

TAMPEREEN YLIOPISTO
JOHTAMISKORKEAKOULU
JULKISOIKEUS

Virhe ja laiminlyönti julkisen vallan käytössä

– vallan käyttäjän oikeudellinen vastuu ja vastuuttomuus

Kristiina Anunti
Pro gradu -tutkielma
Tampere 2011

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

ANUNTI, KRISTIINA: Virhe ja laiminlyönti julkisen vallan käytössä – vallan käyttäjän oikeudellinen vastuu ja vastuuttomuus

Pro gradu -tutkielma, xi + 88 s.

Julkisoikeus

Maaliskuu 2011

Tutkimuksen aiheena on julkisen vallan käyttäjän virheet ja laiminlyönnit vallan käyttäjän oikeudellisen vastuun ja vastuuttomuuden näkökulmasta. Tutkimus on oikeusdogmaattinen tutkimus, jonka pääasiallisena oikeuslähteenä ovat asiaa koskeva lainsäädäntö ja lainsäädännön esityöt, tuomioistuinratkaisut, oikeuskirjallisuus sekä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut.

Julkinen valta on tiukasti lakisidonnaista, mutta silti virheitä ja laiminlyönnejä sattuu. Julkisen vallan käyttäjän oikeudellista vastuuta kuvaillaan tavallista vastuuta laajemmaksi ja ankarammaksi vastuuksi, mutta mitä tämä tarkoittaa? Tutkimuksessa selvitetään asiaa koskevien yleislakien eli hallintolain (6.6.2003/434), vahingonkorvauslain (31.5.1974/412) ja rikoslain (19.2.1889/39) perusteella, mitä nämä virheet ja laiminlyönnit voivat olla, mitä niistä pitäisi seurata ja mitä niistä todellisuudessa on seurannut (oikeuskäytäntö).

Tutkimuksen perusteella on selvää, että julkisen vallan käyttö on pyritty sitomaan tiukasti lakiin, ja vallan käyttäjää sitova oikeudellinen vastuu on aina tehtäväkohtaista vastuuta. Tämä tarkoittaa sitä, että aina, kun julkista valtaa käytetään, käyttäjää sitoo oikeudellinen vastuu joka on luotu nimenomaan julkista vallan käyttäjää varten, riippumatta hänen organisatorisesta asemastaan tai työ- tai virkasuhteen luonteesta. Tutkimuksen perusteella selviää myös se, että vallan käyttäjän vastuu voi toteutua myös ns. ei-oikeudellisena vastuuna. Tämä tarkoittaa sitä, että vallan käyttäjää ei rangaista oikeudellisin seuraamuksin, vaan seurauksena virheestä tai laiminlyönnistä on ylimpien laillisuusvalvojen huomautus tai muu lievempi toimenpide, joka ei saa oikeusvoimaa eikä näin ollen ole tehokas oikeusturvakeino.

Asiasanat:

julkinen valta, oikeusvaltioperiaate, julkisen vallan lainalaisuus, vahingonkorvausvastuu, virhe ja laiminlyönti

Sisällys

Sisällys	iii
Lähteet	vi
Lyhenteet	ix
Oikeustapaukset	x
1 Johdanto	1
1.1 Johdatus aiheeseen	1
1.2 Tutkimuskysymys ja rajaukset.....	2
1.3 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja tutkimusmetodi.....	6
2 Julkisen vallan lainalaisuus ja oikeusvaltioperiaate	10
2.1 Julkisen vallan käsite ja tehtävät.....	10
2.2 Julkisen vallan lainalaisuus ja lakisidonnaisuus	12
2.3 Julkisen vallan käytön luonne.....	14
2.4 Tosiasiallinen julkisen vallan käyttö ja määrämuotoinen päätöksenteko	16
2.5 Virkamieshallintoperiaate ja julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.....	18
3 Julkisen vallan käyttäjän vastuu hallinto-oikeudellisista velvoitteista	21
3.1 Hallintolaki julkisen vallan käyttäjän perusohjeena	21
3.2 Hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen	22
3.3 Muiden tärkeiden periaatteiden sitovuus.....	25
3.3.1 Oikeusturvan edistäminen	25
3.3.2 Neuvontaperiaate	28
3.3.3 Asianmukainen ja viivytyksetön käsittely.....	30
3.3.4 Puolueettomuuden vaatimus ja esteellisyyssäännökset.....	32

3.3.5 Hyvän kielen käytön vaatimus.....	34
3.3.6 Viranomaisten yhteistyö ja virka-apu	35
3.3.7 Hallinnon julkisuus	35
3.3.8 Asianosaisen kuuleminen	38
3.4 Esittelijän vastuusta.....	39
3.5 Menettelyvirheiden vaikutukset.....	40
4 Julkisen vallan käyttäjän rikosoikeudellinen vastuu.....	41
4.1 Rikosoikeudellinen vastuu - virkavastuun perusta	41
4.2 Rikosoikeudellisen virkavastuun piiri.....	42
4.3 Julkisen vallan käyttäjän virkarikokset	43
4.3.1 Lahjusrikokset.....	43
4.3.2 Virkasalaisuuden rikkominen	46
4.3.3 Virka-aseman väärinkäyttäminen	47
4.3.4 Virkavelvollisuuden rikkominen	48
4.4 Tahallisuus ja tuottamus rikoslaissa.....	50
4.5 Vastuuvapausperusteet.....	52
5 Vahingonkorvausvastuu julkisen vallan käytössä	54
5.1 Vahingonkorvausvelvollisuuden oikeudellinen perusta.....	54
5.2 Vahingonkorvausvelvollisuuden edellytykset.....	55
5.2.1 Tuottamus ja tahallisuus	55
5.2.2 Vahinkoa on tosiasiallisesti aiheutunut ja syy-yhteys.....	58
5.2.3 Standardisäännös, muutoksenhakuoikeus ja kannerajoitus – poistuvat poikkeukset?.....	59
5.2.4 Julkisen vallan käytön edellytys	62
5.3 Tuottamuksen poistavat seikat.....	63
5.4 Julkisyhteisön isännänvastuu vahingonkorvausasioissa	65
5.5 Taloudellinen vahinko julkisyhteisön erityiskysymyksenä ja muut korvattavat vahingot	65

5.6 Korvausvastuun jakaantuminen.....	68
5.7 Täyden korvauksen periaate	69
5.8 Kansainvälinen oikeus ja valtion vahingonkorvausvastuu.....	70
6 Virheiden ja laiminlyöntien valvonta – erityiskysymyksiä ja ongelmakohtia	73
6.1 Oikeusturvakeinojen laaja ja kirjava kokonaisuus.....	73
6.2 Kansainvälinen valvonta	76
6.3 Ylimmät laillisuusvalvojat ja hallintokantelu.....	78
6.3.1 Yleistä.....	78
6.3.2 Toimenpiteet	79
6.3.3 Pohdintaa ylimmän laillisuusvalvonnan tehokkuudesta ja julkisen vallan käyttäjän oikeusturvasta.....	81
7 Johtopäätökset.....	87

Lähteet

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis*: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa Juha Häyhä (toim.): *Minun metodini*, s. 35–56. Porvoo 1997.
- Aarnio, Aulis*: *Laintulkinnan teoria*. Juva 1989.
- Bruun, Niklas, Mäenpää, Olli & Tuori, Kaarlo*: *Virkamiesten oikeusasema*. Keuruu 1995.
- Eilavaara, Pertti*: *Esittelystä julkisessa hallinnossa ja eräissä tuomioistuimissa. Julkisoikeudellinen tutkimus esittelystä päätöksenteossa*. Helsinki 1986.
- Hakalehto–Wainio, Suvianna*: *Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa*. Hämeenlinna 2008.
- Hakapää, Kari*: *Uusi kansainvälinen oikeus*. Helsinki 2010.
- Halila, Leena & Aer, Janne*: *Oikaisumenettely hallinnossa*. Helsinki 2011.
- Hallberg, Pekka*: *Hallintolainkäytön linjanvetoa*. Helsinki 1990.
- Hemmo, Mika*: *Vahingonkorvausoikeus*. Vantaa 2006.
- Heuru, Kauko*: *Hyvä hallinto*. Helsinki 2003.
- Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo*: *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen*. Helsinki 2002.
- Jyränki, Antero*: *Valta ja vapaus*. Jyväskylä 2003.
- Jyränki, Antero*: *Uusi perustuslakimme*. Turku 2000.
- Keravuori–Rusanen, Marietta*: *Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä*. Helsinki 2008.
- Koskinen, Seppo & Kulla, Heikki*: *Virkamiesoikeuden perusteet*. Helsinki 2009.
- Kukkonen, Pentti*: *Vahingonkorvaus virassa aiheutetusta vahingosta*. Jyväskylä 1996.
- Kulla, Heikki*: *Hallintomenettelyn perusteet*. Helsinki 2008.
- Mielityinen, Sampo*: *Vahingonkorvausoikeuden periaatteet*. Helsinki 2006.
- Mäenpää, Olli*: *Oikeus hyvään hallintoon*. Helsinki 2011.
- Mäenpää, Olli*: *Hallinto ja oikeus*. Helsinki 2010.
- Mäenpää, Olli*: *Hallintoprosessioikeus*. Helsinki 2007.
- Mäenpää, Olli*: *Hallinto-oikeus*. Porvoo 2003.
- Mäenpää, Olli*: *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki 2003.
- Niemivuo, Matti; Keravuori–Rusanen, Marietta & Kuusikko Kirsi*: *Hallintolaki*. Helsinki 2010.

Niemivuo, Matti: Kansallinen lainvalmistelu. Helsinki 1998.

Pajuoja, Jussi & Pölönen, Pasi: Ylin laillisuusvalvonta. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Tallinna 2011.

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

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 4., uudistettu painos. Helsinki 2005.

Raitio, Juha: Eurooppaoikeuden tavoitteet ja johtavat periaatteet. Saarijärvi 1998.

Raitio, Juha: Euroopan integraatio ja Euroopan unionin rakenteet. Helsinki 2011.

Rasinmäki, Jorma: Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Helsinki 1997.

Siltala, Raimo: Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 2001.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki 2000.

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

Artikkelit

Jääskeläinen, Petri: Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisestä. Artikkelijulkaisussa Defensor legis N:o 4/2011, s. 431–441.

Stoor, Håkan: Oikeusasiamiehen esittämä arvostelu – rangaistus vai ohjausta? Artikkelijulkaisussa Oikeusasiamies 90 vuotta – juhlakirja, s. 58–69.

Virallislähteet

HaVM 29/2002 vp : Hallintovaliokunnan mietintö koskien hallituksen esitystä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp).

LaVM 1/2004: Lakivaliokunnanmietintö koskien hallituksen esitystä laiksi vahingonkorvauslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 167/2003).

LaVM 13/1998 vp: Lakivaliokunnanmietintö koskien hallituksen esitystä laiksi vahingonkorvauslain muuttamisesta (HE 116/1998 vp).

PeVM 10/2009: Perustuslakivaliokunnan mietintö koskien eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusta vuodelta 2008.

PeVM 12/1994: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 12 puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön muuttamisesta.

HE 205/2010 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta.

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

HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 116/1998: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vahingonkorvauslain muuttamisesta.

HE 1/1998: Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen uudeksi hallitusmuodoksi.

HE 1/1996: Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

HE 187/1973: Hallituksen esitys Eduskunnalle vahingonkorvauslaiksi.

Oikeusministeriö: Mietintöjä ja lausuntoja 10/2011. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu, lausuntotiivistelmä.

Internet-lähteet

www.oikeusasiamies.fi

www.om.fi

Muut lähteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007.

Lyhenteet

AOK	= Apulaisoikeuskansleri
AOKS	= Apulaisoikeuskanslerin sijainen
EIS	= Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	= Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	= Eduskunnan oikeusasiamies
HaO	= Hallinto-oikeus
HaVM	= Hallintovaliokunnan mietintö
HE	= Hallituksen esitys
HL	= Hallintolaki
HLL	= Hallintolainkäyttölaki
KHO	= Korkein hallinto-oikeus
KKO	= Korkein oikeus
KM	= Komiteanmietintö
LaVM	= Lakivaliokunnan mietintö
Oka	= Oikeuskansleri
OKV	= Oikeuskanslerinvirasto
PeL	= Suomen perustuslaki
PLVK	= Perustuslakivaliokunta
RL	= Rikoslaki
Vahl	= Vahingonkorvauslaki

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus

KHO 21.12.2011 T 3708 (Finlex)

KHO 22.10.2010 T 2792 (Finlex)

KHO 24.06.2010 T 1581 (Finlex)

KHO 27.1.2010 T 116 (Finlex)

KKO 7.7.2009 T 1527 (Finlex)

KHO 30.4.2009 T 1044 (Finlex)

KHO 14.5.2008 T 1145 (Finlex)

Korkein oikeus

KKO 10.6.2011 T 1291 (Finlex)

KKO 7.6.2011 T 1226 (Finlex)

KKO 7.4.2009 T 768 (Finlex)

KKO 28.6.2002 T 1766 (Finlex)

KKO 4.6.2001 T 1183 (Finlex)

KKO 19.6.1995 T 2344 (Finlex)

KKO 16.11.1994 T 4304 (Finlex)

KKO 18.4.1989 T 1143 (Finlex)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

EIT 19.04.2007. Eskelinen and others v. Suomi. (Finlex)

EIT: 5.10.2000. Launikari v. Suomi. (Finlex)

Viranomaiset:

AOK 31.01.2012 Diaarinumero 1233/1/2011 (Finlex)

AOK 31.01.2011 Diaarinumero OKV/754/1/2008 (Finlex)

AOKS 27.09.2011 Diaarinumero 595/1/2010 (Finlex)

AOK 22.10.2008 Diaarinumero 72/1/07 (Finlex)

OKA 15.10.2004 Diaarinumero 332/1/04 (Finlex)

1 Johdanto

1.1 Johdatus aiheeseen

Julkinen valta on hallinnon peruskäsite, joka tarkoittaa hallinnon valtaa suhteessa yksityiseen henkilöön. Julkisessa vallassa on kyse hallinnon yksipuolisesta oikeudesta määrätä yksityisen henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Tätä julkista valtaa voivat toteuttaa ne, joilla on siihen oikeus lain nojalla, ja vallan käyttö on tiukasti oikeusjärjestyksen sitomaa.¹ Tämä julkisen vallan käytön lainalaisuus perustuu oikeusvaltioperiaatteeseen, joka on yksi Suomen valtiosäännön peruseriaatteista.² Yksi tapa arvioida oikeusvaltioperiaatteen toteutumista on tutkia sitä, kuinka vallan käyttäjien virheet ja laiminlyönnit arvioidaan oikeusvaltiossa.

Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 1 luku sisältää Suomen valtiojärjestyksen perusteet, ja perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä luvun sanotaan ilmaisevan tärkeimmät valtiosääntöä koskevat yleisperiaatteet.³ Oikeusvaltioperiaate on ehdottomasti yksi niistä valtiojärjestyksemme tärkeimmistä periaatteista, jotka ohjaavat julkisen vallan käyttöä.⁴ Oikeusvaltioperiaate ilmaistaan Suomen perustuslain 1 luvun 2 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttö on eräänlainen erityisoikeus, ja julkisen vallan käyttäjä on oikeudellisessa vastuussa tehtäviään suorittaessaan, ja tämän oikeudellisen vastuun tarkoituksena on taata julkisen vallan käytön lainmukaisuus, eli oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen. Mikäli julkisen vallan käytössä sattuu virhe tai laiminlyönti, tulisi tämän oikeudellisen vastuun myös toteutua.

Julkisen vallan lainalaisuuden toteutumisen kannalta on oleellista, että sen käyttöä voidaan valvoa tehokkaasti. Yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten lisäksi valvontaa tehostavat ylimmät laillisuusvalvojat, joista säädetään Suomen perustuslain 10 luvussa. 108 ja 109 §:ien mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat, että tuomioistuimet

¹ Heuru 2003 s. 66.

² Jyräki 2000 s. 19.

³ HE 1/1998 s. 35.

⁴ Muita periaatteita ovat valtion suvereenisuus, kansainvälisyyden periaate, kansan suvereenisuus ja edustuksellinen demokratia, valtion alueen jakamattomuus, yhtenäisvaltiollisuus, liberaalinen periaate ja sosiaalinen periaate, ihmisarvon loukkaamattomuus, tasavaltaisuus, eduskunnan ensisijaisuus, parlamentarismi ja tuomioistuinten riippumattomuus. Kts. lisää Jyräki s. 54–70.

ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisöjen työntekijät, ja muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia. Ylimmille laillisuusvalvojille voi kannella jokainen, joka katsoo, että viranomainen on menetellyt lainvastaisesti. Julkisen vallan käytön lainalaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kannalta on huolestuttavaa, että näiden kanteluiden määrä on jatkuvassa nousussa, ja määrä kokonaisuudessaan on viimeisen kymmenen vuoden aikana lähes kaksinkertaistunut.⁵ Mistä tämä voi johtua?

Oikeusasiamiehen mukaan virheiden ja laiminlyöntien määrä ei johdu siitä, että viranomaiset tahallaan rikkoisivat lakia, vaan eduskunnan oikeusasiamies arvioi ilmiön johtuvan vain viranomaisten puutteellisista resursseista. Ilmiö herättää pohdinnan siitä, mistä tällainen puutteellisuus voi johtua? Eikö julkisen vallan käyttäjä tunne enää vastuutaan? Toteutuuko oikeusvaltioperiaate yhteiskunnassamme, mikäli julkisen vallan käytön lakisidonnaisuutta joudutaan jatkuvasti punnitsemaan ylimmissä laillisuusviranomaisissa ja tuomioistuimissa? Onko oikeusvaltioperiaatteen ja lainalaisuuden vaatimuksen merkitys heikentymässä, vai onko julkisen vallan käyttäjän jostain syystä vaikeampi tunnistaa vastuunsa? Onko vastuu tosiasiallista vastuuta, jos rangaistuksella ei ole oikeudellisia seuraamuksia? Voiko vastuun muotoutumiseen vaikuttaa esimerkiksi paljon puhuttu yksityisen ja julkisen välisen rajan hämärtyminen, onko tämä raja niin ”häilyvä vedenjakaja”⁶, että julkisen vallan käyttäjän vastuu sekoittuu kenen tahansa, yksityisen yrityksen tai luonnollisen henkilön vastuuseen suhteessa toisiinsa?

1.2 Tutkimuskysymys ja rajaukset

Tutkimukseni lähtökohta on julkisen vallan käytön lakisidonnaisuus ja oikeusvaltioperiaate. Varsinaisena tutkimustehtävänä on selvittää julkisen vallan käyttäjän oikeudellinen vastuu virheistään ja laiminlyönneistään julkisen vallan käytössä. Julkisen vallan käyttäjän vastuu on luonteeltaan tavallista vastuuta ankarampaa vastuuta, sitä luonnehditaan tehostetuksi ja laajennetuksi oikeudelliseksi vastuuksi ja se on luotu nimenomaan julkista vallan käyttäjää varten⁷, mutta mitä se on ja miten se toteutuu?

Tutkimuksessani vallan käyttäjän vastuuta selvitetään pääasiallisesti hallinto-oikeudellisten velvoitteiden, virkavastuun ja vahingonkorvausvastuun näkökulmasta niistä lähtökohdista, joista

⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009 s. 18.

⁶ Rasinmäki 1997 s. 77.

⁷ Bruun 1995 s. 211.

säädetään hallintolaissa (6.6.2003/434), vahingonkorvauslaissa (31.5.1974/412) ja rikoslaissa (19.12.1889/39). Näiden yleislakien lisäksi perehdytään normihierarkiassa ylempänä oleviin Suomen perustuslakiin ja joihinkin Eurooppa-oikeudellisiin sopimuksiin ja säännöksiin, sillä ne ovat tärkein oikeudellinen instrumentti poliittisen vallankäytön ja toiminnan ohjailussa Suomessa⁸. Näihin perehdytään niiltä osin, kuin ne koskevat tutkimuksen kannalta tärkeitä kysymyksiä ja periaatteita. Ensinäkin perustuslain 2 § säättää oikeusvaltioperiaatteesta, joka on tutkimuksen lähtökohta sisältäessään julkisen vallan käytön lainmukaisuuden vaatimuksen. Toiseksi perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tämä kuvastaa oikeusturvaa, joka tulee tutkimuksessa kyseeseen seurauksena virheestä ja laiminlyönnistä. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on taattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa.

Kolmanneksi tutkimuksen kannalta yksi perustuslain tärkeimmistä pykälistä on 118 §, joka koskee virkamiehen vastuuta virkatoimistaan. Sen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä oikeus vaatia vahingonkorvausta. Tämä pykälä sisältää siis kaksi tutkimuksen peruselementtiä: julkisen vallan käyttäjän virkavastuun ja vahingonkorvausvastuun.

Tutkimukseni pääasiallinen kohde on julkisen vallan käyttäjä, joten tutkimukseni kannalta on oleellista selvittää aluksi julkisen vallan ja julkisen vallan käytön oikeudellisia perusteita. Julkisen vallan käsite ei ole niin itsestään selvä käsite, mitä saatamme äkkiseltään luulla. Julkisen vallan käsitteelle ei esimerkiksi löydy täsmällistä legaalimääritelmää⁹. Käsite on kuitenkin yksi tutkimuksen pääkäsitteistä, ja se vaatii tutkimuksen huomion jo alussa. Pyrin selvittämään käsitettä lainsäädännöstä ja lainsäädännön esitöistä löytyvien mainintojen, oikeuskirjallisuuden ja tuomioistuinratkaisujen perustelujen avulla. Erityisen tärkeää on selvittää se, mitä tarkoittaa julkisen vallan käytön lainalaisuus ja lakisidonnaisuus, jotka kuvastavat oikeusvaltioperiaatetta ja toimivat julkisen vallan käyttäjän tärkeimpänä ohjenuorana. Julkisen vallan käsitteen pohtimisen jälkeen selvitan julkisen vallan tarkoitusta ja tehtäviä, joihin löytyy jo hieman helpommin aineistoa esimerkiksi Suomen perustuslaista ja sen esitöistä.

⁸ Jyränki 2000 alkusivuilla ”Lukijalle”-kohdassa.

⁹ Keravuori-Rusanen 2008 s. 100.

Kuten jo aiemmin mainittiin, julkisen vallan käyttö on erityisluontoinen oikeus, ”privilegio”, jota vain tietyt henkilöt ja tahot voivat käyttää. Se on luonteeltaan yksipuolista valtaa, jolla vaikutetaan esimerkiksi yksityisen henkilön asemaan. Erityisluontoista julkisen vallan käytöstä tekee mm. päätösten pysyväluontoiset vaikutukset. Yksi tutkimuksen tärkeimmistä alakysymyksistä onkin se, kuka on oikeutettu tähän ”erityisluonteisen” vallan käyttöön. Julkisen ja yksityisen sektorin rajojen välisestä hämärtymisestä on puhuttu jo kauan, ja vaikutukset näkyvät väistämättä myös julkisen vallan käyttäjässä ja käytössä. Tärkein julkisen vallan yksityistämistä koskeva säännös on suomen perustuslain 124 §, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Tämä säännös mahdollistaa julkisen vallan luovuttamisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle, yksityisille toimijoille. Ei ole enää itsestään selvää, kuka käyttää valtaa missäkin tehtävässä. Oli käyttäjänä kuitenkin virkamies tai muu henkilö tai taho, jolle tehtävä on delegoitu, on julkisen vallan käyttö sidottu tiukasti lakiin. Tutkimukseni pyrkii vastaamaan kysymykseen siitä, millä perusteella ja mitkä seikat määrittävät vallan käyttäjän oikeudellista vastuuta. Sovelletaanko hallintolakia, rikoslakia ja vahingonkorvauslakia erilailla riippuen siitä, mikä on vallan käyttäjän organisatorinen asema? Vaikuttaako esimerkiksi työ- tai virkasuhteen luonne vallan käyttäjän vastuuseen, eli onko sillä merkitystä, onko julkista valtaa käyttävä henkilö viranhaltija, eli henkilö joka on virkasuhteessa kuntaan, vai onko vallan käyttäjä työntekijä jolla on työsopimussuhde työnantajaan, vai onko vallan käyttäjä virkasuhteessa oleva virkamies, jolloin kyseessä on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana.¹⁰

Julkisen vallan käyttö on aina tehtäväsidoista, joten tutkimuksessani on selvitettävä myös sitä, missä tehtävissä julkista valtaa käytetään. Selvityksen kohteena on siis ensin se, kuka on oikeutettu käyttäjäksi, ja toiseksi se, missä tehtävissä se ilmenee. Henkilö tai taho on statukseltaan julkisen vallan käyttäjä vain niissä tehtävissä joissa julkisen vallan käyttö on kyseessä, ei suinkaan välttämättä kaikissa toimenkuvaansa kuuluvissa tehtävissä. Se, mikä on julkisen vallan käyttöä, ei ole itsestään selvää. Tämä johtuu siitä, ettei ole olemassa tyhjentävää listaa niistä tehtävistä, joita suorittaessaan virkamies tai muu henkilö jolle tehtävä on annettu, käyttää julkista valtaa. Tuomioistuin on joutunut ratkaisuisaan ottamaan kantaa tähän liittyviin kysymyksiin. Tutkimuksessani pyrin ottamaan esille erilaisia esimerkkejä siitä, minkä tuomioistuin on katsonut olevan julkisen vallan käyttöä, ja minkä ei. Tutkimuksessani käsitellään ja kuvataan oikeustapausten avulla sekä epäsuorempi julkisen vallan käyttö eli hallinnollinen sääntely, jossa

¹⁰ Parviainen 2010 s. 11–13.

keskitytään hallintopäätösten tekemiseen että sellainen vallan käyttö jossa käytetään välitöntä pakkoa, kuten poliisin voimakeinot.¹¹

Kun julkisen vallan käytön käsite ja vallan käytön oikeudelliset perusteet on käsitelty, tutkimukseni voi keskittyä oikeudelliseen vastuuseen ja vastuun valvontaan niissä tilanteissa, kun julkisen vallan käytössä on sattunut virhe tai laiminlyönti. Vastuun toteutuminen on aina seurausta virheestä tai laiminlyönnistä. Perehdyn kysymykseen siitä, millainen vastuu julkisen vallan käyttäjällä on hallinto-oikeudellisista velvoitteista ja millainen on vallan käyttäjän virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu. Tutkin sitä, onko virkavastuu ja julkisen vallan käyttäjän vastuu vastuuta, joka määräytyy samoin perustein, vai onko niillä eroa? Koskevatko hallinto-oikeudelliset velvoitteet työntekijää työsuhteessa, ja onko virkavastuu vain virkamiehen vastuuta, ja onko se erilaista kuin työntekijän vastuu silloin, kun molemmissa käytetään julkista valtaa? Virkavastuu on luotu julkisen vallan käyttäjää varten, ja siksi sen voisi katsoa olevan tutkimuksen kannalta tärkein vastuun muoto jota tarkastellaan. Kuitenkin yhtä tärkeässä roolissa on vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu, sillä se on kansalaisen kannalta erittäin tärkeä oikeusturvan muoto. Julkisen vallan käyttäjällä on eräänlainen erityisasema vahingonkorvauslaissa, ja on syytä perehtyä siihen, mistä tämä johtuu. Tutkimukseni painottuu siis vallan käyttäjän oikeudelliseen vastuuseen hallinto-oikeudessa, rikoslaissa ja vahingonkorvauslaissa. Lähestyn vastuuta näiden lakien näkökulmasta, ottaen esimerkein esille erilaisia työelämän tilanteita, jotka kuvaisivat mahdollisimman hyvin juuri näiden vastuiden toteutumista.

Tutkimukseni lopussa on oleellista selvittää tiettyjä vallan käyttäjän oikeudelliseen vastuuseen liittyviä oikeusturvakysymyksiä. Ensinäkin selvitän yksityisen oikeusturvaa suhteessa julkiseen valtaan. Oikeusturvakeinojen kokonaisuus on moninainen ja kirjava, sillä julkisen vallan käyttäjän virheet ja laiminlyönnit voivat aiheuttaa monenlaisia, toisistaan täysin poikkeavia seurauksia. Kyseeseen voi tulla hallinto-oikeudellisen vastuun toteutuminen hallintotuomioistuimessa tai rikosoikeudellisen ja vahingonkorvausoikeudellisen vastuun toteutuminen yleisissä tuomioistuimissa. Myös ylikansalliset tuomioistuimet voivat tulla kyseeseen, joten niitä ei voi sulkea tutkimuksen ulkopuolelle. Lopuksi pohdin julkisen vallan käytön valvonnan tehokkuutta ja myös julkisen vallan käyttäjän oikeusturvaa, joka on jäänyt oikeudellisessa kirjallisuudessa vähäiselle huomiolle.

¹¹ Kts. tarkemmin Mäenpää 2003 s. 16.

Tutkimukseni rajautuu tutkimaan julkisen vallan käyttäjän *oikeudellista* vastuuta, eli tutkimukseni ulkopuolelle jäävät esimerkiksi ns. työnjohdolliset vastuun valvonnan muodot, kuten esimiesten antamat varoitukset ja huomautukset. Tutkimuksessani kuitenkin käsitellään ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisujen luonnetta kokonaisuudessaan, vaikka seuraukset ovat usein ns. ei-oikeudellisia, sillä yleensä julkisen vallan käyttäjän virheestä tai laiminlyönnistä seuraa ”vain” huomautus. Tutkimuksen pääpaino on yleislaeissa, ja ulkopuolelle jäävät erityislait, joita on säädetty koskien esimerkiksi potilasvastuuta tai työturvallisuusvastuuta, sillä ne ovat omia lainsäädännöllisiä kokonaisuuksiaan, eivätkä palvele tutkimuksen pääkysymystä oleellisesti.

Lähdeaineistoni koostuu pääasiassa lainsäädännöstä, lainsäädännön esitöistä, oikeuskirjallisuudesta sekä oikeuskäytännöstä. Lainsäädäntö on keskeisimmässä osassa hallinto-oikeudellisen, rikosoikeudellisen, ja vahingonkorvausoikeudellisen vastuun kartoittamisessa sillä lain säännökset sisältävät menettelysääntöjä tiettyjen tehtävien hoitamisessa ja luettelevat ainakin pääsääntöisesti edellytykset oikeudellisen vastuun syntymiselle. Lain esityöt sen sijaan ovat merkittävässä osassa pohdittaessa sitä, mikä on julkisen vallan käytön oikeudellisen vastuun piiri, eli kuka tai ketkä toimivat hallinto-oikeudellisella, rikosoikeudellisella tai vahingonkorvausoikeudellisella vastuulla.

Suurella merkityksellä vastauksien etsimisessä ovat myös tuomioistuinten ratkaisut. Ratkaisujen perusteluista voi löytää ohjausta ja tulkintamalleja niihin vaikeisiin tilanteisiin, joissa vallan käyttäjä ei löydä toimintaohjetta lakiin valmiiksi kirjattuna. Oikeuskirjallisuus auttaa ymmärtämään tiettyjä oikeusperiaatteita ja antaa myös historiallista näkökulmaa siitä, miten ja miksi jokin lain säännös tai oikeusperiaate on syntynyt, mistä se on saanut oikeudellisen perustansa ja mikä on sen tarkoitus. Pyrin etsimään oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön avulla niitä periaatteita, jotka toimivat eräänlaisena ohjenuorana lainmukaiselle julkisen vallan käytölle.

