

JUHLAJULKAISU

**SUOMALAINEN
LAKIMIESYHDISTYS**

1898 · 22/10 · 1948

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

TOIMITUSKUNTA:

AARNE REKOLA

V. MERIKOSKI

TAUNO TIRKKONEN

ILMARI MELANDER

TYRVÄÄN KIRJAPAINO OY - VAMMALA 1948

ISSN 0356-7222

ISBN 978-951-855-702-2 (PDF)

Reino Kuuskoski

Virkamiesvastuulain tulkintakysymyksiä

Valtion ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen vastuunalaisuus virkamiestensä ja toimielintensä toimenpiteistä on vaikeimpia kysymyksiä, mitä lainsäätäjä ja oikeustiede ovat joutuneet selvittämään.

Mitään yhtenäistä ratkaisua, jonka eri maiden oikeudet olisivat sellaisenaan voineet omaksua, ei ole onnistuttu löytämään. Eri valtioilla voi olla tässä oikeuskysymyksessä muiden maiden oikeudesta poikkeava oma kantansa. Äärimmäisiä rajoja edustavat toisaalta Englannin oikeus, jonka mukaan valtio ei koskaan vastaa virkamiestensä aiheuttamista vahingoista nautattaen periaatetta »the King can do no wrong» (kuningas ei voi tehdä väärin), sekä toisaalta Saksan oikeus, jossa Weimarin hallitusmuodon 131 artiklassa säädettiin virkavelvollisuuksien rikkomisesta ensisijainen vastuu valtiolle ja julkisille yhteisöille.

Valtion vastuuta virkamiesten virkatoimista on siis eri maissa käsitelty eri tavoin. Pohjoismaista on vain Suomessa kysymys yleisesti säännöstellty lailla. Muualla se on jäänyt hajanaisten erikoissäännösten ja käytännön varaan.

Ruotsissa ei valtion vastuuta virkatoimista ole yleisesti lailla säännöstellty. Käytäntö on siellä kuitenkin yhä laajemmassa määrin omaksunut sen kannan, että valtio on ilman lainsäännöstäkin vastuussa virkamiesten virkatoimista, joskaan valtion vastuuttomuussääntöä ei vielä ole kokonaan hylätty.¹ Valtion vastuu on tällöin käsitelty ensisijaiseksi riippumatta siitä, voidaanko vahingonkorvaus saada virkamieheltä vai ei, eikä korvaus-

¹ Sundberg, Stats och kommuns ansvar för befattningshavares tjänståtgärder (1933) s. 90 ss.; Castberg, Statens og kommunenes ansvar for sine tjenestemenns handlinger. Överläggningssämne vid det femtonde nordiska juristmötet (1931) s. 29 s.

velvollisuuden edellytykseksi myöskään ole vaadittu, että se on aiheutettu virkavirheeksi luettavalla menettelyllä.² Yleensä on käytännössä valtion vastuunalaisuuteen pyritty soveltamaan samoja sääntöjä kuin siviilioikeudellisessa korvausasiassa, lähinnä työnantajan vastuusääntöjä sopimus- ja siihen verrattavissa oikeussuhteissa.³

Tanskan oikeuden kanta kysymyksessä on yleensä sama kuin Ruotsin oikeuden. Sielläkin puuttuu yleinen lainsäädäntö, mutta käytäntö on viime aikoina omaksunut valtion vastuunalaisuuden toimielintensä julkisoikeudellisista virkatoimista ja tehtävistä.⁴ Valtion vastuu näyttää ulotetun osittain pitemmällekin kuin Ruotsissa. Tanskassakin valtion vastuu on ensisijainen, jollei toisin ole säädetty.⁵ Edellytyksenä ei myöskään ole määrätyn virkamiehen tekemä virkavirhe, vaan riittää toteamus virheellisyydestä menettelyssä virkatoimissa.⁶

