapaturmisiin vahingon aiheuttamisiin. Tapaturmaa ei voida varsinaisesti pitää vastuuperusteena, koska tällöin vahinko on tapahtunut ilman virhettä tai laiminlyöntiä. Tapaturma on vahinko, joka on sattunut, vaikka kukaan ei ole toiminut huolimattomasti. Virkamiehen vahingonkorvausvastuun ollessa aina tuottamusperusteista, eivät tapaturmat ole korvattavaa vahinkoa. Virkamiehen tahallinen vahingon aiheuttaminen on puolestaan harvinaista, mutta toisaalta tahallisesti aiheutetut vahingot ovat yleensä vahingonkorvausoikeudessa ongelmattomia. Tahallisuuden puuttuminen ei kuitenkaan vapauta vahingonkorvausvastuusta, vaan täytyy arvioida, johtaako virkamiehen teko kuitenkin tuottamukselliseen vahingonkorvausvastuuseen.¹¹³

Tuottamus jaetaan asteittain lievään, tavalliseen ja törkeään tuottamukseen sekä tahallisuuteen. Rajanveto näiden asteiden välillä on vaikeaa, ja lähinnä vasta tuomioistuimen kannanotto yksittäistapauksessa ratkaisee sen, mille asteelle tuottamus sijoittuu. Tavallinen tuottamus voidaan sijoittaa lievän ja törkeän tuottamuksen välimaastoon. Sitä ei voida siten pitää lievänä, muttei myöskään törkeänä. Tarkempaa määrittystä tavalliselle

¹¹¹ KKO 1997:151.

¹¹² KKO 1997:151.

¹¹³ Ståhlberg & Karhu 2013: 238–239; Parviainen 2010: 68–69; Virtanen 2011: 87.

tuottamukselle on mahdotonta antaa eikä se ole tarpeenkaan, koska vahingonkorvauslain poikkeukselliset seuraamukset ovat kytköksissä joko lievään tai törkeään vahingonaiheuttamiseen.¹¹⁴

Tuottamuksen asteen arvioinnissa voidaan ottaa huomioon muun muassa toiminnan yleinen vaarallisuus ja vahingon todennäköisyys. Lisäksi voidaan arvioida, miten merkittävästi tekijän toiminta on poikennut vaadittavasta huolellisuudesta tai kuinka liioiteltu tekijän ottama riski on ollut. Oikeuskäytännössä tuottamuksen arviointia koskevassa harkinnassa tulee ensisijaisesti kiinnittää huomio vahingonaiheuttajan yksilöstä riippumattomiin seikkoihin¹¹⁵ ja olosuhteisiin, kuten mahdollisen vahinkoseuraamuksen luonteeseen ja vakavuuteen, vahingon todennäköisyyteen sekä mahdollisuuteen välttää vahinko huolellisesti toimimalla¹¹⁶. Useimmiten tuottamuksen asteiden välisillä eroilla ei ole merkitystä vahingonkorvausvastuun kannalta, koska jo lieväkin huolimattomuus täyttää yleisen tuottamusvaatimuksen.¹¹⁷ Kuitenkin virkamiehen vahingonkorvausvastuuta tutkittaessa tuottamusasteiden täsmentäminen on tarpeellista. Virkamiehen vastuussa esimerkiksi lievään tuottamukseen ja tahallisuuteen liittyy erityisiä oikeusvaikutuksia¹¹⁸.

3.5.1. Tahallisuus ja törkeä tuottamus

Tahallisuuden käsitettä ei ole määritelty vahingonkorvauslaissa eikä sen esitöissä. Oikeuskirjallisuudessa tahallisuudella puolestaan viitataan usein rikosoikeudessa käytettyyn tahallisuuskäsitteeseen. Tahallisuuden voidaan katsoa kuitenkin tarkoittavan tahallista vahingon aiheuttamista eli vahingon aiheuttaminen on ollut toiminnan tarkoitus. KKO katsoi ratkaisussaan 2002:56 kyseessä olleen tahallinen vahingon aiheuttaminen, kun ilman ajo-oikeutta oleva henkilö oli luvatta ottanut käyttöönsä auton ja suistunut

¹¹⁴ Virtanen 2011: 135.

¹¹⁵ Vahingonkorvausoikeudessa tuottamusarviointi tapahtuu objektiivisesti (joitain poikkeuksia lukuun ottamatta, esim. alaikäiset tai mieleltään häiriintyneet) kiinnittämättä huomiota arvioinnin kohteena olevan subjektiivisiin eli yksilöllisiin ominaisuuksiin, kuten tietotason tai kokemuksen. Ks. lisää esim. Hemmo 2005: 33–36.

¹¹⁶ KKO 2002:56.

¹¹⁷ Ståhlberg & Karhu 2013: 103–107.

¹¹⁸ Lievän tuottamuksen ja tahallisuuden oikeusvaikutukset liittyvät erityisesti korvausten kohdentumiseen, joita käsitellään tarkemmin luvussa 5.1. Julkisyhteisön isännänvastuu ja virkamiehen korvausvastuu.

tieltä. Henkilö oli täten ottanut tietoisien riskin siitä, että auto saattaa hänen ajamanaan vaurioitua.¹¹⁹ Tahallisuuteen kuuluu selkeä piittaamattomuus ja tietoisuus teon seurauksista. Tahallisissa vahingonaiheuttamisissa virkamiehen käytöstä voidaan pitää selvästi käyttäytymisnormien vastaisena. Tahallisuus voidaan myös jakaa asteittain, mutta vahingonkorvausoikeudessa tahallisuuden asteilla ei ole samanlaista merkitystä kuin sillä on rikosoikeudessa.¹²⁰ Tästä johtuen tutkimuksessa ei ole tarvetta syventyä niihin tarkemmin.

Törkeä tuottamus on hyvin lähellä tahallisuutta. Hähdön mukaan niin rikos- kuin vahingonkorvausoikeudellisessakin törkeysarvostelussa on otettava huomioon sekä teon että tekijän huolimattomuus¹²¹. Joskus törkeä tuottamus on todellisuudessa tahallisuutta, jota ei kuitenkaan ole pystytty näyttämään toteen.¹²² Törkeässä tuottamuksessakin virkamiehen toiminta osoittaa aina jonkin asteista piittaamattomuutta, ja virkamiehen on täytynyt tiedostaa, että toiminnasta voi seurata vahinkoa, mutta tästä huolimatta hän on siihen ryhtynyt. Tahallisuuteen verrattuna törkeässä tuottamuksessa vahingon ei tarvitse olla toiminnan tavoite, vaan perusteeksi riittää se, että vahinko on selkeästi toiminnan seuraus. KKO on törkeän tuottamuksen liittänyt toimintaan, joka on häikäilemätöntä ja välinpitämätöntä seurausten suhteen¹²³. Vahingon syntymistä ei voida törkeässä tuottamuksessa pitää kuitenkaan täysin varmana, koska muutoin kyseessä olisi tahallisuus.¹²⁴

KKO on ratkaisussaan 2002:56 linjannut törkeän tuottamuksen arviointia. Tapaus koski varusmiehen kuoleman aiheuttanutta huolimattomuutta puolustusvoimien kovapanosammunnoissa. Tapauksessa katsottiin, ettei kuolemantuottamuksesta rangaistukseen tuomittu ammunnan johtaja ollut menetellyt törkeän huolimattomasti, mutta vahinkoon johtaneessa puolustusvoimien toiminnassa tapahtunutta huolimattomuutta oli kokonaisuudessaan pidettävä törkeänä. Valtio velvoitettiin suorittamaan varusmiehen läheisille korvausta VahL:n 5:4a.1:n mukaan korvausta kärsimyksestä.

¹¹⁹ KKO 2012:3.

¹²⁰ Ks. tahallisuuden määrittelystä tarkemmin Hahto 2008: 100–104. Vrt. Hemmo 2005: 48: ”Tahallisuuden sisällölle on vahingonkorvausoikeudessa omistettu vain niukasti huomiota”.

¹²¹ Hahto viittaa tässä yhteydessä rikoslakiin, jossa törkeän tuottamuksen rajanvedosta säädetään seuraavasti: ”Se, pidetäänkö huolimattomuutta törkeänä (törkeä tuottamus), ratkaistaan kokonaisarvostelun perusteella. Arvostelussa otetaan huomioon rikotun huolellisuusvelvollisuuden merkittävyys, vaarannettujen etujen tärkeys ja loukkauksen todennäköisyys, riskinoton tietoisuus sekä muut tekoon ja tekijään liittyvät olosuhteet” (RL 3:7.2).

¹²² Hahto 2008: 104–107.

¹²³ KKO 1997:103.

¹²⁴ Virtanen 2011: 138–139. Ks. lisää törkeän tuottamuksen määrittelystä Hahto 2008: 104–113 ja Hemmo 2005:51.

Ratkaisun perusteluissa todetaan tuottamuksen asteen yleisesti määräytyvän sen mukaan, kuinka merkittävästi vahinkoa aiheuttaneen toiminta on poikennut vaadittavasta huolellisuudesta. Usein toimintaa on pidettävä törkeänä tapauksissa, joissa toisen henkilökohtaiseen turvallisuuteen on suhtauduttu välinpitämättömästi. Tuottamuksen astetta on myös pidetty sitä törkeämpänä, mitä todennäköisempää vahingon tapahtuminen on vallitsevissa olosuhteissa ollut. Tuottamusarvostelun lähtökohtana voidaan pitää vahingonaiheuttajan asemaan liittyviä velvoitteita mahdollisen vahingon välttämiseksi. Näin ollen tuottamuksen aste määräytyy sen perusteella, missä määrin vahingonaiheuttaja on laiminlyönyt sen huolellisuuden noudattamisen, jota häneltä asemansa perusteella voidaan vaatia.¹²⁵

Kovapanosammunnoissa mahdollisen vahingon luonnetta voidaan pitää hyvin vakavana ja vahingon tapahtumista erittäin todennäköisenä, ellei ampumarjoitusta ole suunniteltu ja toteutettu turvallisuuden edellyttämiä varotoimia noudattaen. Kovapanosammunnoissa varusmiehet voivat joutua vaaralle alttiiksi, jonka vuoksi varusmiesten turvallisuudesta vastaavilta vaadittavan huolellisuuden aste nousee tavanomaisesta huolellisuudesta. Tapauksessa todettiin, ettei toiminnassa ole riittävästi otettu huomioon siihen liittyviä riskejä eikä varotoimien tarvetta kartoitettu. Turvallisuudesta ei ollut huolehdittu olosuhteiden vaatimalla tavalla, joten varusmiehen kuolema on johtunut toimintaan liittyvistä laiminlyönneistä. KKO piti kokonaisarvioinnin perusteena turvallisuusvelvoitteen laiminlyöntiä törkeänä. Tuottamusarvioinnissa huomioitiin vahinkoseuraamuksen vakavuus, vahingon todennäköisyys sekä varotoimenpiteiden toteuttamismahdollisuus.¹²⁶

3.5.2. Lievä tuottamus

VahL 4:1.1:n mukaan vahingonkorvausta ei ole tuomittava, jos virkamiehen syyksi jää vain lievä tuottamus. Virkamies on siten vapautettu vastuusta, jos vahinko voidaan katsoa johtuneen vain vähäisestä huolimattomuudesta. Lievä tuottamus on lähellä tapaturmaa, mutta ei ole niin yllättävä, että vahingon aiheutumista ei olisi voitu ottaa lainkaan huomioon. Lievällä tuottamuksella aiheutuneissa vahingoissa henkilö on pyrkinyt toi-

¹²⁵ KKO:2002:56.

¹²⁶ KKO:2002:56.

mimaan varsin huolellisesti, mutta häneltä on kuitenkin jäänyt jotain sellaista tekemättä, jota häneltä olisi voitu tilanteessa odottaa. Kokonaisarvioinnissa teon tai laiminlyönnin moitittavuus on vähäistä, mutta korvausvastuuta ei ole haluttu rajata pois, koska jotain virheitä toiminnassa on kuitenkin ollut.¹²⁷

Tuottamusta voidaan pitää lievänä silloin, kun kyse ei ole kovin riskialttiista toiminnasta. Tällöin ei myöskään voida edellyttää kovin massiivisia varotoimia. Huomioitavaa on, että tuottamusta voidaan pitää lievää törkeämpänä, jos tiedostetun riskin kannalta normaalit varotoimet on laiminlyöty. Hemmon mukaan merkitystä on riskin vähäisyyden lisäksi myös käsillä olevan tilanteen yllättävyydellä. Virkamies voi joutua esimerkiksi tekemään nopeasti päätöksen ilman kunnollista informaatiota ja sen vuoksi valitsee toimintamallin, joka johtaa vahinkoon. Hemmo toteaa myös, että tuottamusarvostelua voi lieventää se, jos työntekijälle on osoitettu liian vaativia tehtäviä ja tästä syystä hänen puutteellinen kokemuksensa lisää vahinkoriskiä.¹²⁸ Tiilikan mukaan lievään tuottamukseen viittaa se, että virkamies on noudattanut alalla yleisesti vallitsevaa käytäntöä¹²⁹. Edellä mainitut seikat kyllä vaikuttavat tuottamuksen arvioinnissa, mutta Hahdon tavoin on syytä korostaa myös lievän tuottamuksen arvioinnissa kokonaisharkintaa, jossa otetaan huomioon sekä teon että tekijän huolimattomuus. Kriteerit ovat tällöin samat kuin törkeässä tuottamuksessa, koska lievän tuottamuksen voidaan katsoa olevan törkeän tuottamuksen kääntöpuoli.¹³⁰

KKO oli tapauksessaan 1983–II–138 antanut virkamiehen lievää tuottamusta koskevan ratkaisun. Tapauksessa lääkäri oli tehnyt poskiontelontulehdusta sairastaneelle potilaalle poskiontelon huuhtelun, jonka jälkeen lääkäri oli vielä puhaltanut onteloihin ilmaa poistaakseen huuhtelunesteet. Tämän johdosta potilaan verenkiertoon oli joutunut ilmaa, jonka seurauksena potilas menehtyi sydämen oikeaan kammioon joutuneen ilmatulpan vuoksi. Potilaan kuoleman katsottiin aiheutuneen lääkärin lievästä tuottamuksesta, joten VahL 4:1.1:n säännös huomioiden lääkäriä ei velvoitettu osallistumaan korvauksiin. Tapauksessa tuomittiin lääkärin työnantaja, kuntainliitto, suorittamaan yksin vahingonkorvaukset potilaan oikeudenomistajille.