1.3 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja tutkimusmetodi

Oikeuskirjallisuudessa virkamiesten oikeusasemaa on käsitelty melko paljon. Lähes poikkeuksetta oikeusasemaa koskevissa teoksissa on otettu huomioon sekä rikosoikeudellinen virkavastuu että vahingonkorvausvastuu. Tämä tutkimus ottaa näiden perinteisten näkökulmien lisäksi tarkasteluun myös hallinto-oikeudelliset velvoitteet, jotka on yleensä oikeuskirjallisuudessa esitetty erillisenä kokonaisuutenaan. Perinteisen ”virkamiehen vastuun” tilalla on myös tarkoituksenmukaista käyttää ”julkisen vallan käyttäjän vastuuta”, sillä virkamiehen käsite ei enää välttämättä vastaa samaa kuin

esimerkiksi 1900-luvulla, vaan julkista valtaa käytetään yhä enemmän varsinaisen virkamieskoneiston ulkopuolella. Tästä syystä aihetta tulee tarkastella nyt julkisen vallan käyttäjän vastuuna. Virkamiehen käsitettä kuitenkin käytetään usein esimerkiksi lakipykälissä, vaikka tarkoituksena on viitata kaikkiin julkisen vallan käyttäjiin. Lainsäädännön esitöistä ja lain soveltamisalaa koskevissa pykälissä kuitenkin usein täsmennetään lakia sovellettavan kaikkiin julkista valtaa käyttäviin henkilöihin. Julkisen vallan käyttäjän vastuusta toki löytyy aivan tuorettakin tutkimusta, näkökulmana esimerkiksi erityisesti yksityinen julkisen vallan käyttäjänä tai vaihtoehtoisesti näkökulmana vain vahingonkorvausvastuu. Julkisen vallan käyttäjän vastuun tarkastelu virkavastuun, vahingonkorvausvastuun ja hallinto-oikeudellisen vastuun kokonaisuutena on jäänyt vähemmälle, ja siltä osin tällä tutkimuksella on uutta tarjottavaa tiedeyhteisölle. Tutkimus ottaa näkökulmakseen myös julkisen vallan käyttäjän oikeudellisen vastuuttomuuden, jonka tarkoituksena on kuvailla sitä ilmiötä, että valitusten määrät viranomaisten virheistä ja laiminlyönneistä ovat lisääntyneet hurjasti 2000-luvulla, mutta edelleen oikeudellinen vastuu jää toteutumatta, mikäli ylimmät laillisuusvalvojat ei ryhdy riittäviin toimenpiteisiin, eli syytteen nostoon.

Tutkimukseni tarkoituksena on tulkita ja systematisoida voimassa olevaa lainsäädäntöä (ts. tutkimus on voimassa olevaa oikeutta koskeva, lat. *de lege lata*¹²). Tutkimusmetodini on oikeustieteille tyypillinen oikeusdogmatiikka, jossa selvitetään oikeussääntöjen sisältöä.¹³ Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa etsitään vastausta siihen, miten asioiden pitäisi oikeusjärjestyksen mukaan olla, eli mikä on voimassa olevan oikeuden kanta tietyssä kysymyksessä.¹⁴ Tutkimustehtävässäni pyritään vastaamaan julkisen vallan virheellisestä käytöstä aiheutuviin kysymyksiin lainsäädännön avulla, mutta ongelmallisuutta aiheuttavat tietyt lakipykälien ”väljyydet” jotka jättävät tilaa tulkinnalle. Jos tietyistä asiasta ei ole yksityiskohtaista säännöstä eli ns. kiinteää oikeusnormia, voi lainsoveltaja jäädä epä tietoiseksi oikeasta menettelytavasta.¹⁵ Julkisen vallan käyttöä koskevaa lainsäädäntöä olisi osattava tulkita oikein, ja kuten muissakin oikeudellisissa ongelmatilanteissa, viime kädessä oikean tulkintatavan osoittavat tuomioistuimet. Tästä tuomioistuinten harjoittamasta oikeussääntöjen tulkinnasta käytetään termiä *praktinen lainoppi*. Praktiselle lainopille on tyypillistä, että tuomari joutuu soveltamaan ja tulkitsemaan oikeussääntöjä tapauskohtaisesti: mikä oikeussääntö tulee kyseeseen juuri tässä tilanteessa ja miten sitä tulee tulkita juuri tässä

¹² Siltala 2001 s. 142.

¹³ Aarnio 1997 s. 36.

¹⁴ Jyränki 2003 s. 15.

¹⁵ Ks. tarkemmin Niemivuo 1998 s. 17–20: Säädosohjailun muodot.

tapauksessa?¹⁶ Oikeuskäytäntö ja erityisesti tuomioistuinratkaisujen perustelut tarjoavat ikään kuin puuttuvia palasia täydentämään niitä väljiä lakipykäliä, jotka aiheuttavat tulkinnan vaikeutta, ja ovat juuri tästä syystä erityisen tärkeitä tutkimukselleni. Esimerkiksi lainsäädännössä paljon käytetty *julkisen vallan* -käsite avautuu paremmin vasta tuomioistuinratkaisujen perusteluissa, joissa otetaan kantaa siihen, onko kyseisessä tilanteessa käytetty julkista valtaa. Tuomioistuinratkaisun perustelut ovat siinä mielessä hyvin luotettavia oikeuslähteitä, koska tuomari on hakenut ratkaisulleen oikeudelliset perusteet ja perustelee ratkaisunsa oikeuslähteiden avulla.¹⁷ Oikeudellinen ratkaisu tulee perustella siten, että se täyttää lainmukaisuuden vaatimukset sekä kansalaisten perustellun oikeusturvaodotuksen.¹⁸

Vaikka tutkimukseni tärkeimmät ainesosat koostuvat pääosin lainsäädännöstä, tuomioistuinratkaisuista ja oikeustieteellisestä kirjallisuudesta, jotka edustavat Tuorin mukaan oikeuden pintatasoa, sisältää tutkimukseni myös kysymyksiä, jotka liittyvät oikeuden syvempiin tasoihin. Tuorin *oikeuden tasot* -ajattelussa pintatason alapuolella on oikeuskulttuurin taso, ja tämän alla puolestaan oikeuden syvärakenne. Oikeuden pintatasolla muutos on kaikkein nopeinta. Mutta vaikka oikeuden pintatasolla tapahtuu muutoksia joskus tiuhaankin tahtiin, eli lainsäädännöksiä muutetaan ja kokonaan uusia lakeja säädetään, ja vaikka myös oikeuden syvärakenne elää eikä sisällä ikuisia periaatteita, on sen muutosrytmi kaikkein hitainta.¹⁹ Tuorin mukaan esimerkiksi ihmisoikeusperiaatteet ja lainsäätämismenettelyn demokraattisuutta määrittelevät menettelylliset periaatteet ovat olennaisia osia modernin oikeuden syvärakenteessa.²⁰ Katsonkin, että tutkimuksessani oikeusvaltioperiaate kuvastaa oikeusjärjestyksemme syvärakennetta, ja esimerkiksi julkisen vallan lakisidonnaisuus edustaa yksilön oikeusturvaa suhteessa julkiseen valtaan. Syvärakenteen muutoksesta kertoisi täten se, että historiassa kauan vallinnut ajatus hallinnosta ja hallinnon alamaisista on muuttunut pääläelleen, ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia korostavaan ja edistävään suuntaan.

Tutkimukseni asettuu hallinto-oikeudellisten tutkimusten alaan. Tutkimukseni kuitenkin sisältää myös valtiosääntöoikeudellista näkökulmaa käsitellessään valtiosääntöoikeudellista sääntelyä. Valtiosääntöoikeudellinen sääntely on perustuslain tasoista sääntelyä, jolla säädetään oikeudellisesti

¹⁶ Aarnio 1989 s. 54–58.

¹⁷ Tolonen 2003 s. 1–2.

¹⁸ Siltala 2001 s. 17.

¹⁹ Tuori 2000 s. 171–178.

²⁰ Kts. tarkemmin Tuori 2000 s. 203–212.

ja yhteiskunnallisesti merkittävimmistä kysymyksistä kuten kansalaisten perusoikeuksista.²¹ Tutkimuksessani käsitellään yhtä tärkeää perusoikeutta: oikeusturvaa sekä yhtä merkittävimmistä valtiosääntömme peruseriaatteista: oikeusvaltioperiaatetta. Tutkimuksen hallinto-oikeudellinen puoli korostuu tutkiessa ja jäsentäessä kansallista hallinto-oikeutta, eli selvittäessä viranomaistoiminnan oikeudellisia perusteita ja hallinnon oikeusturvakeinoja.

²¹ Siltala 2001 s. 184.

2 Julkisen vallan lainalaisuus ja oikeusvaltioperiaate

2.1 Julkisen vallan käsite ja tehtävät

Julkista valtaa voidaan kuvailla usealla tapaa vaikka julkisen vallan käsitteelle ei löydykään täsmällistä legaalimääritelmää²². Julkisen vallan käsitettä käytetään useissa laeissa ja lakien esitöissä. Esimerkiksi vahingonkorvauslaissa (31.5.1974/412), Suomen perustuslaissa (11.6.1999/731), rikoslaissa (19.8.1994/750) ja valtion virkamieslaissa (750/1994) lausutaan julkisen vallan käsite, mutta käsitteen sisältöä niissä ei täsmennetä. Oikeuskirjallisuudessa löytyy kohtuullisen paljon julkisen vallan käyttöä käsitteleviä teoksia, mutta niistäkään ei löydy selkeästi yhteistä määritelmää julkisen vallan käsitteelle. Käsite on kuitenkin tärkeä jo siitäkin syystä, että julkisella vallalla on erittäin tärkeitä tehtäviä. Oikeuskirjallisuudessa sanotaan, että yksi oikeusjärjestyksen keskeisimmistä tehtävistä on organisoida julkisen vallan käyttö²³. Jo tämä todistaa, että julkinen valta sinällään on jotakin, joka ansaitsee paljon huomioita ja on tutkimuksen arvoinen.

Suomen lainsäädäntöön julkisen vallan käsite sisällytettiin ensimmäisen kerran vuonna 1974 kun vahingonkorvauslaki säädettiin. Laissa on julkisoikeudellista korvausvastuuta koskevia säännöksiä, joiden esityönä laaditussa komiteanmietinnössä ei käytetty käsitettä sellaisenaan, mutta se perustui julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen toiminnan väliseen rajanvetoon. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa julkisen vallan käsite pääsi ensimmäisen kerran perustuslain tasolle. Uudistuksessa se kuvasi niitä tahoja, joita perusoikeussäännökset velvoittavat. Kun perustuslaki säädettiin vuonna 1999, sitä käytettiin myös valtiojärjestyksen perusteita ja hallinnon järjestämistä koskevissa säännöksissä. Julkinen valta kuvasi julkiseen toimeksiantoon perustuvaa toimivaltaa ja sen käyttämistä.²⁴

Oikeuskirjallisuudessa julkisen vallan käsitettä kuvaillaan erilaisin esimerkein. Erään näkemyksen mukaan julkista valtaa voidaan käyttää joko subjekti- tai toimintakäsitteenä. Julkinen valta voidaan lausua subjektikäsitteenä, jolloin se tarkoittaa tahoja, jolla on hallinto-oikeudellisia velvollisuuksia ja

²² Keravuori-Rusanen 2008 s. 100.

²³ Husa & Pohjolainen 2002 s. 1.

²⁴ Keravuori-Rusanen 2008 s. 101.

jota vastaan yksityistä suojataan lainsäännöksillä. Vuoden 1995 perusoikeusuudistukseen omaksuttiin tämä käsite. Subjektikäsitteen lisäksi julkinen valta voidaan lausua myös toimintakäsitteenä, jolloin kyse on vain julkisen vallan *toimeenpanovallasta*. Vuoden 2000 perustuslakiin käsite kirjattiin subjektikäsitteen lisäksi myös toimintakäsitteenä.²⁵

Julkisen vallan käsitettä voidaan selittää myös niin, että siitä on olemassa suppea ja laaja käsite erikseen. Laaja käsitys sisältää sekä *tekijän* eli subjektin että *tekijän toiminnan*. Ajatusmallissa tekijä on se, joka huolehtii yhteiskuntajärjestyksen toimivuudesta eli valtio. Laaja käsitys sisältää siis subjektiivisen tulkintamallin sekä toimintaan liittyvän tulkintamallin. Subjektiivinen tulkintamalli käsittää julkisen vallan valtiona. Toimintaan liittyvä tulkintamalli käsittää julkisen vallan viranomaisorganisaatiolle kuuluvana toimivaltana. Laajan käsityksen mukaan julkinen valta on siis valtio ja valtion toimivalta kokonaisuutena.²⁶

Oikeuskirjallisuuden mukaan julkisen vallan ydintä voidaan kuvata perinteisen määritelmän mukaisesti seuraavasti: ”Julkinen valta on sopimukseen perustumatonta yksipuolista määräämistä yksityisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta”²⁷. Julkisen vallan ydin on toisin sanoen yksipuolisuus ja velvoittavuus, johon liittyy pakko tai vähintään pakon uhka. Julkisella vallalla on oikeus puuttua yksityisen oikeusasemaan laintasoiseen toimivaltanormiin perustuen.²⁸

Julkisen vallan käsitettä ymmärretään paremmin myös sen tehtävien kautta. Tehtäviä on useita ja ne liittyvät lähinnä maamme yleisen edun toteuttamiseen. Perustuslain 2 luvussa luetellaan kansalaisten perusoikeudet, ja luvun 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava niiden toteutuminen. Julkista valtaa edustaa valtio ja valtion viranomaisorganisaatio. Suomessa Eduskunta toimii poliittisen vallan keskuksena ja ylimmän julkisen vallan käyttäjänä²⁹, jonka tärkeimpänä tehtävänä on lainsäädäntövalta. Eduskunta tulkitsee perustuslakia ja säätää lait sen mukaisiksi³⁰. Julkisen vallan tehtävänä on siis varmistaa, että perustuslain tasoiset perusoikeudet toteutuvat yhteiskunnassamme.

²⁵ Hakalehto-Wainio 2008 s. 71.

²⁶ Keravuori-Rusanen 2008 s. 100. Ks. myös Hakalehto-Wainio 2008 s. 70–71.

²⁷ Husa & Pohjolainen 2002 s. 70.

²⁸ Parviainen 2010 s. 20–21.

²⁹ Husa & Pohjolainen 2002 s. 74.

³⁰ Jyränki 2000 s. 43.

2.2 Julkisen vallan lainalaisuus ja lakisidonnaisuus

Suomen perustuslain 2 §:n kolmannen momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttö on siis sidottu lakiin perustuslain tasolla. Tämän hallinnon lainalaisuuden ytimen muodostavat lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuuden vaatimus. Lainalaisuusperiaate ilmenee 2 §:n kolmannen momentin ensimmäisestä lauseesta: *julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin* ja lakisidonnaisuus toisesta lauseesta: kaikessa julkisessa toiminnassa on *noudatettava tarkoin lakia*.³¹ Tämä *julkinen toiminta* tarkoittaa kaikkea sitä, mitä eduskunta, hallitusvalta, julkinen hallinto ja tuomioistuinlaitos toteuttaa³².

Lainalaisuusperiaatteen mukaan julkisen vallan on perustuttava eduskunnan hyväksymään lakiin. Toisaalta asia ei ole aivan näin yksinkertainen, sillä viranomaisilta voidaan lainalaisuusperiaatteen mukaan myös odottaa, että he noudattavat muodollista lakisidonnaisuutta laajempaa ja sisällöllisempää vaatimusta. Tämä lainalaisuuden vaatimus pohjautuukin oikeusvaltioajattelulle, jonka mukaan ei ole riittävää, että hallinnossa noudatetaan ainoastaan eritasoisia normeja. Julkisen vallan käytön perustaksi käyvät myös välittömästi sovellettava EU-oikeus ja kansainväliset sopimukset. Näin ollen julkisen vallan käyttö voi perustua myös EY- ja EU-sopimukseen, jotka on saatettu voimaan lailla.³³

Oikeusvaltioperiaate on yksi valtiosääntömme peruseriaateista, sekä yksi eurooppaoikeuden periaateista (rule of law)³⁴. Suomen valtiosääntö ja Suomen perustuslaki ovat johdannaisia oikeusvaltioperiaatteesta³⁵. Lainalaisuusperiaate eli toisin sanoen laillisuusperiaate on siis ilmaus oikeusvaltioajattelusta, johon sisältyy vaatimukset esimerkiksi siitä, että valtiovallan käytön tulee olla oikeusjärjestyksen mukaista ja että yksilöllä on valtiolta suojattu oikeuspiiri, jota yksilön perusoikeudet turvaavat. Oikeusvaltioajatteluun kuuluu myös se, että viranomaistoiminta on muodollisesti ja asiallisesti lakiin sidottua ja että kansalaisilla on riittävät takeet ja keinot oikeussuojan saamiseksi julkisen vallan toimenpiteistä ja päätöksistä.³⁶

³¹ Mäenpää 2003 s. 145–148.

³² Heuru 2003 s. 69.

³³ Mäenpää 2003 s. 146–147.

³⁴ Raitio 2011 s. 175.

³⁵ Jyränki 2003 s. 249.

³⁶ Eilavaara 1986 s. 311.

Oikeusvaltioperiaate sisältää julkilausumattomana vielä kolmannen aspektin. Tämä on se, että kaikkien Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvien tulee noudattaa lakia. Kaikki henkilöt – fyysiset ja oikeushenkilöt – ovat siis lainalaisia. Koska oikeusvaltioperiaate viittaa sekä eduskunnan luomaan lakiin että koko oikeusjärjestykseen, sisältää se myös ajatukset kansansuvereenisuudesta, edustuksellisesta demokratiasta ja eduskunnan ensisijaisuudesta. Kansalaiset ovat sekä vallan käytön subjekteja että objekteja, eli sekä lain asettajia että lakien noudattajia ja näihin lakeihin kansalaiset voivat myös itse vaikuttaa. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen, lainalaisuus, kuvastaa myös ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä. Laki kohtelee kaikkia samoin, eriarvoisuutta ei ole.³⁷ Toisaalta lakisidonnaisuuden voi nähdä myös vain yksityisen näkökulmasta siten, että lakisidonnaisuus on asetettu viranomaisen velvollisuudeksi, ja samalla se antaa yksityiselle myös oikeuden odottaa, että näin todella tapahtuu.³⁸

On oleellista korostaa sitä, että vaikka julkisen vallan käyttö on tiukasti lakisidonnaista, ja yksityisellä henkilöllä (sekä luonnollisella henkilöllä että yrityksellä eli oikeushenkilöllä) on perusteltu oikeus odottaa oikeuksiensa toteutumista, ei todellisuus ole näin yksinkertaista. Lakisidonnaisuuden ongelmat tulevatkin esiin silloin, kuin itse lainsäädäntö ei ole täydellistä. Todellisuus on sitä, että virheitä sattuu ja tätä todellisuutta ei mitkään laissa säädetty vaatimukset voi täysin poistaa. Lakisidonnaisuuden vaatimus ei poista sitä tosiasiaa, että virkamiehen eteen voi tulla sellainen yksittäinen tilanne, jossa lainsäädäntö on ”väljä” tai ”aukollista”. Virheitä voi sattua myös tilanteissa joissa on monia erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja. Usein lain säännökset asettavat viranomaiselle velvollisuuden pyrkiä johonkin tiettyyn päämäärään, mutta yksityiskohtien harkinta jää hallintoelimille, tietysti lain sallimissa rajoissa. Erityisen ongelmallisia julkisen vallan käyttäjän näkökulmasta ovat tilanteet, joissa hallintoon liittyvää toimintaa ei ole ollenkaan säännelty laissa, tai siitä on säännelty ristiriitaisesti.³⁹ Tästä seurauksena on se, että joissakin tilanteissa virkamiehen on toimittava oman tulkintansa varassa. Vahinkotilanteissa tulkinnan oikeellisuus voidaan punnita tuomioistuimessa.

³⁷ Jyränki 2000 s. 67–68.

³⁸ Mäenpää 2003. s. 148.

³⁹ Mäenpää 2003 s. 150.

2.3 Julkisen vallan käytön luonne

Kuten julkisen vallan käsitettä, myös julkisen vallan käytön käsitteen sisältöä voi olla vaikea määritellä täsmällisesti. Siksi esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa yleensä mieluummin kuvaillaan sellaisia tilanteita, joissa sitä tyypillisesti käytetään.⁴⁰ Kuten aiemmin on todettu, julkista valtaa saavat käyttää vain ne, joilla on siihen lain mukaan oikeus, julkisen vallan käyttäjä on siis eräänlaisessa erikoisasemassa muihin ihmisiin nähden. Viranomaisille on uskottu hallinnollisia tehtäviä, ja siksi ne ovat viranomaisia, joilla on oikeus julkisen vallan käyttöön. Ne ovat siis auktoriteettiasemassa. Viranomaisorganisaatio ja sen hallintoelimet kattavat valtion keskushallinnon ja alueelliset ja paikalliset viranomaiset, sekä kunnallishallinnon. Perustuslaissa korostetaan, että julkisten hallintotehtävien hoitaminen kuuluu ensi sijassa viranomaisille, ja että tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voi delegoida ollenkaan muille. Käytännössä yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt kuitenkin hoitavat tiettyjä julkisen vallan tehtäviä, mutta lähtökohta on se, että julkisen vallan käyttäjänä on aina viranomainen.⁴¹

Hallintoelimet tarvitsevat henkilötoimijoita huolehtimaan päätöksenteosta. Viranomainen on toimielin, joka käyttää tehtävissään yleensä itsenäistä päätösvaltaa. Viranomaisilla on tiettyjä tehtäviä, jotka on yleensä jaettu pienempiin kokonaisuuksiin virkamiesten hoidettaviksi. Itse virka ja virkaa hoitava henkilö ovat riippumattomia toisistaan, sillä virka tehtäväkokonaisuutena on aina sama, riippumatta henkilöstä, joka sitä hoitaa. Virkatehtävät sisältävät yleensä julkisen vallan käyttämistä, ja tästä syystä julkisen vallan käyttö voi kuulua vain virkamiehille, jotka on asetettu tehtäväänsä erityisessä menettelyssä ja heitä koskee erityinen virkavastuu. Virkavastuu on erittäin tärkeä elementti virkamiehen tehtävänhoidossa. Henkilön, jolla on oikeus tehdä päätöksiä toista ihmistä koskevissa asioissa, ja oikeus käyttää myös pakkokeinoja, on oltava vastuussa teoistaan.⁴²

Käytännössä julkisen vallan käyttö ilmenee luonteeltaan yksipuolisena päätöksenä jossakin julkisyhteisön toiminta-alaan liittyvässä tehtävässä. Julkisen vallan käyttöä on viranomaisen päätöksenteko tai muu toiminta, joka vaikuttaa välittömästi asianomaiseen. Se voi koskea esimerkiksi jonkun yksityisen henkilön eli kansalaisen tai yrityksen etua tai velvollisuutta. Tyypillistä on, että viranomaisen päätöksen seurauksena on ratkaisu, joka on luonteeltaan pysyvä.

⁴⁰ Mäenpää 2003 s. 16.

⁴¹ Hakalehto-Wainio 2008 s. 148–149.

⁴² Husa & Pohjolainen 2002 s. 275–277.

Suurin osa julkisen vallan käytöstä on hallinnollista sääntelyä eli hallintoratkaisujen ja muiden päätösten tekemistä.⁴³

Hallituksen esityksessä uudeksi vahingonkorvauslaiksi annetaan tulkinta, jonka mukaan julkisen vallan käyttöä ilmenee useissa tehtävissä. Näitä ovat oikeudenhoito, poliisitoimi, palontorjunta, terveydenhoito, opetustoimi, yleisten teiden, vesiväylien ja satamien hoito, kunnallishallinnossa ja tarkastustoiminnassa rakennustarkastus, elintarvikkeiden ja lääkkeiden tarkastus, moottoriajoneuvojen ja alusten katsastus, sekä sähkö- ja kaasulaitteiden tarkastus silloin, kun tarkastustoimintaa harjoitetaan vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n ensimmäisessä momentissa tarkoitetun subjektin toimesta (julkisyhteisö tai julkisen tehtävän hoitaja).⁴⁴

Hallituksen esityksestä poiketen EU:n komission vuonna 1988 antaman määritelmän mukaan julkisen vallan käyttöä ovat esimerkiksi puolustusvoimien toiminta, poliisitoiminta ja muiden sellaisten toimintojen ylläpito, oikeustoimi, verotus ja diplomatia. Komission mukaan julkisen vallan käyttöä eivät ole kaupalliset palvelut, kuten julkinen liikenne, eivätkä julkinen terveydenhuolto ja opetustoimi.⁴⁵

Oikeuskäytännössä julkisen vallan käytöksi on luettu ainakin kunnallisten ilmoitusten julkaisutavasta päättäminen, rakennustarkastajan suorittama asemapiirroksen ja rakennuslupahakemuksen laatiminen, rekisteriotteen antaminen, työvoimaneuvojan antama lainsäädännön sisältöä koskeva neuvonta, rikosilmoituksen tekeminen ja virasta pidättäminen, kuluttajavalituslautakunnan ratkaisusuosituksen julkaiseminen, piirimetsälautakunnan valvontavelvollisuuden täyttäminen, kunnalla olleen työllisyyslain mukaisen työllistämismääräyksen laiminlyönti, rakennusluvasta päättäminen ja päivähoitolain mukaisen hoitopaikan järjestämismääräyksen täyttäminen⁴⁶.

Esimerkiksi eräässä melko tuoreessa Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa, jossa oli kyse siitä, voiko Suomen Valkoisen Ruusun ja Suomen Leijonan ritarikuntien hallitus rinnastaa viranomaiseen ja käyttivätkö he kunniamerkkejä antaessaan julkista valtaa, Korkein hallinto-oikeus totesi, että julkisen vallan käsitettä ei ole lainsäädännössä tarkemmin määritelty, julkisuuslain esitöiden mukaan julkisen vallan käytön keskeiseen sisältöön kuuluu puuttuminen

⁴³ Hakalehto-Wainio 2008 s. 72.

⁴⁴ HE 187/1973 s. 17.

⁴⁵ Kukkonen 199 s. 457.

⁴⁶ Hemmo 2006 s. 80.

hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toimella yksityisen oikeusasemaan. Esimerkkeinä julkisen vallan käyttöä merkitsevistä toimista mainitaan etuuskien myöntäminen tai tutkintotodistusten antaminen.⁴⁷

Julkisen vallan käytön määrittely helpottuu edellä mainittujen esimerkkien avulla. Kuitenkin loppujen lopuksi tuomioistuimilla on oikeus ratkaista, milloin kyseessä on ollut julkisen vallan käyttö. Kantaa ottavia oikeustapauksia löytyy jonkin verran, mutta silti kokonaisuudessaan oikeuskäytännöstä on vaikea yksiselitteisesti päätellä, mikä sen mukaan on julkisen vallan käyttöä⁴⁸. Oikeuskäytännön perusteella voi päätellä, että tuomioistuin punnitsee julkisen vallan käyttöä joka kerta tapauskohtaisesti, ja johtopäätösten löytämiseksi on tutkittava mahdollisimman useaa tapausta, jotta voisi löytää yhteisiä linjauksia. Mikäli tyhjentävä lista julkisen vallan käytöstä olisi olemassa, voisi olla mahdollista, että epäselvyyksiä ei syntyisi ainakaan yhtä paljon kuin nyt.

2.4 Tosiasiallinen julkisen vallan käyttö ja määrämuotoinen päätöksenteko

Viranomainen käyttää julkista valtaa päättäessään yksityisen oikeuksista ja eduista esimerkiksi harkitessaan myönteisen päätöksen edellytyksiä, edun määrää tai lupapäätöksen laajuutta. Poliisi tai esimerkiksi ulosoton toimeenpanija käyttävät toimissaan myös julkista valtaa, mutta koska toimet voivat sisältää tosiasiallista puuttumista toisen etuun tai oikeuteen esimerkiksi estämällä liikkumisen tai takavarikoimalla omaisuutta, eli tehtävissä kajotaan henkilön itsemääräämisoikeuteen, tätä kutsutaan tosiasialliseksi julkisen vallan käytöksi.⁴⁹ Tosiasiallista julkisen vallan käyttöä voidaan nimittää myös välittömäksi julkisen vallan käytöksi. Tätä on myös välittömän hallintopakon käyttö hallintopäätösten toimeenpanossa, eräät toimet vankeinhoidossa, sairaanhoitotoimessa, opetustoimessa tai puolustustoimessa.⁵⁰

Tosiasiallisen julkisen vallan käytön tunnuspiirre on se, että sitä ei ole sidottu määrämuotoisiin menettelyvaatimuksiin. Siinä ei siis esiinny kirjallisia päätöksiä, kuulemisia, tai muita viranomaisten toimintaa sääteleviä menettelynormeja. Sitä kuitenkin ohjaa tietyt yleiset valtiosääntö- ja hallinto-oikeudelliset periaatteet. Tärkein periaate on ehkä viranomaistoiminnalle

⁴⁷ KHO 22.10.2010 T 2792 (Finlex).

⁴⁸ Kukkonen 1996 s. 456.

⁴⁹ Mäenpää 2003 s. 16.

⁵⁰ Hakalehto-Wainio 2008 s. 72–73.

asetettu vaatimus suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta, jonka mukaan tulee toimia niin, että toiminnasta aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa erityisesti toiminnan kohteena olevalle.⁵¹

Viranomaisen päätöksentekoa julkisen vallan käyttönä voidaan nimittää määrämuotoiseksi julkisen vallan käytöksi. Se tarkoittaa, että kun yksityisten oikeusasemaan vaikuttavia päätöksiä tehdään, vallan käyttö on määrämuotoihin sidottua oikeudellista ratkaisutoimintaa. Määrämuotoista julkisen vallan käyttöä käytetään ainakin oikeusnormien asettamiseen, lainkäyttöratkaisujen antamiseen ja yksityisen oikeusasemaa koskevien hallintopäätösten tekemiseen.⁵² Juuri siksi, että tämä vallan käyttö on sidottu muun muassa menettelyllisesti, on sen laillisuus jälkikäteen paremmin kontrolloitavissa⁵³.

Julkisen vallan käyttö voidaan siis jakaa määrämuotoiseen julkisen vallan käyttöön ja tosiasiallisen julkisen vallan käyttöön. Tämän lisäksi julkisen vallan käyttöä voidaan arvioida myös tiettyjen asteerojen perusteella. Voimakkaimpana vallan käyttönä voidaan pitää *välitöntä pakkoa*, jota sisältyy esimerkiksi poliisin tehtäviin. Epäsuorempaa vallan käyttöä on *hallinnollinen sääntely*, etenkin rajoittavia ja velvoittavia hallintopäätöksiä tehtäessä. Hienovaraisempana vallan käyttönä voidaan pitää todellisten olosuhteiden byrokraattisuuden yksinkertaistamisena tai avustamisen ammatillistumista tai virkatoiminnan holhoavuutta. Julkisen vallan käyttöä voidaan siis luokitella eri perustein, ja lisäksi on syytä todeta, että huomattavassa osassa hallinnon toimintaa ei käytetä julkista valtaa ollenkaan tai vain niukasti. Esimerkiksi tien rakentamisessa ei käytetä julkista valtaa.⁵⁴

Hallituksen esityksessä (HE 1/1998) todettiin, että mikäli julkista vallan käyttöä sisältävä tehtävä siirretään muulle kuin viranomaiselle, on tehtävää toteuttavan henkilön kuuluttava rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.⁵⁵ Tämä on tämän tutkimuksen kannalta merkittävä huomio. Mikäli julkista valtaa käyttää aina henkilö, joka kuuluu rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin, vastuu määräytyisi samoin perustein riippumatta esimerkiksi työsuhteen luonteesta.

⁵¹ Keravuori-Rusanen 2008 s. 129–130.

⁵² Keravuori-Rusanen 2008 s. 120.

⁵³ Mäenpää 2003 s. 16.

⁵⁴ Mäenpää 2003 s. 16.