Norjan oikeus poikkeaa osaksi muiden pohjoismaisten oikeuksien omaksumasta kannasta valtion vastuukysymyksessä. Siellä on tunnustettu valtion vastuu viranomaisten tosiasiallisista hallintotoimista, mutta varsinaisista hallintotoimista (myndighetsutøvelse) valtion ei ole katsottu olevan vastuussa muutoin kuin hallituksen ja departementin päällikön suorittamista hallintotoimista, joista korvauskannetta ei voida kohdistaa ratkaisevaan viranomaiseen ilman ministerisyytettä.⁷

Suomen oikeudelle on annettava se kunnia, että se on ensimmäisenä Pohjoismaissa uskaltanut ryhtyä tämän kysymyksen yleiseen lainsäädännölliseen järjestämiseen. Valtion vastuunalaisuudesta virkamiehen aikaansaamasta vahingosta 18 päivänä toukokuuta 1927 annettu laki (VirkamVastuuL) (142/27) on siten uranuurtaja alallaan Pohjoismaissa.

Laki perustuu lainvalmistelukunnan (LVK) v. 1922 julkaisemaan mietintöön.⁸ Tosin laki lopullisessa muodossaan huomattavasti poikkesi LVK:n

² Sundberg, m.t. s. 103.

³ Sundberg, fn.t. s. 118.

⁴ Andersen, Offentligretligt Erstatningsansvar (1938) s. 88 s.

⁵ Andersen, m.t. s. 89 s.

⁶ Andersen, m.t. s. 97 ss.

⁷ Castberg, m.t. s. 15 s.; Sama, Statens og kommunenes ansvar efter norsk rett for rettsstridige handlinger av forvaltningstjenestemenn, NAT 1930, s. 65 ss.

⁸ Lainvalmistelukunnan julkaisuja N:o 2 v. 1922; Ehdotus laiksi valtion vastuunalaisuudesta virkamiehen aikaansaamasta vahingosta (jäljempänä LVK:n mietintö). Ehdotuksen ovat laatineet A. Candolin ja Bertil Sjöström.

alkuperäisestä ehdotuksesta ja nykyisen oikeuskäsityksen mukaan vielä huonoon suuntaan. V. 1922 ehdotuksessa mm. ehdotettiin valtion vastuu ensisijaiseksi (LVK:n mietintö s. 15) ja erinomaisista kohtuussyistä korvattavaksi myös vahinko, joka ei ollut aiheutunut virkavirheeksi luettavasta menettelystä (1 §:n 3 mom.). LVK:n alkuperäinen ehdotus edusti siten kantaa, joka vastaa nykyistenkin oikeuskäsitysten vaatimuksia. Se olisi myös tehnyt mahdolliseksi yhdenmukaisen käytännön syntymisen vastuukysymyksessä sekä yksityisoikeudellisiin että julkisoikeudellisiin oikeussuhteisiin ja oikeushenkilöihin nähden.

Se, että VirkamVastuuL:a säädettäessä lopulta hylättiin nykyaikaisen oikeuskäsityksen periaatteet, saattaa olla lähinnä luettava korkeimman hallinto-oikeuden syyksi. Kun LVK:n mietinnön perusteella laaditusta hallituksen esitysehdotuksesta pyydettiin korkeimpien oikeuksien lausunto, korkein oikeus rajoittui koskettelemaan lausunnossaan vain ehdotuksen oikeudellisia kysymyksiä ryhtymättä arvostelemaan sen taloudellista kantavuutta.⁹ Mutta korkein hallinto-oikeus lausuntoa antaessaan katsoi tarpeelliseksi valtion finanssipoliittisista syistä ehdottaa rajoitettavaksi lakiehdotuksen soveltamisalaa sillä perusteella, että toistaiseksi ei ollut mahdollista arvostella, minkälaisiin korvausvelvollisuuksiin ehdotettu laaja valtion vastuuvollisuus saattoi johtaa.¹⁰ On ymmärrettävää, ettei hallitus tämän jälkeen tuntenut tarvetta mennä oikeusperiaatteiden ylläpitämisessä tällä oikeusalalla suurempiin taloudellisiin uhrauksiin kuin mitkä korkein hallinto-oikeus katsoi riittäviksi. LVK:n tarkistettu ehdotus v. 1926 noudattikin korkeimman hallinto-oikeuden viitoittamia latuja ja sen mukaisesti annettiin hallituksen esitys eduskunnalle.¹¹