KKO:n ratkaisun perusteluista ei ilmene kovinkaan selvästi ne seikat, jotka ovat vaikuttaneet siihen, että lääkärin tuottamus katsottiin lieväksi. Mahdollinen peruste lienee se,

¹²⁷ Virtanen 2011: 137.

¹²⁸ Hemmo 2005: 51.

¹²⁹ Tiilikka 2007: 247.

¹³⁰ Hahto 2008: 113–114.

että tuomiossa todetaan poskionteloiden huuhtelun olevan Suomessa varsin yleinen eikä sitä pidetä kovin riskialttiina menetelmänä. Vaikka virkamies vapautettiin vastuusta lievän tuottamuksen johdosta, voidaan ratkaisusta havaita, että julkisyhteisön vastuuseen eivät kuitenkaan tuottamuksen asteet eivät vaikuta. VahL 3:1:n mukaan julkisyhteisöllä on velvollisuus korvata virkamiehen virheestä tai laiminlyönnistä aiheutunut vahinko.¹³¹ Virheen tai laiminlyönnin on katsottu käsittävän kaikki tuottamuksen asteet¹³². Tapauksessa ei ollut kyseessä julkisen vallan käyttöön liittyvä vahinko, joten standardisäännöksen kohtuudella asetettavat huolellisuusvaatimukset eivät tulleet sovellettavaksi.

¹³¹ KKO:1983-II-138.

¹³² Kukkonen 1996: 79.

4. SYY-YHTEYDEN EDELLYTYS JA KORVATTAVAT VAHINGOT

4.1. Syy-yhteyden vaatimus tuottamuksen ja vahingon välillä

Vahingonkorvausoikeudessa tuottamusvastuun lisäksi toinen tarkasteltavaksi otettava peruskysymys on syy-yhteyden vaatimus, jolla määritellään korvauskelpoisia vahinkoja. Syy-yhteyden käsite ei perustu lakiin, vaan se on kehittynyt ajan mittaan oikeusjärjestyksen osaksi.¹³³ Syy-yhteyden vaatimuksen johdosta tuottamusvastuun syntyminen edellyttää, että vahingonkärsijä kykenee osoittamaan vastuuperusteena olevan virkamiehen teon tai laiminlyönnin ja syntyneen vahingon syy-yhteyden, jotta vahinko voitulla korvattavaksi¹³⁴. Tuottamuksen olemassaolon arviointi tehdäänkin yleensä käytännössä juuri syy-yhteyden kautta. Vahingonkorvausvastuun edellytykset eivät täten ole täysin itsenäisiä ja erillisiä, vaan esimerkiksi syy-yhteyden vaatimus voi vaikuttaa arviointiin tuottamuksesta tai korvattavasta vahingosta¹³⁵. Ellei tuottamus ole kasvattanut riskiä vahingolliselle seuraamukselle, ei korvausvelvollisuutta synny. Jos puolestaan vahinko olisi todennäköisesti aiheutunut myös ilman tuottamusta, tuottamuksellinen elementti ei ole ollut vahingon syynä.¹³⁶

Lain esitöissä syy-yhteyden merkityksen sisältöä ei ole täsmennetty, vaan se on tarkoituksella jätetty oikeuskäytännön ja oikeustieteen tehtäväksi¹³⁷. Yleensä syy-yhteyden tarkastelussa huomio kiinnittyy ihmisten tekoihin ja laiminlyönteihin. Syy-yhteyden arviointia voidaan yksinkertaistaa selvittämällä, olisiko vahinko tapahtunut, jos vahingon syyksi epäiltävää tekoa ei olisi sattunut. Tällaisesta käänteiselle kysymykselle perustuvaa syy-yhteysarviointia kutsutaan opiksi välttämättömästä syystä (*conditio sine qua non*).¹³⁸

Vahingonkorvausvastuussa syy-yhteyden arvioinnissa on etsittävä *oikeudellisesti merkittävät tapahtumat* kaikkien muiden vahinkoon mahdollisesti aiheuttaneiden syiden

¹³³ Hahto 2008: 17.

¹³⁴ Saarnilehto 2007: 24; Ståhlberg & Karhu 2013: 352.

¹³⁵ Ståhlberg & Karhu 2013: 335.

¹³⁶ Hahto 2008: 17.

¹³⁷ HE 187/1973 vp s. 12.

¹³⁸ Hahto 2008: 17; Hemmo 2004: 75–76.

joukosta. Oikeudellisesti merkittävän syyn etsiminen saattaa olla haastavaa, esimerkiksi tilanteissa, joissa käsillä on useampia tekoja, jotka yksistään jo saisivat saman vahingon aikaiseksi. Tähän määrittelyyn voidaan hakea vastausta oikeusjärjestyksen sisällöstä ja viime kädessä vahingonkorvausoikeuden tavoitteista.¹³⁹ On kuitenkin syytä korostaa, ettei tietyn vahingon yhteydessä ole tarkoituksenmukaista selvittää kaikkia mahdollisia vahingon syitä. Päähuomio kiinnittyy ainoastaan sellaisiin normeista ilmeneviin syihin, joiden nojalla vahingonkorvausvastuu joko syntyy tai jää syntymättä¹⁴⁰.

4.2. Syy-yhteyden näytön arviointi

Juridiseen syy-yhteyteen kuuluu luonnontieteellisen (faktisen) ja oikeudellisen kausaliteetin suhde. Juridinen arviointi pohjautuu useimmiten luonnontieteelliselle perustalle. Tämä johtuu siitä, että esimerkiksi kemiallisen altistuksen ja sairauden välisen syy-yhteyden ottaminen oikeudellisen päätöksenteon pohjaksi vaatii, että altistuksen ja sairauden syy-yhteyttä pidetään lääketieteellisesti selvitettyinä tai ainakin todennäköisenä¹⁴¹. Oikeudellinen syy-yhteyksivaatimus ja muita tarkoituksia varten muodostetut kausaliteettikäsitteet eivät kuitenkaan aina seuraa aukottomasti toisiaan.¹⁴² Esimerkiksi jokin biologinen tai kemiallinen syy-yhteys saattaa olla vaikeaa arvioida, koska aiheutumissuhteen mahdollisuudesta ei välttämättä ole olemassa varmaa tieteellistä tietoa. Monilla vahingoilla voi olla useampia potentiaalisia syitä, eikä tosiasiallisen syyn selvittäminen yksittäistapauksessa ole välttämättä helppoa.¹⁴³

Oikeudenkäymiskaaren (1.1.1734/4) 17:1:n nojalla todistustaakka on kantajalla eli syy-yhteyden toteen näyttäminen on lähtökohtaisesti vahingonkärsijän tehtävä. Syy-yhteyden näyttäminen toteen voi edellä esitetyn perusteella olla vahingonkärsijälle vaikeaa. Saatetaan vaatia asiantuntijaselvitystä, jonka saaminen voi olla hankalaa ja kallista.

¹³⁹ Hemmo 2004: 75–77; Ståhlberg & Karhu 2013: 335–337.

¹⁴⁰ Ståhlberg & Karhu 2013: 341.

¹⁴¹ Haastavia syy-yhteyden selvittämisen kannalta ovat esimerkiksi rakennusten homeongelmat ja niiden yhteys terveysoongelmiin. Ks. esim. KKO 2008:20, jossa arvioitiin sitä, olivatko asuntojen kosteusvauriot syy-yhteydessä herkistymiseen, oliko herkistymisellä syy-yhteys vuokranantajien tai kaupungin vastuulla oleviin seikkoihin ja oliko homeelle herkistymisestä aiheutunut korvattava vahinko.

¹⁴² Hemmo 2005: 109–110.

¹⁴³ Ståhlberg & Karhu 2013: 335–337; Hemmo 2004: 75–77 .

ta¹⁴⁴. Vahingonkorvausoikeudessa voidaan kuitenkin havaita jonkinasteista syy-yhteyden näyttövaatimuksen alentumista. Esimerkiksi vaikka luonnontieteellisesti aiheutumissuhteen näyttöön liittyisi epävarmuustekijöitä, on mahdollista, että syy-yhteyttä kuitenkin pidetään korvausvastuun kannalta tarpeeksi luotettavasti selvitettyinä.¹⁴⁵ Tämä tulee kyseeseen erityisesti silloin, jos korkea-asteisen näytön esittäminen voidaan todeta vahingonkärsijälle vaikeaksi. Usein onkin jo riittävää, että syy-yhteyttä voidaan pitää todennäköisenä. Alimmillaan syy-yhteys voidaan katsoa riittäväksi jo pelkästään sen perusteella, että aiheutumissuhdetta voidaan pitää mahdollisena.¹⁴⁶

Ståhlberg ja Karhu liittävät lisäksi syy-yhteysarviointiin yhteiskunnallisia funktioita. Kirjoittajien mukaan kohtuulliseen ja vahingonkorvausoikeuden tavoitteisiin pyrkivään syy-yhteysarviointiin ei voida päätyä ainoastaan tieteelliseen tietoon nojautumalla, vaan edellytyksenä on myös yhteiskuntaa tyydyttävän oikeudenmukaisuuden ymmärtäminen.¹⁴⁷ Yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuusajattelu huomioiden tuomioistuimessa syy-yhteyden olemassaolon harkinnassa voidaan pitää perusteltuna näyttövaatimusten alentaminen erityisesti vahinkotapahtumissa, joissa syy-yhteyden todistaminen edellyttäisi kohtuuttomasti resursseja vahingonkärsijän osalta. Vahingonkärsijän oikeusturvan toteutumisen kannalta olisi kestävämpää vaatia suhteettoman suuria syy-yhteysselvityksiä, jos kohtuulliseen ja järkevään ratkaisuun on mahdollista päästä ilman massiivisista näyttöäkin.

4.3. Ennakoitavuusrajoitus ja normin suojatarkoitus

Vastuuperusteen (tuottamuksen) ja tapahtuneen vahingon välillä osoitettu syy-yhteys ei kaikissa tapauksissa riitä korvausvastuuseen, koska vahingonkorvausvastuussa syy-yhteyden sisällölle on asetettu vielä lisävaatimuksia. Lisävaatimuksia ovat vahingon ennakoitavuusrajoitus ja loukatun normin suojatarkoitus, joiden molempien tavoitteena on syy-yhteyden olemassaolon arvioinnissa se, ettei korvausvastuu laajene liikaa.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Ståhlberg & Karhu 2013: 335–337; Hemmo 2004: 75–77.

¹⁴⁵ Hemmo 2005: 109–110.

¹⁴⁶ Hemmo 2004: 77.

¹⁴⁷ Ståhlberg & Karhu: 2013: 339.

¹⁴⁸ Hemmo 2006: 135.

Vahingon *ennakoitavuusrajoitus* on vahingonkorvausvastuun yleinen kriteeri, jolloin julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta ei synny, jos vahinko on ollut ennalta-arvaamatonta. Etäiset ja odottamattomat vahingot eivät siten voi olla syy-yhteydessä tekoon tai laiminlyötiin. Korvausvastuuta ei sitä vastoin sulje pois se seikka, että vahinkoon johtava tapahtumakulku olisi ainutlaatuinen tai epätavallinen, jos tapahtumaketjua voidaan kuitenkin pitää ennalta-arvattavana.¹⁴⁹

Syy-yhteyden ennalta-arvattavuuden harkinta kohdistuu siihen, onko virkamies voinut ymmärtää tai olisiko hänen pitänyt ymmärtää joidenkin seurausten olevan mahdollisia. Kyseinen harkinta on tavallaan tuottamusajattelun jatkoa, koska harkinnassa joudutaan arvioimaan sitä, mitä mahdollisia seuraamuksia vahingonaiheuttajan olisi tietyssä tilanteessa pitänyt osata ottaa huomioon¹⁵⁰. Syy-yhteyden ennakoitavuusrajoitus muistuttaa myös tuottamusarviointia, sillä tietoisuus oman menettelyn mahdollisista haitallisista seurauksista joko rajaa tai laajentaa korvausvastuuta. Tuottamusharkinnan perustuessa yleisen tason ennakoitavuuteen¹⁵¹, syy-yhteysharkinnalta edellytetään konkreettista ennakoitavuutta. Konkreettisella ennakoitavuudella tarkoitetaan sitä, että todellisuudessa jo tapahtuneen vahingon tapahtuminen ja vahingon suuruus olisi ollut ennakoitavissa. Konkreettinen ennakoitavuus ei kuitenkaan tarkoita tapahtumakulun täydellistä ennakoitavuutta. Kyse ei ole kuitenkaan tuottamusarvioinnista vaan vastuunrajoittamisesta silloin, kun vahingonaiheuttajan katsotaan toimineen tuottamuksellisesti.¹⁵² Harkinnat kuitenkin tukevat toisiaan. Menettely, josta virkamiehellä pitäisi olla tietoisuus sen seurauksista, on varmasti tuottamuksellistakin.¹⁵³

KKO:n ratkaisussa 1992:123 on otettu kantaa vahingon ennalta-arvattavuuteen. Sairaalassa hoidettavana ollut henkilö oli käynyt sairaalan parvekkeella. Henkilö oli ottanut tu-

¹⁴⁹ Hemmo 2006: 135; Virtanen 2011: 343.

¹⁵⁰ Ks. esim. Hemmo 2002: 105: ”Vahinkoriskin ennalta-arvattavuus sisältyy myös tuottamuskäsitteen rakenteeseen, minkä vuoksi vahingonvaaran ennakoimattomuus saattaa estää tuottamusmoitteen. Korvausvastuun ulottuvuutta rajoittava ennakoitavuusperiaate erottuu tästä siinä, että odottamaton seurausvahinko tai määrältään poikkeuksellinen välitön vahinko voi sen perusteella jäädä vastuun ulkopuolelle, vaikka tietyt vahinkoriskit olisivatkin ennakoitavia ja vastuun peruste siten käsillä.”