⁵⁵ HE 1/1998 s. 178.

2.5 Virkamieshallintoperiaate ja julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Virkamieshallintoperiaate kuvastaa sitä periaatetta, että julkinen valta kuuluu lähinnä viranomaisiksi organisoiduille elimille.⁵⁶ Oikeutta julkisen vallan käyttöön pidetään viranomaisten toiminnan keskeisenä erityispiirteenä. Vakiintuneena lähtökohtana on, että vain hallintoelimellä ja virkasuhteessa olevalla henkilöllä on oikeus päättää yksipuolisesti yksityisen oikeusasemaan liittyvistä toimista, eli vain viranomaiselle tai virkamiehelle voi kuulua toimivaltaa velvoitteiden antamiseen, rajoitusten määräämiseen tai muuhun yksipuolisesti sitovaan päätöksentekoon. Tämä oikeus julkisen vallan käyttöön ei kuitenkaan saa perustaansa virkamiehen asemasta tai tehtävän julkisesta luonteesta, vaan vallan käyttö edellyttää aina laissa nimenomaisesti määriteltyä toimivaltaa.⁵⁷ Virkamieshallintoperiaatteesta on kuitenkin jouduttu entistä enemmän joustamaan, sillä julkista valtaa ja julkisia hallintotehtäviä on siirretty yhä enemmän hallintokoneiston ulkopuolisille toimijoille, eli yksityisille henkilöille ja yhteisöille. Julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle säätelee perustuslain 124 §. Tämän pykälän mukaan siirto on mahdollista vain lailla tai lain nojalla, ja lisäksi se sisältää tiettyjä edellytyksiä.⁵⁸

Suomen perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Pykälän mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Hallituksen esityksessä (HE 1/1998) todettiin, että aikaisemmin ei oltu säädetty julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, vaikka käytännössä julkista valtaa ja julkisia hallintotehtäviä on kuitenkin annettu laajasti valtion ja kuntien viranomaiskoneistoon kuulumattomille yksiköille, kuten valtion liikelaitoksille, julkisoikeudellisille yhdistyksille ja erilaisille yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille, jollaista hallintoa kutsutaan oikeuskirjallisuudessa välilliseksi julkishallinnoksi. Hallituksen esityksessä sanotaan, että eduskunnan perustuslakivaliokunta pitää peruseriaatteenaan sitä, että julkista valtaa käyttäisivät vain viranomaiset ja virkamiehet, mutta toisaalta valiokunta on myös katsonut, että julkista valtaa

⁵⁶ Mäenpää 2011 s. 56–57.

⁵⁷ Mäenpää 2003 s. 15.

⁵⁸ Mäenpää 2011 s. 56–57.

voidaan rajoitetusti ja valiokunnan lausuntokäytännössä asetettujen ehtojen täytyessä antaa muillekin kuin virkamiehille.⁵⁹

Mikäli julkista valtaa luovutetaan, on tehtävien hoitamisesta ja menettelytavoista annettava riittävän yksityiskohtaiset säännökset, oikeusturvanäkökohdat on otettava huomioon ja tehtäviä hoitavien henkilöiden on kuuluttava rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Hallituksen esityksessä uuteen perustuslakiin ehdotettiin pykälää 124 tavoitteena määrittellä edellytykset, joiden vallitessa julkisia hallintotehtäviä voitaisiin antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle niin, että pystytään varmistamaan oikeusvaltiollisten periaatteiden noudattaminen välillisessä julkisessa hallinnossa. Esityksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota hallinnon tehokkuuteen sekä tehtävän luonteeseen ja yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Siirto ei saa esimerkiksi heikentää hallinnossa asioivan yhdenvertaisuutta, kielellisiä perusoikeuksia, oikeutta tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös tai hakea muutosta.⁶⁰

Hallituksen esityksen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä koskevia tehtäviä voitaisiin kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Säännöksen mukaan esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin ei saisi luovuttaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Lainsäädäntö- ja tuomiovallan käyttöä ei kuitenkaan luettaisi julkiseksi hallintotehtäväksi, eikä niitä voisi siirtää. Säännöksen tarkoituksena oli korostaa viranomaishallinnon ensisijaisuutta ja kieltää oikeusvaltiollisen hallinnon keskeisten periaatteiden vaarantamisen julkisten hallintotehtävien muulle kuin viranomaiselle antamisessa.⁶¹ Hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan viranomaishallinnon ensisijaisuutta. Julkista valtaa käyttää ensisijassa viranomaiset. Vaikka hallituksen esityksen perusteluissa sanotaan, että lainsäädäntövaltaa ei katsota julkiseksi hallintotehtäväksi, ei se tarkoita ettei lainsäädäntövalta olisi julkisen vallan käyttöä. Eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa, eli käytännössä ylimpänä julkisen vallan käyttäjänä voidaan pitää eduskuntaa⁶².

⁵⁹ HE 1/1998 s. 178–179.

⁶⁰ Mäenpää 2011 s. 57.

⁶¹ HE 1/1998 s. 179.

⁶² Husa & Pohjolainen 2002 s. 74.

Hallintolain 2 §:n mukaan yksityisen on noudatettava hallintolakia hoitaessaan julkista hallintototehtävää. Yksityisen on noudatettava myös kielilakia ja julkisuuslakia. Julkisen vallan käyttäjää koskee myös rikosoikeudellinen virkavastuu siinä missä viranomaistakin. Näiden lakien sitovuuden perusteella voidaan ajatella, että yksityisen julkisen vallan käyttäjän vastuu määräytyy oikeudellisesti samoin perustein kuin viranomaisen, mutta yksi oleellinen ero on siinä, että oikeusturvan takeista ei ole vastaavaa yleissäännöstä jota sovellettaisiin aina viranomaiskoneiston ulkopuolella. Esimerkiksi muutoksenhausta säädetään aina erikseen muun kuin viranomaisen kohdalla.⁶³

⁶³ Mäenpää 2011 s. 58.

3 Julkisen vallan käyttäjän vastuu hallinto-oikeudellisista velvoitteista

3.1 Hallintolaki julkisen vallan käyttäjän perusohjeena

Julkisen vallan käyttäjän tärkein yleinen velvollisuus on laillisuusperiaatteen noudattaminen. Vallan käyttäjä on velvollinen noudattamaan lakia, ja yksi oleellinen toimintaa ohjaava laki on hallintolaki (6.6.2003/434). Mikäli vallan käyttäjä rikkoo tai laiminlyö hallintolaissa säädettyjä periaatteita tai velvollisuuksia, voi oikeudellinen vastuu toteutua.

Eduskunta hyväksyi helmikuussa 2003 hallintolain, joka tuli voimaan vuoden 2004 alusta. Uusi hallintolaki on sisällöltään laajempi kuin edeltäjänsä (hallintomenettelylaki), hallintolaissa säädetään paitsi hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä myös hyvän hallinnon perusteista.⁶⁴ Hallintolain pääasiallisena tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa. Hyvästä hallinnosta puhuttaessa on kyse paitsi viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaavasta periaatteesta, myös menettelyllisistä oikeusturvatakeista.⁶⁵ Hallintolain tarkoitus perustuu perustuslain 21 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman pykälän toisen momentin mukaan lailla turvataan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet. Hyvän hallintotavan periaate on myös yksi eurooppaoikeuden yleisistä oikeusperiaatteista.⁶⁶

Hallintolain organisatorinen soveltamisala on laaja. Sitä sovelletaan kaikkiin hallintotoimintaan osallistuviin ja julkista tehtävää hoitaviin tahoihin riippumatta näiden organisatorisesta asemasta.⁶⁷ Hallintolain sisältämät velvoitteet koskevat siis julkisen vallan käyttäjää riippumatta siitä, hoitaako henkilö tehtävää viranomaisena vai työntekijänä työsuhteessa. Hallintolain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Lakia sovelletaan myös

⁶⁴ Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010 s. 1.

⁶⁵ Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010 s. 88–89.

⁶⁶ Raitio 1998 s. 47.

⁶⁷ Mäenpää 2003, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 59.

valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Hallituksen esityksessä uutta hallintolakia perustellaan mm. sillä, että edellisen lain voimassaoloaikana julkista hallintoa on uudistettu merkittävästi ja samalla käsitykset yksilöiden suhteesta julkiseen valtaan ovat muuttuneet ja tämä on aiheuttanut uuden tyyppisiä ongelmia. Julkisen sektorin rakenteelliset muutokset ovat johtaneet siihen, että hallinnollista päätöksentekoa on siirtynyt yhä enemmän varsinaiselta viranomaiskoneistolta välilliseen julkiseen hallintoon ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille. Hallintomenettelylain tarkoittamia hallintoasioita oli siis siirtynyt sen soveltamisalan ulkopuolelle, ja tämä oli aiheuttanut ongelmia yksityisen oikeusasemaan. Uusi hallintolaki täsmentää ja laajentaa viranomaiskäsitteen alaan kuuluvat tahot jotta lain soveltaminen ei olisi enää yhtä tulkinnanvaraista kuin ennen.⁶⁸

Hallintovaliokunta totesi esitystä koskevassa mietinnössään, että on erittäin tärkeää ulottaa lain soveltamisala koskemaan myös välillistä julkista hallintoa ja julkisia hallintotehtäviä hoitavia yksityisiä tahoja. Hallintovaliokunnan mukaan lain uudistuksen oli tarpeellinen mm. siksi, että nyt viranomaisille olisi asetettu tietty laadullinen lähtötaso jo lainsäädännössä (hyvää hallintoa ilmentävät laadulliset vaatimukset) ja nämä käsittelyyn liittyvät menettelylliset vaatimukset ovat kansalaisten oikeusturvan kannalta välttämättömiä. Valiokunta korostaa sitä, että hallituksen esitys on valmisteltu erittäin hyvin, ja että ehdotettu hallintolaki on merkittävin hallinnon takeita hallinnossa toteuttava ja edistävää yleislaki.⁶⁹

3.2 Hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen

Hyvässä hallinnossa on kysymys viranomaistoimintaa kaikissa tilanteissa velvoittavasta toimintamallista.⁷⁰ Toimintamalli sisältää hyvän hallinnon vaatimuksen ja hallinnon oikeusperiaatteiden noudattamisen. Hallintolakia sovelletaan kaikkiin julkista valtaa käyttäviin henkilöihin, joten kyseinen toimintamalli koskee kaikkia heitä. Oikeusturvan, palvelujen laadun ja tuloksellisuuden edistäminen mainittiin jo hallintolain 1 §:ssä, mutta muut viranomaisten velvoitteet on säännelty hallintolain 2 luvussa, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Luvun ensimmäinen pykälä (6 §) koskee hallinnon oikeusperiaatteita, joita on viisi. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti (yhdenvertaisuusperiaate) sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin

⁶⁸ HE 72/2002 s. 4.

⁶⁹ HaVM 29/2002 vp s. 3–4.

⁷⁰ Parviainen 2010 s. 106.

(tarkoitussidonnaisuuden periaate). Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia (objektiviteettiperiaate) ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (suhteellisuusperiaate). Lisäksi viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (luottamuksensuojaperiaate). Näitä oikeusperiaatteita ei tule siis noudattaa ainoastaan hallinnollisessa päätöksenteossa, vaan oikeusperiaatteet koskevat myös julkisten palvelujen toteuttamista ja muuta tosiasiallista toimintaa sekä ylipäänsä viranomaisten toimintaa. Oikeusperiaatteiden noudattaminen kuuluu yleisiin virkavelvollisuuksiin, ja virkavastuun toteuttaminen on mahdollista oikeusperiaatteiden vastaisen menettelyn seurauksena. Tällaiseen oikeusperiaatteiden vastaiseen menettelyyn voidaan kiinnittää huomioita sekä muutoksenhaun yhteydessä että itsenäisenä valitusperusteena. Mikäli hallintotuomioistuin katsoo, että toiminta on ollut periaatteiden vastaista, katsotaan menettely yleensä harkintavallan väärinkäyttönä, joka mahdollistaa hallintopäätöksen kumoamisen.⁷¹

Ennen hallintolain säätämistä oikeuskirjallisuuden näkökulma hallinto-oikeudellisten periaatteiden velvoittavuuteen oli toisenlainen. Silloin puhuttiin oikeudellisen vastuun lisäksi epätäsmällisemmin järjestetystä virkamiehen vastuusta, jonka piiriin kuuluivat hyvän hallintotavan ja virkamiesmoraalin vaatimusten noudattaminen⁷² ja arviointiperusteina olivat virkamiesetiikka ja hallinto-oikeuden yleiset periaatteet sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuus. Tämä vastuu liittyi siis virkamiehen toiminnalle asetettuihin laadullisiin vaatimuksiin.⁷³ Tätä epätäsmällisempää vastuuta valvoivat (ja valvovat) yleiset laillisuusvalvontaviranomaiset, eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri sekä virkamiesten esimiehet. Tätä ns. tosiasiallista virkavastuuta ei oltu täsmällisesti säädetty rangaistavaksi, siitä ei ollut nimenomaisia oikeudellisesti säädettyjä seuraamuksia, vaikkakin sen rikkominen johti yleensä huomautukseen.⁷⁴

Nykyinen hallintolaki otti laadulliset menettelyvaatimukset lainsäädännön tasolle, ja nykyään hyvän hallintotavan vaatimusten noudattamisesta on säädetty oikeudellisesti. Toisaalta se, että ylimmät laillisuusvalvovat (ja esimiehet) voivat antaa valvottavalleen vain huomautuksen, aiheuttaa yhä edelleen tietynlaisia ongelmia liittyen ns. tosiasiallisen virkavastuun toteutumiseen. Hyvä hallintotapa ja virkamiesmoraali ovat edelleen arviointiperusteina ns. väljiä. Myös virkamiehen oikeusturva on epätäsmällisessä virkavastuussa olematon, sillä virkamies ei voi valittaa

⁷¹ Mäenpää 2011 s. 59–60.

⁷² Bruun, Mäenpää & Tuori 1995 s. 212.

⁷³ Koskinen & Kulla 2009 s. 237.

⁷⁴ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995 s. 212.

huomautuksen saamisesta. Huomautus ei ole siis valituskelpoinen päätös. Virkamiestä on kuitenkin kuultava ennen huomautuksen antamista.⁷⁵

Riitatilanteissa tuomioistuin ratkaisee sen, onko periaatteiden noudattaminen jättäminen rangaistavaa vai ei. Seuraavassa KHO:n tapauksessa oli kyse siitä, oliko viranomaisen rikkonut luottamuksensuojaperiaatetta periessään takaisin jo maksettuja yritystukia:

KHO 30.4.2009 T 1044: Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus oli myöntänyt A:lle tukia väärän tukitason mukaisesti. Tuet oli myönnetty ja maksettu väärin perustein. Kyse oli viranomaisen virheestä, ja tästä syystä takaisinperittävälle maksulle ei ollut peritty korkoa. A vetosi vilpittömyytensä ja hallinnon oikeusperiaatteisiin ja vaati ensisijaisesti alkuperäisen tason mukaan määrättyjä tukia ja toissijaisesti asian uudelleen käsittelyä. A vetosi myös siihen, että hallintolain mukaan viranomaisen asiavirheen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää asianosaisen suostumusta, jota hän ei ollut antanut. Tämän lisäksi tukien takaisinmaksu aiheuttaisi hänelle vakavia taloudellisia vaikeuksia. Maaseutuelinkeinon valituslautakunta hylkäsi kaikki A:n vaatimukset vedoten rahoituslain 46 §:än, jonka mukaan väärällä perusteella myönnetty tuki voidaan periä takaisin. KHO:n käsittelyssä TE-keskus antoi lausunnon, jossa se vetosi siihen, että Suomen lainsäädännön ja Euroopan yhteisön oikeusjärjestyksen mukaan tuensaajalla on oikeus luottaa vain lainmukaiseen päätökseen, eikä luottamuksensuojan periaate ulotu lainkaan lainvastaisiin päätöksiin. KHO oli ratkaisussaan samoilla linjoilla ja päätyi ainoastaan muuttamaan takaisinmaksun eräpäivää, ja hylkäsi vaatimukset muilta osin.

Myös seuraavassa tapauksessa KHO hylkäsi valituksen, mutta joutui punnitsemaan tarkoitussidonnaisuutta, suhteellisuusperiaatetta ja luottamuksensuojaa:

KHO 27.01.2010 T 116: A oli ostanut B:lta maata yrityksensä tarkoitukseen. Kuopion kaupunginhallitus oli kuitenkin päättänyt käyttää etuosto-oikeuttaan kyseiseen maa-alueeseen. A vetosi tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen suhteellisuusperiaatteeseen ja luottamuksensuojaperiaatteeseen ja valitti asiasta. Kuopion HO hylkäsi A:n valituksen. KHO:n käsittelyssä A vaati aiempien päätösten kumoamista ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista vedoten kyseisen maakaupan tärkeyteen hänen yritystoimintansa kannalta. A:n mielestä kaupunki olisi voinut päästä tavoitteeseensa myös vapaaehtoisin keinoin eli puuttamalla vähemmän A:n etuihin ja oikeuksiin, mikä olisi ollut enemmän suhteellisuusperiaatteen mukaista. Hallinto-oikeus oli todennut päätöksessään, että vapaaehtoisesta kaupasta käydyt keskustelut olivat olleet yksityisoikeudellisia, eivätkä ne olleet sitoneet kaupunginhallitusta

⁷⁵ Koskinen & Kulla 2009 s. 237–238.

etuosto-oikeusasiassa, vaikka siinä käytettiin julkista valtaa. KHO totesi, että julkisen vallan käyttöön lukeutuvat myös asian ratkaisemista palvelevat valmistelutoimet ja näihin sovelletaan siten hallinnon oikeusperiaatteita. KHO kuitenkin hylkäsi valituksen toteamalla perusteluissaan mm. että etuoston käyttämisen sallittavuuden arviointi suhteellisuusperiaatteen kannalta ei voi sinänsä perustua sen punnintaan, mikä on kiinteistökaupan ostajan mahdollisesti saamatta jääneen edun suuruus.

Hallintolain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Sen mukaan arviointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaatteen toteuttamisessa menettelysäännösten tarkoituksena on asiakassuhteen vaatimusten asianmukainen huomioonottaminen eli *asiakasnäkökulma*, asiakaskeskeisyyttä täydentävä *tuloksellisuusvaatimus*, *palvelun saatavuus* sekä *asianmukaisuuden vaatimus*, jonka tarkoituksena on edistää viranomaisen kanssa asiointia joustavammaksi ja palvelumyönteisemmäksi.⁷⁶

3.3 Muiden tärkeiden periaatteiden sitovuus

3.3.1 Oikeusturvan edistäminen

Hallintolain 1 §:n mukaan lain keskeisenä tarkoituksena on toteuttaa ja edistää oikeusturvaa hallintoasioissa. Mitä tämä oikeusturva pitää sisällään ja mihin se perustuu? Oikeusvaltion lähtökohtia ovat paitsi julkisen vallan käytön lainalaisuus ja yksilön oikeuksien tehokas suojaus, myös viranomaisten toiminnan lainmukaisuuden valvonta. Tämä kokonaisuus kuvastaa oikeusturvaa. Oikeusturvan tarkoituksena on suojata yksityisen oikeuksia, etuja ja vapautta suhteessa viranomaisten toimintaan, eli lähinnä suojata yksityistä suhteessa julkisen vallan käyttöön. Tätä oikeusturvaa tarvitaan yksinkertaisesti siksi, että kansalaisten perusoikeudet kyettäisiin turvaamaan.⁷⁷ Oikeusturvan toteuttaminen hallintoasian käsittelyssä edellyttää, että hallintolain määrittelemät menettelysäännökset otetaan huomioon.⁷⁸

⁷⁶ Mäenpää 2011 s. 68–69.

⁷⁷ Mäenpää 2010 s. 151–153.

⁷⁸ Mäenpää 2011 s. 107.

Oikeusturvan toteutumisen tutkiminen ei ole yksinkertaista. Suomessa oikeusturvapohdiskelun lähtökohtana on ollut lähes yksinomaan hallinnon lainalaisuusperiaate⁷⁹. Jotta oikeusturva perusoikeutena voidaan taata, on erittäin tärkeää, että viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta voidaan valvoa tehokkaasti. Virheitä ja laiminlyöntejä kuitenkin sattuu, ja ennaltaehkäisevät oikeussuojakeinot eivät riitä, vaan oikeusturvaa on edistettävä myös jälkikäteisin oikeussuojakeinoin. Jo pelkästään lainalaisuusperiaatteen toteutumiseen kytkeytyykin riittävän julkisuuden ja tehokkaan oikeusturvan vaatimukset. Asioiden käsittelyn ja päätöksenteon on oltava julkista, ja hallinnon oikeusturvajärjestelmän on oltava tehokas. Yksityisen kansalaisen kannalta on erityisen tärkeää, että häntä koskevan hallintopäätöksen lainmukaisuus voidaan saattaa riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi.⁸⁰ Oikeusvaltiossa lainsäädäntö asettaa julkishallinnon toiminnalle perusteet, tavoitteet ja rajat, mutta oikeuden toteutuminen edellyttää myös toimeenpanoa ja valvontaa⁸¹. Yksityisen kansalaisen oikeusturvan ollessa kyseessä, pelkästään viranomaiskoneiston sisäistä muutoksenhakujärjestelmää ei voida pitää riittävänä⁸². Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Artiklan mukaan päätös asiassa on annettava julkisesti. Suomen perustuslaissa tätä säännöstä vastaa perustuslain 21 §, joka säätelee oikeusturvasta. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tämän momentin yksi keskeisimmistä kohdista on se, että se takaa oikeuden muutoksenhakuun hallintotuomioistuimessa hallintoviranomaisen päätöksestä, kun on kyse yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Valitusmahdollisuus on järjestettävä aina, jos subjektiivista oikeutta koskeva viranomaisen päätös perustuu sidottuun harkintaan. Viranomaisen on toteutettava oikeus lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täytyessä.⁸³ Perustuslain 21 § toisen momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Lailla on järjestettävä vähintään yksi muutoksenhakuaste tuomioistuimesta toiseen. Yleisessä lainkäytössä se

⁷⁹ Hallberg 1990 s. 9.

⁸⁰ Mäenpää 2003 s. 147.

⁸¹ Mäenpää 2010 s. 1.

⁸² Mäenpää 2003 s. 147.

⁸³ Jyränki 2000 s. 311.

tarkoittaa käytännössä muutoksenhakua käräjäoikeudesta hovioikeuteen, ja hallintolainkäytön alalla hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.⁸⁴

Julkishallinnon toiminta ulottuu nykyään miltei jokaiselle elämän alueelle, kuten esimerkiksi työntekijän ja ympäristön suojeluun, taloudellisen kilpailun edistämiseen, lasten päivähoitoon, koulutukseen ja sosiaaliturvaan. Valtion ja kuntien toimielimet jakavat taloudellisia etuja, myöntävät oikeuksia, keräävät ja tuottavat tietoa sekä toteuttavat palveluja. Juuri siksi, että julkishallinnon toiminta vaikuttaa jokaisen elämään monin eri tavoin, on erittäin tärkeää varmistaa, että viranomaiset toimivat asianmukaisesti ja laillisesti, ja että yksilön oikeudet toteutuvat täysimääräisesti. Pelkästään lainmukainen hallintotoiminta ei enää riitä, vaan viranomaisilta vaaditaan myös laadullisesti enemmän. Näihin tavoitteisiin liittyvät vaatimukset hyvästä hallinnosta ja oikeusturvasta. Hyvän hallinnon vaatimukset koskevat hallintoasioiden käsittelyssä noudatettavaa menettelyä ja hallintotoiminnan avoimuutta. Oikeusturvan takeet tulevat puolestaan ajankohtaisiksi mikäli hallintoelin ei ole toiminut lainmukaisesti tai muutoin asianmukaisesti.⁸⁵

Hallintolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Oikeusturvan tehokkuus tulee punnittavaksi aina, kun on kyseessä julkisen vallan käyttäjän tekemä virhe tai laiminlyönti. Julkisen vallan käyttäjän vahvan aseman vuoksi on erittäin tärkeää, että yksityisen ihmisen menettelyllinen asema on määritelty selkeästi ja ennakoitavasti. Hallintomenettelysääntelyn tehtävänä on siis toteuttaa oikeusturvaa. Nykyisessä hallinnossamme ei enää riitä pelkästään se, että hallinnon toiminnan lainmukaisuus voidaan tarkistaa jälkikäteen oikeusturvakeinoin, vaan tähän lainmukaisuuteen pyritään vaikuttamaan jo etukäteen.⁸⁶ Hallinnon oikeusturva onkin määritelty kokonaisuudeksi, joka muodostuu sekä ennakkollisesta että jälkikäteisestä oikeusturvasta. Hallinnon oikeusturvan kehitys on ollut sen suuntaista, että hallintoviranomaisten vastuuta ennakkollisesta oikeusturvasta on jatkuvasti painotettu ja jälkikäteistä vastuuta oikeusturvasta vähennetty. Kehitys antaa oikeastaan sellaisen kuvan, että ennakkollinen oikeusturva kuvaa hallintoviranomaisen roolia siihen pisteeseen saakka, kunnes hallintopäätös on tehty, ja varsinainen jälkikäteinen oikeusturva on hallintotuomioistuinten hoidettavana.⁸⁷

⁸⁴ Jyränki 2000 s. 311.

⁸⁵ Mäenpää 2011 s. 1–2.

⁸⁶ Mäenpää 2003: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet s. 77.

⁸⁷ Halila & Aer 2011 s. 1–2.

Julkisen vallan käyttäjän vastuuta oikeusturvan edistämisestä on vaikea tutkia sillä usein se mitataan vasta tuomioistuimessa. Toisaalta yhtenä esimerkkinä tosiasiallisesta oikeusturvan edistämisestä voidaan pitää esimerkiksi tiettyjä valtion virkamieslain muutoksia, joiden tarkoituksena oli edistää virkamiesten oikeusturvaa. Lakimuutoksissa oli kyse siitä, että entinen virkamiesten valituskielto nimityspäätöksistä haluttiin poistaa. Hallituksen esityksessä (HE 181/2010) muutoksia perusteltiin nimenomaan sillä, että valituskiellon poistaminen edistää virkamiesten oikeusturvaa.⁸⁸ Nämä ennakkolliset edistämistoimet ovat esimerkillisiä, mutta tutkittaessa julkisen vallan käyttäjän virheitä ja laiminlyöntejä, on oleellista käydä läpi ne menettelysäännökset, joita tämän on noudatettava vastuunsa nojalla. Näitä ovat viranomaisen neuvontavelvollisuus, asianmukainen ja viivytysten käsittely, puolueettomuus ja esteellisyysäännökset, hyvän kielen käytön vaatimus, viranomaisten yhteistyö, käsittelyn julkisuus ja asianosaisen kuuleminen.

3.3.2 Neuvontaperiaate

Neuvontaperiaatteesta säädetään hallintolain 8 §:ssä. Sen mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin maksutta. Mikäli asia ei kuulu kyseisen viranomaisen toimivaltaan, on asiakas ohjattava toimivaltaiselle viranomaiselle. Tämä neuvontavelvollisuus koskee kaikkia asian käsittelyn käsittelyvaiheita, eli asian vireillepanoa, käsittelyä ja vireille tulon jälkeistä vaihetta. Neuvonnan antaminen koskee myös erilaisia viranomaisen tuottamia palveluita, kuten esimerkiksi sairaanhoitoa ja sosiaalihuoltoa. Palvelun toteuttajan on neuvottava, miten palvelua haetaan, miten se toteutetaan ja mitkä ovat asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet. Neuvontaa on annettava asianmukaisesti ja tasapuolisesti.⁸⁹

Hallituksen esityksessä uudeksi hallintolaiksi todettiin, että laillisuusvalvontaa koskevassa käytännössä neuvontavelvollisuutta on tulkittu hyvän hallinnon periaatteiden suuntaisesti siten, että sen on katsottu edellyttävän neuvontaa myös muissa kuin asian käsittelyyn välittömästi liittyvissä kysymyksissä, vaikka aikaisempi hallintomenettelylain 4 § ei tätä edellyttänytkään.⁹⁰ Edelleen nykyinen hallintolain 8 § :n mukainen neuvontavelvollisuus koskee vain hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä.

⁸⁸ HE 181/2010 useita sivuja, esimerkiksi s. 14.

⁸⁹ Mäenpää 2011 s. 97–101.

⁹⁰ HE 72/2002 s. 57–58.

Neuvonnan antamisella on kuitenkin myös rajansa. Ensinäkin neuvontaa annetaan tarpeen mukaan, mikä tarkoittaa sitä, että ensin arvioidaan kuinka yksilö voisi tosiasiassa itse selviytyä asian hoitamisessa ja millainen asia on luonteeltaan. Esimerkiksi yksinkertaisessa asiassa neuvonnan tarve on yleensä pienempi. Viranomaisen ei myöskään tarvitse laatia asiaa koskevia yleisiä selvityksiä tai katsauksia. Toiseksi neuvontaa antaa se viranomainen, jolla neuvontavastuu on, eli se, jonka tehtävänä asian käsittely tai palvelun toteuttaminen on.⁹¹

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat joutuneet ottamaan kantaa viranomaisten neuvonnan puutteellisuuteen. Tuoreessa tapauksessa oli kyse siitä, että viranomainen ei ollut vastannut kantelijan hyvitysvaatimukseen:

OKV 31.01.2012: Kantelija oli toimittanut kirjastopalvelujohtajalle hyvitysvaatimuksen koskien kirjojen seutuvarausmaksua. Kirjastopalvelujohtaja ei ollut vastannut kohtuullisessa ajassa hänelle esitettyyn hyvitysvaatimukseen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota menettelyyn ja totesi, että vaatimukseen olisi tullut vastata tai asia olisi pitänyt siirtää toimivaltaisen henkilön vastattavaksi.

Toisessa tapauksessa oli kyse neuvonnasta ja valitusosoituksen virheellisyydestä:

OKV 27.09.2011: Kantelija epäili kaivoveden laatunsa heikenneen kunnan suorittaman vesi- ja viemäriputken runkolinjan kaivamishankkeen vuoksi. Kantelija toimitti kunnan tekniselle lautakunnalle valituksen, jossa vaati kuntaa ja urakoitsijaa korvaamaan hänelle aiheutuneet kulut. Lautakunta hylkäsi valituksen ja oli antanut viimeisestä oikaisuvaatimusta koskevasta päätöksestä muutoksenhakuohjeen hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus ei kuitenkaan voinut tutkia vahingonkorvausvaatimusta, vaan se olisi tullut saattaa vireille käräjäoikeudessa.

Valitusosoituksen johdosta kantelijalle oli saattanut syntyä käsitys siitä, että kyseinen vahingonkorvausvaatimus olisi voitu tutkia hallinto-oikeudessa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnan huomiota siihen, että vastaisuudessa valitusosoituksen sisältöön tulisi kiinnittää tarkemmin huomiota.

Edellä mainituissa tapauksissa neuvontavelvollisuuden laiminlyönnistä seurasi ”vain” laillisuusvalvojan *huomion kiinnittäminen*, joka ei ole oikeudellinen seuraamus. Laillisuusvalvojilla on käytettävissään myös ankarampia toimenpiteitä, kaikkein ankarimpana syytteen nostaminen, mutta ne ovat harvinaisia. Laillisuusvalvojen keinoihin perehdytään syvällisemmin tutkimuksen

⁹¹ Mäenpää 2011 s. 99.

luvussa 6. Oleellista on se, että laillisuusvalvoja on huomionut viranomaisen virheellisen menettelyn, ja ottanut tähän kantaa.