Selvitettäväksi otettavien tulkintakysymysten taustaksi näyttää olevan syytä selostaa VirkamVastuuL:n sisällöstä eräitä pääkohtia. Ensinnäkin laki koskee ainoastaan oikeudenhoidossa ja julkisessa hallintotoiminnassa aiheutettua vahinkoa. Sen ulkopuolelle jäävät siis valtion yksityisoikeudelliset hallintotoimet. Yksityisoikeudellisissa oikeussuhteissa valtio vastaa

⁹ KO:n kirje valtioneuvostolle 7. 5. 1925 N:o 1180.

¹⁰ KHO:n kirje valtioneuvostolle 11. 3. 1925 N:o 590. Vähemmistö 2 jäsentä ei yhtynyt tähän lausunnon kohtaan.

¹¹ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion vastuunalaisuudesta virkamiehen aikaansaamasta vahingosta N:o 35 Vp. 1926.

toimihenkilöittensä aiheuttamasta vahingosta yleisen lain mukaan niin kuin yksityinen henkilö.¹²

Valtion korvausvelvollisuus on lain mukaan suppealla alalla eräissä erikseen mainituissa tapauksissa ensisijainen. Näin on asianlaita korvauksesta syyttömästi rangaistusta kärsineelle (1 §) tai syyttömästi vangitulle (2 §) taikka viranomaisen huostaan annetun omaisuuden hukkaantumisesta, milloin se on annettu viranomaiselle oikeudenkäyntiä, ulosottoa, rangaistustuomion täytäntöönpanoa, protestia tai verotusta varten (3 §). Sääntö kuitenkin on, että valtion vastuu on toissijainen. Jos virkamies on lainvoimaisella päätöksellä velvoitettu maksamaan vahingonkorvausta, niin korvaus, mitä ei saada virkamieheltä perityksi, on suoritettava valtion varoista (5 §).

Lisäksi on syytä huomauttaa, että VirkamVastuuL 12 §:ssä on nimenomaan viitattu eräillä hallinnon aloilla annettuihin tai annettaviin erikoissäännöksiin valtion vastuunalaisuudesta virkatoiminnasta aiheutuneesta vahingosta. Näistä mainittakoon rautatienkäytöstä johtuvan vahingon vastuusta 15. 2. 1898 annettu laki (8/98), valtionrautateiden liikennesäännön sisältävä 26. 4. 1929 annettu asetus (233/29) ja postisäännöstä 26. 4. 1924 annettu asetus (119/24) sekä 12. 4. 1935 annettu työntekijäin tapaturmavakuutuslaki (152/35) ja siihen liittyvä lainsäädäntö ynnä lopuksi eräät puolustuslaitosta koskevat erikoislait.¹³

Menettelystä korvausta haettaessa on VirkamVastuuL:ssa säädetty, että vaatimus syyttömästi tuomitulle tai vangitulle tulevasta korvauksesta voidaan tehdä rikosasian yhteydessä tai erikseen siinä tuomioistuimessa, jossa rikosasia käsiteltiin tai olisi ollut käsiteltävä, 60 päivän kuluessa siitä, kun tuomio sai lainvoiman tai asia jätettiin sikseen (7 §). Muissa tapauksissa, siis lain 3 ja 5 §:n nojalla, korvausta on haettava sen läänin lääninhallitukselta, missä vahinko on tapahtunut, 3 vuoden kuluessa vahingon tapahtumisesta tai päätöksen lainvoimasta (8 §). Jos lääninhallitus ei voi vahvistaa korvausta, tulee sen osoittaa hakija panemaan kanteensa vireille kuuden kuukauden kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan riita-asioista sää-

¹² VirkamVastuuL 12 §; Hallituksen esitys N:o 35 Vp. 1926 s. 1; LVK:n mietintö s. 5; *Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa, 2 painos (1928) s. 202, 204; *Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror (1924) s. 160. Vrt. *Andersen*, m.t. s. 84; *Sundberg*, m.t. s. 7.