¹⁵¹ Tuottamusharkinta perustuu edellä esitetyn mukaisesti siihen, voidaanko virkamiehen menettelyä pitää yleisellä tasolla huolimattomana vai ei. Tuottamusarvioinnissa vahingon ennakoitavuus liittyy erityisesti riskiperustaiseen tuottamusarviointiin, jolloin harkinnassa korostuu se, mitä vahingonaiheuttajan olisi pitänyt tietää ennen vahingon syntymistä. Syy-yhteyden ennakoitavuusrajoitus sitä vastoin tarkoittaa vahingon jälkikäteistä arviointia.

¹⁵² Hahto 2008: 30.

¹⁵³ Virtanen 2011: 343; Hemmo 2006: 135.

kea oven karmista, jolloin tuulenpuuska oli paiskannut parvekkeen oven kiinni. Henkilön sormet jäivät oven ja karmin väliin ja vammautuivat. Ovessa tai sen avautumismekanismissa ei ilmennyt vikaa. Sairaalan ylläpitäjällä ei katsottu olevan velvollisuutta varustaa ovea erityisillä turvalaitteilla tämän kaltaisen ennalta arvaamattoman vahingon varalta. Sairaalan ylläpitäjään, kuntainliittoon, kohdistettu korvauskanne hylättiin.

Tapauksessa sekä raastuvanoikeus että hovioikeus olivat kuitenkin katsoneet sairaalan olevan vastuussa siitä, että potilaiden käyttämät tilat ovat turvalliset eikä tuulenpuuskaa voida pitää täysin poikkeuksellisena ilmiönä. Tästä syystä sairaala oli alempien oikeusasteiden mukaan vastuussa syntyneestä vahingosta. KKO puolestaan katsoi, että vahingon välittömänä aiheuttajana oli ollut äkillinen tuulenpuuska. KKO:n mukaan myöskään ovessa tai sen avautumismekanismissa ilmennyt vikaa, eikä kuntainliitolla ollut velvollisuutta varustaa ovea turvalaitteilla ennalta arvaamattoman vahingon varalta. Tästä syystä kuntainliiton sairaalan ylläpitäjänä ei voida lukea korvausvastuun perustavaa huolimattomuutta. KKO yhdisti asian oikeudellisessa arvioinnissa harkinnan sekä ennalta-arvattavuudesta että tuottamuksesta todeten, ettei tuottamusvastuuta voi syntyä ennalta-arvaamattomasta vahingosta.¹⁵⁴

Syy-yhteyden ja tuottamuksen riittävyys arviointi voi edellä kuvatun tapauksen tavoin mennä päällekkäin. Jos vahingollinen seuraus on ollut harvinainen tekoon nähden, ei vahingonaiheuttaja välttämättä miellä toimineensa tuottamuksellisesti. Tällöin on kyse samalla ennalta-arvaamattomasta vahingosta, koska harvinaisuutensa johdosta sitä ei ole kyetty ennakoimaan. Mitä tavallisempi seuraus vahinko on toiminnasta ollut, sitä helpommin voidaan syy-yhteys ja tuottamus katsoa olevan olemassa.¹⁵⁵ Hemmon mukaan vahingon ennakoitavuus voi perustua joko syy-yhteyden yleiseen tunnettavuuteen tai vahingonaiheuttajalla olleisiin erityistietoihin vahingonkärsijän olosuhteista. Molemmissa tapauksissa voidaan pitää selvänä, että vahinkoa aiheuttaneen virkamiehen vastuu ei rajoitu hänen tosiasiallisten tietojensa varaan, vaan vastuu pitää sisällään myös ne vahingot, joiden riskistä virkamiehen olisi pitänyt olla tietoinen.¹⁵⁶

Tavanomaisissa tilanteissa virkamiehen tulee selvittää mahdolliset toiminnasta aiheutuvat vahingolliset seuraamukset ja pyrkiä estämään ne. Jos näin ei ole toimittu, ja vahin-

¹⁵⁴ KKO 1992:123.

¹⁵⁵ Virtanen 2011: 344.

¹⁵⁶ Hemmo 2006: 136.

koa tapahtuu, täyttyvät yleensä syy-yhteyden vaatimus ja tuottamus. Ongelmallista lie-
nee lähinnä se, jos syy-yhteys on kaukainen ja virkamiehen vaikeasti arvioitavissa ja
ennakoitavissa.

Ratkaisussa KKO 2001:54 ei syy-yhteyden vaatimuksen katsottu syntyneen. Syyttäjä oli
laiminlyönyt virkavelvollisuutensa, koska ei ollut nostanut syytettä määräajassa vangittu-
na ollut A:ta vastaan B:n tapon yrityksestä. Tästä johtuen A oli päästetty vapaaksi, ja va-
paalla ollessaan kohdannut B:n. B väitti kohtaamisen aiheuttaneen hänelle henkistä kär-
simystä, jonka lisäksi hän oli erittäin järkyttynyt kohtaamisesta. KKO tuomitsi syyttäjän
rangaistukseen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Syyttäjän laimin-
lyönnin ei kuitenkaan katsottu olevan yhteydessä B:n väittämään kärsimykseen vahingos-
ta, jonka B väitti kokeneen kohdatessaan A:n.

KKO:n ratkaisun perusteista ilmenee, että asiassa oli riidatonta se, että syyttäjä oli lai-
minlyönyt virkavelvollisuutensa, koska ei ollut noudattanut syytteen nostamiselle aset-
tamaa määräaika. Lisäksi B oli kuitenkin vaatinut vahingonkorvausta syyttäjältä, koska
laiminlyönnin johdosta A oli kohdannut B:n aiheuttaen hänelle pelkoa ja ahdistusta.
KKO katsoi, ettei vahinko ole suoranaisesti syntynyt laiminlyönnistä eikä myöskään
siitä, että A oli päästetty vapaaksi. Väitetty vahinko on syntynyt vasta, kun A on mennyt
B:n asuinpaikkaan, joten vahinko on ollut riippuvainen A:n tavasta toimia vapaana ol-
lessaan. Tämä tapahtuma taas ei ollut ennalta arvattavissa. KKO toteaa, että vahingolla
on ollut niin kaukainen yhteys syyttäjän laiminlyöntiin, ettei vahingon voida katsoa va-
hingonkorvausvastuun synnyttävällä tavalla olevan syy-yhteydessä syyttäjän tekoon.
Syyttäjä vapautui velvollisuudesta korvata B:lle vahinko.¹⁵⁷ Tapauksen perusteella voi-
daan todeta, ettei syy-yhteyden arviointi ole helppoa. Lisäksi oikeustapauksesta voidaan
havaita, että näyttö tapahtuneesta vahingosta on nimenomaista seurausta tietynlaisesta
teosta, on vaikeaa.

Ennakoitavuusrajoituksen korvausvastuuta rajoittavan vaikutuksen osalta myös vahin-
gonaiheuttajan tuottamuksen asteella on tietty vaikutus kriteerin soveltamiseen. Jos va-
hinko on aiheutettu tahallisesti tai muuten erittäin huolimattomalla menettelyllä vastuu
voi rajatapauksissa olla lievään tuottamukseen verrattuna laajempi. Virkamiehen osalta
tämä tarkoittaa sitä, jos vahinko on aiheutettu hyvin piittaamattomalla menettelyllä, voi
vahingonkorvausvastuu syntyä siitä huolimatta, että vahingon ennustettavuus olisi ollut

¹⁵⁷ KKO:2001:54

vaikeahkoa. Ennakoitavuusrajoituksella on kuitenkin näissäkin tilanteissa merkitystä, eikä vastuu ole täysin rajoittamatonta.¹⁵⁸

Ennakoitavuusrajoitusta perustellaan voimavarojen tehokkaalla kohdistamisella. Jos virkamiehellä on virheellinen käsitys mahdollisia vahingonkäräjöitä uhkaavien riskien suuruudesta, voi seurauksena olla joko liian alhainen huolellisuustaso tai vastaavasti liiallisia kustannuksia aiheuttava ja hyödyllistä toimintaa vaikeuttava ylimitoitettu riskien minimointi. Hemmo tarkentaa, että vahingon yksityiskohtien ei tarvitse olla ennalta arvattavissa, vaan riittänee, kunhan vahingon tyyppi ja suuruusluokka sitä ovat.¹⁵⁹

Ennakoitavuusrajoituksen nähdessä toinen rinnakkainen rajoitusperiaate on loukatun *normin suojatarkoitus*. Edellä tuottamusvastuuta koskevassa luvussa osoitettiin, että tuottamus useimmiten todetaan sillä perusteella, että virkamies on rikkonut laissa olevaa käyttäytymisnormia. Tuottamusvastuun yhteydessä normin suojatarkoituksella viitataan siihen, että korvausvastuu syntyy ainoastaan silloin, kun loukatulla normilla on pyritty juuri kyseessä olevan vahingon välttämiseen, joka sittemmin on aiheutunut. Jos rikotun normin tarkoitus on ollut jokin muu, kuin tapahtuneen vahingon välttäminen, ei korvausvastuuta normin rikkomisen perusteella synny.¹⁶⁰

Tapauksessa KKO 2012:36 työntekijä A oli hakenut työnantajaltaan opintovapaata erään ammatillisen perustutkinnon suorittamiseksi. Työnantajan ilmoitettua vastoin opintovapaalain (273/1979) säännöksiä siirtävänsä opintovapaan alkamisajankohtaa A oli irtisanoutunut ja sen vuoksi menettänyt oikeutensa aikuiskoulutustukeen. Korkein oikeus katsoi, että työnantaja oli velvollinen korvaamaan työntekijälle korvausta opintovapaalain säännösten rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta.

Ratkaisussa oikeusongelma koski syy-yhteyttä. Ratkaisu on kuitenkin valaiseva siinä sovellettujen arviointiperiaatteiden vuoksi, jotka koskevat loukatun normin suojatarkoitusta. KKO katsoi, että koska työnantaja oli evännyt A:lta pääsyn työstään opintovapaalle A:n haluamana opintojen ajankohtana, työnantajan menettely oli kohdistunut lailla nimenomaisesti suojattuun etuuteen, jonka menettämisestä oli ollut seurauksena A:n aikuiskoulutustuen saamatta jääminen. A:lla ei tosiasiallisesti ollut muuta mahdolli-

¹⁵⁸ Hemmo 2006: 139.

¹⁵⁹ Hemmo 2006: 136.

¹⁶⁰ Hahto 2008: 19–20; Hemmo 2006: 140.

suutta kuin irtisanoutua työstään, jotta hän saattoi aloittaa opintonsa niiden aloittamiselle määrättynä ajankohtana.¹⁶¹

Edellä esitetty KKO:n ratkaisu on huomionarvoinen tutkittaessa julkista valtaa käyttävän virkamiehen vahingonkorvausvastuuta. Virkamiehen tyypillisenä julkisen vallan käytön toimintamuotona voidaan pitää hallintoratkaisuiden ja muiden päätösten tekemistä, jotka koskettavat yksittäistä henkilöä. Virkamiehen on siten oltava tietoinen päätöksentekoon liittyvistä normeista, normien tarkoituksesta sekä soveltamisesta. Toimintatavaatimuksen asettavaan normiin voi hyvinkin liittyä erilaisia tarkoituksia, jolloin suojatarkoitussajattelun kannalta onkin riittävää, että vahingon torjuminen kuuluu osana loukatun normin päämääriin¹⁶².

Ståhlberg ja Karhu käyttävät esimerkkinä tapausta, jossa henkilö on pysäköinyt autonsa risteysalueelle, jossa pysäköinti on kielletty. Tapauksessa metsästäjän laukaus kimpoaa väärin pysäköidystä autosta jonkun henkilön päähän. Näin ollen autoilijan osalta *conditio sine qua non* -ajattelun mukainen syy-yhteys ja käyttäytymisnormin rikkominen toteutuvat. Vahinko ei kuitenkaan ole autoilijan tuottamuksen perusteella korvattava, koska se ei ole normin tarkoituksen eli liikenneturvallisuuden edistämisen piirissä. Kuten tekijätkin toteavat, tämä ajattelumalli ei anna kovinkaan helposti ohjetta, jos tuottamus perustuu esimerkiksi teon yleiseen vaarallisuuteen tai siihen, että vahinko toistuu.¹⁶³ Virtasen tavoin voidaan kyseenalaistaa normin suojatarkoituksen toimivuus vahingonkorvausvastuuta rajoittavana tekijänä, koska vain harva käyttäytymisnormi on säädetty juuri jonkin tietyn vahinkotilanteen varalta. Tällaisissa tilanteissa ei tuomioistuimessa edes jouduta pohtimaan syy-yhteyttä, vaan käytännössä tuomioistuin toteaisi, ettei vaatimus perustu lakiin.¹⁶⁴

¹⁶¹ KKO 2012:36.

¹⁶² Hemmo 2006: 140.

¹⁶³ Ståhlberg & Karhu 2013: 357–359.

¹⁶⁴ Virtanen 2011: 342.

4.4. Korvauskelpoiset vahingot

Tutkielman johdannossa vahinko määriteltiin jonkin ulkoisen tekijän aiheuttamaksi odottamattomaksi, vahingonkärsijän kannalta epäedulliseksi muutokseksi. Samassa yhteydessä selvitettiin, ettei käsitteelle voida antaa tyhjentävää määritelmää, vaan se kattaa laajasti erilaisia tilanteita. Kuitenkin käytännön vahinkotilanteissa vahinkojen luokittelulla on tärkeä merkitys. Eri korvausjärjestelmissä korvausvelvollisuuden sisältö on riippuvainen siitä, millaiset vahingot kulloinkin kuuluvat korvausvelvollisuuden piiriin. Jotkin vahingot on voitu rajata korvauskelpoisten vahinkojen ulkopuolelle tai joidenkin vahinkojen korvaamiselle on asetettu erityisiä edellytyksiä.¹⁶⁵

Vahinkojen luokittelulla on merkitystä myös muiden seikkojen kannalta. Esimerkiksi eräät syy-yhteyteen liittyvät näyttöongelmat ja niiden ratkaisutavat liittyvät olennaisesti vain tiettyihin vahinkolajeihin. Lisäksi myötävaikuttamisen merkityksen arvioinnissa saattaa vahinkolajilla olla merkitystä¹⁶⁶. Korvausmääriä laskettaessa laskentatapa on myös riippuvainen siitä, millaisesta vahingosta on kyse. Joka tapauksessa vahingon sijoittumisella jonkin vahinkolajin piiriin tai sen ulkopuolelle saattaa olla ratkaiseva vaikutus korvausvelvollisuuteen.¹⁶⁷

VahL:n 5 luvussa säädetään korvattavista vahingoista. VahL 5:1:n mukaan vahingonkorvaus sisältää henkilö- ja esinevahingot sekä rajoitetuilla edellytyksillä myös korvauksia kärsimyksestä. Lisäksi jos vahinko on katsottu syntyneen rangaistavaksi säädettyllä teolla, julkista valtaa käytettäessä tai muuten erityisen painavien syiden johdosta, voidaan vahingonkorvauksessa hyvittää myös sellainen taloudellinen vahinko, joka ei liity henkilö- tai esinevahinkoon.