Yksilön kannalta viranomaisen neuvontavelvollisuus on tärkeä mm. siksi, että hänellä on oikeus luottaa viranomaisen antamiin neuvoihin. Jos viranomainen on kuitenkin antanut lainvastaisen neuvon, ei sillä, tai toisella viranomaisella ole velvollisuutta noudattaa tätä neuvoa, sillä viranomaisen on noudatettava tarkoin lakia. Lainvastaisen neuvon antaminen voi johtaa virkavastuun tai vahingonkorvausvastuun toteutumiseen.⁹²

3.3.3 Asianmukainen ja viivytyksetön käsittely

Asianmukainen ja viivytyksetön käsittely taataan perustuslain 21 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn. Tämä perusoikeus on taattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

Asianmukainen käsittely on yksi keskeisin hyvän hallinnon osa. Julkisen vallan käyttäjän on siis noudatettava kunnollista hallintomenettelyä päätöstä valmisteltaessa ja tehtäessä sekä kohdeltava asiakasta hyvin julkista palvelua toteutettaessa. Tämä tarkoittaa sitä, että hallintotehtävät on suoritettava tehokkaasti, eli toiminnan on oltava ripeää ja tuloksellista, unohtamatta kuitenkaan kiinnittää huomiota riittävään vuorovaikutukseen asiakkaan kanssa. Kussakin käsiteltävässä asiassa on otettava huomioon sekä asian erityispiirteet että asiakkaan erityistarpeet.⁹³

Viivytyksetön käsittely tarkoittaa sitä, että viranomaisella on velvollisuus käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä (Hallintolain 23 §). Tämä viivytyksettömyys voi olla vaikea määritellä, sillä asiaan vaikuttaa aina esimerkiksi sen vaikeusaste ja käsittelyn vaatimat menettelyvaiheet. Viranomaisen olisi järjestettävä menettelytapansa niin, että joutuissa käsittely onnistuu. Viivytyksettömän käsittelyn toteutumisen arviointia on vaikea arvioida, sillä varsinaisia käsittelyn määräaikoja ei ole asetettu hallintolaissa. (Erityislainsäädännössä on määräaikoja, jotka koskevat

⁹² Mäenpää 2011 s.101.

⁹³ Mäenpää 2011 s. 75–76.

esimerkiksi lääkkeiden myyntilupaa tai hoitoon pääsyä.) Asianosaisella on kuitenkin oikeus saada pyydettyä arvio päätöksen antamisajankohdasta.⁹⁴

Ylimmät laillisuusvalvojat ja tuomioistuimet voivat arvioida viivytyksettömyyttä tapauskohtaisesti. Seuraavassa tapauksessa apulaisoikeuskansleri otti kantaa kansaneläkettä koskevan valituksen käsittelyyn:

AOK 22.10.2008 72/1/07: Kantelijan kansaneläkettä koskevaa valitusta oli käsitelty yli 19 kuukauden ajan. Apulaisoikeuskansleri teki sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan tarkastuksen, jossa ilmeni, että keskimääräinen valitusten käsittelyaika vuonna 2007 oli 13 kuukautta ja oli yhä edelleen pitenevässä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että käsittelyaika ei ollut oikeusturvan ja kansalaisten toimeentulon takaamisen kannalta hyväksyttävissä. Hän pyysi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä selvitystä viivytyksettömän käsittelyn turvaamiseksi, ja pyysi vielä tilanteen seuraamiseksi uutta lausuntoa seuraavan vuoden loppuun mennessä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on melko usein joutunut ottamaan kantaa oikeudenkäyntien käsittelyaikojen pituuteen Suomessa. Seuraavassa esimerkissä kansallinen oikeudenkäynti kokonaisuudessaan oli kestänyt melkein 5 vuotta, tapaus Launikari vs. Suomi:

EIT 05.10.2000: Launikari irtisanottiin kirkkohallituksen päätöksellä kirkon ulkomaanasiain keskuksen johtajan virasta 19.2.1987. KHO hylkäsi Launikarin valituksen asiasta 21.9.1987. Launikaria syytettiin irtisanomisen syyn tapahtumista raastuvanoikeudessa, joka hylkäsi syytteen 15.12.1988 ja samaan ratkaisuun päätyi hovioikeus 2.10.1990. KHO purki aiemman päätöksensä 29.1.1993, kumosi kirkkohallituksen päätöksen ja palautti asian sille. Kirkkohallitus teki uuden päätöksen 11.6.1993 ja ilmoitti muutoksenhakuosoitteeksi KHO:n, jonne Launikari myös valitti ja vaati virkaansa takaisin. KHO teki 1.3.1995 päätöksen, jossa se totesi, ettei kirkkohallitus ollut toimivaltainen irtisanoessaan Launikarin, joten irtisanomista ei ollut virallisesti tapahtunut. Lisäksi KHO ilmoitti, että hyvitysasiat ratkaisee tuomiokapituli.

Launikari valitti tuomiokapitulille ja vaati virkaansa ja menetettyjä ansioita korkoineen takaisin. Tuomiokapituli määräsi kirkkohallituksen suorittamaan Launikarille menetetyin palkan ja suorittamaan sitä siihen asti, kunnes Launikari saa virkansa takaisin tai hänen virkansa päättyy. Kumpikin osapuoli valitti asiasta KHO:hon joka ratkaisi asian 12.6.1996 ja pysytti tuomiokapitulin päätöksen muutoin paitsi koron osalta. Kirkkohallitus irtisanoi Launikarin

⁹⁴ Mäenpää 2011 s. 77–78.

virastaan, ja Launikari valitti tästä KHO:een 7.12.1995. KHO pysytti kirkkohallituksen päätöksen ratkaisullaan 12.6.1996.

Launikari valitti EIT:een kohtuuttoman kauan kestäneen asian johdosta. EIT otti asian tutkittavakseen siltä osin kuin se koskee sopimuksen ratifioinnin jälkeistä aikaa eli 17.10.1991–12.6.1996. EIT totesi, että asian monimutkaisuus tai valittajan käytös eivät selitä käsittelyn pitkää kestoja, mutta mikään yksittäinen prosessi ei ollut kestoaltaan EIS 6 artiklan vastainen. Viivytykseen on kuitenkin vaikuttanut kirkkohallituksen antama virheellinen valitusosoitus, ja asian käsittely kokonaisuudessaan on ollut kohtuuttoman pitkä (4v 8kk). EIT:n mukaan työsuhdetta koskevat riidat ovat luonteensa vuoksi sellaisia, että ne olisi käsiteltävä joutuisasti. EIT määräsi valittajalle suoritettavaksi korvauksena muusta kuin taloudellisesta vahingosta 20 000 FIM sekä oikeudenkäyntikuluista Suomessa 20 000 FIM ja Strasbourgissa 10 622 FIM.

Vuonna 2010 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi oikeutta kohtuullisessa ajassa tapahtuvaan oikeudenkäyntiin loukatun Suomessa seitsemässä tapauksessa. Pisimmät kaksi oikeudenkäyntiä olivat kestäneet noin 8 vuoden ajan. EIT määräsi näissä tapauksissa valtion korvaamaan vahingonkorvausta kummallekin 3000e ja lisäksi oikeudenkäyntikulut.⁹⁵

3.3.4 Puolueettomuuden vaatimus ja esteellisyysäännökset

Viranomaisen toimien on oltava hallintolain 6 §:n mukaan puolueettomia. Puolueettomuuden taustalla on vaatimus julkishallinnon lainmukaisesta toiminnasta ja riippumattomuudesta. Puolueettomuuteen liittyy sekä subjektiivinen että objektiivinen näkökulma. Subjektiivisen näkökulman kannalta hallintopäätöksen tekijän toimintaan eivät saa vaikuttaa tämän omat henkilökohtaiset tavoitteet tai sidonnaisuudet. Objektiivinen näkökulma merkitsee taas sitä, että puolueettomuus yleisenä vaatimuksena korostaa kansalaisten luottamusta asioiden käsittelyn objektiivisuuteen. Puolueettomuutta turvataan lainsäädännössä esteellisyysäännöksiin, sivutoimikiellolla sekä rikoslaissa virkarikossäännöksiin.⁹⁶ Virkarikoksia käsitellään seuraavassa virkavastuuta koskevassa luvussa.

Hallintolain 28 §:ssä määritellään kuusi erillistä esteellisyysperustetta sekä niitä täydentävä esteellisyttä koskeva yleislauseke. Virkamies on esteellinen, mikäli hän tai hänen läheisensä on

⁹⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus vuodelta 2010 s. 54.

⁹⁶ Mäenpää 2011 s. 79.

kyseisessä asiassa asianosainen tai jos hän tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa tai jos hän tai hänen läheisensä voi saada erityistä hyötyä tai vahinkoa asian ratkaisusta. Virkamies on esteellinen myös, jos hän on palvelussuhteessa tai asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, tai jos hän tai hänen läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Virkamies on esteellinen jos hän tai hänen läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan. 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa täsmennetään vielä, että virkamies on esteellinen jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta syystä vaarantuu.

Esteellisyys syntyy lähes poikkeuksetta jo siitä syystä, että virkamiehen läheinen on asianosainen kyseisessä asiassa. 28 §:n toisessa momentissa luetellaan, ketkä ovat virkamiehen läheisiä. Ensinäkin virkamiehen puoliso, lapsi, lapsenlapsi, sisarus, vanhempi samoin kuin muuten erityisen läheinen henkilö tai tämän puoliso on virkamiehen läheinen lain tarkoittamassa mielessä. Lisäksi virkamiehen vanhempien sisarus sekä tämän puoliso, näiden lapset tai virkamiehen entinen puoliso, virkamiehen puolison lapsi, lapsenlapsi, sisarus, vanhempi ja isovanhempi samoin kuin tämän puoliso sekä virkamiehen puolison sisarusten lapset ovat läheisiä lain tarkoittamalla mielessä. Läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisuokulaista. Puolisolla tarkoitetaan avio- sekä avioliitonomaisia olosuhteista sekä rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä.

Hallintolain 29 §:n mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään, mutta monijäsenisen toimielimen jäsenen tai esittelijän esteellisyydestä päättää toimielin. Tällaiseen päätökseen ei saa hakea oikaisua eikä muutosta valittamalla.

Kuntalaissa esteellisyydestä säättää kuntalain 52 §. Myös kuntalain mukaan esteellisen on itse ilmoitettava esteellisyydestään. 52 §:n mukaan valtuustossa valtuutettu on esteellinen käsittelemään sellaista asiaa, joka koskee häntä tai hänen läheistään. Muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa mitä hallintolaissa säädetään. Kuntalain 52 § pykälä sisältää yhden merkittävän poikkeussäännöksen, jonka mukaan palvelussuhde kuntaan ei tee kunnan viranhaltijaa tai työntekijää esteelliseksi asiassa, jossa kunta

on esteellinen. Tämä mahdollistaa esimerkiksi sen, että kunnan rakennustarkastaja voi käsitellä kunnan hakemaa rakennuslupaa.⁹⁷

Mikäli esteellinen virkamies ei ilmoita esteellisyydestään, ja osallistuu tällaisen asian käsittelyyn, voivat esteellisyyden oikeusvaikutukset toteutua jälkikäteen. Esteellisyyden huomioitta jättäminen on menettelyvirhe, ja se voi johtaa muutoksenhakuun ja päätöksen kumoamiseen. Esteellisyys menettelyvirheenä on vakava, sillä se voi aiheuttaa jopa sinänsä lainmukaisen päätöksen kumoamisen, ja virkamies voidaan saattaa virkavastuuseen.⁹⁸

KHO 14.5.2008 T 1145: Osakeyhtiö oli pyytänyt kaupungilta takausta, sijoitusta tai pääomalainaa. Yhtiön hallitukseen kuului kaupunginjohtaja X sekä kaupunginhallituksen jäsen Y. Kun kaupunki alkoi käsitellä rahoitusasiaa, X ja Y eivät enää kuuluneet yhtiön hallitukseen, ja he osallistuivat asian käsittelyyn. He eivät olleet enää esteellisiä hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella, mutta heidän aikaisempi jäsenyytensä aiheutti esteellisyyden 28 §:n 1 momentin 7 kohdan perusteella. Kuntalain 52 §:n 2 momentin perusteella he olivat esteellisiä osallistumaan asian valmisteluun kaupunginhallituksessa. Valtuuston päätös myöntää yhtiölle pääomalainaa oli syntynyt kuntalain 90 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla virheellisessä järjestyksessä.

3.3.5 Hyvän kielen käytön vaatimus

Hallinnossa velvoittaa myös hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §), jonka mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Perustuslain 17 §:n mukaan jokaisella on oikeus asiassaan käyttää tuomioistuimessa ja hallintoviranomaisessa omaa kieltään (suomea tai ruotsia). Omalla asialla ei tarkoiteta ainoastaan hallintopäätöksiä tai tuomioita, vaan myös julkisen palvelun toteuttamiseen liittyvää asiointia. Hallintolain 26 § määrittelee täsmällisemmin esimerkiksi vammaisen henkilön oikeudesta saada tulkitsemis- ja käännösapua. Tarkemmin kieliasioista säättää kielilaki.⁹⁹

⁹⁷ Mäenpää 2011 s. 82.

⁹⁸ Mäenpää 2011 s. 91.

⁹⁹ Mäenpää 2011 s. 93.

3.3.6 Viranomaisten yhteistyö ja virka-apu

10 § mukaan viranomaisilla on myös velvollisuus avustaa toista viranomaista tämän pyynnöstä sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Tehokas ja asianmukainen viranomaistyö parantaa hallintotoiminnan laatua ja tehokkuutta. Kaikkein keskeisintä viranomaistoiminnan yhteistyötä on yhteistyö joka koskee asioiden selvittämistä.¹⁰⁰

Hallinnon lainalaisuusperiaate saattaa asettaa viranomaisten yhteistyölle tiettyjä rajoituksia. Tämä tarkoittaa sitä, että toinen viranomainen ei saa antaa toiselle viranomaiselle oikeutta julkisen vallan käyttöön vain asian selvittämiseen vedoten. Se ei siis voi siirtää toimivaltaansa toiselle vain yhteistyön perusteella. Yhteistyö ei myöskään oikeuta rikkomaan salassapitoa tai tietosuojaa koskevia säännöksiä.¹⁰¹

3.3.7 Hallinnon julkisuus

Hallinnon julkisuutta voidaan tarkastella moniulotteisesti. Ensinäkin voidaan puhua *käsittelyn julkisuudesta*: Perustuslain 21 §:n mukaan käsittelyn julkisuus on yksi niistä hyvän hallinnon takeista, jotka turvataan lailla. Käsittelyn julkisuudella tarkoitetaan sitä, että kenellä tahansa on oikeus olla läsnä ja seurata asian käsittelyä.

AOK 31.01.2011: Hovioikeus oli päättänyt oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun (30.3.2007/370) 15 §:n 1 momentin nojalla, että asian suullinen käsittely toimitetaan kokonaan yleisön läsnä olematta. Hovioikeus perusteli ratkaisuaan sillä, että asiassa esitettiin salassa pidettäväksi säädettyjä oikeudenkäyntiasiakirjoja.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 15 §:ssä oli ainoastaan 1 momentti, jossa oli 7 kohtaa. Hovioikeus oli tosiasiallisesti soveltanut pykälän kolmatta kohtaa, mutta ei ollut maininnut eikä perustellut asiaa.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että hovioikeus oli sinänsä perusteluissaan tuonut esiin perusteen, jonka vuoksi suullinen käsittely pidettiin kokonaan yleisön läsnä olematta ja

¹⁰⁰ Mäenpää 2011 s. 105.

¹⁰¹ Mäenpää 2011 s. 105–106.

sovellettavan lainkohdan, johon päätös perustui. Päätöksen lainmukaisuuden arviointia silmällä pitäen perustelut eivät kuitenkaan olleet riittävät. Perusteluissa olisi tullut vähintäänkin huolellisesti ilmoittaa sovellettava nimenomainen säännös ja yksilöidysti säännöksen soveltamisen edellyttämät seikat. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että hovioikeuden suljettua käsittelyä koskevat perustelut olivat puutteelliset.

Edellä maintusta huolimatta lähtökohtana hallintoasioissa on ollut, että viranomaistoiminta ei ole julkista sen käsitellessä yksittäistä hallintoasiaa. Hallintolain 24 §:n mukaan hallintoasia käsitellään julkisesti vain, jos niin on säädetty tai erityisen säännöksen nojalla päätetty. Käytännössä käsittely voi olla julkista vain silloin, jos asiaa käsitellään suullisesti¹⁰². Vaikka hallintoasiat yleensä käsitellään kirjallisesti, ja näin ollen käsittely ei ole julkista, viranomaisilla on kuitenkin velvollisuus toteuttaa julkisuutta, ja tämä edellyttää julkiselta vallalta erilaisia toimia.¹⁰³

Hallinnon julkisuusperiaate toteutuu lähinnä asiakirjojen ja muiden tallenteiden julkisuutena. Lähtökohtana on asiakirjajulkisuus: asiakirjat ovat julkisia, ellei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.¹⁰⁴ Rajoituksista säädetään tarkemmin julkisuuslaissa (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621), jota sovelletaan viranomaisiin ja muihin julkista tehtävää hoitaviin sekä julkista valtaa käyttäviin henkilöihin. Rajoitukset koskevat lähinnä sellaisia asiakirjoja, jotka saattavat vaarantaa joko yleisen turvallisuuden tai muun yleisen edun tai koskevat yksityisen henkilön yksityisyyttä.

Viranomaisten toiminnan julkisuutta edustaa myös seuraava tapaus:

OKA 15.10.2004: Ulkomaalainen henkilö oli hakenut jatko-oleskelulupaa sillä perusteella, että hän on avioliitossa Suomen kansalaisen kanssa. Ulkomaalaisvirasto oli hakemuksen johdosta pyytänyt ulkomaalaispoliisia kuulemaan hakijaa ja tämän vaimoa. Kuulemisen suorittanut poliisivirkkamies oli kuulemisen jälkeen laatinut pöytäkirjoista erillisen asiakirjan, johon hän oli kirjannut omia havaintojaan ja tulkintojaan kuultavista ja kuulemistilanteesta "taustatiedoksi" Ulkomaalaisvirastolle, josta se oli valituksen johdosta siirtynyt hallinto-oikeudelle ja edelleen

¹⁰² HE 72/2002 s. 75.

¹⁰³ Mäenpää 2011 s. 171.

¹⁰⁴ Mäenpää 2011 s. 173.

korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Asiakirjaa ei sen päällä olevan erillisen paperin merkintöjen mukaan ollut tarkoitettu asianosaisten nähtäväksi vaan ainoastaan viranomaiskäyttöön.

Asianosaiset olivat saaneet tiedon muistiosta vasta käydessään tutustumassa asiakirjoihin korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jossa oleskelulupa-asiaa koskeva valituslupahakemus oli vireillä. Kantelijan näkemyksen mukaan kyseinen muistio oli kirjoitettu epäasialliseen ja loukkaavaan sävyyn, ja se oli vaikuttanut päätöksenteossa kielteisesti.

Poliisilaitoksen selvityksen mukaan kyse oli ns. tutkintamuistiosta, joka ei ole viranomaisen asiakirja eikä siinä olevat tiedot ole julkisia. Luonteensa johdosta tutkintamuistion tiedot eivät poliisilaitoksen mukaan ole normaalisti myöskään asianosaisjulkisia.

Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että ko. muistion tekstistä ilmenee sen olleen tarkoitettu Ulkomaalaisviraston virkamiesten tietoon asian käsittelyn taustatiedoksi. Tarkoitus ei ole ollut, että se jäisi poliisin sisäiseen käyttöön muistiinpanoksi tai muuksi valmisteluaineistoksi, kun se on toimitettu eteenpäin hakemusta käsittelevälle ja asiassa päätöksen tekevälle viranomaiselle. Kyseistä muistiota on näin ollen pidettävä viranomaisen asiakirjana, joka on asianosaisjulkinen.

Muistion sisällön osalta oikeuskansleri totesi asianmukaisen kielenkäytön vaatimuksen sitovan virkamiestä riippumatta siitä, missä ja kenen kanssa tietoja käsitellään tai vaihdetaan ja onko asiakirja tarkoitettu asianosaisten nähtäväksi vai ei. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan muistiossa esitetyt havainnot, tulkinnat ja käsitykset oli ilmaistu enimmäkseen asianmukaisuuden rajoissa pysyvästi. Asianmukaista ja hyvien tapojen mukaista ei sen sijaan ollut se, että muistioon oli kirjattu ylös tulkin saama vaikutelma hakijan henkisestä terveydentilasta.

Muistion laatinut poliisivirkamies näytti asiassa saadun selvityksen perusteella toimineen poliisilaitoksen tavan mukaisesti ja siinä käsityksessä, etteivät kyseisenlaiset muistiinpanot ole asianosaisjulkisia. Asiassa ei ollut ilmennyt aihetta epäillä virkamiehen tahallisesti halunneen toimia virkavelvollisuuksiensa tai ohjeiden vastaisesti. Sisäasiainministeriön kantelun johdosta antaman lausunnon mukaan ohjeistus julkisuuslain soveltamisesta poliisitoiminnasta on valmisteilla. Ottaen huomioon nykyisen ohjeistuksen puutteellisuuden oikeuskansleri katsoi riittäväksi toimenpiteekseen tässä tapauksessa ilmoittaa käsityksensä noudatetun käytännön oikeellisuudesta sisäasiainministeriön poliisiosastolle, kyseiselle poliisilaitokselle ja ulkomaalaispoliisille sekä asianomaiselle poliisivirkamiehelle.

3.3.8 Asianosaisen kuuleminen

Perustuslain 21 §:n mukaan yksi keskeisin hyvän hallinnon tae on asianosaisen kuuleminen. Velvollisuus kuulla asianosaista korostaa ennakkollista oikeussuojaa, ja sen voidaan myös katsoa rajoittavan julkista vallan käyttöä.¹⁰⁵ Viranomaisen velvollisuus on samalla yksilön oikeus: oikeus tulla kuulluksi. Kuulemisvirhe on olennainen menettelyvirhe ja myös ylimääräisen muutoksenhaun purkuperuste.¹⁰⁶

Kuulemisperiaate takaa asianosaisen kaksi asiaa: oikeuden tulla kuulluksi ja oikeuden saada tieto hänen koskevassa asiassa ratkaisuun liittyvistä asioista.¹⁰⁷ Asianosaisen kuulemisesta on yleissäännös hallintolain 34 §:ssä. Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisua varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Hallintolain yleissäännöksen lisäksi erityislaeissa on paljon kuulemissäännöksiä.¹⁰⁸ Seuraavassa Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa sovellettiin hallintolainkäyttölain 34 §:ää, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ja asiaa koskevaa erityislakia (Laki Patentti- ja rekisterihallituksen valitusasioiden käsittelystä 6 § 1 ja 2 mom.):

KHO 24.06.2010 T 1581: Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) valituslautakunta oli ratkaissut asian hyödyllisyysmallioikeuden haltijan eduksi tämän valituslautakunnalle vastaselityksensä liitteenä toimitettujen uusien suojavaatimusten perusteella kuulematta näiden johdosta vastapuolta.

Vaikka valituslautakunnassa suoritettavaa kuulemistä koskeva erityissäännös ei sanamuotonsa mukaan edellyttänyt edes vastaselityksen hankkimista, oli säännöksen viittauksella lailliseen oikeudenkäyntijärjestykseen kuitenkin viitattu myös hallintolainkäyttölain kuulemissäännöksiin. Niitä Euroopan ihmisoikeussopimuksen valossa tulkittaessa on katsottu, ettei lainkäyttöviranomainen saa antaa asianosaisen kannalta kielteistä päätöstä ilman, että tätä on kuultu kaiken sellaisen tuomioistuimelle toimitetun selvityksen johdosta, jolla saattaa olla vaikutusta asian lopputulokseen. Asiassa oli siten tapahtunut kuulemisvirhe.

Koska yhtiöllä kuitenkin oli ollut mahdollisuus ilmaista käsityksensä kysymyksessä olevista suojavaatimuksista valittaessaan KHO:een ja hyödyllisyysmallioikeuden haltija oli esittänyt KHO:ssa uudet suojavaatimukset, joista vastapuoli oli saanut lausua ja joiden pohjalta asia tuli

¹⁰⁵ Kulla 2008 s. 218.

¹⁰⁶ Kulla 2008 s. 60.

¹⁰⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010 s. 86.

¹⁰⁸ Kulla 2008 s. 218–219.

KHO:ssa ratkaistavaksi, asiassa ei ollut kuulemisvirheestä huolimatta aihetta kumota valituslautakunnan päätöstä ja palauttaa asiaa valituslautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Kuulemisperiaatteen noudattamiseen sisältyy se, että itse kuulemismenettelyn on täytettävä laissa säädetyt vaatimukset. Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa vuodelta 2010 oikeusasiamies otti esille muutamia vuoden aikana ilmi tulleita kuulemisvirheitä. Lainvastaiseksi menettelyksi katsottiin mm. tilanne, jossa ulkomailla asuva vastaaja ei ollut saanut tietoa oikeudenkäynnistä, jossa hänen isyytensä oli vahvistettu ja hänen maksettavakseen oli määrätty elatusapu. Toisessa tapauksessa työvoimatoimisto oli tehnyt virheen koskien eräitä päivämäärämerkintöjä, eikä työvoimatoimistossa oltu huomattu kantelijan vastausta selvityspyyntöön. Kolmannessa tapauksessa oikeusasiamies katsoi, että rakennusviraston päällikön ja lupa-asian käsitelleen arkkitehdin olisi tullut kuulla rakennuspaikkana olleen siirtolapuutarhapalstan vastapäätä olevia ja viereisten palstojen haltijoita toimenpidelupahakemusten johdosta.¹⁰⁹

3.4 Esittelijän vastuusta

Suomen perustuslain 118 §:n toisen momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Esittelijä on henkilö, jonka tehtävänä on esitellä hallintoasia. Esittelijä käyttää tehtävässään julkista valtaa, ja hän toimii virkavastuulla.¹¹⁰

Esittelijän on tehtävä lainmukainen ratkaisuehdotus asiassaan, ja häntä sitoo ns. objektiivinen vastuu (ankara vastuu): vastuu syntyy tahallisuudesta tai tuottamuksesta riippumatta, ellei hän jätä päätökseen eriävää mielipidettään. Eriävän mielipiteen sisällön on liityttävä nimenomaisesti lainvastaiseen kohtaan. Mielenkiintoista on se, että vaikka esittelijä jättäisi eriävän mielipiteensä ja näin ollen vapautuisi erityisestä esittelijän vastuusta, voi hänelle kuitenkin jäädä yleinen virkavastuu asian valmistelusta niiltä osin, kuin hän on niistä vastuussa.¹¹¹

¹⁰⁹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010 s. 86.

¹¹⁰ Parviainen 2010 s. 124–125.

¹¹¹ Parviainen 2010 s. 128–129.

3.5 Menettelyvirheiden vaikutukset

Menettelyvirhe tarkoittaa päätöksentekoa edeltävässä tai asian käsittelyssä tapahtunutta virhettä¹¹², eli mikäli hallintoasiassa rikotaan oikeudellisia menettelysäännöksiä, on kyseessä menettelyvirhe. Menettelyvirhe tarkoittaa sitä, että päätös on oikeudellisesti pätemätön, sillä asianosainen voi saada päätöksen kumottua tekemällä oikaisuvaatimuksen tai valituksen.¹¹³ Viranomaisen voi siis ratkaista asian uudelleen menettelyvirheen johdosta.¹¹⁴ Yleisimpiä menettelyvirheitä ovat esteellisen henkilön osallistuminen asian käsittelyyn, asianosaisen kuulemisen laiminlyönti ja päätöksen sisällön tai perustelujen puutteellisuus.¹¹⁵

Viranomaisen päätöksestä voidaan valittaa sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Yleensä menettelyvirheet käsitellään hallinto-tuomioistuimissa ja yleiset tuomioistuimet käsittelevät hallintomenettelyn lainmukaisuutta vain vahingonkorvausasioissa tai virkasyyteasioissa. Myös ylimmät hallintoviranomaiset voivat päätöksissään puuttua menettelyoikeudellisiin kysymyksiin. Ylikansalliset tuomioistuimet voivat myös osaltaan puuttua hallintomenettelyn oikeudellisuuteen, mikäli asianosainen on ensin käyttänyt kaikki kotimaiset oikeussuojakeinot.¹¹⁶

¹¹² Mäenpää 2011 s. 213.

¹¹³ Kulla 2008 s. 60.

¹¹⁴ Mäenpää 2011 s. 213.

¹¹⁵ Mäenpää 2011 s. 213.

¹¹⁶ Kulla 2008 s. 57–58.

4 Julkisen vallan käyttäjän rikosoikeudellinen vastuu

4.1 Rikosoikeudellinen vastuu - virkavastuun perusta

Virkasuhteessa oleva henkilö on usein se henkilö, jolla on oikeus käyttää julkista valtaa. Julkisen vallan käyttö on paitsi tiukasti lakiin sidottua, myös vain tiettyjen henkilöiden erityisoikeus. Tähän erityisoikeuteen liittyy myös eräänlainen tehostettu ja laajennettu oikeudellinen vastuu: virkavastuu. Virkavastuu tarkoittaa julkisen vallan käyttäjän rikosoikeudellista vastuuta. Se, että tällainen rikosoikeudellinen virkavastuu on luotu julkista vallan käyttäjää varten, rangaistusuhalla, on omiaan edistämään vallan käytön luotettavuutta ja objektiivisuutta. Sanotaan, että kyseessä on tavanomaista oikeudellista vastuuta laajempi vastuu, mm. siksi, että vastuun kynnyks on matalampi. Jo pienikin virhe vallan käytössä voidaan todeta tuottamukselliseksi virkavelvollisuuden rikkomiseksi. Kuin julkisen vallan käyttö, niin myös virkavastuu perustuu aina lakiin. Rikoslain ja vahingonkorvauslain säännökset määrittelevät tarkemmin virkavastuun perusteet ja sääntelevät yksityiskohtaisesti sen toteuttamismuotoja. Virkavastuusta on myös säännöksiä valtion virkamieslaissa (19.8.1994/750) ja eräissä erityislaeissa.¹¹⁷

Rikosoikeudellinen virkavastuu edellyttää virkamieheltä sellaista tekoa, joka on säädetty lailla rangaistavaksi. Tällöin kyseessä on virkarikos. Virkarikoksista säädetään rikoslaissa (19.12.1889/39). Tilastoissa Suomi kuuluu vähiten korruptoituneiden maiden joukkoon, ja virkarikosten määräkään ei ole kovin suuri. Niistä virkarikoksista, joita kuitenkin tapahtuu, suurin osa on tuottamuksellisia virkarikoksia, jotka kohdistuvat joko suoraan kansalaisiin tai ainakin heikentävät kansalaisten luottamusta virkatoimintaan¹¹⁸.

Rikoslain 40 lukua (8.9.1989/792) on ajantasaistettu useaan kertaan. Tällä hetkellä se sisältää yhteensä yhdeksän lailla rangaistavaksi säädettyä virkarikosta. Nämä ovat lahjuksen ottaminen (1§), törkeä lahjuksen ottaminen (2§), lahjusrikkomus (3§), lahjuksen ottaminen kansanedustajana (4§), törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana (4 a§), virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen (5§), virka-aseman väärinkäyttäminen (7§)¹¹⁹,

¹¹⁷ Bruun, Mäenpää, Tuori 1995 s. 211.

¹¹⁸ Parviainen 2010 s. 31.

¹¹⁹ 6 § on kumottu lailla 21.5.1999/625.

törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen (8§), virkavelvollisuuden rikkominen (9§) sekä tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen (10§).