¹³ SRL 6 luku, sotilaskyydityksestä 30 6. 1919 annettu laki (92/19) ja sotilasmajoituksesta samana päivänä annettu laki (92/19).

Virkamiesvastuulain tulkintakysymyksiä

detyssä järjestyksessä sen paikkakunnan alioikeudessa, missä vahinko on tapahtunut (9 §). Samassa järjestyksessä hakija saa hakea muutosta lääninhallituksen päätökseen korvauksen vahvistamisesta (9 § 2 mom.). Myös 7 §:n mukaan käsitellyssä korvausasiassa haetaan muutosta riita-asioita koskevassa järjestyksessä (7 § 3 mom.). Lopuksi on säädetty, että valtiolla on oikeus hakea suorittamansa korvausmäärä vahinkoon syypäältä viranomaiselta (10 §).

Selostettujen VirkamVastuuL:n säännösten soveltamiseen niin kuin monien muiden paljon yksinkertaisempia oikeusaloja käsittelevien lakien soveltamiseen liittyy usein vaikeasti ratkaistavia tulkintakysymyksiä, joista voidaan pätevin perustein esittää vastakkaisiakin mielipiteitä. Seuraavassa on otettu käsiteltäväksi viisi VirkamVastuuL:n tulkintakysymystä, joilla voidaan katsoa olevan yleisempää kantavuutta.

1. Koskeeko VirkamVastuuL myös tosiasiallista hallintotoimintaa?

VirkamVastuuL ei koske, kuten edellä on selostettu, valtion yksityisoikeudellista toimintaa. Toisaalta on kuitenkin riidatonta, että se koskee valtion viranomaisten varsinaisin hallintotoimin aiheuttamia vahinkoja. Mutta laista ei saa suoraa vastausta, koskeeko VirkamVastuuL myös valtion tosiasiallista hallintotoimintaa. Voidaan ajatella, että VirkamVastuuL ei periaatteessa ollenkaan koskisi valtion julkisoikeudellistakaan tosiasiallista hallintotoimintaa. Tällöin valtio ilmeisesti joutuisi vastaamaan tosiasiallisesta hallintotoiminnastaan yleisten siviilioikeudellisten säännösten mukaan samoin kuin yksityisoikeudellisesta hallintotoiminnasta. Tämän käsityksen perusteeksi voidaan mainita, että useimmissa tapauksissa tosiasiallinen hallintotoiminta luonteeltaan ja menettelytavoiltaan on samanaista kuin yksityisen henkilön toiminta, josta hän on vastuussa siviilioikeudellisten säännösten mukaan. Eroa tuskin on havaittavissa esim. hoideaanko potilas yksityissairaalassa tai valtion sairaalassa, rakentaako yksityinen talon tai valtio virastorakennuksen ja annetaanko opetus yksityisessä tai valtion oppilaitoksessa.

Lainvalmistelukunnan ensimmäinen ehdotus VirkamVastuuL:ksi oli laadittu niin yleiseen muotoon, että se käsitti kaiken valtion julkisoikeudellisen hallintotoiminnan, myös tosiasiallisen hallintotoiminnan. Perusteluis-