Henkilövahingot voidaan jakaa vahingonkorvauslaissa henkilövahinkoihin ja kärsimykseen. Henkilövahinko tarkoittaa lääketieteellisesti todettua haittaa tai vahinkoa, joka voi olla luonteeltaan fyysinen tai psyykinen, esimerkiksi erilaiset vammat, sairaudet ja

¹⁶⁵ Ståhlberg & Karhu 2013: 289.

¹⁶⁶ Myötävaikuttamista käsitellään luvussa 5.3.

¹⁶⁷ Ståhlberg & Karhu 2013: 289–291.

muut vastaavat terveydentilan muutokset.¹⁶⁸ VahL 5:2:ssa säädetään henkilön oikeudesta korvaukseen henkilövahingossa, joihin kuuluvat korvaus tarpeellisista sairaanhoitokustannuksista sekä muista tarpeellisista kuluista, ansionmenetyksistä, kivusta ja särystä ja muusta tilapäisestä tai pysyvästä haitasta. Oikeus vahingonkorvauksiin henkilövahingosta on vahingonkärsijällä, mutta laissa on säädetty myös tilanteista (VahL 5 luku 2d §, 3 §, 4a §, 4b §), joissa kolmannella osapuolella voi olla oikeus vahingonkorvauksiin henkilövahingosta. Tämä voi tulla kyseeseen esimerkiksi henkilövahingossa, jossa omaisilla on oikeus korvaukseen vahingon välillisistä seurauksista, kuten vahingon johdosta surmansa saaneen omaisten oikeus hautaamiseen liittyviin kohtuullisiin kustannuksiin.

Kärsimys puolestaan viittaa psyykkisiin henkilövahinkoihin. Oikeus korvaukseen kärsimyksestä on VahL 5:6:n mukaan sillä, jonka vapautta, rauhaa, kunniaa tai yksityiselämää on rangaistavaksi säädyltä tavalla loukattu tai rangaistavaksi säädetyllä teolla syrjitty sekä se, jonka henkilökohtaista koskemattomuutta tai ihmisarvoa on tahallisesti tai törkeätä huolimattomuudesta loukattu. Kärsimys ei vaadi lääketieteellisesti todennettua terveydentilan häiriötä, vaan lähinnä vahingon aiheuttamaa henkistä kärsimyksen tunnetta, joka on oikeudettoman loukkauksen myötä kohdistunut henkilöön. Säännöksessä kärsimyksen katsotaan tarkoittavan vahingon seurauksena syntynyttä pelon, nöyryyksen, häpeän tai mielipahan tunnetta.¹⁶⁹

Lain esitöiden mukaan kärsimyskorvauksen päällimmäisenä tavoitteena on hyvittää loukkauksen kohteeksi joutunutta henkilöä, ei loukkauksen aiheuttajan rankaiseminen tai vahingonkärsijän taloudellisten menetysten korvaaminen. Korvauksen ansiosta uhri saa rahallisen korvauksen loukkauksesta, joka on kohdistunut hänen ihmisarvoonsa ja itsetuntoonsa. Esitöissä mainitaan myös kärsimyskorvauksen symbolinen merkitys, jonka mukaan ”lailla turvattu oikeus kärsimyskorvaukseen merkitsee vahvistusta sille, että tietynlaiset henkilöön kohdistuvat loukkaukset ovat yhteiskunnan näkökulmasta moitittavia, sekä sitä, että yhteiskunnan puolesta tunnustetaan tällaisista loukkauksista uhrille

¹⁶⁸ Parviainen 2010: 79.

¹⁶⁹ Parviainen 2010: 79.

aiheutuva kärsimys”. Tämän pohjalta kärsimyskorvaus voidaan nähdä eräänlaisena moraalisenä hyvityksenä loukkauksen uhrille.¹⁷⁰

Esinevahingolla (VahL 5:5) tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilön omaisuutta vahingoitetaan. Esinevahinkoa on muun muassa esineen särkyminen, tuhoutuminen tai hukkaan joutuminen, josta korvattavaksi voi muodostua esineen korjauskustannukset, vahingosta aiheutuneet muut kulut, arvonalennus ja tuhoutuneen tai hukatun esineen arvo. Esinevahinkoa on myös tilanne, jossa esine joutuu käyttäjänsä ulottumattomiin tai sen käyttäminen muulla tapaa estyy, esimerkiksi esineen luvattoman käyttöönoton seurauksena tai esineen rikkoutumisesta aiheutuneena korjaustarpeena. Esinevahinko voi ilmetä myös muuna kuin fyysiseen esineeseen kohdistuvana vahinkona, kuten tietojärjestelmän korjauskustannuksena.¹⁷¹

Julkisen vallan käyttöön liittyy vain harvoin esinevainkoja, koska esimerkiksi esineen vahingoittuminen tai katoaminen ei ole tavanomaista seurausta julkisen vallan käytöstä. Korkeimpaan oikeuteen päätyneissä tapauksissa vain muutamassa on ollut kyse esinevahingosta. Esinevahinko saattaa tulla kyseeseen julkisen vallan käytössä lähinnä poliisin tai ulosottoviranomaisen toiminnassa¹⁷². Poliisin hoitaessa virkatehtäviään on mahdollista, että yksityisen omaisuus vioittuu tai katoaa. Ulosottoiminnassa puolestaan usein joudutaan säilyttämään takavarikoitua omaisuutta, joka saattaa vahingoittua.¹⁷³

Esinevahinkoon voi liittyä myös aineettomia seurauksia, kuten kärsimyksen tunne tilanteessa, jossa esimerkiksi henkilölle arvokas ja rakas esine vahingoittuu. Aineettomiin arvoihin liittyvät myös kulttuurillinen, historiallinen ja keräilyarvo. Vahingonkorvausoikeudessa aineettomiin arvoihin liittyviin korvauksiin on aikaisemmin suhtauduttu pidättäytyvästi, koska niitä voi olla vaikea taloudellisesti mitata. Aineeton vahinko voi nykyisin kuitenkin tulla tietynlaisilla edellytyksillä korvattavaksi, jos katsotaan omai-

¹⁷⁰ HE 167/2003 vp s. 21–22. Ks. myös LaVM 1/2004 vp.

¹⁷¹ Ståhlberg & Karhu 2013: 314–315.

¹⁷² Ks. esim. KKO 1994: 121 (takavarikoidun auton säilytys, jota käsitellään tarkemmin myös luvussa 2.2.1.) ja KKO 2011:37 (ulosmitatun auton asiaton säilytys, josta tarkemmin luvussa 3.2.).

¹⁷³ Hakalehto-Wainio 2008: 185.

suuden vahingoittamisen olleen omistajan ihmisarvoa loukkaava teko sillä tavoin, että sen perusteella henkilö voi olla oikeutettu korvauksiin kärsimyksestä.¹⁷⁴

4.4.1. Puhtaat varallisuusvahingot erityisasemassa

Vaikka julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun syntymisen kynnys on standardisäänöksellä asetettu normaalia tuottamusvastuuta korkeammalle, on korvausvelvollisuus aiheutetuista vahingoista puolestaan normaalia laajempi¹⁷⁵. Vahingonkorvaus käsittää nimittäin näissä tapauksissa hyvityksen henkilö- ja esinevahingon lisäksi myös sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon (VahL 5:1). Taloudellista vahinkoa ilman kytkentää henkilö- tai esinevahinkoihin kutsutaan oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä *puhtaaksi varallisuusvahingoksi*.

Ei ole kuitenkaan täysin selvää, mikä oikeastaan on taloudellinen vahinko ilman henkilö- ja esinevahinkoa. Tulkitessa puhdasta varallisuusvahinkoa suppeassa mielessä sen voidaan katsoa olevan vain sellainen taloudellinen vahinko, joka ei ole millään tavalla yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon. Laajassa mielessä sen voidaan nähdä tarkoittavan taloudellista vahinkoa, joka on kärsitty toisen henkilön henkilö- tai esinevahingon seurauksena.¹⁷⁶ Tutkimuksen laajuuden takia puhtaita varallisuusvahinkoja käsitellään vain suppeassa mielessä, eli tässä yhteydessä on rajattu pois henkilö- ja esinevahinkoihin liittyvät varallisuusvahingot samoin kuin kolmannelle aiheutuneet välilliset vahingot.

Puhtaissa varallisuusvahingoissa julkisen vallan käyttäjän erityisasema korostuu, koska muutoin puhtaat varallisuusvahingot tulevat korvattavaksi vain erityisen painavista syistä tai jos vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla (VahL 5:1). Julkisen vallan käytöstä aiheutuva vahinko onkin useimmiten taloudellista vahinkoa, aiheutuen esimerkiksi virheellisestä päätöksestä tai kiellosta, josta aiheutuu taloudellista menetystä

¹⁷⁴ Ståhlberg & Karhu 2013: 315–316.

¹⁷⁵ Mäenpää 2003: 510.

¹⁷⁶ Parviainen 2010: 84–85.

yksityiselle henkilölle. Korkeimpaan oikeuteen asti päätyneissä tapauksissa lähes poikkeuksetta oli kyse taloudellisista vahingoista.¹⁷⁷

KKO:n ratkaisussa 1996:78 oli kyse puhtaasta varallisuusvahingosta eli taloudellisesta menetyksestä. Tapauksessa kaupungin omistaman oppilaitoksen johtokunta oli toiminut asetuksen säännön vastaisesti, koska ei ollut siirtänyt lehtoria perustettuun rehtorin virkaan, vaikka kyseinen lehtori oli rehtorin tehtäviä aikaisemminkin hoitanut. Tämän johdosta lehtori oli saanut pienempää palkkaa ja pienempää eläkettä kuin hän olisi rehtorin virassa saanut. KKO:n mukaan kaupunki on vastuussa vahingosta, jonka sen toimielimet ovat aiheuttaneet julkista valtaa käyttäessään. Näin ollen kaupunki velvoitettiin maksamaan rehtorille korvauksia taloudellisista menetyksistä VahL:n 5.1:n nojalla.

Kuten tutkielman alussa todettiin, tulee julkisen vallan käyttöä tulkita laajasti¹⁷⁸. Näin ollen puhtaiden varallisuusvahinkojen korvaamiseen johtava julkisen vallan käyttö sisältää paljon muitakin toimintamuotoja kuin suoraan kansalaisten oikeusasemaan kohdistuvien päätösten tekemisen tai pakkokeinojen käyttämisen¹⁷⁹. Puhtaiden varallisuusvahinkojen korvausedellytysten kannalta onkin ollut oleellista lakiin perustuvien neuvontatehtävien tulkitseminen julkisen vallan käytöksi¹⁸⁰. Kun julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu puhtaista varallisuusvahingosta tulee korvattavaksi VahL 5:1:n nojalla, parantaa se merkittävästi vahingonkärsijän oikeussuojaa.

¹⁷⁷ Hakalehto-Wainio 2008: 188; Ståhlberg & Karhu 2013: 324.

¹⁷⁸ Ks. lisää luvusta 2.1. Julkisen vallan käytön käsite ja käyttö vahingonkorvausoikeudessa.

¹⁷⁹ Hemmo 2006: 154.

¹⁸⁰ Ks. Esim KKO 1989:50, jossa valtion työvoimaneuvoja oli antanut virheellisiä tietoja paluumuuttajille tärkeiden normien sisällöstä. Tietojen laatu ja tarkoitus huomioiden neuvontaa pidettiin julkisen vallan käyttämisenä. Valtio velvoitettiin korvaamaan virheellisistä tiedoista annettu vahinko.

5. KORVAUSVASTUUN KOHDENTUMINEN JA KORVAUSVELVOLLISUUDEN MÄÄRÄÄN VAIKUTTAVAT SEIKAT

5.1. Julkisyhteisön isännänvastuu ja virkamiehen korvausvastuu

Vahingonkorvausvelvollisuuden syntyessä oikeushenkilölle, korvattavista vahingoista pääsääntöisesti noudatetaan vahingonkorvauslain mukaista isännänvastuun periaatetta. Työnantajan isännänvastuun periaate on vahingonkorvausoikeudessa tärkeä säännös¹⁸¹, josta julkisen vallan käytön osalta säädetään VahL 3:2:ssä. VahL 3:2.1.n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Lisäedellytyksenä julkisyhteisön korvausvelvollisuudelle on VahL 3:2.2:n standardisäännös, jonka mukaan julkisyhteisölle syntyy korvausvastuu ainoastaan siinä tapauksessa, että tehtävän tai toimen suorittamiselle kohtuudella asetettuja vaatimuksia ei ole noudatettu¹⁸².