Vanhan suomen hallitusmuodon 93 §:n mukaan virkamies vastasi toimistaan ja laiminlyönneistään. Nykyisessä Suomen perustuslaissa sama asia mainitaan 118 §:ssä, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta, ja on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. 118 §:n 3 momentti tähdentää, että jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

4.2 Rikosoikeudellisen virkavastuun piiri

Hallituksen esityksessä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi 118 §:n perusteluiden kohdalla sanotaan, että vastuu virkatoimista ulotetaan tämän säännöksen avulla koskemaan virkamiesten ohella myös muita julkista tehtävää hoitavia¹²⁰, joten yksilön oikeus vaatia julkista tehtävää hoitavaa rangaistukseen tai tämän toimenpiteiden johdosta vahingonkorvausta ei siten olisi riippuvainen siitä, onko jonkin julkisen tehtävän hoitaminen uskottu virkamiehelle vai viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Hallituksen esityksessä rikosoikeuden soveltamisalaa koskevan lainsäädännön uudistamisesta todetaan, että virkamiesasema voi perustua myös vain tehtävän laatuun. Virkamiehiä ovat myös henkilöt, jotka lain, asetuksen tai niiden nojalla annetun määräyksen perusteella käyttävät julkista valtaa.¹²¹ Määrävänä tekijänä virkavastuun toteutumisessa on siis julkisen vallan käyttö. Vanhemmista rikoslain esitöistä ilmenee, että hallituksen esityksessä (HE 58/88) on aiemmin ensin ehdotettu kriteeriksi julkisen tehtävän hoitamista, mutta sen katsottiin ulottuvan liian laajalle, kuten valtion takaaman lainan tekniseen maksatukseen. Lakivaliokunta korvasi käsitteen (LaVM 7/89) ”julkisen vallan käytöllä”.¹²²

¹²⁰ HE 1/1998 s. 172.

¹²¹ HE 1/1996 s. 20.

¹²² Viljanen 1990 s. 30.

Rikoslain 40 luvun 11§ täsmentää mitä laissa tarkoitetaan virkamiehellä, julkista luottamustehtävää hoitavalla henkilöllä, julkisyhteisön työntekijällä, ulkomaisella virkamiehellä ja julkista valtaa käyttävällä henkilöllä. Virkamiehiä ovat henkilöt, jotka ovat virkasuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan tai kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteistyöelimeen, eduskuntaan, valtion liikelaitokseen tai evankelis-luterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan tai sen seurakuntaan tai seurakuntien yhteistoimintaelimeen, Ahvenanmaan maakuntaan, Suomen Pankkiin, Kansaneläkelaitokseen, Työterveyslaitokseen, kunnalliseen eläkelaitokseen, Kuntien takauskeskukseen tai kunnalliseen työmarkkinalaitokseen. Julkista luottamustehtävää hoitavia henkilöitä ovat kunnanvaltuutetut ja muut yleisillä vaaleilla valitut julkisyhteisön edustajiston jäsenet paitsi kansanedustajat, julkisyhteisön tai laitoksen toimielimen, kuten valtioneuvoston, kunnanhallituksen, lautakunnan, johtokunnan, komitean, toimikunnan ja neuvottelukunnan, jäsentä sekä muuta mainitun julkisyhteisön tai laitoksen luottamushenkilöt. Julkisyhteisön työntekijällä tarkoitetaan henkilöä, joka on työsopimussuhteessa julkisyhteisöön tai laitokseen taikka yliopistoon. Ulkomaisella virkamiehellä tarkoitetaan henkilöä, joka on nimitetty tai valittu vieraan valtion tai julkisen kansainvälisen järjestön, toimielimen tai tuomioistuimen hallinnolliseen tai oikeudelliseen virkaan tai tehtävään tai joka muuten hoitaa julkista tehtävää vieraan valtion tai julkisen kansainvälisen järjestön, toimielimen tai tuomioistuimen puolesta. Julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan myös sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua edellä mainitunlaisen päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai –ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla.

4.3 Julkisen vallan käyttäjän virkarikokset

4.3.1 Lahjusrikokset

Julkisen vallan käyttäjä ei saa ottaa vastaan lahjuksia. Lahjusten ottaminen virkamiehenä tai kansanedustajana on rikoslain 40 luvun 1,2,3,4 ja 4 a §:ien mukaan virkarikos, josta seuraa rangaistus. Tämä korostaa suomalaisten käsitystä luotettavasta ja lainmukaisesta

viranomaistoiminnasta. Suomessa lahjusrikokset ovat olleet perinteisesti laajalti kriminalisoitu, mutta joitakin muutoksia lakiin on tehty myöhemmin. Vuonna 2002 laki ulotettiin koskemaan myös kansanedustajia, joita se ei aiemmin koskenut. Tätä muutosta pohjusti Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus, joka koskee nimenomaan lahjontaa. Mielenkiintoista lainsäädäntömme kannalta on se, että Suomessa kansanedustajat eivät lain mukaan ole virkamiehiä, eivätkä täten voi syyllistyä virkarikokseen. Tästä syystä kansanedustajan lahjusrikoksista on säädetty erillisellä pykälällä.¹²³

Lahjusten ottaminen on kielletty virkamiehiltä myös valtion virkamieslaissa, jonka 15 §:n mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen. Myös lain kunnallisesta viranhaltijasta 17 §:n 3 momentti kieltää viranhaltijaa vaatimasta, vastaanottamasta tai hyväksymästä sellaista taloudellista tai muuta etua, josta säädetään rikoslain 40 luvussa.

Laki ei määrittele tarkoin lahjuksen rahallista arvoa, ja joskus virkamiehen voi olla vaikea ymmärtää missä kulkee hyväksyttävyyden raja. Se mikä on toiselle etu, ei välttämättä ole sitä toisen mielestä. Vaikka virkamiehellä olisi jo esimerkiksi kyseinen esine (tai muu lahjukseksi tarkoitettava esine), ei sen tulisi olla merkityksellistä. Lahjuksen arvoa tuleekin arvioida objektiivisesti.¹²⁴ Pääperiaate on se, että virkamies ei saa pyytää eikä ottaa vastaan itselleen eikä toiselle lahjaa, tai muutakaan oikeudetonta etua, jos se voi vaikuttaa virkamiehen toimintaan virkatehtävässään.¹²⁵

Rikoslain 40 luvun 1 §:n mukaan lahjuksen ottaminen on kyseessä silloin, jos virkamies pyytää etua itselleen tai toiselle. Rangaistus tästä on rikoslain mukaan sakko tai vankeutta enintään 2 vuotta. Lisäksi viranhaltija voidaan tuomita viraltapantavaksi, jos hänet todetaan ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä. 40 luvun 2 §:n mukaan törkeä lahjuksen ottaminen on kyseessä silloin, jos virkamies asettaa lahjuksen saamisen ehdoksi toiminnalleen, taikka jos hänen tarkoituksenaan on toimia lahjan vuoksi virkavelvollisuuksiensa vastaisesti tai aiheuttaen toiselle vahinkoa tai haittaa. Tapaus on törkeä myös jos se kokonaisuutena arvioiden todetaan törkeäksi, tai jos lahjuksen arvo on huomattavan suuri. Tästä rangaistuksena rikoslain mukaan on vankeutta vähintään 4 kk ja enintään 4 vuotta sekä viraltapano. 3 §:n mukaan lahjuksen ottamisen muodoista lievin on lahjusrikkomus, jossa ei ole kyseessä välttämättä pyrkiminen vaikuttaa virkamiehen toimintaan, mutta joka

¹²³ Parviainen 2010 s. 32

¹²⁴ Viljanen 1990 s. 86.

¹²⁵ Parviainen 2010 s. 34.

kuitenkin voi heikentää viranomaistoiminnan luotettavuutta. Tästä rangaistuksena on sakko tai vankeutta enintään 6 kk.

Kuten jo yllä totesimme, kansanedustajia koskevat rikoslain 40 luvun seuraavat pykälät 4 ja 4 a on lisätty myöhemmin. Ensinäkin, vuonna 2002 lakiin lisättiin 4 § (12.7.2002/604), jonka mukaan kansanedustaja voidaan tuomita lahjuksen ottamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään 4 vuodeksi, jos tämä pyytää tai ottaa vastaan lahjan tai muun oikeudettoman edun ja lupaa toimia edun vuoksi edustajantoimessaan jonkin eduskunnassa käsiteltävänä olevan tai käsiteltäväksi tulevan asian päättämiseksi tietyllä tavalla. Tämä pykälä kuitenkin korvattiin vuonna 2011 (10.6.2011/637), ja nykyisen 4 §:n mukaan mikäli kansanedustaja pyytää tai ottaa vastaan oikeudettoman edun, ja toimiakseen tai jättääkseen toimimatta edun vuoksi edustajantoimessaan tietyllä tavalla taikka palkkiona sellaisesta toiminnasta ja teko on omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen, hänet on tuomittava lahjuksen ottamisesta kansanedustajana sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Lahjuksen ottamisena kansanedustajana ei pidetä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena ole 1 momentin kiertäminen. Pykälään on siis lisätty lauseke vaalirahoituksesta, ja toisaalta myös maksimirangaistusta on pienennetty puoleen. Myös kohta *teko on omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta* on lisätty vasta nyt.

Lahjusten ottamisen rangaistavuudessa on keskeistä muutamia seikat. Ensinäkin, edun arvo ei ole välttämättä ratkaiseva tekijä, mutta mitä suurempi sen arvo on, sitä todennäköisemmin sen katsotaan vaikuttavan virkamiehen toimintaan. Toiseksi, syyllistyminen lahjuksen ottamiseen ei edellytä sitä, että virkamies on ottanut sen vastaan virkamiehen roolissaan virkatehtäviään hoitaessaan, vaan luonnollisesti virkamies voi ottaa lahjuksia vastaan myös ”ei-virassaan”, yhtäläillä ne voivat vaikuttaa tämän toimintaan. Kolmanneksi lahjuksen ottamisesta rankaiseminen yleensä edellyttää sitä, että lahjuksen saajalla on tietty yhteys niihin päätöksiin, jotka koskevat etuuden antajaa. Jokainen lahjusepäily harkitaan tapauskohtaisesti, ja tietenkin riippumatta siitä, pitääkö lahjuksen saaja tekoaan rikoksena.¹²⁶ Myös lahjuksen antaminen on rikos rikoslain 16 luvun mukaan.

¹²⁶ Parviainen 2010 s. 34–36.

4.3.2 Virkasalaisuuden rikkominen

Rikoslain 40 luvun ensimmäiset 4 pykälää koskivat lahjusrikoksia. 5 pykälä (12.7.2002/604) sen sijaan koskee virkasalaisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista. 5 pykälän mukaan mikäli virkamies tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti paljastaa sellaisen asiakirjan tai tiedon, joka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain mukaan on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista, taikka jos virkamies käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi tällaista asiakirjaa tai tietoa, hänet on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä. Tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen on kyseessä silloin, jos virkamies huolimattomuudesta syyllistyy virkasalaisuuden rikkomiseen, ja teko ei kokonaisuutena arvioiden ole vähäinen. Tällöin rangaistuksena on sakko tai vankeutta enintään kuusi kuukautta.

Virkamies voi syyllistyä salassapitovelvollisuuden rikkomiseen esimerkiksi niin, että hän välittää sellaisesta asiakirjasta tietoa sivulliselle, jonka sisältämä tieto on säädetty salaiseksi. Koska viranomaistoiminnassa lähtökohtana pidetään avoimuutta, voi tämä aiheuttaa joskus epävarmuutta virkamiehelle. Toisaalta hänen on tunnettava julkisuusperiaate ja asiakirjajulkisuus. Virkamiehen tulee kuitenkin tietää, milloin kyseessä on sellainen asiakirja, jonka sisältämä tieto, tai joskus jopa koko asiakirjan olemassaolo, on säädetty lailla salaiseksi. Virkamies ei voi kuitenkaan pitää asiakirjaa salaisena ”varmuuden vuoksi”, vaan mikäli hän ei anna tietoa asiakirjasta, jonka tulisi olla julkinen, hän syyllistyy virkavelvollisuuden rikkomiseen. Asiakirjan salassa pidettävyydestä säädetään aina lailla, ja sen peruste ja sisältö eivät määräydy virkarikossäännöksiin, vaan rikoslain ulkopuolisten lakien mukaan. Asiakirjojen julkisuudesta säädetään julkisuuslaissa (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621).

Virkasalaisuuden rikkoja lain tarkoittamassa mielessä voi olla viranhaltija, virkamies, luottamushenkilö, julkisyhteisön palveluksessa oleva työntekijä tai julkista valtaa käyttävä henkilö. Entä jos salassa pidettävän tiedon paljastaja ei olekaan tällainen henkilö, vaan esimerkiksi juristi? Mikäli salassa pidettävän tiedon paljastamiseen syyllistyy muu kuin edellä mainitut, on kyseessä virkasalaisuuden rikkomisen sijasta salassapitorikos. Tästä säättää rikoslain 38 luvun 1§. Sen mukaan se, joka on saanut asemassaan, toimessaan tai tehtävää suorittaessaan salassa pidettävää

tietoa ja paljastaa sen, tai jos hän käyttää tätä tietoa omaksi tai toisen hyödyksi, tuomitaan salassapitorikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. 2 §:n mukaan mikäli teko on kokonaisuutena arvioiden vähäinen, henkilö syyllistyy vain salassapitorikkomukseen, josta rangaistuksena on sakko.¹²⁷

On huomattava, että aina salassa pidettävän tiedon paljastaminen ei ole rangaistavaa. Tämä johtuu siitä, että salassapitovelvollisuus voidaan määritellä eri asemassa oleville henkilöille erilailla. Esimerkiksi lääkärit, juristit, apteekkarit, virkamiesharjoittelijat ja jopa yksityiset henkilöt saadessaan haltuunsa salassa pidettävää tietoa kuuluvat säännöstelyn piiriin, mutta tietyt tahot, joiden ammattiin ei yleisesti kuulu salassapitovelvoitetta, eivät voi myöskään syyllistyä salassapitorikokseen. Esimerkki tällaisesta on tiedotusvälineet: toimittaja ei voi syyllistyä salassapitorikokseen vaikka paljastaisi salaista tietoa.¹²⁸

Virkasalaisuuden rikkomiseen voi syyllistyä myös paljastamalla yrityssalaisuuden. Yrityssalaisuus koskee elinkeinonharjoittajan salaista tietoa tai toimintaa, jonka paljastaminen voisi aiheuttaa tälle tai muulle henkilölle haittaa, tai jonka paljastamisesta paljastaja koittaa hankkia itselleen tai toiselle hyötyä. Yrityssalaisuuden rikkomisesta säädetään rikoslain 30 luvussa. Yrityssalaisuuden väärinkäyttämistä rangaistus on sakko tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

4.3.3 Virka-aseman väärinkäyttäminen

Rikoslain 40 luvun 7 ja 8 §:t säättävät virka-aseman väärinkäyttämistä ja törkeästä virka-aseman väärinkäyttämistä. Mikäli virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään taikka käyttää asemaansa väärin käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden, hän syyllistyy virka-aseman väärinkäyttämiseen ja rangaistuksena on sakko tai vankeutta enintään 2 vuotta. Törkeän teosta tekee se, jos toiminnalla tavoitellaan huomattavan suurta hyötyä tai pyritään aiheuttamaan erityisen tuntuvaa haittaa tai vahinkoa tai jos rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti tai häikäilemättömästi ja teko on myös kokonaisuutena arvioiden törkeä. Rangaistuksena törkeästä

¹²⁷ Parviainen 2010 s. 48–49.

¹²⁸ Parviainen 2010 s. 49–50.

virka-aseman väärinkäyttämisestä on vankeutta vähintään 4 kuukautta ja enintään 4 vuotta sekä viraltapano.

Säännöksiä virka-aseman väärinkäyttämisestä sovelletaan virkamiehen lisäksi myös julkista luottamustehtävää hoitavaan ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. Se, että syyllistyminen virka-aseman väärinkäyttämiseen edellyttää hyötymistarkoitusta, ei tarkoita pelkkää taloudellista hyötyä, vaan myös muunlainen hyötyminen voi olla säännöksen tarkoittamaa hyötymistä, kuten tiettyjen henkilötahojen suosiminen päätöksissä tai pyrkimys peittää salata aiemmin tehty virhe. Vahingon aiheuttaminenkin voi olla sellaista, että ei edellytetä konkreettista vahinkoa, vaan myös haitta riittää.¹²⁹

4.3.4 Virkavelvollisuuden rikkominen

Rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:t säättävät virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Mikäli virkamies rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut seikat huomioon ottaen ole vähäinen, hänet tuomitaan virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään vuodeksi. Viraltapano voi seurata jos hän syyllistyy tekoon jatkuvasti tai rikkoo velvollisuutensa olennaisesti tai jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä. Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen on kyseessä jos virkamies huolimattomuuttaan rikkoo virkavelvollisuutensa eikä teko ole kokonaisuutena arvioiden vähäinen, eikä kyseessä ole tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen.

Mikäli virkamies on siis käyttänyt virka-asemaansa väärin, mutta toiminnalta puuttuu hyöty tai vahingon aiheuttamistarkoitus, on kyseessä virkavelvollisuuden rikkominen. Myös mikäli toiminnalla on aiheutettu haittaa, mutta kyseessä on olematon haitta tai vähäinen vahinko, on kyseessä virkavelvollisuuden rikkominen eikä virka-aseman väärinkäyttäminen.¹³⁰

Säännökset koskevat virkamiehen lisäksi julkista luottamustehtävää hoitavaa sekä julkista valtaa käyttävää henkilöä. Tavallisessa työsuhteessa työskentelevä henkilö ei voi syyllistyä

¹²⁹ Parviainen 2010 s. 51–52.

¹³⁰ Parviainen 2010 s. 51.

virka-velvollisuuden rikkomiseen, sillä tämä ei käytä julkista valtaa. Joskus on jopa niin, että samaa työtä tekevistä ihmisistä kuitenkin vain toinen voi syyllistyä virka-velvollisuutensa rikkomiseen vain siksi, että hänen työsuhteensa on virka- tai siihen rinnastettava palvelussuhde, ja toisella tavallinen työsuhte. Tästä eräänä esimerkkinä eduskunnan oikeusasemamiehen esille nostama esimerkki terveyskeskuslääkäreistä, joista toinen toimi virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa ja toinen työskenteli työvoimanvuokrausyrityksen kautta, ja jälkimmäisen ei katsottu voivan syyllistyneen virka-velvollisuuden rikkomiseen, sillä tämä ei käyttänyt julkista valtaa.¹³¹

Virka-velvollisuuden rikkomiseen syyllistyneeltä ei siis edellytetty hyötymis- tai vahingonaiheuttamistarkoitusta. Teon rangaistavuus määräytyy aina tapauskohtaisesti. Virka-velvollisuuden rikkomista voidaan arvioida esimerkiksi viranhaltijalain 17 §:n tai virkamieslain 14 §:n pohjalta, joissa on määritelty viranhaltijan yleiset velvollisuudet ja tehtävien suorittaminen ilman viivytyksiä ja asianmukaisesti, noudattaen työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Teon rangaistavuus on kuitenkin rajattu niin, että tekoon ei voi syyllistyä ”ei virassa”, kuten esimerkiksi lahjusrikosten kohdalla oli. Tämä on toisaalta luonnollista, sillä virkamiestä ei ole velvoitettu käyttäytymään tietyllä tavoin vapaa-ajallaan. Virka-velvollisuuden voi siis rikkoa vain virkaa toimittaessaan. Mikäli virkamies paljastaa luottamuksellista tietoa vapaa-ajallaan, kyseessä oli salassapitovelvollisuuden rikkominen, joka oli säännelty erikseen. Tyypillisin esimerkki virka-velvollisuuden rikkomisesta on lainvastaisen päätöksen tai toimenpiteen tekeminen. Jos teko on vähäinen, kyseessä ei ole rangaistava teko. Tällainen on esimerkiksi sellainen teko, jolla ei ole viran asianmukaisen hoidon tai yksityisen henkilön etujen kannalta merkitystä.

Seuraavassa KKO:n tapauksessa oli kyse tuomarin virka-aseman väärinkäyttämisestä, virka-velvollisuuden rikkomisesta, mahdollisesta viraltapanosta ja siihen liittyvistä erityiskysymyksistä:

KKO 7.7.2009 T 1527: Käräjätuomari A oli kolmessa hänen ratkaistavanaan olevassa asiassa merkinnyt totuudenvastaisesti asiat ratkaistuviksi, vaikka tosiasiallisesti niiden käsittely oli vielä kesken. Hovioikeudessa syyttäjä syytti A:ta mm. liian pitkistä käsittelyajoista, velvoitteidensa laiminlyönneistä sekä piittaamattomuudesta, joka oli omiaan heikentämään luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Syyttäjä vaati A:ta rangaistukseen tuottamuksellisesta virka-velvollisuuden rikkomisesta ja virka-aseman väärinkäyttämisestä, koska A oli tahallaan ja itselleen hyötyä hankkiakseen rikkonut virka-velvollisuutensa. A oli myös jatkanut ratkaistujen

¹³¹ Parviainen 2010 s. 54.

asioiden vääristelyä peitelläkseen jo tekemiään virheitä ja välttyäkseen haitallisilta seuraamuksilta. Syyttäjän mukaan A oli myös ilmeisen sopimaton tehtäväänsä, ja hänet tulisi tuomita viralta pantavaksi.

A myönsi teot, mutta kiisti piittaamattomuuden työtehtäviään kohtaan ja menettelyn heikentävän luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen. Suurimman osan työtehtävistään A hoiti hyvin. Kyseisissä riita-asioissa asianosaiset eivät vaatineet rangaistusta tai vahingonkorvausta A:lta, ja lisäksi A vetosi siihen, että vastaavanlaisissa tapauksissa tällaista laiminlyöntiä oli pidetty vähäisenä. A kiisti hyötymistarkoituksen.

Hovioikeus katsoi A:n syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. Virka-aseman väärinkäyttämisen osalta hovioikeus pohti sitä, että oliko kyseiset A:n toimet aiheutuneet julkisen vallan käyttämisestä, eli oliko A:n toimet katsottava lainkäyttöasioiden päätöksenteoksi ja valmisteluksi. Hovioikeus tuli siihen tulokseen, että virheellisten päiväkirjamerkintöjen tekeminen ei ollut julkisen vallan käyttöä joten A ei syyllistynyt virka-aseman väärinkäyttämiseen. Hovioikeus ei myöskään katsonut A:n olevan ilmeisen sopimaton tehtäväänsä.

Oikeuskansleri vaati valituksessaan KKO:lle, että A tuomitaan virka-aseman väärinkäyttämisestä sekä viraltapantavaksi. Edelleen myös KKO katsoi, ettei totuudenvastaiset merkinnät tuomareiden Tuomas-järjestelmässä olleet julkisen vallan käyttöä, joten virka-aseman väärinkäyttämistä koskeva tunnusmerkistö ei täyty. Viraltapanoasiassa KKO punnitsi tuomarin virassapysymisoikeutta sekä sen tarkoitusta olla suojaamatta tuomaria kuitenkin joutumasta vastuuseen virheellisestä menettelystään. Viraltapano edellyttää kuitenkin painavia syitä. A ei ole rikkonut velvollisuuksiaan jatkuvasti, mutta kuitenkin olennaisesti. Menettely ei kuitenkaan ole liittynyt ratkaistavien asioiden oikeellisuuteen, ainoastaan tuomarin työn valvontaan. KKO ei tuominnut A:ta viraltapantavaksi. Hovioikeuden tuomioita ei muutettu.

4.4 Tahallisuus ja tuottamus rikoslaissa

Rikoslain 3 luvun 5 §:n mukaan rangaistusvastuun edellytyksenä on tahallisuus tai tuottamus. Jollei toisin säädetä, rikoslaissa tarkoitettu teko on rangaistava vain tahallisena. Pykälän kolmannessa momentissa säädetään, että tahallisuusvaatimusta edellytetään myös muualla laissa tarkoitetuissa teoissa, joista ankarimmaksi rangaistukseksi on säädetty enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta tai jota koskeva rangaistussäännös on annettu rikoslain voimaantulon jälkeen. Seuraavat 6 ja 7 §:t

määrittävät tahallisuutta ja tuottamusta. 6 §:n mukaan teko on tahallinen, mikäli hän on tarkoittanut aiheuttaa seurauksen taikka pitänyt seurauksen aiheutumista varmana tai varsin todennäköisenä. Teko on tahallinen myös jos tekijä on pitänyt tekoaan seuraukseen varmasti liittyvänä. 7 §:n 1 momentin mukaan teko on huolimattomuutta eli tuottamuksellista jos tekijä rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvoitetta, vaikka hän olisi kyennyt noudattamaan sitä. 2 momentin mukaan huolimattomuutta voidaan pitää törkeänä, mikäli teko arvioidaan kokonaisuutena törkeäksi tuottamukseksi. Arvioinnissa kiinnitetään huomio rikotun huolellisuusvelvollisuuden merkittävyys, vaarannettujen etujen tärkeys ja loukkauksen todennäköisyys, riskinoton tietoisuus sekä muut tekoon ja tekijään liittyvät olosuhteet. 7§:n 3 momentin mukaan pikemmin tapaturmaan kuin tuottamukseen perustuvasta teosta ei rangaista.

Tahallisuusarviointi perustuu siis niihin seikkoihin, mihin vallan käyttäjän katsotaan syyllistyneen tekohetkellä. Tahallisuus merkitsee tarkoituksellisuutta. Mikäli tekijä on siis nimenomaisesti pyrkinyt aiheuttamaan tietynlaisen seurauksen, puhutaan tarkoitustahallisuudesta. Tällainen teko on selkeästi tahallinen. Tarkoitustahallisuuden lisäksi puhutaan varmuustahallisuudesta ja todennäköisyystahallisuudesta. Varmuustahallisuus on kyseessä silloin, jos tekijä toimii tahallisesti niin, että tietää teon aiheuttavan todennäköisesti jonkin kielletyn seurauksen, mutta ei ollut tavoitellut nimenomaisesti juuri tietynlaista seurausta. Varmuustahallisuudesta on kyse myös jos tekijä on suhtautunut seurauksen syntymiseen väheksyvästi tai välinpitämättömästi. Todennäköisyystahallisuudesta on puolestaan kyse silloin, kun tekijä on ymmärtänyt tekonsa todennäköisesti aiheuttavan jonkinlaista vahinkoa, mutta ei niinkään ole välittänyt siitä.¹³²

Tuottamuksellista teko oli 7 §:n mukaan jos tekijä rikkoo huolellisuusvelvoitettaan vaikka hän olisi voinut noudattaa sitä. Tuottamus voi olla myös törkeää, mikäli se kokonaisuutena arvioidaan törkeäksi. Mitä korkeammaksi tuottamus arvioidaan, sitä kovempi on myös rangaistus. Oleellista tuottamuksellisuudessa on se, mitä henkilö tiesi tai olisi pitänyt tietää vallitsevista olosuhteista ja tapahtumaan vaikuttavista tekijöistä. Nämä tekijät määrittelevät huolellisuusvelvoitetta, jota tekijän tulisi noudattaa. Voidaan olettaa, että mikäli vahingonaiheuttaja on asiantuntija vahingontapahtumiseen liittyvissä asioissa, hänen olisi pitänyt tietää tekonsa riskit. Asiantuntijalta voidaan siis odottaa tiettyä tietämystä, vaikka hän ei tietäisi, hänen olisi pitänyt tietää. Henkilö ei siis voi vedota tiedon puutteeseensa. Henkilöltä voidaan odottaa sitä, että hän käyttää kaiken asiantuntemuksensa vahinkojen synnyn minimoimiseksi.¹³³

¹³² Parviainen 2010 s. 62.

¹³³ Parviainen 2010 s. 64–65.

Seuraavassa tapauksessa KKO joutui arvioimaan tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista:

KKO:2011:40: Käräjätuomari A oli antanut haasteen tiedoksi mutta tietämättään epäonnistunut tiedoksiannossa, ja ratkaissut asian yksipuolisella tuomiolla. KKO katsoi, että tuomari oli ollut huolimaton haasteen tiedoksiannossa sekä ratkaissut asian vaikka se olisi tullut jättää viran puolesta tutkimatta. KKO katsoi A:n syyllistyneen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Hovioikeuden ratkaisun perustelujen mukaan A oli ollut huolimaton ja rikkonut virkavelvollisuutensa sekä tiedoksiannon suhteen että tapauksen tutkimisen suhteen. Ottaen huomioon teon haitallisuuden ja vahingollisuuden sekä muut asiaan liittyvät seikat tekoa ei voitu pitää vähäisenä. A oli siis syyllistynyt tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. A vetosi kuitenkin siihen, että kyseiseen yksipuoliseen tuomioon voitiin hakea takaisinsaantia, ja että tiedoksiannon kohde oli toiminut epämääräisesti osoitetietojensa päivittämisessä väestötietorekisteriin. Näillä perusteilla hovioikeus katsoi, että tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen on erityisistä syistä johtuen anteeksiannettavaan tekoon rinnastettava, ja A jätettiin rangaistukseen tuomitsematta. Tapauksesta johtuen tiedoksiannon kohde oli kuitenkin kärsinyt suuret taloudelliset vahingot, ja koska vahingon aiheuttamisessa oli käytetty julkista valtaa, Hovioikeus tuomitsi valtion julkisyhteisön korvausvastuun nojalla maksamaan B:lle vahingonkorvauksia. Korkein oikeus pysytti hovioikeuden tuomion muuten sellaisenaan, mutta tuomitsi A:lle seuraamuksena tuottamuksesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoituksen.

4.5 Vastuuvapausperusteet

Vastuuvapausperusteet ovat niitä perusteita, joiden avulla julkisen vallan käyttäjä voi vapautua rikosvastuusta. Niissä on kyse sellaisista perusteista, joiden avulla oikeusjärjestyksen vastainen teko voidaan antaa ns. anteeksi. Näistä vastuuvapausperusteista säädetään rikoslain 4 luvussa.¹³⁴ Rikoslain 4 luvun mukaan vastuuvapausperusteita ovat syyntakeettomuus, hätävarjelu, pakkotila, erehdys, tiettyjen ammattiryhmien (kuten poliisin) voimakeinojen käyttö sekä lainvastaiset virkakäskyt.

¹³⁴ Parviainen 2010 s. 171.

Syyntakeettomuus merkitsee sitä, että henkilö on mielenterveydeltään häiriintynyt eikä ymmärrä tekonsa merkitystä. Tällainen henkilö tutkitaan mielentilatutkimuksessa. Hätävarjeluksi puolestaan katsotaan teko, jolla yleensä suojataan yksilön perusoikeuksia, kuten omaisuutta tai ruumillista koskemattomuutta. Hätävarjelen arvioinnissa pätee suhteellisuusperiaate, hätävarjelua ei tule siis liioitella. Pakkotila kuvaa sellaista tilannetta, jossa pyritään torjumaan vaara tai vahinko. Olennaista olisi se, että pelastettava etu olisi suurempi kuin uhrattu etu.¹³⁵

Erehdyksestä on kyse silloin, jos tekijällä on ollut perusteltu syy uskoa tekonsa rangaistamattomuuteen juuri vastuuvapausperusteen nojalla. Jos vastuu katsotaan tuottamukselliseksi vastuuksi, ei erehdys kuitenkaan poista vastuuta. Erehdyksessä voidaan puhua sekä tunnusmerkistö- että kieltoerehdyksestä. Tunnusmerkistöerehdyksessä tekijällä on ollut tosiasiallisesti ”väärä kuva” tilanteesta. Kieltoerehdys on taas sellainen, jossa tekijä erehtyy perustellusta syystä pitämään tekoaan oikeutettuna. Tästä esimerkkinä ovat sellaiset tilanteet, joissa tekijä on saanut viranomaiselta väärän ohjeen. Teon on oltava tällöin ”ilmeisen anteeksiannettava”.¹³⁶

Voimakeinojen käyttö on tietyissä tapauksissa sallittua, ja niitä voivat käyttää esimerkiksi poliisit, rajavartiomiehet ja tullimiehet. Voimakeinojen käytön tulee kuitenkin olla kohtuullista. Rikoslain 4 luvun 6 §:n mukaan voimakeinojen käytölle on oltava painavat perusteet, ja tilanteen oltava sellainen, ettei tekijältä olla voitu kohtuudella vaatia muunlaista suhtautumista, ottaen huomioon tekijän asema, koulutus sekä tehtävän tärkeys ja tilanteen yllätyksellisyys.¹³⁷

Virkamiehen, ja muun julkista valtaa käyttävän henkilön on noudatettava työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä (Viranhaltijalaki 17§, virkamieslaki 14 §). Sellainen virkakäsky, joka edellyttää rikokseen syyllistymistä, ei kuitenkaan ole sitova. Tällöin on kyseessä lainvastainen virkakäsky. Tavallisilta virkamiehiltä edellytetään kuitenkin yleensä käskyjen lainmukaisuuden tarkistusta (poikkeuksena sotilashallinto).¹³⁸

¹³⁵ Parviainen 2010 s. 17–2179.