saan LVK tämän nimenomaan toteaakin (s. 15—16). VirkamVastuuL:a ei kuitenkaan säädetty tämän LVK:n mietinnön pohjalla, vaan lakiehdotus muokattiin perusteellisesti uudelleen. LVK:n toisen ehdotuksen perusteluista sen paremmin kuin hallituksen esityksenkään perusteluista ei saa suoraan vastausta kysymykseen, sisältyykö VirkamVastuuL:n alaisuuteen myös valtion tosiasiallinen hallintotoiminta. Kun niissä kuitenkin korostetaan, että laki ei koske yksityisoikeudellista hallintotoimintaa, niin näyttää ilmeiseltä, jos tosiasiallinen hallintotoiminta olisi tahdottu sulkea pois lain alaisuudesta, että sekin olisi todettu ainakin esityksen perusteluissa. Lisäksi VirkamVastuuL 5 §:n sanamuoto (»oikeudenhoidossa tai julkisessa hallintotoiminnassa»), jossa yleisesti määritellään valtion vastuunalaisuus, on peräisin LVK:n alkuperäisestä ehdotuksesta, jossa siihen sisällytettiin myös tosiasiallinen hallintotoiminta. Edelleen voidaan todeta, että valtion ensisijaista vastuuta koskeviin lainsäännöksiin sisältyy tapauksia, joissa on kysymys tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Niinpä lain 3 §:ssä on valtion vastuu ulotettu virkamiehen huostaan annettujen asiakirjojen ja muun omaisuuden tallettamiseen. Näin ollen on päädyttävä siihen tulokseen, että VirkamVastuuL koskee myös tosiasiallista hallintotoimintaa.

2. *Voidaanko VirkamVastuuL 1 ja 2 §:n säännöksiä analogisesti soveluttaa pakkolaitokseen määrättyyn, pakkotyössä tai turvasäilössä olevaan taikka pidätettyyn henkilöön?*

Kysymys aiheutuu lähinnä siitä, että VirkamVastuuL:n säätämisen jälkeen on meillä saatettu voimaan uusia vapaudenriistämismuotoja, joita ei vielä tunnettu lain säätämisen aikaan, ilman että VirkamVastuuL:a on samanaikaisesti täydennetty. Sellaista rikoksesta epäillyn vapauden riistämistä, joka perustui eräistä tasavallan suojelulakiin perustuvista toimenpiteistä 29 päivänä helmikuuta 1932 annetun asetuksen (73/32) 3 §:n 1 momenttiin, nimitettiin nimenomaan vangitsemiseksi. Siihen voitiin soveluttaa VirkamVastuuL 2 §:ää.¹⁴ Sama koskee eräiden henkilöiden

¹⁴ Näin myös KO 1935 Tietoja 12.

Jos vangitseminen sen sijaan on perustunut em. 29. 2. 1932 annetun asetuksen 3 §:n 2 momenttiin, jolloin ei edellytetty epäluuloa rikoksesta, ei VirkamVastuuL 2 §:ää olisi voitu soveluttaa.

vangitsemisesta 7 päivänä joulukuuta 1944 annetun asetuksen (898/44) nojalla sotarikoksista vangittuna olleita henkilöitä.

Kysymyksessä mainituista vapauden riistämismuodoista oli lakia säädetäessä ainoastaan pidättäminen käytännössä. Tulkintakysymystä selvitetäessä voidaan aluksi mainita, että Tanskassa valtion vastuuta laittomasti pidätetyille, vangitulle ja rangaistusta sovittaneelle suoritettavasta korvauksesta on katsottu voitavan analogisesti soveluttaa myös eräisiin muihin tapauksiin, joissa henkilöltä on laittomasti riistetty vapaus.¹⁵ VirkamVastuuL 2 §:n ulottaminen pidätettynä olleeseen henkilöön olikin harkittavana lakia säädetäessä. Perustuslakivaliokunta mietinnössään (N:o 10 Vp. 1926) katsoi, että pidätetyllä pitäisi olla vielä suuremmalla syyllä kuin vangitulla oikeus saada vahingonkorvausta. Valiokunta ei kuitenkaan tehnyt muutosehdotusta lakiehdotukseen, »koska säännökset rikoksesta epäillyn henkilön pidättämisestä tutkintaa varten meillä ovat aivan vaillinaisia». Sen sijaan valiokunta lausui käsityksensä, että pidättämistä koskeva lainsäädäntö olisi mitä pikimmin saatava aikaan, mikä toivomus nyt vasta 20 vuoden kuluttua on toteutunut.^{15a} Näin ollen on ilmeistä, että VirkamVastuuL 2 §:ää ei voitane tulkita laajentavasti pidätettyyn henkilöön. Pidätetty voi siis saada korvausta laittomasta pidättämisestään vain mikäli pidätyksen toimittanut virkamies todetaan virkavirheeseen syylliseksi häneltä ja toissijaisesti valtiolta VirkamVastuuL 5 §:n mukaan.