Työnantajan isännänvastuussa on kyse tilanteista, joissa julkisyhteisön lukuun työskentelevä virkamies aiheuttaa vahinkoa ulkopuoliselle, ja virkamiehen tuottamus saa aikaan työnantajan, julkisyhteisön, vastuun. Vahingonkorvausoikeudessa tätä ilmiötä kuvataan puhumalla kanavoinnista¹⁸³. Virkamiehen omalla tuottamuksellaan aiheuttama vahinko kanavoituu vastuusvelvolliselle julkisyhteisölle sen työntäjä-aseman perusteella.¹⁸⁴ Isännänvastuussa oleva julkisyhteisö siten lähtökohtaisesti vastaa virkamiehen aiheuttamista vahingoista isännänvastuun perusteella, eikä julkisyhteisö voi välttää korvausvelvollisuutta sillä perusteella, ettei itse ole syyllistynyt tuottamukseen.¹⁸⁵

Isännänvastuuta voidaan perustella monilla tavoin. Vastuu vahingoista ei ensinkään voi siirtyä työntäjäältä pois vain sen perusteella, että tehtävä annetaan jonkun toisen hoidettavaksi. Työn teettäjä saa toiminnasta hyödyn, joten hänen tulee myös olla vastuussa hyödyn tavoittelussa mahdollisesti aiheutuneista vahingoista. Työntäjäällä on työnjohtaja ohjausvalta, joten hän voi olennaisimmin myös vaikuttaa siihen, millaisia riskejä

¹⁸¹ HE 187/1973 vp s. 15.

¹⁸² Standardisäännöstä on käsitelty tarkemmin luvussa 2.2.1.

¹⁸³ Ks. lisää kanavointisäännöksestä luvusta 5.1.1.

¹⁸⁴ Hemmo 2013: 76.

¹⁸⁵ Hemmo 2004: 63.

työssä otetaan.¹⁸⁶ Isännänvastuun taustalla vaikuttaa myös se, että korvausvaatimus kohdistetaan lähtökohtaisesti siihen tahoon, kuka toiminnasta hyötyy¹⁸⁷. Isännänvastuussa olevan julkisyhteisön korvausvastuu on täten ensisijainen suhteessa virkamiehen vastuuseen. Vahingonkärsijän kannalta tämä on hyvä asia, koska voidaan yleensä olettaa, että julkisyhteisö on maksukykyisempi kuin yksittäinen virkamies.

Virkamiehen oma vastuu on riippuvainen teon moitittavuudesta eli ennen kaikkea tuottamuksen asteesta¹⁸⁸. VahL 4:2.1:n mukaan virkamies vastaa virassaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamasta vahingosta VahL:n 4:1:n mukaisesti. VahL 4:1.1:n mukaan työntekijä on virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamasta vahingosta velvollinen korvaamaan määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottamalla huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Korvausvastuuta ei synny lainkaan, jos todetaan, että vahinko on syntynyt vain lievällä tuottamuksella. Sen sijaan lievää törkeämmillä tuottamuksen asteilla aiheutetusta vahingosta virkamies on vastuussa, jolloin virkamies on velvollinen korvaamaan määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi edellä mainitut olosuhteet huomioon ottaen.

Tahallaan aiheutetut vahingot ovat sen sijaan harvinaisia, ja niistä on yleensä korvattava täysi määrä (VahL 4:1.2). Tahallisissa vahingonaiheuttamisissa virkamiehellä on henkilökohtainen velvollisuus korvata vahinko täysimääräisesti, ellei erityisestä syystä vahinkoa voi sovitella. Tahallisissa tilanteissa vahingonkärsijä voi suoraan hakea korvausta virkamieheltä isännänvastuuperiaatteen estämättä. Jos tällaisissa tilanteissa virkamies vapautettaisiin vastuusta, olisi virkamiehellä mahdollisuus käyttää asemaansa väärin tarkoituksiin, esimerkiksi koston välineenä.¹⁸⁹

Virkamiehen vastuu muista kuin lievällä tuottamuksella aiheutetuista vahingoista voidaan katsoa parantavan virkamiehen asianmukaista tehtävien hoitoa. Yleisesti virkamiehen korvausvelvollisuus kuitenkin rajoittuu ainoastaan kohtuulliseen vastuumäärään, jos tekoa ei voida pitää tahallisena. Lain esitöissä kohtuullisella vastuumäärällä

¹⁸⁶ Ståhlberg & Karhu 2013: 200 ja 280.

¹⁸⁷ Parviainen 2010: 74–75; Hemmo 2005: 53–59.

¹⁸⁸ Ståhlberg & Karhu 2013: 279.

¹⁸⁹ Virtanen 2011: 136.

tässä tilanteessa tarkoitetaan sitä, että korvausmääriä harkittaessa tulee huomioida virkamiehen ja hänen perheensä toimeentulomahdollisuudet ja elinolosuhteet, jottei korvauksen määrä kasva kohtuuttomaksi virkamiehen ansiotuloihin nähden. Isännänvastuussa puolestaan seurataan pääsääntöisesti täyden korvauksen periaatetta.¹⁹⁰ Virkamiehen korvausvastuuta koskevaa oikeuskäytäntöä KKO:sta ei ole paljon¹⁹¹. Tämä johtunee siitä, että isännänvastuussa oleva julkisyhteisö on varma maksaja, joten vahingonkärsijällä ei ole yleensä tarvetta riidellä virkamiehen korvausvastuun osalta¹⁹².

5.1.1. Kanavointisäännös

Pääsääntöisesti sekä julkisyhteisö että virkamies ovat molemmat vastuussa virkamiehen aiheuttamasta vahingosta; julkisyhteisö isännänvastuun perusteella ja virkamies tuottamusvastuun perusteella. Vaikka molemmat ovat vastuussa aiheutuneesta vahingosta, VahL:n mukaan korvausvelvollisuus kanavoituu julkisyhteisölle isännänvastuun perusteella¹⁹³. VahL 6:2:n niin sanotun *kanavointisäännöksen* mukaan virkamies, joka on vastuussa vahingosta VahL 4:1.1:ssä tarkoitetun tuottamuksensa perusteella, vastaa vain siitä määrästä vahinkoa, jota ei voida saada vahingosta lain 3 luvun mukaan vastuussa olevalta julkisyhteisöltä. Kanavointisäännöksen tarkoittamissa tilanteissa virkamiehen vastuu on siten aina toissijaista julkisyhteisöön nähden. Säännöksen tavoitteena on kohdistaa korvausvaatimus aina ensin työnantajaan eli julkisyhteisöön¹⁹⁴. Vahingonkärsijällä on sinällään mahdollisuus hakea kanteella korvauksia sekä julkisyhteisöltä että virkamieheltä, mutta korvaustuomio virkamiehen osalta voidaan panna täytäntöön vain siinä tapauksessa, jos julkisyhteisöltä ei onnistuta korvauksia perimään. Käytännössä tämä ilmenee vain tilanteissa, joissa julkisyhteisö on lopettanut toimintansa tai on maksukyvytön.¹⁹⁵

KKO:n ratkaisusta 1998:9 arvioidaan virkamiehen ja julkisyhteisön korvausvastuuta. Tapauksessa oli kyse siitä, että Ruskon kunnan rakennuslautakunta oli rakennuskaavasta poiketen myöntänyt rakennusluvan teollisuushallin laajennusosastolle. Myöhemmin lau-

¹⁹⁰ Hemmo 2004: 64; Hemmo 2005: 60; HE 187/1973 vp s. 21.

¹⁹¹ Kts. kuitenkin esimerkki virkamiehen vastuusta KKO 1998:9, jota käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa (5.1.1).

¹⁹² Saarnilehto 2007: 110.

¹⁹³ HE 187/1973 vp s. 26.

¹⁹⁴ HE 187/1973 vp s. 21–22.

¹⁹⁵ Ståhlberg & Karhu 2013: 277; Hemmo 2005: 60.

takunta oli vielä myöntänyt määräaikaisen rakennusluvan muun muassa kahden siilon rakentamiseen kyseisen laajennusosaston katolle. Kun rakennuslupia myönnettiin, ei ollut enää voimassa lääninhallituksen rakentamiselle myöntämä poikkeuslupa, joka oli koskenut samalle paikalle rakennettavaa, lähinnä toimisto- ja sosiaalituloiksi tarkoitettua rakennusta. Naapureita ei myöskään kuultu eikä katselmusta toimitettu ennen rakennuslupien myöntämistä. Rakennuslupien myöntämisen johdosta teollisuushallin laajennusosa oli saatu rakentaa noin 8 – 12 metriä lähemmäksi naapurissa sijaitsevaa taloa kuin mitä rakennuskaava olisi sallinut. Tästä syystä naapuritalon arvon katsottiin alentuneen. Kunta ja rakennuslupa-asiat rakennuslautakunnalle esitellyt rakennustarkasta katsottiin olevan vastuussa vahingosta.

Tapauksessa kanne oli nostettu sekä Ruskon kuntaa että kunnan rakennustarkastajaa vastaan. KKO katsoi, että rakennusluvan myöntäminen ilman lääninhallituksen poikkeuslupaa on ollut selvästi lainvastainen toimenpide. Rakennustarkastajan velvollisuutena olisi ollut huolehtia siitä, että rakennuslupapäätöksiä noudatetaan. Rakennustarkastajan aseman ja tehtävien perusteella KKO ei pitänyt tarkastajan tuottamusta lievänä, muttei myöskään tahallisenä. Koska rakennustarkastajalla on rakennusvalvonnassa keskeinen merkitys erityisesti pienissä kunnissa, katsoi KKO kohtuulliseksi, että tarkastaja korvaa kolme neljäsosaa syntyneestä vahingosta. Kunta ja rakennustarkastaja velvoitettiin siten suorittamaan yhteisvastuullisesti vahingonkorvauksia sekä oikeudenkäyntikuluja. Tuomiolauselmassa todetaan, että rakennustarkastaja on velvollinen korvaamaan tuomituista korvauksista määrän, jota ei saada perityksi kunnalta.¹⁹⁶ Näin ollen korvausvastuu tapauksessa kanavoituu isännänvastuun eli työnantaja-aseman perusteella kunnalle, vaikka virkamies on myös vastuussa oman tuottamuksensa perusteella.

Kun julkisyhteisöltä vaaditaan vahingonkorvauksia isännänvastuun perusteella, ei vahingon aiheuttanutta virkamiestä ole pakko haastaa vastaajaksi. Korvauksen saamisen kannalta tämä olisi tarpeetonkin, erityisesti tilanteissa, joissa julkisyhteisö on epäilemättä maksukykyinen. Virkamiehen pitäminen vahingonkorvauskanneprosessissa mukana voidaan selvissä tapauksissa vain nähdä ylimääräisenä muodollisuutena. Jos kanne puolestaan on nimenomaisesti nostettu virkamiestä vastaan ja asia on virkamiehen osalta henkilökohtaisesti myös käsiteltävä, ei virkamies voi vaatia, että hänet jätettäisiin prosessin ulkopuolelle. Kanavointisäännöstä ei sovelleta, jos virkamies on ai-

¹⁹⁶ KKO 1998:9.

heuttanut vahingon tahallisesti, koska tahallisissa tilanteissa virkamies vastaa itse aiheuttamastaan vahingosta.¹⁹⁷

KKO:n ratkaisussaan 2015:57 ottaa kantaa virkamiehen korvausvastuuseen, korvausvastuun jakaantumiseen sekä korvausten kanavointiin. Tapauksessa virkamies oli tuomittu kärjäoikeudessa virkasalaisuuden rikkomisesta. Tämän johdosta sekä virkamies että valtio veloitettiin yhteisvastuullisesti korvaamaan asianosaiselle vahingonkorvauksia kärsimyksestä sekä oikeudenkäyntikulut. Tuomion mukaan korvauksia saatiin periä virkamieheltä ainoastaan siinä tapauksessa, että valtiolta niitä ei saada perittyä. Valtio valittiin tuomiosta hovioikeuteen korvauksien osalta, jossa korvaukset alennettiin sekä valtion että virkamiehen osalta. Hovioikeus totesi, että edelleen ensisijainen korvausten suorittaja on valtio. Korkeimmassa oikeudessa kysymys oli hovioikeuden menettelyn oikeellisuudesta ja korvausten kanavoinnista.

Korkeimmassa oikeudessa arvioitiin sitä, oliko hovioikeus voinut muuttaa kärjäoikeuden tuomiota, vaikka virkamies itse ei ollut kärjäoikeuden tuomiosta valittanut, vaan valituksen oli tehnyt valtio. KKO katsoo ratkaisussaan, että kyseinen virkasalaisuuden rikkominen on tahallinen teko, jolloin virkamiehen korvausvastuu ei ole toissijaista. Tähän nähden hovioikeus ei olisi saanut valtion muutoksenhaun myötä alentaa virkamiehelle kärjäoikeudessa tuomittua korvausta. Tässä tapauksessa valtio ei ollut kuitenkaan hakenut muutosta sille, että virkamiehen vastuu oli toissijaista valtion vastuuseen nähden, vaan ainoastaan tuomittujen korvausten määrään. Tämän johdosta KKO ei voinut puuttua siihen, että valtion velvollisuus on suorittaa korvaukset ja ne saadaan periä virkamieheltä vain toissijaisesti. KKO tuomiolauselmassaan totesi, että hovioikeuden tuomiota muutetaan siten, että valtion vastuu korvauksista vahvistetaan ensisijaiseksi vain hovioikeuden tuomion mukaan. KKO katsoi myös, ettei hovioikeus olisi saanut alentaa kärjäoikeudessa tuomittuja korvauksia virkamiehen osalta, koska virkamies itse ei ollut asiaan hakenut muutosta, eli virkamiehen tuomio jätettiin kärjäoikeuden tuomion varaan.¹⁹⁸

5.1.2. Julkisyhteisön regressioikeus

Kanavointisäännös ei kuitenkaan tarkoita, että vahingonkorvausvastuu siirtyisi virkamieheltä kokonaan pois¹⁹⁹. Yksi melko harvinainen tilanne isännänvastuuseen liittyen

¹⁹⁷ Hemmo 2005: 61; Ståhlberg & Karhu 2013: 277.

¹⁹⁸ KKO:2015:57.

¹⁹⁹ Ståhlberg & Karhu 2013: 277.

on työnantajan takautumis- eli regressioikeus, josta säädetään VahL 4:3:ssa. Säännöksen mukaan virkamies vastaa julkisyhteisölle virheestään tai laiminlyönnistään aiheuttamasta vahingosta, joka julkisyhteisölle on syntynyt, kun tämä on joutunut isännänvastuun perusteella suorittamaan vahingonkorvausta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, kun isännänvastuussa oleva julkisyhteisö on suorittanut vahingonkorvauksia vahingonkärsijälle, on julkisyhteisöllä mahdollisuus vaatia takautuvasti saatavia vahingon aiheuttaneelta virkamieheltä²⁰⁰.