¹³⁶ Parviainen 2010 s. 179–181.

¹³⁷ Parviainen 2010 s. 181–184.

¹³⁸ Parviainen 2010 s. 185–186.

5 Vahingonkorvausvastuu julkisen vallan käytössä

5.1 Vahingonkorvausvelvollisuuden oikeudellinen perusta

Kun julkisen vallan käyttäjälle sattuu virhe, voi tästä syntyä myös vahingonkorvausvelvollisuus. Korvausta vahingosta voi hakea vahingonkärsijä. On huomattava, että vaikka virkamies olisi asetettu syytteeseen virkarikoksesta yleiseen tuomioistuimeen, on vahingonkorvauskanne nostettava erikseen. Virkarikossyyte ei siis poissulje vahingonkorvauskanteen nostamista vahingonkärsijän taholta, ja usein virkarikossyyteasioissa tulee kyseeseen myös vahingonkorvausvelvollisuuden punninta. Vahingonkorvausvelvollisuudesta on maininta perustuslain 118 §:ssä, ja yksityiskohtaisemmin siitä säädetään vahingonkorvauslailla.

Perustuslain 118 §:ssä sanotaan, että virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta, ja että hän on vastuussa myös sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän toisessa momentissa sanotaan myös esittelijän olevan vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, ellei hän ole jättänyt eriävää mielipidettään. Kolmannen momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tekijän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä tai virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan, mitä lailla tarkemmin säädetään. Tätä oikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

Perustuslain 101 §:ssä luetellaan henkilötahot, joita vastaan nostetut syytteet lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa. Näitä ovat valtioneuvoston jäsenet, oikeuskansleri, eduskunnanoikeusasiamies, korkeimman oikeuden jäsenet ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenet. Myös presidenttiä vastaan nostetut syytteet käsitellään valtakunnanoikeudessa, tosin presidenttiä voidaan syyttää perustuslain 113 §:n mukaan ainoastaan maanpetosrikoksesta, valtiopetosrikoksesta tai rikoksesta ihmisyyttä vastaan, ja tällöinkin syytteen nostamiseen kolme neljänsosaa kansanedustajien äänistä.

Perustuslain 101 §:ssä ei mainita kansanedustajia, joten kansanedustajat vastaavat virheistään lain edessä kuten muutkin julkisen vallan käyttäjät, eli perustuslain 118 §:n mukaan. Perustuslain 29 §:n

mukaan kansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta, ja hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset. Tämän säännöksen oikeudellinen merkitys on siis se, että milloin kansanedustaja käyttää edustajantointaan perustuslain sallimissa rajoissa, tämä ei ole oikeudellisesti sidottu minkään tahon ohjeisiin tai määräyksiin¹³⁹. Kansanedustaja on virkamies lain edessä, ja virkamiehen vahingonkorvausvastuun perusta on perustuslain 118 §.

Vahingonkorvausvelvollisuudesta säädetään tarkemmin vahingonkorvauslailla. Vahingonkorvauslaki on yleislaki, jota ei sovelleta jos tarkasteltavaan tilanteeseen on säädetty oma erityislakinsa. Tässä pätee erityislain etusijaa koskeva periaate, *lex specialis*-periaate. Vahingonkorvauslakia ei myöskään sovelleta, jos korvausvastuusta on sopimuksella sovittu jotain muuta, mutta sopimuksella ei voida lisätä virkamiehen vahingonkorvauslain mukaista korvausvastuuta. Vahingonkorvauslailla ja rikoslailla ei ole kiinteää suhdetta toisiinsa siinä mielessä, että vaikka teko aiheuttaisi korvausvastuun vahingonkorvauslain mukaan, se ei ole välttämättä rangaistavaa rikoslain mukaan. Vahingonkorvausvelvollisuuden syntyminen ei ole siis riippuvainen siitä, mitä teosta on säädetty rikoslaissa. Rikosoikeus edellyttää myös syyllisyysvaatimusta tai tekijän moitittavuutta, joita vahingonkorvausvastuu ei edellytä.¹⁴⁰

5.2 Vahingonkorvausvelvollisuuden edellytykset

5.2.1 Tuottamus ja tahallisuus

Vahingonkorvausvastuun peruste on se, että virkamies on toiminut virkavelvollisuuksiensa vastaisesti tai vähintään laiminlyönyt virkavelvollisuuksiaan. Vahingonkorvauslain 2 luvun 1 § kuuluu: ”Joka tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttaa toiselle vahingon, on velvollinen korvaamaan sen---.” Vahingonkorvausvelvollisuus edellyttää siis aina tekijän tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta. Vahingonkorvauslainsäädännössä vahingolla tarkoitetaan aina nimenomaan korvattavan tyyppistä vahinkoa (ei vahinkoa merkityksessä ”tapahtui vahingossa”). Vahingonkorvauslaki ei edellytä tahallisuutta, vaan myös tuottamuksellinen vahinko on sen

¹³⁹ Jyränki 2000 s. 99.

¹⁴⁰ Parviainen 2010 s. 67–69.

tarkoittamaa vahinkoa, joten tahallisuusarviointi on yleensä ongelmaton, tahallisuuden puuttuminen ei johda korvausvastuusta vapautumiseen¹⁴¹.

Tuottamus luokitellaan asteittain sen mukaisesti, miten vahingon aiheuttajan katsotaan käyttäytyneen. Tuottamuksen asteita ovat lievä huolimattomuus, tavallinen huolimattomuus, törkeä huolimattomuus ja tahallisuus. Yleensä asteiden välisillä eroilla ei ole merkitystä vahingonkorvausvastuun kannalta, sillä jo lievä huolimattomuus täyttää yleisen tuottamusvaatimuksen.¹⁴²

Vahingonkorvauslain mukaan tuottamuksen asteella on merkitystä virkamiehen vahingonkorvausvelvollisuuden kannalta. Lain 4 luvun 1 ja 2 §:en mukaan, virkamies on velvollinen korvaamaan aiheuttamastaan vahingosta määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottaen huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Jos virkamiehen syyksi jää vain lievä tuottamus, ei vahingonkorvausta ole tuomittava. Jos taas vahinko on aiheutettu tahallisesti, on täysi korvaus tuomittava, jollei erityisistä syistä harkita kohtuulliseksi alentaa korvausta. Julkisyhteisön vastuuseen tuottamuksen aste ei vaikuta, vaan yhteisö on vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan velvollinen korvaamaan virheestä tai laiminlyönnistä aiheutuneen vahingon. Virheen ja laiminlyönnin on katsottu käsittävän kaikki tuottamusvastuun asteet¹⁴³.

Teon tahallisuuden arviointi on tärkeä osa vastuun määrittelyssä, sillä rangaistavuus riippuu nimenomaan siitä, miten vallan käyttäjän arvioidaan toimineen tekohetkellä. Toisin sanoen vallan käyttäjän rangaistus riippuu siitä, onko teko tehty vahingossa vai tahallisesti. Yleensä rangaistavuuden edellytyksenä on tahallinen lainvastainen teko. Kuten myös vahingonkorvausvastuuta määritettäessä, on syytä selvittää mitä tarkoittaa tahallisuus, ja toisaalta mitä on tuottamus, sillä myös tuottamuksellinen menettely voi aiheuttaa teon rangaistavuuden, tosin usein lievempänä¹⁴⁴.

Tuottamuksellisuuden vaatimus ilmaistaan julkisyhteisön kohdalla käsiteparilla virhe ja laiminlyönti. Virheellä tai laiminlyönnillä aiheutettu vahinko on tuottamuksellista eli korvattavan tyyppistä vahingon aiheuttamista. Hallituksen esityksessä vahingonkorvauslaiksi tuottamus-

¹⁴¹ Parviainen 2010 s. 68.

¹⁴² Hemmo 2006 s. 47–48.

¹⁴³ Kukkonen 1996 s. 79.

¹⁴⁴ Parviainen 2010 s. 61.

käsitettä käytetään synonyyminä virheelle ja laiminlyönnille¹⁴⁵. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 § velvoittaa julkisyhteisön korvaamaan vahingon joka on aiheutunut virheen tai laiminlyönnin johdosta julkista valtaa käytettäessä. Pykälässä ei siis mainita erikseen tuottamusta, vaan julkisyhteisön vastuu perustuu virkamiehen virheeseen tai laiminlyöntiin.

Vahingonkorvauslain 4 luvun 1 ja 2 §:en mukaan virkamiehen on korvattava kohtuulliseksi harkittu määrä vahingosta, jonka on virassaan aiheuttanut virheellään tai laiminlyönnillään. Virkamiehen oma virkamieskohtainen vastuu perustuu siis samoin virheeseen tai laiminlyöntiin. Vastuu on tuottamusvastuuta.¹⁴⁶

Harkittaessa missä tilanteissa virkamies olisi aiheuttanut vahingon virheestä tai laiminlyönnistä, eli tuottamuksellisesti, on syytä perehtyä joihinkin virkamiehen lainmukaisiin velvollisuuksiin. Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Valtion virkamieslain 2 §:n mukaan lain tavoitteena on turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen. Lain 14 § velvoittaa virkamiehen suorittamaan tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Lisäksi hallintolain 2 luku koskee hyvän hallinnon perusteita, jossa viranomaisen menettelytavoille sekä käyttäytymiselle asetetaan tiettyjä vaatimuksia, kuten puolueettomuus, tasapuolisuus ja neuvontavelvollisuus. Valtion virkamieslain 64 §:n mukaan virkasuhteesta aiheutuneesta vahingosta on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään. Virkamiehen virhe tai laiminlyönti on siis ainakin lain säännösten rikkomista.¹⁴⁷

Myös vahinkoa kärsineen on oltava joissain määrin aktiivinen ollakseen oikeutettu vahingonkorvaukseen. Mikäli vahingonkärsijä on ilman pätevää syytä jättänyt hakematta muutosta viranomaiseen virheelliseen päätökseen, ei hänellä ole myöskään oikeutta korvaukseen, jos hän olisi voinut välttyä vahingolta hakemalla muutosta.¹⁴⁸

Seuraava oikeustapaus antaa esimerkin tilanteesta, jossa virkamies on menetellyt tuottamuksellisesti. Tuomioistuin on kuitenkin harkinnut, ettei tuottamuksellinen menettely ole ollut törkeää huolimattomuutta:

¹⁴⁵ Hakalehto-Wainio 2008 s. 201 (HE 187/1973).

¹⁴⁶ Kukkonen 1996 s. 75.

¹⁴⁷ Ks. myös Kukkonen 1996 s. 80–81.

¹⁴⁸ Parviainen 2010 s. 71.

KKO 28.6.2002 T 1766: Varusmies oli saanut surmansa puolustusvoimien kovapanosammunnoissa. Kuolemantuottamuksesta rangaistukseen tuomittu ammunnan johtaja ei ollut menetellyt törkeän huolimattomasti. Sen sijaan amunnassa ilmennyttä huolimattomuutta oli tuomioistuimen mukaan kokonaisuudessaan pidettävä törkeänä huolimattomuutena, ja valtio veloitettiin suorittamaan varusmiehen läheisille korvausta kärsimyksestä.

Joskus vahingonaiheuttaja vetoaa syyttömyyteensä: hän on ainoastaan noudattanut hänelle annettuja määräyksiä ja toiminut lain mukaisesti. Ongelmana voi siis olla se, onko vahingonaiheuttaja osannut tulkita normia oikein. Tällöin tuomioistuin voi harkita teon tahallisuutta myös ”kirjoittamattomien normien” perusteella, eli alalla vakiintuneiden toimintatapojen perusteella. Toiminta saatetaan katsoa tuottamukselliseksi, jos vahinkoa aiheuttanut on toiminut tietystä yleisestä alan toimintamallista poiketen. Julkisen vallan käytöstä aiheutunut vahinko arvioidaan kuitenkin lähes aina normipainotteisen tuottamusarvion mukaisesti, eli tämä vakiintuneesta tavasta poikkeava käyttäytyminen on harvoin peruste tuomiolle. Julkisen vallan käytön lakisidonnaisuus korostaa nimenomaan normien merkitystä. Julkisen vallan käyttäjän on noudatettava tarkoin lakia, eikä virkamiestä voida syyttää lain tarkasta noudattamisesta.¹⁴⁹

Mikäli vahinkotilannetta arvioitaessa lainsäädäntö ei anna riittäviä säännöksiä asian ratkaisemiseksi, voidaan toiminnan asianmukaisuutta arvioida riskipainotteisesti. Riskipainotteisessa tuottamusarvioinnissa tulee oleelliseksi ainakin vahingon aiheutumisen todennäköisyys, vahingon laajuus ja mahdollisuudet välttää vahinko. Kriteereiden perusteella vahinkoriski on joko suuri tai pieni. Suuren vahinkoriskin tilanteessa tuottamuksellisuuden vaatimus todennäköisesti täyttyy. Jos siis vahinkoa on aiheutunut, mutta se olisi ollut vältettävissä yksinkertaisin keinoin ja matalin kustannuksin, on kyseessä todennäköisesti tuottamuksellisuus.¹⁵⁰

5.2.2 Vahinkoa on tosiasiallisesti aiheutunut ja syy-yhteys

Vahingonkorvausoikeudessa korvausvastuun syntyy edellyttää sitä, että vahinkoa on tosiasiallisesti aiheutunut. Korvausvastuu ei siis voi toteutua esimerkiksi siksi, että vahinkoa on ”saattanut aiheutua”. Vahingonkorvauslaki edellyttää myös syy-yhteyttä, joka tarkoittaa sitä, että vahinko on

¹⁴⁹ Hakalehto-Wainio 2008 s. 205–206.

¹⁵⁰ Hakalehto-Wainio 2008 s. 206–208.

seuraus juuri tästä nimenomaisesta teosta tai laiminlyönnistä. Syy-yhteyden arvioinnissa tutkitaan mm. ajallista yhteyttä sekä ns. aiheuttamisvoimaa.¹⁵¹

KKO 4.6.2001 T 1183: Syyttäjä oli syyllistynyt tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen laiminlyödessään syytteen nostamisen määräajassa vangittuna ollutta A:ta kohtaan. Tämän johdosta A oli vapautunut ja kohdannut sattumalta B:n, jonka tapon yrityksestä häntä syytettiin. B oli kohtaamisesta niin järkyttynyt että katsoi sen aiheuttaneen hänelle henkistä kärsimystä ja vaati syyttäjältä vahingonkorvausta. Vahingonkorvauskanne hylättiin.

Kyseisessä tapauksessa tuomioistuin katsoi, että vahinko ei ollut aiheutunut suoranaisesti syytteen nostamisen määräajan laiminlyönnistä eikä myöskään siitä, että A oli ollut tämän johdosta vapaana. Vahinko oli riippuvainen vain A:n omasta menettelystä, eikä sitä katsottu ennalta-arvattavaksi. Tuomioistuin katsoi, että syyttäjän laiminlyönnillä ja vahingolla oli niin etäinen suhde, ettei vahinko ollut vahingonkorvausvastuun synnyttävällä tavalla syy-yhteydessä syyttäjän tekoon.

5.2.3 Standardisäännös, muutoksenhakuoikeus ja kannerajoitus – poistuvat poikkeukset?

Se, että vahinkoa on aiheutettu, ja että vahinko on varmasti seuraus tietystä teosta tai laiminlyönnistä, ei riitä luomaan julkisyhteisölle korvausvastuuta. Julkisyhteisö onkin (ainakin vielä toistaiseksi) eräänlaisessa erityisasemassa muihin subjekteihin nähden. Tämä johtuu ns. standardisäännöksestä.

Vahingonkorvauslain 2 luvun 2 §:n ensimmäinen momentti asettaa julkisyhteisön korvausvastuuseen julkista valtaa käytettäessä aiheutuneeseen tuottamukselliseen vahinkoon. Kuitenkin saman pykälän toinen momentti täsmentää: ”Vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen, kohtuudella asetettuja vaatimuksia ei ole noudatettu.” Tämän standardisäännökseksi nimetyn normin merkitys on hieman epäselvä¹⁵².

¹⁵¹ Parviainen 2010 s. 68.

¹⁵² Hemmo 2006 s. 81.

Standardisäännöksen alkuperäisenä tarkoituksena oli rajoittaa korvaukseen oikeutettujen piiriä sekä olla lähtökohtana harkittaessa julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun ulottuvuutta tarkastustoiminnassa. Vahingonkorvauslain perustelujen mukaan mikä tahansa poikkeama täysin moitteettomasta viranomaisen menettelystä ei voi perustaa loukatulle oikeutta vahingonkorvaukseen. Syyksi katsottiin ensinäkin se, että viranomaiset harjoittavat toimintaansa yleisen edun vuoksi, ja toiseksi se, etteivät viranomaiset voi kieltäytyä käsittelemästä niille kuuluvia asioita vain siksi, että pelkäisivät tekevänsä virheen.¹⁵³

Lain esitöiden perusteella ei voida täsmällisesti todeta säännöksen yhtä ja yksiselitteistä tarkoitusta. Tästä syystä säännös on ymmärretty usealla tavalla. Komiteanmietinnön (KM 1958:14) perusteella voi saada käsityksen, että standardisäännöksen tarkoituksena on rajoittaa vastuu niihin vahinkoihin, joita on pyritty ehkäisemään virkamiehen käyttäytymistä koskevilla normeilla. Myöhemmin vahingonkorvauslain esitöissä tuetaan ajatusta, että säännöksen tarkoituksena on rajata julkisen vallan käytön vastuu tuottamuksen asteen mukaisesti. Julkisyhteisön isännänvastuu ei syntyisi tällöin yhtä herkästi kuin yksityisen työnantajan.¹⁵⁴

Oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä näyttää vallitsevan yksimielisyys siitä, että standardisäännöksen tarkoituksena on ollut ainakin jollain tavoin lieventää julkisen vallan käyttäjän korvausvastuuta. Täsmällinen säännöksen tarkoitus ei kuitenkaan selviä edes Korkeimman oikeuden ratkaisujen perusteluista. Joissakin asioita koskevilla ratkaisuisaan se on perustellut korvausvastuun langettavaa päätöstään vain toistamalla lain sisältöä.¹⁵⁵

Seuraava Korkeimman oikeuden ratkaisu kuvaa tapausta, jossa tuomioistuin totesi, ettei riittävää huolellisuutta ollut noudatettu:

KKO 16.11.1994 T 4304: Takavarikkoon otettu auto oli noin yhden vuoden ja yhdeksän kuukauden ajan seisonut ulkona poliisiaseman pihalla. Auto oli takavarikoimisaikaan ollut ajokuntoinen, mutta kun se palautettiin omistajalleen, se oli romuttamiskunnossa. Poliisiaseman säilytysmahdollisuuksista riippumatta viranomaisten ei katsottu noudattaneen kohtuudella asetettuja vaatimuksia auton säilyttämisessä. Valtio veloitettiin korvaamaan omistajan vahinko.

¹⁵³ Kukkonen 1996 s. 423–427.

¹⁵⁴ Mielityinen 2006 s. 375–376.

¹⁵⁵ Hakalehto-Wainio 2008 s. 33–34.

Standardisäännöksen lisäksi julkisyhteisöllä on hieman poikkeuksellinen asema myös ns. *muutoksenhakuvaatimuksen* ja *kannerajoituksen* takia. Vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:n mukaan sillä, joka ilman pätevää syytä on jättänyt hakematta muutosta valtion tai kunnan viranomaisen virheelliseen päätökseen josta hänelle on aiheutunut vahinkoa, hänellä ei ole oikeutta korvaukseen. Vahingonkärsijän on siis haettava muutosta virheelliseen päätökseen saadakseen siitä korvausta. Tätä vaatimusta kutsutaan muutoksenhakuvaatimukseksi.¹⁵⁶ Kannerajoitusta puolestaan kuvaa VahL 3 luvun 5 §, jonka mukaan kannetta valtioneuvoston, ministeriön, valtioneuvoston kanslian, tuomioistuimen tai tuomarin päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa ellei päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka ellei virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai veloitettu 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.¹⁵⁷

Tulevaisuudessa voi olla mahdollista, että standardisäännöstä, muutoksenhakuvaatimusta ja kannerajoitusta ei enää ole. Oikeusministeriön toimeksiannosta on valmistunut selvitys julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta. Selvityksessä nostetaan esille nykyisen järjestelmän puutteita, ja esitys puoltaa standardisäännöksen, muutoksenhakuvaatimuksen ja kannerajoituksen kumoamista. Samassa esityksessä ehdotetaan myös vahingonkorvauslakiin otettavaksi säännökset virheelliseen viranomaisneuvontaan liittyvästä korvausvastuusta, sekä julkisen vallan käyttäjän toiminnassa aiheutuneesta kärsimyksestä. Selvityksessä korostetaan kyseessä olevan yksityisen vahinkoa kärsineen oikeusturva suhteessa julkisen vallan käyttäjään, ja kuinka tärkeää olisi, että korvauskäytäntö olisi ennakoitava ja yhdenmukainen.¹⁵⁸ Kyseisestä selvityksestä saatiin lausunnot 51 viranomaiselta ja yhteisöltä, joista suurin osa suhtautui myönteisesti standardisäännöksen ja kannerajoituksen kumoamiseen, mutta kielteisesti muutoksenhakuvaatimuksen kumoamiseen. Muutoksenhakukieltoa puollettiin mm. siksi, että olisi ongelmallista jos hallintopäätöksen kohde voisi nostaa vahingonkorvauskanteen ilman, että hänen tulisi ensin valittaa päätöksestä hallintolainkäyttötietä. Muutoksenhakukiellon kumoamista vastustettiin myös sillä perusteella, että yleiset ja hallintotuomioistuimet menisivät entistä enemmän sekaisin.¹⁵⁹ Nähtäväksi jää, mihin lopputulokseen lainmuutoshankkeen kanssa päädytään.

¹⁵⁶ Oikeusministeriö: Mietintöjä ja lausuntoja 10/2011 s. 17.

¹⁵⁷ Oikeusministeriö: Mietintöjä ja lausuntoja 10/2011 s. 22.

¹⁵⁸ Defensor legis N:o 4/2011, Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisestä s. 441.

¹⁵⁹ Oikeusministeriö: Mietintöjä ja lausuntoja 10/2011 tiivistelmä sekä s. 18.

5.2.4 Julkisen vallan käytön edellytys

Vahingonkorvauslain 2 §:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan *julkista valtaa käytettäessä* virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Edellä mainittu säännös asettaa siis julkisyhteisölle eräänlaisen lisäedellytyksen vahingonkorvausvelvollisuuden yleisten edellytysten lisäksi: julkisen vallan käytön edellytyksen.

Vahinkotapauksissa, joissa ei ole kyseessä julkisen vallan käyttö, julkisyhteisön vastuu määräytyy samoin perustein kuin muidenkin subjektien. Arvioitaessa julkisyhteisön mahdollista vahingonkorvausvastuuta onkin ensin selvítettävä, onko kyseessä ollut julkisen vallan käyttö vai jokin muu toiminta. Vasta tämän kysymyksen jälkeen ratkeaa se, soveltuuko julkisen vallan käyttöä koskevat erityissäännökset tarkasteltavaan tilanteeseen.¹⁶⁰

Julkisen vallan käytön edellytys tulee oleelliseksi erityisesti taloudellisen vahingon kohdalla. Taloudellisen vahingon kohdalla julkinen valta muodostaa erityisen poikkeuksen suhteessa tavanomaiseen vahinkotilanteeseen ja sen korvattavuuteen. Vahingonkorvauslain 5. luvun 1 §:n mukaan vahingonkorvaus käsittää hyvityksen henkilö- ja esinevahingosta sekä tietyin edellytyksin kärsimyksestä, mutta pykälä jatkuu vielä sisältäen erikoisuuden: ”Milloin vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla tai julkista valtaa käytettäessä taikka milloin muissa tapauksissa on erittäin painavia syitä, käsittää vahingonkorvaus hyvityksen myös sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon.”

KKO 7.4.2009 T 768: Pääkonsulaatin toimistosihteerin, joka oli välittänyt yhtiölle virheellisen neuvon Suomeen myönnettyjen työlupien merkityksestä Espanjassa työskentelyn kannalta, ei katsottu käyttäneen julkista valtaa.

Virheellisen neuvon välittäessään toimistos sihteeri oli menetellyt huolimattomasti. Koska erittäin painavia syitä ei ollut, yhtiön vaatimus niin sanotun puhtaan varallisuusvahingon korvaamisesta hylättiin.

¹⁶⁰ Hemmo 2006 s. 80.

Edellä oikeustapauksessa todettiin siis ensin, että tilanteessa ei ollut käytetty julkista valtaa, ja tästä syystä vahingon olisi tullut olla aiheutunut teosta, joka on rangaistavaksi säädetty, tai tilanteessa olisi tullut olla muita erityisen painavia syitä, jotta taloudellinen vahinko olisi korvattu. Korkein oikeus perusteli tuomiotaan sillä, että kyseisessä tapauksessa sihteerin antaman neuvon rinnastaminen työntekijöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin koskevaan hallintopäätökseen ei ollut perusteltua, sillä sihteerin vain välitti saamansa tiedon eteenpäin. Sihteerin virkatehtäviin ei kuulunut neuvominen työ- ja oleskelulupien vaikutuksista muualla kuin niiden varsinaisella vaikutusalueella Suomessa¹⁶¹. Perusteluissaan Korkein oikeus totesi myös, että kaikki viranomaisen toiminta ei ole julkisen vallan käyttöä, ja että lähtökohtaisesti neuvojen antaminen ei sisällä sellaista puuttumista yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, että kyse olisi julkisen vallan käytöstä¹⁶².

Julkisen vallan käytön merkitys ei siis ole yhdenmukaista, vaan sen merkitys on ratkaisevassa asemassa aina julkisyhteisön korvausvastuuta arvioitaessa. Se huomataan myös tutkimuksessa myöhemmin esiintyvässä Korkeimman oikeuden ratkaisussa (KKO 1995:111).

5.3 Tuottamuksen poistavat seikat

Eräissä poikkeuksellisissa tilanteissa vahingonkorvausvelvollisuutta ei synny, vaikka vahinkoa olisikin aiheutunut tuottamuksesta. Nämä tuottamusvastuusta vapauttavat seikat ovat hätävarjelusekä pelastamistoimet, virkavelvollisuuden noudattaminen, loukatun suostumus ja oikeuserhdys¹⁶³. Vastuuvapausperusteet perustuvat samoihin lainsäännöksiin kuin rikosoikeudellisessa virkavastuussa.

Hätävarjelu on kyseessä silloin, kun sinänsä rangaistavalla teolla pyritään suojelemaan omaisuutta. Hätävarjelua voidaan käyttää sekä oman että toisen henkilön omaisuuden suojelemiseksi. Suojelun on kuitenkin oltava kohtuullista omaisuuteen kohdistuvaan uhkaan nähden.¹⁶⁴ Rikoslain 4 luvun (13.6.2003/515) 4 §:n mukaan hätävarjelu on sallittu oikeudettomien hyökkäysten torjumiseksi, ellei se ilmeisesti ylitä sitä, mitä on pidettävä kokonaisuutena arvioiden puolustettavana.

¹⁶¹ KKO 7.4.2009 T 768, ratkaisun perustelut, kohta 13.

¹⁶² KKO 7.4.2009 T 768, ratkaisun perustelut, kohta 10 ja 11.

¹⁶³ Hemmo 2006 s. 41–45.

¹⁶⁴ Hemmo 2006 s. 41–45.

Pelastamistoimista on kyse silloin, kun omaisuutta suojellaan joltain muulta uhalta tai vaaralta kuin hyökkäykseltä. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen esimerkiksi tulipalon sattuessa.¹⁶⁵ Rikoslaisissa pelastamistoimista säädetään 4 luvun 5 §:ssä ns. ”pakkotilana”. Pykälän mukaan, oikeudellisesti suojattua etua uhkaavan välittömän ja pakottavan vaaran torjumiseksi tarpeellinen teko on pakkotilana sallittu, jos teko on kokonaisuutena arvioiden puolustettava.

Virkavelvollisuuden ja esimiehen käskyn noudattaminen on myös luettu vastuusta vapauttavaksi perusteeksi. Tämä on virkasyyteoikeuskäytännössä tärkein tuottamuksen poistava tekijä. Jos virkamiehellä on velvollisuus ryhtyä johonkin positiiviseen toimenpiteeseen, ei vahingonkorvausvelvollisuutta synny vaikka teko itsessään olisikin yhteiskunnassa rangaistavaksi säädetty.¹⁶⁶

Rikoslain 4 luvun 6 § sallii myös voimakeinojen käytön virkatehtävää hoidettaessa, mikäli se on tarpeellista tehtävän suorittamiseksi ja on kokonaisuutena arvioiden puolustettavaa.

Jos vahinkoa kärsinyt on jollakin tapaa hyväksynyt vahingon syntymisen, voi vahinkoa aiheuttanut vapautua vastuusta. Loukatun suostumus vapautumisperusteena edellyttää kuitenkin sitä, että kyetään todistamaan, että valinnanmahdollisuus on ollut olemassa. Loukatun suostumusta vapautumisperusteena on rajoitettu niin, ettei se koske henkilövahinkoja, ainakaan vakavia.¹⁶⁷ Rikoslaisissa ei ole mainintaa loukatun suostumuksesta. Myöskään vahingonkorvauslaissa ei mainita käsitettä loukatun suostumus, mutta vahingonkorvauslain 6 luvun 1 §:ssä säädetään myötävaikutuksen kiellosta. Jos vahingon kärsineen puolelta on myötävaikutettu vahinkoon, voidaan vahingonkorvausta kohtuuden mukaan sovitella. Myötävaikutuksen kieltö ei täysin vastaa loukatun suostumusta, sillä se ei sellaisenaan vapauta tuottamusvastuusta.

Oikeuserehdys on edellä mainittuja perusteita hieman monimutkaisempi. Jos henkilö käyttäytyy lain vastaisella tavalla, hän ei voi vapautua vahingonkorvausvastuusta vain vetoamalla siihen, ettei tiennyt käyttäytymisen olevan kiellettyä. Sen sijaan tilanne, jossa hän on pyrkinyt selvittämään jotakin tiettyä toimintamallia ja saanut luotettavalta taholta virheellisen neuvon, hän saattaa

¹⁶⁵ Hemmo 2006 s. 43. Ks. myös Kukkonen 1996 s. 96–97.

¹⁶⁶ Kukkonen 1996 s. 87.