Vaikka esitettyyn kysymykseen pidätetyn osalta on vastattu kielteisesti, ei siitä ehdottomasti seuraa kielteistä vastausta muihin edellä mainittuihin uusiin vapauden riistämismuotoihin nähden. Päinvastoin myönnteistä vastausta tukee edellä selostettu Tanskan oikeuden kanta. Meillä on kuitenkin VirkamVastuuL säädetty yleiseksi, ja valtion ensisijainen vastuu on rajoitettu vain laissa nimenomaisesti säädettyihin tapauksiin. Lain

¹⁵ Jørgensen, Grundsætningen om Erstatning for uforskyldt Faengsling, Nordisk Tidsskrift for Strafferet 1929 s. 260.

^{15a} Hallitus antoi 14. 5. 1948 eduskunnalle esityksen vangitsemis-, pidättämis- ja kiinniottamissäännösten uudistamisesta (esitys n:o 184 Vp. 1947). Lakivaliokunta hyväksyi mietinnössään (N:o 16 Vp. 1947) esitykseen sisältyvät lakiehdotukset vähäisin muutoksin. Laki rikoslain voimaannpanemisesta annetun asetuksen muuttamisesta vahvistettiin 1. 7. 1948 (515/48) ja tuli voimaan 1. 8. 1948. Hallituksen esitykseen ei sisällynyt ehdotusta VirkamVastuuL:n muuttamiseksi eikä se muutoinkaan voine aiheuttaa muutosta valtion vastuuseen laittomasta pidättämisestä.

1 ja 2 §:n laajentavan tulkinnan hylkäämisestä ei seuraa, että valtio vapautuisi kokonaan vastuusta, vaan päinvastoin, että yleinen sääntö valtion toissijaisesta vastuusta tulee noudatettavaksi. Näin ollen näyttää Suomen oikeuden kannalta, ettei laajentava tulkinta ensisijaiseen vastuuseen nähden yleensä voi tulla kysymykseen. Kun pakkotyössä ja turvasäilössä pidettyä ei voida pitää »rikoksesta vangittuna», ei näytä mahdolliselta heihin sovelluttaa VirkamVastuuL 2 §:n säännöksiä.¹⁶

Pakkolaitokseen määrättyyn nähden asia on jonkin verran toisin. Vaarallisista rikoksenuusijoista 27 päivänä toukokuuta 1932 annetussa laissa (180/32) säädetty seuraamus, joka perustuu tuomioistuimen päätökseen, liittyy niin läheisesti rangaistuksen kärsimiseen, että VirkamVastuuL 1 §:ää näyttää voitavan analogisesti sovelluttaa pakkolaitokseen määrättyihin.¹⁷

3. Voidaanko VirkamVastuuL 3 §:ää tulkita laajentavasti?

Säännöksen mukaan, milloin rahaa, asiakirjoja tai muuta omaisuutta on annettu tai otettu virkamiehen huostaan oikeudenkäyntiä, ulosottoa, rangaistustuomion täytäntöönpanoa, verotusta tai protestia varten, valtio vastaa ensisijaisesti omaisuuden vahingoittumisesta tai hukkaantumisesta aiheutuneesta vahingosta. Viranomaisen haltuun joudutaan uskomaan

¹⁶ Pakkotyössä pitämistä koskevat säännökset sisältyvät IrtolL 13—22 §:ään. Pakkotyöhön voidaan määrätä IrtolL 5 §:n, KöyhL 65 §:n, työtä vieroksuviiden henkilöiden määräämisestä työhön tai erikoistylölaitokseen 5. 4. 1946 annetun lain (260/46) 13 §:n, eräiden väkijumalakeja vastaan tehdyistä rikoksista tuomittujen henkilöiden pitämisestä yleisessä työssä 9. 1. 1934 annetun lain (9/34) 1 §:n, eräiden omaisuusrikoksista tuomittujen henkilöiden pitämisestä pakkotyössä 18. 10. 1945 annetun lain (1035/45) 1 §:n ja eräiden säännöstelyrikoksista tuomittujen henkilöiden pitämisestä pakkotyössä 22. 6. 1945 annetun lain (598/45) 1 §:n nojalla.