Lain sanamuodon mukaan julkisyhteisön oikeus regressiin ei ole ehdoton vaan harkinnanvarainen: VahL 4:3:n mukaan vahingonaiheuttaja *voidaan* velvoittaa maksamaan isännälle, mitä tämä on maksanut vahingonkärsijälle. Lain esityöt näyttävät olevan hieinan ristiriidassa lain sanamuodon kanssa. Esitöiden perusteluissa todetaan VahL 4:3:n osalta, että ”työnantajalla tulee luonnollisesti olla oikeus vaatia takaisin, mitä hän on työntekijän aiheuttaman vahingon johdosta joutunut korvauksena suorittamaan”.²⁰¹ Esitöiden lausuma viittaa ehdottomaan regressioikeuteen, kun lain sanamuoto puolestaan harkinnanvaraiseen²⁰². Joka tapauksessa julkisyhteisöllä on oikeus tuomioistuimessa vaatia virkamieheltä osuutta vahingonkorvauksista. Regressikanteella vaaditut korvaukset eivät kuitenkaan saa koitua tässäkään tapauksessa kohtuuttoman suuriksi virkamiehelle. Regressioikeutta ei luonnollisesti ole, jos virkamiehen tuottamus on ollut lievää, koska tällöin virkamies on edellä esitetyn mukaan vapautettu vastuusta.²⁰³

5.2. Täyden korvauksen periaate ja korvausten sovittelu

Vahingonkorvausoikeudessa noudetaan korvausten laskemisessa lähtökohtaisesti *täyden korvauksen periaatetta*. Sama periaate ilmenee vahingonkorvauslain esitöissä, vaikkei kyseistä periaatetta ole lähdetty syvällisemmin avaamaan. Esitöissä mainitaan, että vahinko on korvattava kokonaisuudessaan²⁰⁴. Täyden korvauksen periaate tarkoittaa sitä, että korvausta on suoritettava sellainen määrä, että vahingonkärsijä pääsee asemaan,

²⁰⁰ Hemmo 2005: 61–62.

²⁰¹ HE 187/1973 vp s. 23.

²⁰² Lainsäädännös ylempänä oikeuslähteenä luonnollisesti ohittaa esityöt.

²⁰³ HE 187/1973 vp s. 23; Ståhlberg & Karhu 2013: 275–276; Husa & Pohjolainen 2008: 300; Hemmo 2005: 61–62.

²⁰⁴ HE 187/1973 vp s. 7.

jossa hän olisi ilman tapahtunutta vahinkoa. Edellä mainitulla asemalla tarkoitetaan korvausten laskemisessa rajaa, jota ei saa alittaa. Korvausten laskemiseen kuuluu myös yläraja, joka viittaa vahingonkäräjien rikastumiskieltoon eli vahinkotapahtumasta ei kuitenkaan saa hyötyä. Vahingonkäräjien asema ennen vahinkoa ei välttämättä ole aina selvitetävissä, jonka vuoksi täyden korvauksen periaate ei voi olla sinänsä täysin ehdoton, vaan korvauksia määriteltäessä täytyy ottaa huomioon myös suhteellisuusperiaate. Suhteellisuusperiaatteella viitataan korvausten laskemisessa kokonaisharkintaan yksittäistapauksessa, jotta korvausten määrä olisi oikeassa suhteessa vahinkotapahtumaan, vahingonkäräjien asemaan ja vahingonaiheuttajan rooliin nähden.²⁰⁵

VahL 2:1.2:ssa on yleissäännös korvausten *sovittelusta*. Vahingonkorvausta voidaan sovittaa, jos korvausvelvollisuus harkitaan kohtuuttoman raskaaksi huomioon ottaen sekä vahingon aiheuttajan ja vahinkoa kärsineen varallisuusolot ja muut olosuhteet. Säännöksen mukaan tahallisesti aiheutetuista vahingoista on tuomittava täysi korvaus, ellei ole erityisiä syitä harkita kohtuulliseksi alentaa korvausta. Säännöksen tarkoitus on sovittaa korvauksia kohtuusperiaatteella, eli lähtökohtana on täydestä korvausvastuusta aiheutuvan epätasapainon korjaaminen. Esitöiden mukaan säännöksellä pyritään estämään vahingonkorvausvelvollisen kannalta loukkaava ja kohtuuton lopputulos. Sovittelussa täytyy huomioida osapuolten taloudellinen tilanne, eikä korvausvastuu saa johtaa vahingonaiheuttajan taloudellisen aseman romahtamiseen. Kohtuusperiaatteen johdosta ei sovitteluun tule kuitenkaan ryhtyä vain sen takia, että vahingonaiheuttajan taloudellinen tilanne on heikompi kuin vahingonkäräjien. Esitöiden mukaan aina täytyy huomioida myös vahingonkäräjien asema. Sovitteluun ei tule ryhtyä, jos korvausten sovittelu on vahingonkäräjien kannalta kohtuutonta.²⁰⁶ Kohtuullistaminen ja sovittelu ovat poikkeuksia, joita voidaan käyttää vain harvoin²⁰⁷. Edelleen täyden korvauksen periaate on lähtökohta, sovittelulla on vain tarkoitus välttää kohtuuttoman raskasta korvausvelvollisuutta²⁰⁸.

²⁰⁵ Hemmo 2005: 204; Ståhlberg & Karhu 2013: 397–400.

²⁰⁶ HE 187/1973 vp s. 13; Ståhlberg & Karhu 2013: 475–476.

²⁰⁷ Virtanen 2011: 518.

²⁰⁸ HE 187/1973 vp s. 13; Ståhlberg & Karhu 2013: 475–476.

Työnantajan ja julkisyhteisön sovittelusta on erityissäännös VahL 3:6:ssä. Julkisyhteisön korvausvastuu ei yleensä johdu hänen omasta, vaan virkamiehen tuottamuksesta. Tästä syystä työnantajan vastuun laajentamisen yhteydessä on katsottu tarpeelliseksi säännellä myös julkisyhteisön korvausvastuun sovittelusta.²⁰⁹ Säännöksen mukaan julkisen vallan käytön johdosta aiheutuneita vahinkoja voidaan sovittaa, jos korvausvelvollisuus harkitaan ilmeisesti kohtuuttomaksi tai jos vahingon suuruus sekä muut olosuhteet huomioiden sovitteluun on jokin erityinen syy. Säännöksessä mainittu ilmeinen sana kuvastaa sitä, että sovittelukynnys on asetettu korkeammaksi kuin VahL 2:1.2:n yleissäännöksessä²¹⁰.

Kun harkitaan täyden korvauksen mahdollista kohtuuttomuutta, on otettava huomioon yhtäältä täyden korvauksen määrä ja toisaalta korvausvelvollisen taloudelliset olot. Sovittelu kohtuuttomuusperiaatteella lienee melko harvinaista silloin, kun kyseessä on valtio tai varakas kunta. Sitä vastoin sovittelu saattaa tulla kyseeseen, jos vahinko on ollut poikkeuksellisen suuri. Ehdotonta ylärajaa ei ole mahdollista korvaukselle asettaa.²¹¹

Työnantajan ja julkisyhteisön osalta täytyy myös aina huomioida heillä mahdollisesti olevat vastuuvakuutukset. Jos vastuuvakuutus kattaa täyden korvauksen periaatteella tuomitut vahingot, ei korvausvastuuta voida pitää kohtuuttomana. Harkinnasta riippuvainen on se seikka, mikä merkitys annetaan vastuuvakuutuksen puuttumiselle. Jos vahinko on aiheutunut vaaralliseksi tiedetyllä alalla, voidaan vakuutuksen ottamisen laininlyöneeseen työnantajaan suhtautua ankarammin kuin muulla alalla toimivaan.²¹²

5.3. Vahingonkärsijän myötävaikutus vahinkoon

Huomioitavaa vahingonkorvausvastuun perusteissa on vahingonkärsijän oma myötävaikutus vahingon syntyyn. Vaikka olisikin todettu, että vahinko on tuottamuksella aiheu-

²⁰⁹ Saarnilehto 2007: 102.

²¹⁰ Saarnilehto 2007: 102.

²¹¹ HE 187/1973 vp s. 20.

²¹² HE 187/1973 vp s. 20.

tettu ja syy-yhteys tuottamuksen ja vahingon välillä on selvä, voidaan korvausvelvollisuus edelleen katsoa riittämättömäksi. Myötävaikuttamisesta säädetään VahL 6:1:ssä. Säännöksen mukaan vahingonkorvausta voidaan sovitella, mikäli vahingonkärsijä on myötävaikuttanut vahinkoon. Vahingonaiheuttaja voi vedota siihen, että vahingonkärsijä on itse myötävaikuttanut vahingon syntyyn, jonka vuoksi korvausvaatimus on liian suuri. Myötävaikutuksen seurauksena korvausvelvollisuus voi alentua tai jäädä jopa kokonaan syntymättä.²¹³

Myötävaikutus vahingonkärsijän osalta voi tulla esiin kahdella eri tavalla. Se voi ilmetä vahingonkärsijän etukäteisellä myötävaikutuksella, eli vaikutuksena tapahtumaketjun myötä syntyneeseen vahinkoon. Toisaalta myötävaikutusta on myös jälkikäteinen vaikutus, eli vahingon jo tapahduttua tai vahingon uhatessa vahingonkärsijä ei ryhdy tarvittaviin toimenpiteisiin vahingollisten seuraamusten vähentämiseksi. Vahingonkärsijän myötävaikutus voi olla tuottamuksellista, tahallista tai tapaturmaista. Jo pelkkä vahingonkärsijän toiminta voidaan katsoa myötävaikuttamiseksi. Esimerkkinä myötävaikutuksesta voi olla muutoksenhaun laiminlyönti VahL 3:4:n mukaan, jolla vahinko olisi voitu estää. Vahingonkärsijä voi myös liian passiivinen vahingon torjumisessa tai estämisessä.²¹⁴

KKO:n ratkaisussa 1994:1 oppilaat olivat pelanneet kauppaoppilaitoksessa jalkapalloa lentopallolla, kun yksi pelaajista oli saanut vapaapotkun seurauksena pallon silmäänsä sillä tavoin, että silmä oli vaurioitunut. Pallon potkaissut oppilas sekä kaupunki velvoitettiin yhteisvastuullisesti vahingonkorvauksiin kivusta ja särystä, koska vapaapotku oli ollut olosuhteisiin nähden liian kova eikä opettaja, joka oli havainnut pelaamisen, ollut peliä keskeyttänyt. Korvausta kuitenkin soviteltiin sen vuoksi, että silmänsä loukannut oppilas oli myötävaikuttanut vahinkoon omalla menettelyllään.

Tapauksessa KKO katsoi silmänsä pelissä vaurioittaneen oppilaan itse myötävaikuttaneen vahinkoon. Myötävaikuttaminen ilmeni siten, että oppilas oli tietoisesti osallistunut jalkapallopeleihin, jota oli pelattu lentopallolla. Lisäksi hän oli vapaaehtoisesti mennyt vapaapotkutilanteessa seisomaan maalin eteen kasvot palloon päin. Hän oli seisonut vain noin kahden metrin päässä pallosta, joten hänen olisi pitänyt kyetä ennakoimaan

²¹³ Ståhlberg & Karhu 2013: 12.

²¹⁴ HE 187/1973 vp s. 25–26; Ståhlberg & Karhu 2013: 453–454.

pallon mahdollinen nousu kasvojen tasolle potkutilanteessa.²¹⁵ Vahingonkärsijän olisi tullut ottaa tapauksessa ilmenevät olosuhteet mahdollisine vaaratekijöineen etukäteen huomioon ja omalla toiminnallaan pyrkiä estämään vahingon syntyminen. Tapauksessa vahingonkärsijällä voidaan olettaa olleen käsitys siitä, että pallo saattaa osua häneen. Silmän pysyvää vammautumista voidaan sen sijaan pitää melko yllättävänä seurauksena. Tapauksessa kuitenkin täyttyvät myötävaikuttamisen kriteerit, kun vahingonkärsijä on ottanut tietoisesti riskin menneessään maalin eteen seisomaan potkutilanteessa. Tuomioistuimessa tapausta arvioidaan objektiivisesti kaikki tapaukseen liittyvät yksityiskohdat huomioiden. Näin ollen vahingonkärsijän näkökulmasta myötävaikutus saattaa näyttäytyä odottamattomanakin seikkana tuomioistuimen päätöksessä.

²¹⁵ KKO 1994:1.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Jo perustuslain tasolla säädetään vastuusta vahingoista, jotka ovat aiheutuneet julkista valtaa käytettäessä. Kansalaisilla on oikeus edellyttää virkamiehiltä asiantuntemusta sekä ennakoitavuutta ja oikeudenmukaisuutta tehtävien hoidossa. Virkamiesten erityisen virkavastuun myös nähdään takaavaan toiminnan luotettavuus ja virheellisten toimintatapojen ehkäisy sekä kansalaisten oikeussuojan toteutuminen. Tästä huolimatta oikeuskäytännössä on paljon tapauksia, joissa on käsitelty virkamiesten ja julkisen vallan käyttäjien aiheuttamia vahinkoja yksityiselle henkilölle.

Tutkimuksessa selvitettiin yleisesti, mitkä ovat julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun edellytykset ja kenen vastuulla on korvata virkamiehen aiheuttama vahinko. Tarkemmin syvennyttiin kysymyksiin, miten julkista valtaa käyttävän virkamiehen tuottamusta oikeudellisesti arvioidaan ja miten vahingonkorvausvastuu kohdentuu.

Vahingonkorvauslaki on ollut olemassa noin 40 vuotta, mutta tästä huolimatta sekä oikeuskirjallisuudessa että oikeuskäytännössäkin voidaan havaita olevan tietämättömyyttä siitä, mitä julkisen vallan käytön vahingonkorvausvastuuta sääntelevillä lainkohdilla tavoitellaan. Lain esitöissäkään kaikkia säännöksiä ole kovin selkeästi eikä täsmällisesti määritelty. Pelkästään jo se seikka, onko vahinkoa aiheuttaneessa toiminnassa ollut kyse julkisen vallan käytöstä vai ei, voi olla hankalaa arvioida.