¹⁶⁷ Kukkonen 1996 s. 46–47.

vapautua vastuusta.¹⁶⁸ Oikeuserehdystä vastaa rikoslain 4 luvun 2 §, joka säättää kieltoerehdyksestä. Sen mukaan syyllinen voi vapautua vastuusta viranomaisen virheellisen neuvon lisäksi silloin, kun laki on puutteellinen tai virheellisesti julkaistu, sen sisältö on erityisen vaikeaselkoinen, tai olemassa on muu näihin rinnastettava seikka.

5.4 Julkisyhteisön isännänvastuu vahingonkorvausasioissa

Julkisyhteisöllä sekä muulla lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella julkista tehtävää hoitavalla on isännänvastuu julkista valtaa käytettäessä tuottamuksella aiheutetusta vahingosta¹⁶⁹. Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n ensimmäisen momentin ensimmäiseen virkkeeseen perustuvan isännänvastuusäännöksen mukaan työnantaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka työntekijä virheellään tai laiminlyönnillään työssään aiheuttaa. Sama pykälä laajentaa ja tarkentaa isännänvastuun koskevan myös julkisyhteisöä. Julkisyhteisö rinnastetaan siis työnantajaan, joten tässä suhteessa virkamies ja työntekijä ovat molemmat yhtäläisesti vahingonkorvausvastuullisia tehtäviensä hoitaessaan. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n ensimmäinen momentti velvoittaa julkisyhteisön korvaamaan vahingon, joka on aiheutunut virheestä tai laiminlyönnistä julkista valtaa käytettäessä.

5.5 Taloudellinen vahinko julkisyhteisön erityiskysymyksenä ja muut korvattavat vahingot

Korvattavista vahingoista säädetään vahingonkorvauslain 5 luvussa. Sen mukaan vahingonkorvaus käsittää hyvityksen henkilö- ja esinevahingoista sekä tietyin edellytyksin kärsimyksestä. Jos vahinko on aiheutunut julkisen vallan käytöstä, rangaistavaksi säädetyn teon seurauksena tai milloin muulloin on erityisen painavia syitä, voidaan korvaus määrätä myös sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä esine- tai henkilövahinkoon.

Henkilövahingosta on kyse, kun vahinkoa kärsineelle aiheutuu fyysisiä tai psyykkisiä vahinkoja. Henkilövahingon aiheuttaja joutuu korvaamaan sairaanhoitokustannuksia ja muita tarpeellisia kuluja. Hän voi joutua korvaamaan ansionmenetystä, elatuksenmenetystä ja tilanteessa, jossa uhri on kuollut, mahdollisia omaisten hoitokuluja.

¹⁶⁸ Kukkonen 1996 s. 47.

¹⁶⁹ Mielityinen 2006 s. 374.

Psyykkisestä vahingosta yksi esimerkki on loukkauksen aiheuttama kärsimys, josta voi myös seurata vahingonkorvausvelvollisuus. Vahingonkorvauslain 5 luku on muutettu hallituksen esityksestä, jonka pääasiallisena tarkoituksena oli selkeyttää ja täsmentää henkilöön kohdistuvien vahinkojen korvaamista koskevaa sääntelyä¹⁷⁰. Elatuksen menettämisen korvattavuutta laajennettiin koskemaan kaikkia, jotka ovat tosiasiallisesti elatuksen varassa. Surmansa saaneen läheisten korvaussuojaa laajennettiin koskemaan myös surmansa saaneen erityisen läheistä henkilöä, kun aiemmin se koski vain tämän vanhempia, lapsia tai aviopuolisoa. Henkilöön kohdistuvien loukkausten aiheuttaman kärsimyksen korvattavuutta laajennettiin koskemaan myös henkilöä, jonka henkilökohtaista koskemattomuutta on tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta vakavasti loukattu.

Lain muutos oli tarpeen, sillä 5 lukua ei ollut juuri muutettu lain säätämisen, vuoden 1974 jälkeen. Lakiin oli ainoastaan vuonna 1999 lisätty 4 a §, joka koskee surmansa saaneen läheisten oikeutta korvaukseen kärsimyksestä¹⁷¹. Pykälä lisättiin, sillä katsottiin, ettei ollut yleisen oikeustajun mukaista, että kuolemantapauksesta aiheutuva kärsimys ei olisi korvattavan tyyppistä vahinkoa¹⁷². Muilta osin luku 5 oli alkuperäisessä muodossaan, ja lakivaliokunta perustelee lain muutoksen tarpeellisuutta mietinnössään¹⁷³ alkuperäisen lain yleispiirteisyydellä. Laista ei mm. selvinnyt kaikkia korvauksen määräämiseen vaikuttavia seikkoja.

Esinevahingosta on kyse silloin, kun omaisuutta vahingoitetaan. Sen, joka aiheuttaa toisen omaisuudelle vahingon, on korvattava esineen korjauskustannukset, mahdolliset muut kulut, arvonalennus tai tuhoutuneen esineen arvo ja lisäksi tulojen tai elatuksen vähentyminen. Myös esinevahingon kohdalla vahingon on oltava korvattavan tyyppistä vahinkoa, vahingonkorvauslaki ei mainitse mitään tunnearvon korvaamisesta. Jos esineen korjaaminen on mahdollista, on se korjattava vahinkotapahtumaa edeltäneelle tasolle. Jos korjaus saattaa esineen entistä parempaan kuntoon, on vahinkoa kärsineen kustannettava itse erotus. Jos esinettä ei saada alkuperäisen kunnan tasolle, on vahingonkärsijällä oikeus korvaukseen arvonalenemisesta. Jos esine on tuhoutunut täysin ja vahingonkärsijä joutuu hankkimaan uuden vastaavan esineen, otetaan korvausta

¹⁷⁰ HE 167/2003.

¹⁷¹ Lisättiin hallituksen esityksestä HE 116/1998.

¹⁷² LaVM 13/1998 s. 2.

¹⁷³ LaVM 1/2004 s. 2.

määrättäessä huomioon arvonkorotus vahingonkorvausta laskevana seikkana. Hyvitys tulee suunnata vain siihen varallisuusarvoon, joka esineellä on ollut ennen vahinkoa.¹⁷⁴

Taloudellisen vahingon korvaaminen on yksi julkisyhteisön erityisasemaa korostavia seikkoja. Vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukaan milloin vahinko on aiheutunut julkisen vallan käytöstä, rangaistavaksi säädetyn teon seurauksena tai milloin muulloin on erityisen painavia syitä, voidaan korvaus määrätä myös sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä esine- tai henkilövahinkoon. Tällaisessa tilanteessa julkisyhteisö on siis poikkeuksellisessa asemassa. Julkisyhteisö voi joutua vahingonkorvausvastuuseen aiheutettuaan taloudellista vahinkoa julkista valtaa käyttäessään. Tämä säännös julkisyhteisön korvausvastuusta taloudellisessa vahingossa parantaa oleellisesti viranomaistoiminnassa vahinkoa kärsineen oikeusasemaa.

Julkisen vallan käytöstä aiheutuva vahinko on usein taloudellista vahinkoa. Korkeimpaan oikeuteen päätyneissä julkisen vallan käytön aiheuttamissa vahinkotapauksissa on lähes poikkeuksetta kyse juuri taloudellisista vahingoista.¹⁷⁵ Seuraavassa, jo hieman vanhemmassa tapauksessa, oli kyse ansionmenetyksestä:

KKO 18.4.1989 T 1143: Valtion työvoimaneuvoja oli antanut paluumuuttoa Suomeen suunnittelevalle Kanadan kansalaiselle virheellisiä tietoja paluumuuttajaan kohdistuvien tärkeiden ja häneen pakottavina sovellettavien säännösten ja määräysten sisällöstä. Tietojen antaminen oli ollut olennainen osa työvoimaneuvojan virkatehtävistä. Tietojen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen katsottiin, että työvoimaneuvoja oli tiedot antaessaan käyttänyt julkista valtaa. Valtio veloitettiin korvaamaan tietojen virheellisyydestä aiheutunut taloudellinen vahinko.

Seuraavassa tapauksessa oli kyse oikeushenkilön liikevaihdon vähentymisestä:

KKO 19.6.1995 T 2344: Kuluttajavalituslautakunta julkaisi tiedotteessaan elinkeinonharjoittajan nimen, joka ei ollut noudattanut sen tälle antamaa ratkaisusuositusta. Pelkän nimen ja myydyn tuotteen julkistamisella ei ollut kuluttajavalituslautakunnasta annetun asetuksen 14 §:ssä tarkoitettua merkitystä kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille. Kuluttajavalituslautakunnan, joka antaessaan ratkaisusuosituksen ja julkistaessaan elinkeinonharjoittajan nimen käytti julkista valtaa, ei katsottu noudattaneen tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettuja vaatimuksia. Valtio

¹⁷⁴ Hemmo 2006 s. 199–200.

¹⁷⁵ Hakalehto-Wainio 2008 s. 188.

velvoitettiin korvaamaan elinkeinonharjoittajalle julkistamisesta johtunut liikevaihdon vähentymisestä aiheutunut taloudellinen vahinko.

Hallituksen esityksessä (HE 167/2003) ei otettu kantaa taloudellisen vahingon korvaamiseen silloin, kun se ei ole yhteydessä esine- tai henkilövahinkoon.

5.6 Korvausvastuun jakaantuminen

Kun julkista valtaa käytetään ja siitä aiheutuu toiselle osapuolelle vahinko, on julkisyhteisö vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan velvollinen korvaamaan sen. Vahingonkorvauslain 4 luvussa säädetään korvausvastuusta, joka lankeaa suoraan virkamiehelle itselleen, ei julkisyhteisölle. Pykälä velvoittaa virheen tai laiminlyönnin tehneen virkamiehen korvaamaan vahingosta kohtuulliseksi harkitun määrän. Harkintaan vaikuttaa vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahinkoa kärsineen tarve sekä mahdolliset muut olosuhteet. Jos virkamiehen harkitaan aiheuttaneen vahinko tahallisesti, tuomitaan virkamies korvaamaan itse täysi korvaus. Jos taas virkamiehen harkitaan aiheuttaneen vahinko lievällä tuottamuksella, ei hän ole henkilökohtaisessa korvausvastuussa. Tässä tilanteessa vahingon korvaa julkisyhteisö kokonaisuudessaan.

Vahingonkorvauslain 6 luku säättää korvausvastuun jakaantumisesta. 2 §:n mukaan, milloin vahinko on kahden tai useamman aiheuttama taikka he muuten ovat velvolliset korvaamaan saman vahingon, vastaavat he korvaamisesta yhteisvastuullisesti. Se, jota ei ole tuomittu maksamaan täyttä korvausta, vastaa kuitenkin vain hänelle tuomitusta määrästä, ja se, joka on vastuussa virkamiehen vastuusäännösten perusteella, vastaa vain siitä määrästä jota ei voida saada julkisyhteisöä koskevien säännösten mukaan vastuussa olevalta. Tämä niin kutsuttu kanavointisäännös vahvistaa julkisyhteisön isännänvastuuta, sillä virkamiehen korvausvastuu on toissijaista vastuuta. Julkisyhteisöllä on siis ensisijainen korvausvastuu. Virkamiehen henkilökohtainen vastuu tulee kanavointisäännön perusteella kyseeseen vasta, jos korvausta ei voida saada julkisyhteisöltä. Ensin on nostettava kanne julkisyhteisöä vastaan ja vasta kun on todettu, ettei korvausta tältä voida saada, voidaan kanne nostaa virkamiestä vastaan.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Hemmo 2006 s. 60.

Edellä mainittu kanavointisääntö ei päde silloin, kun virkamies on aiheuttanut vahingon tahallisesti. Vahingonkorvauslain 4 luvun 1 §:n toisen momentin mukaan virkamiehen tulee korvata tahallisesti aiheuttamansa vahinko kokonaisuudessaan itse. Tällöin virkamiehen korvausvastuu on siis ensisijaista. Tällaisessa tilanteessa voidaan kante nostaa samanaikaisesti sekä julkisyhteisöä että virkamiestä vastaan.¹⁷⁷

5.7 Täyden korvauksen periaate

Vahingonkorvausoikeuden yksi pääperiaate on täyden korvauksen periaate. Se on peräisin rikoslaista, jossa sanotaan, että syyllisen on korvattava vahinko. Sen katsotaan tarkoittavan, että syyllisen on korvattava koko vahinko. Myös rikoslain esitöissä käytettiin ilmaisua ”täysi korvaus”. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa täyden korvauksen periaate on hyväksytty Suomen vahingonkorvausoikeudelliseksi periaatteeksi.

Poikkeuksena täyden korvauksen periaatteesta on sovittelun kautta alennettu korvaus. Sovittelussa korvausta alennetaan tietyistä erityisistä syistä. Sovittelu tulee kysymykseen esimerkiksi silloin, kun katsotaan, että vahingon kärsineen puolelta on myötävaikutettu vahingon syntymiseen.

Sovittelun mahdollisuus ilmentää vahingonkorvausoikeuden ensisijaista tavoitetta, kompensaatitavoitetta, jonka tarkoituksena on pyrkiä palauttamaan tasapaino vahingon osapuolten välille.¹⁷⁸

Vahingonkorvauslain 6 luvun 1 § asettaa myötävaikutuskiellon. Vahinkoa kärsineen tuottamuksellinen menettely ja tietoinen riskinotto voidaan katsoa myötävaikuttamiseksi vahinkoon. Pelkästään se, ettei hän ole varsinaisesti ”edistänyt” vahingon syntyä, ei riitä, vaan hänellä on myös velvollisuus pyrkiä rajoittamaan vahingon määrää. Hänellä on velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin vahingon torjumiseksi tai minimoimiseksi.¹⁷⁹

Täyden korvauksen periaatteesta voidaan poiketa myös silloin, kun katsotaan, että täysimääräinen korvausvastuu olisi kohtuuton vahingon aiheuttajalle. Kohtuuttomaksi korvausvastuu voidaan

¹⁷⁷ Hemmo 2006 s. 60.

¹⁷⁸ Hakalehto-Wainio 2008 s. 56–57.

¹⁷⁹ Ks. tarkemmin Hemmo 2006 s. 207–213.

katsoa ottaen huomioon aiheuttajan taloudellinen asema. Tätä kutsutaan kohtuusperusteiseksi sovitteluksi. Vahingonkorvauslain 2. luvun 1 §:n toisen momentin perussäännös mahdollistaa sovittelun silloin, kun korvausvastuu harkitaan kohtuuttoman raskaaksi ottaen huomioon vahingon aiheuttajan sekä vahingon kärsineen varallisuusolot ja muut olosuhteet.

Vahingonkorvauslain 2 luvun mukaan vahingonkorvausta voidaan sovittaa myös silloin, kun aiheuttaja on alaikäinen tai sieluntoiminnaltaan häiriintynyt.

Vahingonkorvauslain 3 luku, joka säätelee julkisyhteisön korvausvastuusta, sisältää myös oman sovittelusäännöksensä. Kyseisen luvun 6 §:n mukaan julkisyhteisön korvausvelvollisuutta voidaan sovittaa, jos korvausvelvollisuus harkitaan ilmeisesti kohtuuttomaksi tai jos vahingon suuruus sekä muut olosuhteet huomioon ottaen siihen on erityistä syytä. Sanamuoto ”ilmeinen” asettaa säännöksen soveltamiselle korkeamman kynnyksen kuin vahingonkorvauslain 2. luvun 1 §:n kohtuusperusteista sovittelua koskeva säännös. Julkisyhteisön korvausvastuun sovittelu edellyttää erityisen painavia syitä.

5.8 Kansainvälinen oikeus ja valtion vahingonkorvausvastuu

Valtion vahingonkorvausvelvollisuutta voidaan tarkastella kahdesta eri näkökulmasta. Valtio voi joutua vahingonkorvausvelvolliseksi oman maansa kansalaiselle syyllistyessään virheeseen tai laiminlyöntiin jonkin kansainvälisen velvoitteensa suhteen. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan edellyttämä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on osoittautunut Suomelle haasteeksi. Kyseisen artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin *kohtuullisessa ajassa*. EIT on ottanut toistuvasti kantaa Suomen pitkäksi venyneisiin oikeudenkäynteihin, ja valtio joutui vahingonkorvausvelvolliseksi jo aiemmin s. 32 käsitellyssä tapauksessa (EIT:5:10:2000). Seuraavassa tapauksessa Vilho Eskelinen and others vs. Suomi EIT otti kantaa sekä 6 artiklan että 13 artiklan (oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin) rikkomiseen:

EIT 19.04.2007: Eskelisen ja eräiden muiden poliisivirkamiesten palkanlisä oli poistettu vuonna 1986 ja lisäksi heidän työmatkansa oli pidentynyt huomattavasti. Ensimmäinen valitus aihetta koskien evättiin vuonna 1991. Toinen valitus hylättiin vuonna 1997. Vuonna 2000 korkein hallinto-oikeus pysytti aiemmat päätökset. Valittajat valittivat EIT:hen vedoten mm.

oikeudenkäynnin kohtuuttomaan pitkään keston (6 artikla) ja oikeudenkäynnin tehottomuuteen (13 artikla). EIT katsoi, että oikeidenkäynti kansallisessa oikeusjärjestelmässä oli kestänyt yli 7 vuotta vaikka asia ei ollut niin vaikea tai poikkeuksellinen että se selittäisi keston, eivätkä valittajat olleet itse pitkittäneet oikeudenkäyntiä. EIT:n mukaan myös 13 artiklaa oli rikottu, sillä valittajilla ei katsottu olevan tehokasta oikeussuojakeinoa asian käsittelyn jouduttamiseksi (hallintokantelua ei katsottu tehokkaaksi oikeussuojakeinoksi). EIT määräsi valtion maksamaan valittajille korvausta aineettomasta vahingosta ja oikeudenkäyntikuluista.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla on luonteeltaan itsenäinen oikeus, ja 13 artikla sen sijaan sellainen, jota voidaan tarkastella vain suhteessa johonkin itsenäiseen oikeuteen. 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino. Oikeussuojakeino on artiklan mukaan oltava myös siinäkin tapauksessa, että loukkauksen on aiheuttanut virantoimituksessa olevat henkilöt. Tämän jälkimmäisen lauseen tarkoitus on tehdä selväksi, että mitkään valtion organien nauttimat immunitetit eivät saa olla esteenä tehokkaille oikeussuojakeinoille.¹⁸⁰

Valtio voi joutua vahingonkorvausvelvolliseksi myös suhteessa toisen valtion kansalaiseen. Valtiolla on velvollisuus toimia tekemiensä sitoumusten, kansainvälisen tapaoikeuden ja valtiota velvoittavien kansainvälisten tuomioistuinpäätösten mukaisesti, eli valtio *on kansainvälisoikeudellisessa vastuussa toiminnastaan*. Vastuun määrittelyn periaatteena on toisille valtioille ja niiden kansalaisille aiheutuvan vahingon välttäminen.¹⁸¹

Valtion kansainvälisoikeudellinen vastuu voi toteutua kahdella tapaa: joko välittömästi (ensisijaisesti) tai välillisesti (toissijaisesti). Välittömässä vastuussa valtio on silloin, kun valtion elimet tai edustajat ovat aiheuttaneet loukkauksia tai vahinkoja. Välillisessä vastuussa valtio on puolestaan silloin, jos vahinkoa on aiheutunut sellaisen yksityisen toiminnasta, joka kuuluu valtion valvontavaltaan. Valtiolla on huolenpitovelvollisuus kaikesta sen toimivaltaan kuuluvasta toiminnasta, jolla voi olla kansainvälisoikeudellisia vaikutuksia. Tämän ennaltaehkäisevän huolenpitovelvollisuuden lisäksi valtiolla on velvollisuus saada syylliset hyvittämään aiheuttamansa vahingot. Valtio on välittömässä vastuussa viranomaistensa toiminnasta, ja tämä vastuu on kattavaa. Vastuu koskee sekä tietoista, virkatehtävien mukaista toimintaa että virheestä tai laiminlyönnistä aiheutunutta toimintaa. Valtion vastuu on välillistä vain silloin, jos virkamies on toiminut virkansa

¹⁸⁰ Pellonpää 2005 s. 521–522.

¹⁸¹ Hakapää 2010 s. 295.

ulkopuolella, yksityisessä ominaisuudessaan. Välillistä valtion vastuu on myös silloin, kun vahinkoa on aiheutunut ulkomaisille intresseille liittyen valtion sisäisiin levottomuuksiin, kuten mellakoihin ja mielenosoituksiin.¹⁸²

Vastuun toteutuminen voi edellyttää vahingon kärsineen kotivaltion tarjoamaa diplomaattista suojelua. Kansainvälisessä tuomioistuimessa osapuolina voivat olla vain valtiot keskenään, eli vahinkoa kärsineen on toimittava valtionsa nimissä. Lisäksi vahinkoa kärsineen on ensisijaisesti käytävä läpi kaikki oikeusasteet vahinkoa aiheuttaneessa maassa.¹⁸³

Kansainvälisoikeudellisesta rikkomuksesta aiheutuvan hyvitysvastuun laatu ja sisältö määräytyvät tapauskohtaisesti. Joskus osapuolen vaatimusten vahvistamisen lisäksi tuomioistuin voi edellyttää valtion virallista anteeksipyyntöä tai ehkäiseviin toimenpiteisiin ryhtymistä vastaisuuden varalta. Ensisijaisesti hyvitys pyritään toteuttamaan niin, että palautetaan takaisin loukkausta edeltänyt asiantila. Tämä on mahdollista jos esimerkiksi tapaus koskee varastettua tavaraa. Mikäli tavaraa ei voida palauttaa, korvataan vahinko tavarankäytön arvosta lisättynä koroilla. Joskus kyseeseen voi tulla myös rangaistusluonteinen vahingonkorvaus.¹⁸⁴

Poikkeuksellista verrattuna kansallisiin vahingonkorvausoikeudellisiin periaatteisiin on se, että eräillä kansainvälisoikeudellisilla aloilla ei edellytetä tuottamuksen vaatimusta. Tätä kutsutaan tuottamuksesta riippumattomaksi *objektiiviseksi vastuuksi*. Nämä *objektiivisen vastuun* alat liittyvät lähinnä tiettyihin ympäristöä koskeviin vahinkoihin, kuten ydinonnettomuuksiin, meriympäristöön liittyviin öljyonnettomuuksiin, tai muihin erityisesti ympäristöä koskeviin vahinkoihin. Vuonna 1993 Euroopan neuvossa hyväksyttiin kokonaisvaltainen vastuusopimus koskien ympäristölle vaarallista toimintaa, jossa objektiivinen korvausvastuu ulotettiin koskemaan kaikenlaisia ympäristölle, henkilöille ja omaisuudelle aiheutuneita vahinkoja. Tämä sopimus on osoittautunut kuitenkin tavoitteiltaan liian kunnianhimoiseksi, eikä sitä olla oltu valmiita ratifioimaan Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa.¹⁸⁵

¹⁸² Hakapää 2010 s. 298–300.

¹⁸³ Hakapää 2010 s. 300.

¹⁸⁴ Hakapää 2010 s. 304.

¹⁸⁵ Hakapää 2010 s. 305–309.

6 Virheiden ja laiminlyöntien valvonta – erityiskysymyksiä ja ongelmakohtia

6.1 Oikeusturvakeinojen laaja ja kirjava kokonaisuus

Kun julkisen vallan käyttäjä on tehnyt virheen tai laiminlyönnin julkista valtaa käyttäessään, on oikeusturvakeinojen kokonaisuus kirjava ja laaja. Nämä oikeusturvakeinot eivät muodosta yhdenmukaista eivätkä loogista kokonaisuutta, mikä johtuu oikeastaan siitä, että oikeusturvakeinot ovat syntyneet eri aikoina ja ne on luotu käytettäväksi erilaisiin tilanteisiin ja tarkoituksiin.¹⁸⁶

Julkisen vallan käyttäjän päätöksen tai menettelyn virheellisyyttä voidaan ensinakin arvioida hallintokoneiston sisäisesti hallintomenettelyssä. Tämä tarkoittaa sitä, että päätöksen tehnyt viranomaisena, tai joissain tapauksissa ylempi hallintoviranomaisena, oikaisee päätöksen joko viranomaisen aloitteesta tai oikaisuvaatimuksen johdosta.¹⁸⁷ Oikaisuvaatimus on usein välttämätön esivaihe ennen kuin itse muutoksenhaku päätökseen on mahdollista. Oikaisuvaatimus on yleensä seurausta siitä, että hallintoasian käsittelyssä on rikottu oikeudellisia menettelysääntöjä, eli kyseessä on ollut menettelyvirhe. Tällöin asianosainen voi tehdä asiasta oikaisuvaatimuksen.¹⁸⁸ Oikaisumenettelyn tarkoituksena on etenkin vähentää tarvetta turvautua raskaampaan ja hitaampaan valitusmenettelyyn. Oikaisuvaatimus liittyy usein tietynlaisiin massapäätöksiin, kuten eläkkeitä tai veroja koskeviin päätöksiin, joissa menettely on melko ylimalkaista, ja virheitä sattuu.¹⁸⁹

Hallintopäätöksen lainvastaisuus, menettelyn virheellisyys tai muutoin huono hallintotoiminta voidaan saattaa arvioitavaksi myös hallintokantelulla. Tällöin toimintaa arvioivat ylimmät laillisuusvalvojat eli eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Heillä ei kuitenkaan ole toimivaltaa muuttaa tai korjata päätöstä, mutta he voivat panna vireille ylimääräisen muutoksenhaun tai virkavastuun toteuttamiseen johtavan selvityksen. Virkavastuun toteuttamisen vireillepano rikosilmoituksella tai vahingonkorvauskanteella voidaan lukea myös yhdeksi oikeusturvan toteuttamismuodoksi hallinnossa.¹⁹⁰

¹⁸⁶ Mäenpää 2007 s. 9.

¹⁸⁷ Mäenpää 2007 s. 9.

¹⁸⁸ Kulla 2008 s. 59.

¹⁸⁹ Mäenpää 2007 s. 190–191.

¹⁹⁰ Mäenpää 2007 s. 9–10.

Hallintopäätöksessä oleva virhe voidaan pyrkiä korjaamaan myös saattamalla asia hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi. Tässä hallintoprosessissa päätös voidaan joko kumota, palauttaa uudelleen käsiteltäväksi tai sitä voidaan muuttaa. Hallintoprosessi pistetään yleensä vireille muutoksenhaulla, mutta hallintoriitamenettely ja ylimääräinen muutoksenhaku pannaan vireille hakemuksella. Muutoksenhaun perusmuoto on hallintovalitus, kunnallisasioissa kunnallisvalitus. Asiat, jotka koskevat maksuja ja veroja, käytettävissä on perustevalitus.¹⁹¹

Kolmanneksi julkisen vallan käyttäjän virheet voidaan punnita oikeusturvamenettelyssä, joka perustuu virkavastuun toteuttamiseen yleisessä tuomioistuimessa. Virkavastuu voi kohdistua sekä lainvastaiseen päätöksentekoon että virheelliseen menettelyyn. Tämä oikeusturvamenettely perustuu perustuslain 118 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus vaatia rangaistusta virkamiehelle sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä, virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta, mikäli tämän lainvastainen toimenpide tai laiminlyönti on aiheuttanut vaatijalle oikeudenloukkauksen tai vahinkoa. Rikosoikeudellisen virkavastuun perusteita säätelee rikoslain 40 luku ja vahingonkorvausvastuuta vahingonkorvauslaki.¹⁹²

Seuraava sivulla esitetty kaavio auttaa ymmärtämään keskeiset oikeusturvamenettelyt hallintoasiassa:¹⁹³

¹⁹¹ Mäenpää 2007 s. 10.

¹⁹² Mäenpää 2007 s.10.

¹⁹³ Mäenpää 2007 s. 10–11.

Hallintomenettelyssä käsiteltävät asiat

asia-, menettely- ja kirjoitusvirheen korjaaminen	korjaamismenettely (hallintolain 50–53 §)
päätöksen oikaiseminen	oikaisuvaatimusmenettely (erityislaki)
asian uudelleen käsittely	asian uusi vireillepano hallintolain mukaan
laillisuusvalvonta	hallintokantelu, muistutus

Hallintoprosessissa käsiteltävät asiat

hallintopäätöksen muuttaminen tai kumoaminen	hallintovalitus tai kunnallisvalitus (hallintolainkäyttölaki, kuntalaki)
lainvoimaisen päätöksen muuttaminen tai kumoaminen	ylimääräinen muutoksenhaku (hallintolainkäyttölaki 58–68 §)
hallintosopimusta ja julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevan riidan ratkaiseminen	hallintoriita (hallintolainkäyttölaki 69–70 §)
veron tai maksun muuttaminen	valitus (verotusmenettelylaki, hallintolainkäyttölaki), perustevalitus

Yleisessä lainkäytössä käsiteltävät asiat

rikosoikeudellinen virkavastuu	rikosilmoitus, syyte
virkamiehen tai julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu	korvauskanne

Julkisen vallan käyttäjän vastuun tietynlaista epäjohtonmukaisuutta saattaa sekoittaa myös se, että tarkasteltavassa tilanteessa on aina syytä huomioida se, onko asiasta säädetty oma erityislakinsa. Mikäli erityislaki on, ei yleislakia sovelleta. Esimerkiksi seuraavassa tapauksessa oli kyse

ylimääräisen muutoksenhakukeinon käyttämisestä, joka on mahdollista hallintolainkäyttölain mukaan (HLL 3 §):

KHO 21.12.2011/3708: Vaikka sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle saapunut valitus oli saapunut määräajan jälkeen, voidaan se elatustukilain mukaan tutkia, mikäli myöhästymiselle on painavat syyt. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain mukaan sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa ei kuitenkaan noudateta hallintolainkäyttölain 11 luvun säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhausta. Näin ollen korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulunut menetetyn määräajan palauttamista koskevan hakemuksen tutkiminen.

6.2 Kansainvälinen valvonta

Suomi on sitoutunut noudattamaan tiettyjä kansainvälisiä velvoitteita ja sopimuksia, joista yksi merkittävimmistä on Euroopan ihmisoikeussopimus. Oikeusturvan kannalta merkittävimmät Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklat ovat 6 ja 13 artiklat, joiden mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (EIS 6 art.) ja oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin (EIS 13 art.).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) valvoo ihmisoikeussopimuksen noudattamista. Oikeudenkäyntimenettely EIT:ssä voi käynnistyä joko valtiovalituksen tai yksilövalituksen kautta. Valtiovalituksessa on kyse siitä, että sopimusvaltio ilmoittaa tuomioistuimelle toisen sopimusvaltion mahdollisesta sopimusrikkomuksesta. Yksilövalituksessa on kyse siitä, että yksityishenkilö on joutunut sopimusrikkomuksen kohteeksi. Yksilövalitusmenettely on osoittautunut käytännössä huomattavasti valtiovalitusta tärkeämmäksi menettelyksi ja on myös tämän tutkimuksen kannalta tärkein kansainvälisoikeudellisen oikeusturvan muoto.¹⁹⁴

Valituksen tutkittavaksi ottamisella on tiettyjä edellytyksiä. Ensinäkin valittajan on käytettävä ensin kaikki kansalliset oikeussuojakeinot. Kansallisiksi oikeussuojakeinoiksi luetaan vain ”tehokkaat” oikeussuojakeinot (ei esim. hallintokantelua). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tapauksista koskeva säännönmukainen muutoksenhakutie on kuljettava loppuun. Ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin ei ole tarvinnut turvautua. Vahingonkorvausasioissa vahingonkorvauskanne valtiota tai virkamiestä vastaan katsotaan vain joissain tapauksissa

¹⁹⁴ Pellonpää 2005 s. 107–112.

tehokkaaksi oikeussuojakeinoksi. Esimerkiksi pakkolunastustapauksissa korvauskanne tulee olla esitetty, mutta oikeudenkäynnin kohtuuttoman pitkää kestoja koskevassa valituksessa korvauskanteen esittämistä ei edellytetä. Korvauskannetta ei myöskään välttämättä edellytetä silloin, kun kyseessä on valitus koskien rikosilmoitusta joka ei ole johtanut toimenpiteisiin. Sen sijaan jos kyseessä on esimerkiksi omaisuuden suoja koskeva valitus, jossa viranomaisen toiminta on aiheuttanut valittajalle vahinkoa, tulee korvauskanne julkisyhteisöä vastaan olla nostettuna.¹⁹⁵ Valituksen tekemiselle on myös määräaika: valitus on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa lopullisen kansallisen päätöksen antopäivästä.