Turvasäilössä pitäminen perustui alkuaan 6. 10. 1939 annetun tasavallan suojelulain (307/39) nojalla henkilökohtaisen vapauden rajoittamisesta tasavallan suojelulain nojalla 30. 11. 1939 annetun asetuksen (444/39) 1 §:ään. Viimeksi voimassa ollut 30. 12. 1946 annettu samanniminen asetus (899/46) on lakannut olemasta voimassa tasavallan suojelulain muuttamisesta ja sen voimassaoloajan pitentämisestä 30. 12. 1946 annetun lain (897/46) mukaan kuukauden kuluttua rauhansopimuksen voimaantulosta eli siis 15. 10. 1947.

¹⁷ Valtioneuvosto on 16. 5. 1946 hylännyt pakkotyössä pidetyn Lauri Jaakko Niemen korvaushakemuksen, joka perustui siihen, että häntä oli laittomasti pidetty pakkotyössä KO:n 17. 7. 1934 antaman, mutta 4. 7. 1945 puretun päätöksen nojalla. Asiakirjoista käy ilmi, että tällöin oli mm. katsottu Niemen hakemus VirkamVastuuL 7 §:n säännös huomioon ottaen tehdyksi liian myöhään.

Virkamiesvastuulain tulkintakysymyksiä

omaisuutta useissa muissakin tapauksissa. Eräissä tapauksissa onkin valtion vastuunalaisuudesta tällöin annettu erikoissäännöksiä. Näin on asiantaita rautateiden tai postin kuljetettavaksi jätettyihin esineisiin nähden, kuten edellä on mainittu. Mutta muita 3 §:ssä mainittuihin tapauksiin verrattavia tapauksia on jäänyt säännöstelemättä. Niinpä pidätetyltä tai muulta henkilöltä rikoksen tutkintaa varten otettujen esineiden suhteen puuttuvat säännökset. Samoin sairaalaan otetun henkilön varusteisiin nähden. Myöskään vapaaehtoisessa oikeuden hoidossa ja hallinnollisessa lainkäytössä tuomioistuimen tai viranomaisen haltuun uskotuista asiakirjoista ja varoista ei ole nimenomaan säädetty.

Edellisen kysymyksen yhteydessä on esitetty eräitä näkökohtia, jotka puhuvat VirkamVastuuL:n laajentavaa tulkintaa vastaan. Ne pitävät paikkansa tähänkin kysymykseen nähden. Lisäksi on huomattava, että hallituksen esityksen (N:o 35 Vp. 1926) perusteluissa (s. 3) nimenomaan todettiin, että vapaaehtoisessa oikeudenhoidossa ja hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa valtiolla tulisi olemaan vain yleinen toissijainen vastuunalaisuus. Edelleen voidaan mainita että, kun vekselilainsäädännön uusimisen yhteydessä protestiviranomainen oikeutettiin perimään vekselivelalliselta maksu, samassa yhteydessä katsottiin tarpeelliseksi muuttaa VirkamVastuuL 3 §:ää lisäämällä siihen protestia koskeva säännös 14 päivänä heinäkuuta 1932 annetulla lailla (243/32). Näillä perusteilla on esitettyyn kysymykseen vastattava kielteisesti.