Virkamiehen vahingonkorvausvastuun edellytysten ja vastuun laajuuden arvioinnissa julkisen vallan käytön käsitteellä on tärkeä merkitys, koska sen mukaan ratkeaa kysymys siitä, tulevatko julkisen vallan käyttöä koskevat vahingonkorvauslain erityissäännökset sovellettavaksi tarkasteltavaan vahinkotilanteeseen. Julkisen vallan käyttö on lakisidonnaista ja sitä voidaan kuvailla jollekin annetuksi valtuutukseksi päättää yksipuolisesti yksityisen eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista. Vahingonkorvausoikeudessa julkisen vallan käytön käsite ulottuu laajalle. Nykyisin julkisen vallan käyttöksi luetaan muitakin hallinnon toimintamuotoja, kuin kansalaisten oikeuksiin välittömästi vaikuttavien päätösten tekeminen. Vahingonkorvausoikeudessa julkisen vallan käyttönä voidaan pitää myös julkisen vallan tietynlainen monopoliasema, josta yksityisen toimin-

tamahdollisuudet ovat riippuvaisia. Tästä syystä julkisen vallan käyttöä vahingonkorvausoikeudessa on katsottu olevan viranomaisten tarkastustoiminta ja tietyillä edellytyksillä myös neuvonta.

Julkisyhteisö on pääsääntöisesti vastuussa virkamiehen aiheuttamista vahingoista isännävastuun eli työnantaja-asemansa perusteella. Tutkimuksesta selviää, että julkisyhteisön asettaminen vahingonkorvausvastuuseen on kuitenkin haastavampaa, kun kyseessä on julkisesta vallan käytöstä aiheutunut vahinko verrattuna vahinkoihin, jotka eivät ole seurausta julkisen vallan käytöstä. Vahingonkorvauslain 3 luku sisältää julkista vallan käyttöä koskevia erityissäännöksiä, joita ovat standardisäännös, muutoksenhakuvaatimus ja kannerajoitus. Erityisesti standardisäännöksen on yleisesti katsottu nostavan julkisen vallan käyttäjän tuottamuskyynnystä, koska vastuuta ei synny tällöin lainkaan, jos tehtävälle kohtuudella asetettuja vaatimuksia on noudatettu. Vaikka virkamies olisi tehnyt virheen, on lisäksi osoitettava, että virkamies on alittanut kohtuudella asetettavat vaatimukset. Vasta tämän jälkeen vahinko voi tulla korvattavaksi.

Standardisäännöksen merkitys on oikeuskirjallisuudessa hieman epäselvä ja kiistanalainen, mutta enemmistön kanta näyttää olevan se, että standardisäännös lieventää ja rajoittaa julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuta. Lain esityöt viittaavat myös vastuun rajoittamiseen. Kun on toimittu kohtuullisen huolellisesti, voi julkisyhteisö välttää korvausvastuun siittäkin huolimatta, että joitain virheitä tai laiminlyöntejä toiminnassa on tapahtunut. Standardisäännöksen tarvetta on perusteltu muun muassa yleisen edun toteutumisen takaamisella ja sillä, että viranomaiset eivät voi kieltäytyä asioiden käsittelystä virhevaaran takia.

Oikeuskäytännössä standardisäännöstä ei ole puolestaan ainakaan johdonmukaisesti sovellettu tavalla, jolla julkisen vallan käyttäjän vastuuta lievennetään. Standardisäännös on KKO:n ratkaisuihin kyllä huomioitu tuottamusarvioinnin yhteydessä, jota voidaan pitää osoituksena siitä, että jokin poikkeava merkitys sillä on yleiseen tuottamusarviointiin verrattuna. Tosin useissa ratkaisuisaan KKO vain toistaa lainkohdan ottamatta kantaa sen sisältöön. Kun vahingonkorvauslaissa on tällainen tuottamusarviointiin

liittyvä lisäedellytys, pitäisi sille kuitenkin pystyä osoittamaan järkevä sisältö, jotta epäselvyyksiltä välttyttäisiin.

Muutoksenhakuvaatimus on toinen virkamiehen ja julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta rajoittava tekijä. Vahingonkärsijällä ei ole oikeutta korvauksiin, jos hän on jättänyt ilman pätevää syytä hakematta muutosta kunnan tai valtion virheelliseen ratkaisuun. Muutoksenhakuvaatimus tarkoittaa käytännössä valituskelpoisia päätöksiä, joihin on mahdollisuus hakea muutosta. Ensisijainen keino virheellisen päätöksen tai laiminlyönnin korjaamiseen on siten vahingonkärsijällä, ja vasta toissijainen keino on vahingonkorvausvastuu. Kolmas julkisen vallan vahingonkorvausvastuuta rajoittava tekijä on kannerajoitus. Kannerajoitusta voidaan pitää luonteeltaan prosessuaalisena. Säännöksen mukaan vahingonkorvauskannetta ei saa nostaa eräiden valtion ylimpien orgaanien päätöksistä, jos lainkohdan edellytykset eivät täyty.

Tutkimuksessa käsiteltiin oikeusministeriön teettämän selvityksen pohjalta laadittua aineistoa, jonka perusteella voidaan todeta, että nykyinen vahingonkorvauslaki asettaa viranomaisen toiminnan eri asemaan riippuen siitä, onko toiminnassa kyse julkisen vallan käytöstä vai ei. Tästä johtuen suurin osa selvitykseen osallistuneista puolsi standardisäännöksen ja kannerajoituksen kumoamista. Muutoksenhakuvaatimus haluttiin kuitenkin säilyttää ennallaan, koska sen nähtiin olevan perusteltua yksilön oikeussuojan toteutumisen kannalta.

Ymmärrettävistä syistä erityisesti standardisäännös on saanut kritiikkiä. On melko vaikea löytää perusteita sille, miksi julkisen vallan käyttäjän vahingonteoilta vaadittaisiin korkeampaa tuottamuksen astetta kuin muiden vahingonteoilta. Virkamiehillä on toki tehtävissään ratkaisupakko, jolla on muun muassa perusteltu korkeampaa tuottamuksen kynnystä. Ratkaisupakkoa voidaan käyttää perusteluna ehkä tilanteissa, joista huolellisuudesta huolimatta ei voida selvitä ilman vahinkoja. Suurin osa vahingoista lienee kuitenkin huolellisella toiminnalla olla pitkälti vältettävissä.

Standardisäännöksen takia julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu näyttäytyy jokseenkin epäselvänä ja monimutkaisena kokonaisuutena, joka saattaa heikentää myös

yksilön oikeussuojan toteutumista. Säännöksen johdosta vahinkoa kärsinyt yksittäinen kansalainen ei välttämättä uskalla lähteä riitelemään tuomioistuimeen julkisen vallan käyttäjän kanssa, koska kanteen menestyminen voidaan säännös huomioiden nähdä hyvin epävarmana. Säännöksen tavoitteita ja tarpeellisuutta olisi hyvä arvioida uudelleen, varsinkin nyky-yhteiskunnassa korostuneiden perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Joka tapauksessa säännöksen sisältöä olisi vähintäänkin syytä täsmentää, jotta lainkäyttö olisi ennakoitavaa ja oikeudenmukaista.

Virkamiehen vahingonkorvausvastuu on aina tuottamusperusteista. Virkamiehen kohdalla tuottamus viittaa huolimattomuuteen, virheeseen tai laiminlyöntiin tehtävien hoidossa. Julkista valtaa käytettäessä tuottamus voi liittyä hyvin monenlaisiin toimintamuotoihin, eikä sille voida antaa yksiselitteistä määritelmää. Tuottamuksen sisällön täsmentäminen on tarkoituksella jätetty oikeustieteen ja oikeuskäytännön vuorovaikutuksessa kehitettäväksi eri tilanteissa. Käsite konkretisoituu erityisesti tarkasteltaessa oikeuskäytäntöä, ja se voi ilmetä hyvin vaihtelevissa vahinkotapahtumissa. Tutkimuksesta selviää, ettei ole olemassa sellaisia yleisluonteisia ohjeilta, joiden avulla voidaan suoraan ratkaista tuottamuksen olemassaolo kaikissa yksittäisissä tapauksissa. Tästä johtuen tuottamusarviointiin liittyy aina harkintaa, jota ohjaavat tuottamukseen liittyvät kriteerit.

Tuottamusta voidaan arvioida normi- ja/tai riskiperusteisesti. Normiperusteinen arviointi voidaan edelleen jakaa oikeudellisesti sitoviin normeihin ja ei-oikeudelliseen sääntelyyn sekä käytäntöihin. Oikeudellinen sääntely on normiperusteisen tuottamusarvioinnin ydin. Virkamiehen toiminnasta aiheutunutta vahinkoa voidaan useimmiten arvioida suhteessa lainsäädäntöön tai lakia alemman asteiseen normistoon, jolloin oikeudellisesti sitovien normien merkitys korostuu. Oikeudellisesti sitovia normeja noudattaessaan virkamiehen voidaan lähtökohtaisesti katsoa virkamiehen toimineen huolellisesti.

Ei-oikeudellinen sääntely ja käytännöt viittaavat tuottamuksen arvioinnissa erilaisiin toimialakohtaisiin sääntöihin ja ohjeisiin, esimerkiksi viranomaisten suosituksiin, erilaisiin turvallisuusohjeisiin tai alalle asetettuihin käyttäytymisohjeisiin. Tuottamusarvioinnissa ei-oikeudellisen sääntelyn ja käytäntöjen osalta täytyy kuitenkin aina erikseen

harkita, onko virkamiehellä ylipäättään velvollisuus noudattaa kyseistä sääntöä tai koskeeko kyseinen käyttäytymisohje virkamiestä. Julkisen vallan käytön on aina perustuttava lakiin, joten sitovien normien merkitys tuottamusarvioinnissa kasvaa. Tästä johtuen ei-oikeudellinen sääntely ei voi olla ensisijainen arviointiperuste.

Riskiperusteinen tuottamusarviointi tulee ottaa huomioon, jos toimintaa säänteleviä oikeusnormeja ei ole tai jos pelkästään niiden avulla ei asiaa voida ratkaista. Riskiperusteinen tuottamusarviointi on aina tilanne- ja tapahtumasidonnainen. Siinä täytyy ottaa huomioon esimerkiksi toiminnan luonne, tapauksessa vallinneet erityisolosuhteet sekä virkamiehellä olleet tapaukseen liittyvät erityiset tiedot ja taidot. Virkamiehen osalta voidaan todeta, että sitä suuremmat ovat huolellisuusvaatimukset ja sitä lähempänä ollaan tuottamusta, mitä suurempi vahinkoriski toiminnassa on.

Normi- ja riskiperusteiset tuottamusarviointitavat eivät todellisuudessa selkeästi eroa toisistaan. Normit ovat usein tulkinnanvaraisia, joten arviointi ei voi tapahtua ainoastaan vertaamalla normia ja vahingonaiheuttajan menettelyä. Sääntelystä ei välttämättä käy ilmi, mikä on vaadittu toimenpide, jolloin on otettava riskiperusteinen arviointitapa huomioon. Samoin vahingon ennakoitavuus on usein osa riskiperusteista, mutta usein myös normiperusteista tuottamusarviointia. Harkinnanvaraisessa tilanteessa täytyy huomioida, ettei ennakoimattomaan vahinkoon varautumista voida virkamieheltä edellyttää. Lisäksi normi- ja riskiperusteista arviointitapaa yhdistää se, että virkamiehen tuottamus sulkeutuu pois silloin, jos vahingon välttäminen olisi ollut mahdotonta tai toteutettavissa mahdolliseen vahinkoon nähden suhteettoman suurilla kustannuksilla.

Tuottamus voidaan jakaa asteittain lievään, tavalliseen ja törkeään tuottamukseen sekä tahallisuuteen. Kuten tutkimuksessa osoitettiin, asteiden arvioiminen vahingonkorvaus-oikeudessa voi olla vaikeaa. Useimmiten tuottamuksen asteella ei edes ole vahingonkorvausvastuun kannalta varsinaista merkitystä, koska jo lieväkin huolimattomuus täyttää yleisen tuottamusvaatimuksen. Virkamiehen vastuuseen tuottamuksen asteella sen sijaan on vaikutusta, koska virkamiehelle ei synny lievästä huolimattomuudesta korvausvastuuta lainkaan. Toisaalta tahallisesti aiheutuneista vahingoista virkamies vastaa yleensä täysimääräisesti. Asteen arvioinnissa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi toi-

minnan yleinen vaarallisuus ja vahingon todennäköisyys. Lisäksi voidaan arvioida, miten paljon virkamiehen toiminta on poikennut vaadittavasta huolellisuudesta tai kuinka liioiteltu virkamiehen ottama riski on ollut.

Tuottamuksen ohella toinen vahingonkorvausvastuun perusedellytys on syy-yhteyden vaatimus. Tuottamuksen olemassaolon arviointi tehdäänkin usein juuri syy-yhteyden kautta. Syy-yhteyden vaatimuksen johdosta vahingonkorvausoikeudessa edellytetään, että tapahtuneen vahingon voidaan osoittaa olevan nimenomaista seurausta virkamiehen virheestä tai laiminlyönnistä. Syy-yhteyden arviointi saattaa olla haastavaa, jos käsillä on useampia mahdollisia tekoja, jotka jo yksistään saattaisivat johtaa samaan vahinkoon. Tällöin on pyrittävä etsimään oikeudellisesti merkittävät syyt kaikkien muiden mahdollisten syiden joukosta. Syy-yhteyden näytön esittäminen saattaa tapauksesta riippuen olla hyvinkin vaikeaa ja kallista. Vahingonkorvausoikeudessa syy-yhteyden näyttökynnys näyttää kuitenkin madaltuneen, varsinkin jos kohtuulliseen ja järkevään ratkaisuun päästään ilman korkea-asteista näyttöäkin. Vahingonkärsijän oikeussuojan toteutumisen kannalta tämä on tärkeää, koska syy-yhteyden toteen näyttäminen on lähikohtaisesti vahingonkärsijän vastuulla.