Toisena edellytyksenä valituksen tutkittavaksi ottamiselle on se, että valituksen tulee koskea konkreettista ihmisoikeuksien loukkausta, jonka kohteena on yksityishenkilö, kansalaisjärjestö tai ryhmä. Valituksen tekijän on oltava itse väitetyn loukkauksen uhri, ja tästä vaatimuksesta on vain tiettyjä erityistilanteisiin liittyviä poikkeuksia¹⁹⁶. Kolmantena vaatimuksena on se yleisvaatimus, että valituksen on oltava yhteensoveltuva yleissopimuksen määräysten kanssa, eli asia kuuluu yleissopimuksen määräysten soveltamispiiriin.¹⁹⁷ Näiden edellytysten lisäksi on ainoastaan eräitä muodollisia esteitä valituksen tutkimatta ottamiselle, joita ovat valituksen ilmeinen perusteettomuus, nimettömyys tai asiasisällöltään sama kuin tuomioistuimen aiemmin tutkima asia.¹⁹⁸

Kansainvälinen valvonta on osoittautunut tärkeäksi oikeusturvakeinoksi yksityisen kannalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on joutunut kohtalaisen usein ottamaan kantaa Suomen asioihin, erityisesti EIS 6 artiklaan liittyen. Vuonna 2010 EIT:ssa Suomea vastaan kirjattiin yhteensä 377 valitusta. Näistä valituksista tuomio annettiin 17 tapauksessa, joista 16:sta oli kysymys ihmisoikeussopimuksessa turvatun oikeuden loukkauksesta.¹⁹⁹ Vuonna 2009 valituksia kirjattiin 489, joista tuomioihin johti 29 tapausta.²⁰⁰

¹⁹⁵ Pellonpää 2005 s. 121–127.

¹⁹⁶ Kts. Pellonpää 2005 s. 117.

¹⁹⁷ Pellonpää 2005 s. 133.

¹⁹⁸ Pellonpää 2005 s. 137.

¹⁹⁹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010 s. 51.

²⁰⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009 s. 43.

6.3 Ylimmät laillisuusvalvojat ja hallintokantelu

6.3.1 Yleistä

Laillisuusvalvonnan voidaan sanoa tarkoittavan kaikkia niitä järjestelyjä, joiden tarkoituksena on vahvistaa oikeusvaltioperiaatetta, eli sitä, miten voidaan varmistaa julkisen toiminnan lainmukaisuus²⁰¹. Laillisuusvalvontakoneistossa ylimpiä laillisuusvalvojia ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Heidän tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia. Se, että ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviin kuuluu valvonta myös silloin, kun julkinen tehtävä on annettu viranomaiskoneiston ulkopuolelle, tarkoittaa oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivallan merkittävää laajenemista. Tällä on suuri merkitys julkisia tehtäviä yksityistettäessä.²⁰²

Ylimmät laillisuusvalvojat voivat puuttua viranomaisten toimintaan omasta aloitteestaan, mutta kuka tahansa joka havaitsee viranomaisen toiminnassa puutteita, voi tehdä ylimmille laillisuusvalvojille hallintokantelun. Hallintokantelu on yksi osa hallintoon kohdistuvaa valvontaa, ja se on siis yksi jälkikäteisistä oikeussuojakeinoista. On syytä kuitenkin korostaa, että hallintokantelu ei ole muutoksenhakekeino, mikä heikentää sen tehoa oikeussuojakeinona.²⁰³ Hallintokantelua ei voida pitää muutoksenhakekeinona, sillä kantelun johdosta hallinnollisia päätöksiä ei voida muuttaa, kumota eikä niiden täytäntöönpanoa voida estää. Tästä huolimatta hallintokantelu on oikeusturvakeino, jonka avulla viranomaisen toimintaan voidaan saada muutosta.²⁰⁴

Hallintokantelussa on kyse siitä, että valvovalle viranomaiselle on tehty ilmoitus viranomaisen lainvastaisesta, virheellisestä tai epäasianmukaisesta menettelystä. Myös velvollisuuksien laiminlyönnistä voi tehdä ilmoituksen. Hallintokantelu tehdään ylempälle hallintoviranomaiselle tai ylimmille lainvalvontaviranomaisille, eli eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille.²⁰⁵ Hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa, joka katsoo viranomaisen menetelleen virheellisesti. Valvova viranomainen voi kehottaa viranomaista korjaamaan virheen.

²⁰¹ Jyränki 2000 s. 248.

²⁰² Jyränki 2000 s. 250.

²⁰³ Kulla 2008 s. 298.

²⁰⁴ Heuru 2003 s. 439.

²⁰⁵ Parviainen 2010 s. 141.

Vakavammissa tapauksissa kantelu voi johtaa virkavastuun toteuttamiseen virkasuhteen päättämisen kautta, tai se voi johtaa rikosoikeudellisen ja/tai vahingonkorvausoikeudellisen vastuun toteutumiseen. Yleensä hallintokantelu kuitenkin aiheuttaa vain huomautukseen.²⁰⁶ Hallintokantelun voi tehdä myös esimerkiksi tasa-arvovaltuutetulle tai vähemmistövaltuutetulle, jos kyseinen asia koskee heidän toiminta-alueitaan.²⁰⁷

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 14.3.2002/197) 2 §:n mukaan kantelun voi tehdä jokainen, joka katsoo, että valvottava on tehtävänsä hoitaessaan menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt täyttämättä velvollisuutensa. Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta. Lain 4 §:n mukaan oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan. Sama koskee oikeuskansleria (Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista 25.2.2000/193).

6.3.2 Toimenpiteet

Oikeusasiamies tai oikeuskansleri (riippuen kummalle kantelu on tehty) tutkivat kantelun mikäli asia kuuluu heidän toimivaltaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä tai jos he muusta syystä katsovat tutkimiseen olevan aihetta. Oikeusasiamies tai oikeuskansleri ryhtyvät niihin toimenpiteisiin, joihin he katsovat olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. He hankkivat asiasta tarpeelliseksi katsomansa selvitykset. Tuoreen lainmuutoksen jälkeen kahta vuotta vanhempaa asiaa ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä. Mikäli oikeusasiamies tai oikeuskansleri eivät ryhdy toimenpiteisiin, tästä on ilmoitettava kantelijalle sekä ilmoitettava muista mahdollisista oikeussuojakeinoista ja annettava tarpeellista ohjausta. Ylimmät laillisuusvalvojat voivat myös siirtää kantelun toimivaltaiselle viranomaiselle jos se on perusteltua, ja myös tästä on ilmoitettava kantelijalle. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat tehdä tarpeen mukaan tarkastuksia virastoihin ja laitoksiin perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Tarkastuksia tehdessään heillä on oikeus päästä virastojen ja laitosten tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella

²⁰⁶ Kulla 2008 s. 299.

²⁰⁷ Kulla 2008 s. 298.

henkilöiden kanssa luottamuksellisesti. Ylimmillä laillisuusvalvojilla on oikeus saada poliisilta ilmaiseksi virka-apua tehtävää hoitaessaan. Heillä on myös tiedonsaantioikeus tarvitsemiinsa tietoihin. molemmilla on myös oikeus määrätä suoritettavaksi poliisilain (872/2011) mukainen poliisitutkinta tai esitutkintalain (805/2011) mukainen esitutkinta käsiteltävänsä asian selvittämiseksi. Jos oikeusasiamiehellä tai oikeuskanslerilla on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aiheutta arvostella valvottavan menettelyä, on ennen asian ratkaisua valvottavalle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi (Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä ja laki valtioneuvoston oikeuskanslerista).

Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle *esityksen* tai *kiinnittää viranomaisen huomiota* tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Jos oikeusasiamies katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle *huomautuksen* tai saattaa valvottavan tietoon *käsityksensä* lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin (Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 10 ja 11 §:t). Myös oikeuskansleri ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin hän itse katsoo olevan aiheutta. Laissa valtioneuvoston oikeuskanslerista mainitaan seuraamuksista erikseen *huomautus* ja *huomion kiinnitys* (6§). Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimenpiteet ovat siis samansisältöiset, vahvimpana puuttumismuotona syytteen nostaminen.²⁰⁸ Syytteen nostaminen on erittäin harvinaista, esimerkiksi vuonna 2008, 2009 ja 2010 syytettä ei nostettu kertaakaan²⁰⁹. Oikeusasiamies nosti yhden syytteen vuonna 2011²¹⁰ ja sitä ennen vuonna 2007²¹¹.

²⁰⁸ Mäenpää 2011 s. 243–244.

²⁰⁹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuosilta 2008 s. 31, 2009 s. 35 ja 2010 s. 43.

²¹⁰ www.oikeusasiamies.fi / tiedotteita 21.1.2012.

²¹¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2007 s. 29.

6.3.3 Pohdintaa ylimmän laillisuusvalvonnan tehokkuudesta ja julkisen vallan käyttäjän oikeusturvasta

Esitys, huomautus ja käsitys voivat olla hiukan ongelmallisia julkisen vallan käyttäjän oikeusturvan kannalta. Oikeudelliselta kannalta katsoen nämä eivät ole varsinaisia rangaistuksia, joten niihin ei voi hakea muutosta. Syytteen nostaminen on erittäin harvinaista, mutta huomautuksen antaminen jo yleisempää. Huomautus on vakavin oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin puuttumiskeino ennen syytteen nostoa. Huomautus annetaan vain kun lainrikkomus on ilmeinen, ja joskus vaikka edellytykset syytteen nostamiseksi olisivatkin olemassa, voi oikeusasiamies antaa vain huomautuksen. Tämä on hankalaa virkamiehen oikeusturvan kannalta, sillä oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa vallitsee yksimielisyys siitä, että kanteluasiassa annettu päätös ei ole muutoksenhakukelpoinen.²¹² Tätä perustellaan mm. sillä, että kantelun tekemisen helppouden vuoksi valitusmenettely olisi aina mahdollista saada vireille.²¹³ Håkan Stoor pyrkii artikkelissaan *Oikeusasiamiehen esittämä arvostelu – rangaistus vai ohjausta?*²¹⁴ selvittämään, edellyttääkö ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, että oikeusasiamiehen toimenpiteet pitäisi voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäviksi. Stoor pohtii, vaatiiko jo yksittäisen virkamiehen oikeusturva, että ainakin huomautukset voitaisiin altistaa tuomioistuimen käsiteltäviksi. Stoor korostaa, että vastoin kuin useimmissa oikeusasiamiehen toimintaa käsittelevissä teoksissa, hän käsittelee asiaa yksittäisen virkamiehen oikeusturvan näkökulmasta. Stoorin ajatuksen taustalla on lähinnä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa rikosoikeudelliset seuraamukset ja hallinnolliset sanktiot on tietyissä tapauksissa rinnastettu toisiinsa. Oikeuskäytännön perusteella on katsottu, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyviä oikeusturvatakeita on eräissä tapauksissa sovellettava myös hallintoviranomaisten menettelyihin. Stoor tulee kuitenkin siihen loppupäätelmään, että on epätodennäköistä, että tyytymättömyys oikeusasiamiehen päätökseen katsottaisiin sellaiseksi riidaksi virkamiehen oikeuksista ja velvollisuuksista, jotta EIS:n 6 artikla tulisi sovellettavaksi, sillä tämä edellyttää riidan olevan luonteeltaan aito ja vakava ja menettelyn on oltava välittömästi ratkaiseva kyseiselle virkamiehen oikeudelle tai velvollisuudelle. Artikkelinsa lopussa Stoor kuitenkin nostaa esiin ajatuksen siitä, että oikeusasiamiehen esittämä arvostelu voitaisiin joissain tapauksissa saattaa oikeuden käsiteltäväksi. Tällainen tapaus olisi kyseessä, jos virkamiehen oikeussuojaintressi olisi niin tuntuva, että tämän katsottaisiin koskevan hänen oikeuksiaan ja/tai velvollisuuksiaan siten kuin perustuslain 21 §:ssä tarkoitetaan. Tällöin

²¹² Oikeusasiamies 90 vuotta 2010, Stoor s. 61.

²¹³ Mäenpää 2007 s. 146.

²¹⁴ Oikeusasiamies 90 vuotta 2010, Stoor s. 58–69.

muutoksenhakukelpoisuuden perusoikeusmyönteinen tulkinta antaisi yksittäiselle virkamiehelle sen oikeuden oikeudenkäyntiin, joka häneltä nyt puuttuu.

Julkisen vallan käyttäjän oikeusturva ei ole ainoa kysymys pohdittaessa ylimmän laillisuusvalvonnan tehokkuutta. Kanteluiden käsittelyajat ovat olleet liian pitkiä ja kanteluiden määrät suuria, ja tähän on pyritty vaikuttamaan erilaisin keinoin liittyen kanteluiden tutkimisen edellytyksiin, sillä kanteluiden käsitteleminen on oikeusasiamiehen keskeisin toimintamuoto²¹⁵. Kanteluiden määrät ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana kasvaneet niin rajusti, että oikeusasiamies on joutunut pitämään omien aloitteiden ja tarkastusten määrät melko alhaisella tasolla, vaikka nämä olisivat tärkeitä tehtäviä oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuuden kannalta. Kanteluiden lisääntynyt määrä luo myös haastetta tavoitteelle siitä, että kanteluiden tavoitteellinen käsittelyaika olisi 1 vuosi. Oikeusasiamiehen mukaan tavoitteen mahdollistaminen edellyttää suurempaa harkintavaltaa kanteluiden käsittelyssä.²¹⁶

Kantelun muodolliset vaatimukset ovat varsin väljät. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan kantelu tulee tehdä kirjallisesti ja siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta. Tarvittaessa oikeusasiamies opastaa kantelun tekemisessä. Kantelun tekemisen voidaan siis katsoa olevan verrattain yksinkertaista. Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen korostaa vuoden 2009 kertomuksessaan tiettyjä seikkoja, joita kantelijan kannattaa ottaa huomioon kantelua tehdessään. Ensimmäinen kantelijan tulisi miettiä, voiko oikeusasiamies auttaa. Sellaisessa tilanteessa, jossa oikeusasiamies voi korjata viranomaisen virheen, tulee kantelussa ryhtyä toimenpiteisiin. Oikeusasiamiehen mukaan kantelussa on kuitenkin usein kyse siitä, että virhe on jo tapahtunut, eikä sille ole enää mitään tehtävissä. Tällainen tapaus on esimerkiksi sellainen, jossa viranomaisratkaisu on jo saanut lainvoiman, ja johon ei voida enää hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin. Toiseksi kantelija voisi miettiä, onko hänen valitustaan koskevassa asiassa tarvetta ohjauksen tai esityksen antamiselle. Tällainen voisi tulla kyseeseen tilanteissa, joissa viranomaisen on virheellinen toimintamalli, ja kantelun tarkoituksena olisi estää nämä virheet jatkossa. Kolmanneksi kantelijan tulisi miettiä onko oikeusasiamiehen moite tarpeen. Tällainen moite olisi tarpeen esimerkiksi tilanteessa, jossa viranomaisen toiminta on vähäistä vakavampi, ja vaikka virhe olisikin korjaantunut valituselimestä, ei muutoksenhakuelin ole arvioinut julkisen vallan käyttäjän

²¹⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009 s. 18.

²¹⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009 s. 18.

menettelyn moitittavuutta virkamies- tai rikosoikeudellisesti. Tämä olisi oikeusasiamiehen tehtävä. Viimeiseksi kantelija voisi oikeusasiamiehen mielestä vielä pohtia onko oikeusasiamiehen tutkinta ja kannanotto muuten tarpeen, esimerkiksi onko asia jostain tietystä syytä erityisen tärkeä kantelijalle.²¹⁷

Kuten jo todettiin, kantelun tekeminen on verrattain melko helppoa. Sille ei ole asetettu suuria muodollisia vaatimuksia, ja kantelun tekeminen on mahdollista myös sähköisesti. Oikeusasiamiehelle tehdyt kantelut ovat lisääntyneet yhtäaikaaisesti kun oikeusasiamiehen muut tehtävät, kuten kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät asiat. Tavoiteaikoihin on vaikea päästä, vaikka samaan aikaan Ruotsissa, jossa oikeusasiamiehen kanslian henkilöstömäärä on sama kuin Suomessa ja kanteluiden määrä on kaksinkertainen verrattuna Suomeen, pärjätään? Oikeusasiamiehen vuoden 2009 kertomuksen mukaan ongelma on ollut siinä, että Suomessa oikeusasiamiehen on pitänyt aina tutkia kantelu, kun on aihetta epäilyyn lainvastaisesta toiminnasta, kun Ruotsissa taas oikeusasiamiehellä on enemmän harkintavaltaa kanteluiden tutkinnassa.²¹⁸

Sittemmin edellä mainittu ”epäkohta” on korjattu hallituksen esityksellä (205/2010) eduskunnalle laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta. Esityksessä selvennetään joitakin järjestelmän ongelmia. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena oli lisätä lakiin uusi luku oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivasta ihmisoikeuskeskuksesta, mutta siinä ehdotettiin myös eduskunnan oikeusasiamiehestä sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annettujen lakien säännöksiä muutettavan kantelun tutkimisen vanhentumisen ja tutkittavaksi ottamisen osalta. Aiemman eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja oikeuskanslerista annetun lain mukaan oikeusasiamies ja oikeuskansleri eivät tutki yli viisi vuotta vanhempaa asiaa. Tämän katsottiin olevan syytä muuttua kahdeksi vuodeksi. Tätä oli ehdotettu jo aiemmin vuonna 1994 vedoten parempaan oikeusturvaan nopeuttaen kanteluiden käsittelyä, mutta silloin perustuslakivaliokunta katsoi että viisi vuotta on parempi mm. siksi, että myös virkarikosten vanhentumisaika on 5 vuotta²¹⁹. 5 vuoden vanhentumisaikaa noudatettiin vuodesta 1996 vuoteen 2011. Nykyisen eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3§:n (20.5.2011/535) mukaan vanhentumisaika on kuitenkin kaksi vuotta, ja tällä kertaa tämä oli perusteltua myös perustuslakivaliokunnan mielestä. Perustuslakivaliokunnan mukaan oikeusasiamiehellä tulee olla mahdollisuus siirtää toiminnan

²¹⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009 s. 19–20.

²¹⁸ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009 s. 18.

²¹⁹ PeVM 12/1994 vp.

painopistettä sellaisiin asioihin, joissa kantelijan oikeusturva edellyttää joutuisaa ja tehokasta käsittelyä.²²⁰

Hallituksen esityksessä (205/2010) otettiin kantaa myös kasvaneisiin valitusten määriin. Esityksessä korostettiin oikeusasiamiehen tehtävää perus- ja ihmisoikeuksien valvojana, joita suurin osa myös valituksista koskee. Esityksessä todettiin myös se, että kantelu ei ole ihmisoikeusnormistossa tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino, sillä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut eivät saa oikeusvoimaa. Kanteluiden käsittelyissä ei myöskään oltu päästy yhden vuoden käsittelyaikatavoitteeseen. Sekä oikeuskanslerille että oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden määrät ovat lisääntyneet koko ajan, ja samalla oikeusasiamiehen muut tehtävät ovat lisääntyneet. Esityksen mukaan kantelun käsittelyn sääntelyä oli syytä muuttaa, jotta perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen onnistuisi paremmin. Ehdotuksen tavoitteena oli saattaa kanteluiden käsittelyä koskeva sääntely vastaamaan paremmin tosiasiallisia laillisuusvalvontakäytäntöjä ja -tarpeita. Tavoitteena oli, että oikeusasiamies ja oikeuskansleri voisivat antaa päätöksensä nykyistä nopeammin ja kohdennetummin sellaisissa asioissa, joissa heillä on tarve ja mahdollisuus laillisuusvalvonnalliselle reagoinnille. Samalla vapautuisi resursseja omia aloitteita ja tarkastuksia varten. Käsittelyaikojen lyheneminen riippuu kuitenkin keskeisesti saapuvien laillisuusvalvonta-asioden määrästä ja tämän määrän suhteesta käytettävissä oleviin laillisuusvalvontaresursseihin. Kanteluiden määrä on asia, johon oikeusasiamies ja oikeuskansleri eivät voi itse vaikuttaa.²²¹

Kanteluiden käsittelyn joustavampi sääntely ja vanhentumisajan lyhentämisen katsottiin voivan vähentää täysimittaisesti tutkittavien kanteluiden osuutta. Jossain määrin suurempi osuus kanteluista voisi näin jäädä kevennetyn tai summaarisen selvityksen varaan. Tätä kautta keskimääräisiä käsittelyaikoja voitaneen lyhentää ja siten tehostaa laillisuusvalvontaa. Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotus antaisi ylimmille laillisuusvalvojille entistä enemmän liikkumavaraa ohjata resurssejaan kulloistenkin laillisuusvalvontaintressien edellyttämällä tavalla suunnitelmallisesti. Esityksessä korostettiin myös sitä, että kantelun tutkinnalla ylimmän laillisuusvalvojan toimesta on tiettyä yleistä viranhoidon legitimeettiä turvaavaa merkitystä. Tämä laillisuusvalvonnan merkitys perustuu osittain sen viranomaistoiminnan virheitä ennaltaehkäisevään vaikutukseen. Viranomaisten toiminnan puolueeton selvittäminen laillisuusvalvojan toimesta on muutenkin tärkeää viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan yleisen luottamuksen kannalta. Kantelunalaisen virkamiehen kannalta laillisuusvalvojan kannanotto siitä, että menettely ei ole ollut moitittavaa, on osa virkamiehen oikeussuojaa. Yksittäinen kantelu voi vastaavasti edellyttää

²²⁰ PeVM 10/2009 s. 3.

²²¹ HE 205/2010 s. 18.

ylimmän laillisuusvalvojan kannanottoa johonkin yleisempää yhteiskunnallista merkitystä omaavaan asiaan. Myös asian erityinen tärkeys kantelijalle tai kantelijan kuuluminen haavoittuvaan väestöryhmään voi lähtökohtaisesti perustella kantelun perusteellista tutkintaa. Kantelun tutkinnan tulee olla riittävän kattavaa ja sen muodot riittävän joustavia, jotta laillisuusvalvonta täyttäisi sille asetetut yhteiskunnalliset tehtävät.²²²

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kantelun tutkimista koskevia pykäläiä muutettiin hallituksen esityksestä, ja muutokset tulivat voimaan 20.5.2011. Pykäläien otsikot ovat nykyisellään *Kantelun käsittely*, jonka tarkoituksena on viitata kaikkiin toimenpiteisiin, joihin laillisuusviranomaisen voi kantelun johdosta ryhtyä, siis poliisi- tai esitutkinnan määräämisen, huomautuksen antamisen, kurinpitomenettelyn, syytteen nostamisen tai käsityksen, esityksen tai ohjauksen antamisen lisäksi käsittely kattaa myös selvittämistoimia ja muita toimenpiteitä. Tämä mahdollistaa tapauskohtaisen harkinnan siitä, millaisiin toimenpiteisiin kantelun johdosta on syytä ryhtyä. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies ryhtyvät kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin he katsovat olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. He eivät tutki yli kahta vuotta vanhempaa asiaa. Hallituksen esityksen mukaan nämä muutokset mahdollistavat ylimmille laillisuusvalvontaviranomaisille laajemman harkintavallan kanteluiden tutkittavaksi ottamisessa, ja näin ollen he voivat antaa päätöksensä aiempaa nopeammin ja heiltä vapautuu resursseja omia aloitteita ja tarkastuksia varten. Muutokset lisäävät myös mahdollisuuksia edistää paremmin perus- ja ihmisoikeuksia.²²³

Lakimuutokset ovat vielä melko tuoreita, mutta eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan vaikutukset näkyvät jo. Vuonna 2011 oikeusasiamies teki 10 % enemmän ratkaisuja kuin aiempänä vuonna, vaikka valituksia tuli edelleen enemmän kuin aiempänä vuonna. Oikeusasiamies antoi yhden syytemääräyksen, 40 huomautusta ja esitti moittivan tai ohjaavan käsityksensä 632 tapauksessa. Oikeusasiamies teki tarkastuksia virastoihin ja laitoksiin kaksinkertaisen määrän verrattuna vuoteen 2010.²²⁴ Oikeusasiamies teki myös aiempaa enemmän hyvitysesityksiä. Hyvitysesityksissä on kyse oikeusasiamiehen mahdollisuudesta esittää hyvitysvaatus, kun yksityiselle on aiheutunut vahinkoa vahingonkorvauslain tarkoittamalla tavalla. Hyvitysesitysten määrä on parin viime vuoden aikana lisääntynyt, sillä siitä on saatu hyviä kokemuksia. Sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla että oikeusasiamieslain 11 § mahdollistavat tällaisen hyvitysesityksen tekemisen. Myös

²²² HE 205/2010 s. 18–19.

²²³ HE 205/2010 s. 18.

²²⁴ www.oikeusasiamies.fi / tiedotteita 21.1.2012.

perustuslakivaliokunta on kannustanut oikeusasiamiestä hyvitysesitysten tekemiseen.²²⁵ Myös vuoden 2011 lakimuutos teki hyvitysesityksen tekemisestä oikeusasiamiehen yleisen toimintavaihtoehdon, sillä lakimuutoksessa annettiin oikeusasiamiehelle mahdollisuus ryhtyä juuri niihin toimenpiteisiin, joihin hän itse katsoo olevan aihetta. Oikeusasiamiehen mahdollisuudet ovat siis laajentuneet.²²⁶ Näyttää siis siltä, että lakimuutoksen ansiosta ollaan pääsemässä hallituksen esityksessä esitettyihin tavoitteisiin, tai ainakin suunta on oikea.

²²⁵ Defensor Legis 4/2011 s. 432.

²²⁶ Pajuoja & Pölönen 2011 s. 218.

7 Johtopäätökset

Julkisen vallan käyttäjällä on laaja ja ankara vastuu virheistään ja laiminlyönneistään. Tämä kuvastaa oikeusvaltioperiaatetta ja hallinnon laillisuusperiaatetta. Oikeudellista vastuuta voidaan tarkastella erityisesti hallintolain, vahingonkorvauslain ja rikoslain näkökulmista. Näiden yleislakien perusteella on selvää, että oikeudellinen vastuu perustuu nimenomaisesti tehtäväkohtaiseen vastuuseen, eli julkisen vallan käyttäjän vastuu ei riipu työ- tai virkasuhteen luonteesta. Lakien esitöistä selviää, että vastuu on tarkoitettu aina koskemaan kaikkia niitä henkilöitä tai tahoja, joille on uskottu julkisen vallan käyttöä.

Oleellista oikeudellisen vastuun toteutumisessa on kuitenkin toiminnan valvonta ja virheistä ja laiminlyönneistä aiheutuvat seuraukset. Vaikka laki onkin olemassa, se ei pelkästään riitä. Oikeusturvakeinojen kokonaisuus on laaja ja epäjohdonmukainen, ja yksityinen ”uhri” ei välttämättä ymmärrä paikkaansa kokonaisuudessa. Kun julkisen vallan käyttäjä tekee virheen, mihin siitä voi valittaa? Tuleeko kyseeseen yleiset tuomioistuimet, hallintotuomioistuimet, ylempi viranomainen, ylimmät laillisuusvalvojat vai kenties Euroopan ihmisoikeustuomioistuin? Onko nostettava samansisältöisiä syytteitä samaan aikaan eri tuomioistuimissa? Kokonaisuus saattaa näyttää sekavalta, mutta tämä johtuu oikeastaan siitä, että jokaiseen tapaukseen on pyritty löytämään juuri kyseiseen tilanteeseen sopiva ratkaisumalli.²²⁷

Vallan käyttäjän vastuun valvonnassa hieman epämääräiseksi jää ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisujen ”suositusluontoisuus”. Ellei laillisuusvalvoja päätä nostaa syytettä (syytteen nostaminen on harvinaista), vaan antaa esimerkiksi huomautuksen, ratkaisu ei saa oikeusvoimaa. Tällöin kumpikaan osapuoli, ei yksityinen eikä itse vallan käyttäjä, saa ratkaisua tuomioistuimen punnittavaksi. Tämän voidaan katsoa heikentävän oikeusturvaa siinä mielessä, että valitusmahdollisuutta ei ole ollenkaan. Tämä kuvastaa tutkimuksen alussa esitettyä kysymystä siitä, onko vastuu tosiasiallista vastuuta, mikäli rangaistuksella ei ole oikeudellisia seuraamuksia.

Toisaalta oikeudellisen vastuun toteutuminen kokonaisuudessaan voidaan arvioida myös erittäin kattavaksi. Ensinäkin, yksityisellä on lähes aina mahdollisuus valittaa häntä koskevasta päätöksestä tuomioistuimeen. Hänellä on myös oikeus vaatia korvausta hänelle koituneesta vahingosta.

²²⁷ Mäenpää 2007 s. 9.

Hallinto- ja yleisten tuomioistuinten *lisäksi* kaikilla on oikeus kääntyä ylimpien laillisuusvalvojen puoleen aina, kun viranomaisen näyttää syyllistyneen virheeseen tai tehtäviensä laiminlyöntiin. Pajuojan & Pölösen mukaan laillisuusvalvojen ratkaisujen juridisen sitovuuden puute voidaan katsoa myös vahvuudeksi: oikeusasiamiehen toiminnan tosiasiallinen vaikuttavuus saa tukensa siitä, että osapuolet eivät ajaudu puolustusasetelmiin kuten tuomioistuimissa. Lisäksi argumentaatiot ovat yleensä syvällisesti pohdittuja, jotta ne olisivat vakuuttavia ja tosiasiallisesti vaikuttavia. Kannanotot herättävät julkista keskustelua ja näin ollen edistävät yhteiskunnallista osallistumista.²²⁸

Oikeusturva on yksi perusoikeuksista, niin kansallisella kuin ylikansallisellakin tasolla. Kansainvälinen ja kansallinen kehitys edistyy jatkuvasti perus- ja ihmisoikeuksia korostavaan suuntaan. Perustuslaissa ja muissa lakiuudistuksissa korostetaan julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtävää. Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävänä on valvoa julkisen vallan käytön laillisuutta ja edistettävä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tulevaisuuden haasteena voidaan edelleen nähdä valitusten lisääntyminen, mutta toisaalta se kertoo siitä, että yhteiskunnallinen osallistuminen on myös kasvamassa, ja virheisiin ja laiminlyönteihin reagoidaan. Tuoreiden lakimuutosten ansiosta eduskunnan oikeusasiamiehellä on laajempi harkintavaltaa kanteluita käsitellessään, ja hän voi kohdistaa resurssinsa sinne, missä niitä kulloinkin eniten tarvitaan. Johtopäätöksenä voitaneen tiivistää, että julkisen vallan käyttäjä on aina vastuussa julkista valtaa käyttäessään, riippumatta työ- tai virkasuhteen luonteesta, ja vastuu on sekä oikeudellista vastuuta (tuomioistuinkontrolli) että oikeudellisesti sääntelemätöntä mutta toisaalta muulla tavalla yhteiskunnallisesti merkittävää vastuuta (ylimpien laillisuusvalvojen ”ohjaavat” toimenpiteet).

²²⁸ Pajuoja & Pölönen 2011 s. 218.