Vaikka tuottamuksen ja vahingon välillä on osoitettu olevan syy-yhteys, ei se vielä kaikissa tapauksissa riitä korvausvastuuseen syy-yhteyteen kuuluvien lisävaatimusten takia. Lisävaatimuksia ovat vahingon ennakoitavuusrajoitus ja loukatun normin suojatarkoitus, joiden molempien tavoitteena on se, ettei korvausvastuu laajene liikaa. Vahingon ennakoitavuusrajoitus on vahingonkorvausvastuun yleinen kriteeri, jolloin julkisen vallan käyttäjän vastuuta ei synny, jos vahinko on ollut ennalta arvaamatonta. Ennakoitavuusrajoitusta perustellaan resurssien tehokkaalla kohdistamisella. Jos virkamiehellä on virheellinen kuva mahdollisten riskien suuruudesta, saattaa seurauksena olla joko liian alhainen huolellisuustaso tai vastaavasti liiallisia kustannuksia aiheuttava ja hyödyllistä toimintaa vaikeuttava ylimitoitettu riskien minimointi. Loukatun normin suojatarkoitus vastuun rajoitusperiaatteena puolestaan tarkoittaa sitä, että korvausvastuu syntyy ainoastaan siinä tapauksessa, että loukatulla normilla on pyritty välttämään juuri sen kaltainen vahinko, joka sittemmin on aiheutunut. Harva käyttäytymisnormi on säädetty juuri jon-

kin tietyn vahinkotilanteen varalta, jonka vuoksi normin suojatarkoituksen toimivuus vahingonkorvausoikeudessa voidaan kyseenalaistaa.

Tuottamuksen ja vahingon välisen syy-yhteyden arviointi on hankalaa siinä suhteessa, että vahingot tulisi kyetä yleisellä tasolla ennakoimaan ja ennakoimalla välttää vahinkotapahtuma ja siten myös tuottamuksen syntyminen. Toisaalta, jos vahinko on mahdoton ennakoida, ei virkamies syyllisty tuottamukseen. Hyvin vaikea on sanoa, mitä virkamiehen tulisi pystyä ennakoimaan ja mitä ei. Erityisesti, jos on kyseessä harvinainen ja monimutkainen asia ratkaistavana. Ratkaisu virkamiehen on joka tapauksessa tehtävä, vaikkei ratkaisun kaikista seurauksista välttämättä ole tietoa ja mahdollisten vahingollisten seuraamusten ennakointi yksittäistapauksissa on varsin haastava tehtävä, vaikka miten huolellisesti pyrkisi tehtäviään hoitamaan. Viime kädessä tuomioistuimen tehtävänä on arvioida tapauskohtaisesti tuottamuksen ja syy-yhteyden olemassaolo, eli kysymys siitä, onko virkamies toiminut virheellisesti tai laiminlyönyt tehtävänsä siten, että myös kohtuudella asetettavat vaatimukset on alitettu. Tuomioistuimessa tosin tapausta arvioidaan aina jälkikäteen, jolloin on helpompi edellyttää, että tapahtunut vahinko olisi pitänyt välttää tai pyrkiä välttämään tietyllä toimenpiteellä.

Vaikka standardisäännöksen voidaan katsoa korottavan julkisen vallan käyttäjän vastuun kynnystä, on korvausvelvollisuus aiheutuneista vahingoista kuitenkin normaalia laajempi. Korvattaviin vahinkoihin kuuluvat henkilö- ja esinevahingot sekä tietyin edellytyksin korvaukset kärsimyksestä. Näiden lisäksi vahingonkorvaus julkisen vallan käytön osalta käsittää myös puhtaat varallisuusvahingot eli taloudelliset vahingot, joilla ei ole kytkentää henkilö- tai esinevahinkoon. Muutoin puhtaat varallisuusvahingot tulevat korvattavaksi vain erittäin painavista syistä tai jos vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla. Julkisen vallan käytön seurauksena syntynyt vahinko onkin lähes poikkeuksetta puhdasta taloudellista vahinkoa, aiheutuen esimerkiksi virheellisestä päätöksestä, josta aiheutuu taloudellista menetystä yksityiselle henkilölle. Puhtaiden varallisuusvahinkojen korvaaminen parantaa merkittävästi vahingonkärsijän oikeussuojaa.

Vahingon korvaaminen kohdentuu julkista valtaa käytettäessä ensisijaisesti työnantajaan eli julkisyhteisöön isännänvastuun perusteella. Isännänvastuun periaate onkin va-

hingonkorvausoikeudessa tärkeä säännöstö. Isännänvastuutilanteissa virkamiehen tuottamus kanavoituu vastuuvolliselle julkisyhteisölle työnantaja-aseman perusteella. Isännänvastuun johdosta korvausvaatimus olisi ensisijaisesti kohdistettava julkisyhteisöön, ja vasta toissijaisesti virkamieheen. Vahingonkärsijän kannalta julkisyhteisön isännänvastuu on positiivinen asia, koska voidaan useimmiten olettaa julkisyhteisön olevan maksukykyisempi kuin yksittäinen virkamies.

Virkamiehen korvausvastuu on isännänvastuusta johtuen melko kapea, ja riippuvainen ennen kaikkea tuottamuksen asteesta. Lievällä tuottamuksella aiheutetuista vahingoista virkamies ei vastaa lainkaan, ja tahallaan aiheutetuista vahingoista virkamies vastaa henkilökohtaisesti täysimääräisesti, ellei ole erityistä syytä sovitella vahinkoa. Tahallisesti aiheutetuissa vahingoissa korvauksia voi hakea suoraan virkamieheltä isännänvastuuperiaatteen sitä estämättä. Yleisesti ottaen kuitenkin virkamiehen korvausvelvollisuus rajoittuu ainoastaan kohtuulliseen vastuumäärään.

Virkamiehen vahingonkorvausvelvollisuuden toissijaisuus isäntään nähden perustuu vahingonkorvauslaissa esiintyvään kanavointisäännökseen. Säännöksen mukaan tuottamukseen syyllistynyt virkamies vastaa ainoastaan siitä määrästä vahinkoa, jota ei voida saada isännänvastuussa olevalta julkisyhteisöltä. Vahingonkärsijällä on kyllä mahdollisuus hakea korvauksia sekä virkamieheltä että julkisyhteisöltä, mutta korvaustuomio voidaan virkamiehen osalta panna täytäntöön vain siinä tilanteessa, että julkisyhteisöltä ei onnistuta korvauksia perimään. Käytännössä tämä edellyttää sitä, että julkisyhteisö on lopettanut toimintansa tai on maksukyvytön. Yleensä virkamiehen vahingon aiheuttanutta virkamiestä ei edes ole tarkoituksenmukaista haastaa vastaajaksi, ainakaan tilanteissa, joissa julkisyhteisö on epäilemättä maksukykyinen.

Kanavointisäännös ei kuitenkaan kokonaan sulje pois virkamiehen vahingonkorvausvastuuta. Isännänvastuussa olevalla työnantajalla on nimittäin takautumis- eli regressioikeus, jota tosin käytetään harvoin. Julkisyhteisöllä on kuitenkin mahdollisuus regressikanteella vaatia vahingon aiheuttaneelta virkamieheltä takautuvasti saatavia vahingosta, jota julkisyhteisö on joutunut suorittamaan isännänvastuun perusteella. Regressikanteella vaaditut korvaukset eivät saa koitua virkamiehelle kohtuuttoman suuriksi tässä-

kään tapauksessa. Regressiooikeutta ei ole, jos virkamiehen tuottamus on katsottu lieväksi, koska lievällä tuottamuksella aiheutetuista vahingoista virkamies on vapautettu vastuusta.

Vahingonkorvausten kohdentuminen ensisijaisesti julkisyhteisöön on perusteltua myös virkamiehen tehtävien hoidon kannalta. Kun on kyse ihmisten toiminnasta, voidaan pitää täysin inhimillisenä, että virheitä saattaa joskus myös virkamiehelle tapahtua. Jos tehtävää hoidettaessa aiheutunut vahinko koituisi virkamiehelle kohtuuttoman kalliiksi, olisi todennäköistä, ettei virkatehtäviä enää uskallettaisi hoitaa eikä päätöksiä tehdä virheen pelossa. Toisaalta virkamiehen tuottamus saattaa myös ilmetä törkeänä huolimattomuutena, jota ei kuitenkaan pidetä tahallisenä. Näissäkin tilanteissa korvausvastuu kohdistuu ensisijaisesti julkisyhteisöön. Tässä mielessä julkisyhteisön isännänvastuun rooli vahingonkorvauksissa voidaan nähdä suhteettomankin suurena, koska välttämättä julkisyhteisö työnantajana ei kuitenkaan ole mitenkään osallisena syntyneeseen vahinkoon.

Vahingonkorvausoikeudessa noudatetaan korvausten laskemisessa lähtökohtaisesti täyden korvauksen periaatetta, eli korvausta on suoritettava sellainen määrä, että vahingonkärsijä pääsee asemaan, jossa hän olisi ilman tapahtunutta vahinkoa. Rikastumiskielto puolestaan tarkoittaa sitä, ettei vahinkotapahtumasta kuitenkaan saa hyötyä. Korvausten laskeminen perustuu kokonaisharkintaan, ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti korvausten määrän on oltava oikeassa suhteessa vahinkotapahtumaan, vahingonkärsijän asemaan ja vahingonaiheuttajan rooliin nähden. Korvauksia voidaan joissain tilanteissa sovitella, jos korvausvelvollisuus harkitaan kohtuuttoman raskaaksi ottaen huomioon sekä vahingon aiheuttajan ja vahinkoa kärsineen varallisuus ja muut olosuhteet. Julkisen vallan käytöstä aiheutuneen vahingon sovittelukynnys on asetettu korkeammaksi, ja edellyttää korvausmääriltä ilmeistä kohtuuttomuutta tai muuta erityistä syytä, ennen kuin sovittelu voi edes tulla kyseeseen. Tästä johtuen sovittelu kohtuusperiaatteella on harvinaista, kun kyseessä on valtio tai varakas kunta.

Tutkimuksessa käsiteltiin myös vahingonkärsijän myötävaikuttamista. Vahingonkärsijän tulee itse myös olla aktiivinen pyrkimällä siihen, ettei vahinkoa pääse syntymään.

Lisäksi vahingonkärsijän on vahingon uhatessa tai jo tapahduttua ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin vahingon haitallisten seuraamusten välttämiseksi tai minimoimiseksi. Myötävaikutuksen seurauksena julkisen vallan käyttäjän korvausvelvollisuus voi aleneta tai jäädä jopa kokonaan syntymättä.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon useita seikkoja, joiden olemassaolo vasta perustaa vahingonkorvausvastuun. Kuten tutkimuksessa on tullut esiin useampaan otteeseen, ei vahingonkorvausvastuun arvioinnissa voida nojautua pelkästään voimassa olevaan lainsäädäntöön, vaan tärkein painoarvo on laitettava kokonaisarviointille yksittäistapauksessa.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis (1989). Laintulkinnan teoria: yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva: WSOY.

Hahto, Vilja (2008). Tuottamus vahingonkorvausoikeudessa. Helsinki: WSOYpro.

Hakalehto-Wainio, Suvianna (2009). Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun peruskysymyksiä. Defensor Legis 4/2009, 589–604.

Hakalehto-Wainio, Suvianna (2008). Valta ja vahinko: Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Helsinki: Talentum Media Oy.

Hemmo, Mika (2013). Velvoiteoikeuden perusteet. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.

Hemmo, Mika (2005). Vahingonkorvausoikeus. Helsinki: WSOYpro.

Hemmo, Mika (2004). Velvoiteoikeuden perusteet. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.

Hemmo, Mika (2002). Vahingonkorvausoikeuden oppikirja. Helsinki: WSOY.

Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2008). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum Media Oy.

Husa, Jaakko, Anu Mutanen & Teuvo Pohjolainen (2008). Kirjoitetaan juridiikkaa: Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Helsinki: Talentum Media Oy.

- Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus: Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.
- Jyränki, Antero (2003). Valta ja vapaus. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2013). Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum.
- Kukkonen, Pentti (1996). Vahingonkorvaus virassa aiheutetusta vahingosta: siviilioikeuden tutkimus virassa aiheutetun vahingon korvaamisesta vahingonkorvauslain mukaan. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Mielityinen, Sampo (2006). Vahingonkorvausoikeuden periaatteet. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Mäenpää, Olli (2003). Hallinto-oikeus. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Norri, Matti (2014). Laki ja miten sitä luetaan. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Parviainen, Mervi (2010). Kenen on vastuu?: Vastuut ja seuraamukset palvelussuhteessa. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Routamo, Eero & Pauli Ståhlberg (2000). Suomen vahingonkorvausoikeus. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Saarnilehto, Ari, Vesa Annola, Mika Hemmo, Juha Karhu, Leena Kartio, Eva Tammi-Salminen, Juha Tolonen, Jarmo Tuomisto & Mika Viljanen (2012). Varallisuus-oikeus. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Saarnilehto, Ari (2007). Vahingonkorvauslaki: käytännön kommentaari. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Ståhlberg, Pauli & Juha Karhu (2013). Suomen vahingonkorvausoikeus. Helsinki: Talentum.

Tiilikka, Päivi (2007). Sananvapaus ja yksilön suoja: lehtiartikkelin aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen. Helsinki: WSOYpro.

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

Virtanen, Pertti (2011). Vahingonkorvaus: Laki ja käytännöt. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Virallislähteet

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

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

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

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

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja (2011). Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu: Lausuntotiivistelmä. 7.3.2011.

Oikeuskäytäntö

KKO 2015:57

KKO 2012:36

KKO 2012:3

KKO 2011:37

KKO 2009:24

KKO 2008:20

KKO 2006:75

KKO 2005:66

KKO 2002:78

KKO 2002:56

KKO 2001:93

KKO 2001:54

KKO 2000:14

KKO 1998:146

KKO 1998:9

KKO 1997:151

KKO 1997:141

KKO 1996:78

KKO 1994:121

KKO 1994:1

KKO 1992:123.

KKO 1990:150

KKO 1990:132

KKO 1989:50

KKO 1987:23

KKO 1983-II-138