4. *Vastaako valtio virkamiehen aikaansaamasta vahingosta, jos ei saada selville, kenen virkavirheestä vahinko on aiheutunut?*¹⁸

Käytännössä saattaa helposti esiintyä tapauksia, joissa tämä kysymys joutuu ratkaistavaksi. Tosin vahingon aiheuttaja voidaan helposti selvittää, milloin se johtuu varsinaisesta hallintotoimesta, joka tavallisesti päätetään kirjallisessa muodossa. Vaikeudet esiintyvät sitä vastoin, milloin on kysymyksessä tosiasialliset hallintotoimet ja välitön julkisen vallan käyttäminen. Mainittakoon eräitä esimerkkejä:

¹⁸ Kysymys on otettu Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen keskustelukysymyksiin N:o 2/1946. Alustus on ollut käsiteltävänä Lakimiesyhdistyksen Keski-Suomen osaston kokouksessa 1. 11. 1946 ja Lapin osaston kokouksessa 17. 11. 1946. Edellisessä kokouksessa alustaja on vastannut kysymykseen kielteisesti, jälkimmäisessä myönteisesti.

1) Potilas joutuu valtion sairaalassa kolmen eri lääkärin leikattavaksi. Jossakin leikkauksessa vatsaonteloon jäänyt esine aiheuttaa kuoleman tai vamman, eikä voida selvittää, missä leikkauksessa esine on jäänyt vatsaonteloon.

2) Poliisin pidättämää henkilöä kuljetetaan eri poliisilaitoksissa tutkittavana. Häneltä hukkuu pidätysaikana yksityisomaisuutta eikä voida selvittää, kenen viranomaisen virkavirheeksi se on luettava. (Edellä on selvitetty, ettei pidätettyyn nähden ole voimassa valtion ensisijainen vastuu.)

Nämä ja monet muut tapaukset on helppo kuvitella sellaisessa muodossa, että vahingon aiheutuminen virkamiehen virkavirheestä on riidaton, mutta selvittämättä jää, kenen virkamiehen virkavirheestä se on johtunut. Jos vahinko on johtunut sellaisesta väärästä menettelystä, jota ei voida lukea virkavirheeksi, valtio ei lain mukaan ole vastuussa vahingosta.¹⁹ Onko valtio silloin vastuussa vahingosta, kun se on aiheutunut tuntemattoman tekijän virkavirheestä?

Lain 5 §:n sanamuoto näyttää tällöin puhuvan valtion vastuuttomuuden puolesta. Siinä näyttää asetetun valtion korvausvelvollisuuden edellytykseksi, että virkamies on lainvoimaisella tuomiolla tai päätöksellä velvoitettu maksamaan vahingonkorvausta. Ellei tällaista tuomiota tai päätöstä ole, kysymystä valtion vastuusta ei voitaisi ollenkaan herättää.

Tätä muodollista kantaa vastaan voidaan esittää päteviä asiallisia perusteita. Virkavirheen selvittäminen on valtion poliisiviranomaisten asia. Yksityisellä on sangen vähän mahdollisuuksia saada selville virkavirhe, jos hän ei saa valtion viranomaisilta virka-apua. Yksityinen joutuisi siis kantamaan seuraukset siitä, etteivät valtion viranomaiset kykene hoitamaan tehtäviään tai eivät tahdo avustaa vahinkoa kärsinyttä todisteiden hankkimisessa.²⁰

Yksityisen toimeksiantajan vastuu alaisensa toimihenkilön tai työntekijän aiheuttamasta vahingosta siviilioikeudellisten säännösten mukaan on riippumaton tekijän subjektiivisesta syyllisyydestä.²¹ Valtion vastuu on

¹⁹ Valtio ei ole esim. vastuussa virkamiehen syyntakeettomana aiheuttamasta vahingosta, koska menettelyä ei silloin voida lukea virkavirheeksi. Jos valtio on saanut tällaisesta virheellisestä menettelystä hyötyä, voitaneen siltä vaatia edun palautusta.

²⁰ Andersen, m.t. s. 101.

²¹ Ks. esim. RtVastuuL 1 §, IlmailuL 1 § ja AutovastuuL 1 §. Ekström, Privaträttens allmänna läror (1925) s. 870 ss.

siis lievempi. Tätä suhteetonta eroa olisi omansa vielä lisäämään se, että valtio vapautuisi vastuusta syyllisen selvittämättömyyden ansiosta.

Oikeudenmukaisuus ja kohtuus näyttävät näin ollen puoltavan valtion vastuun laajentamista tässä kohden. Voidaanko tällaisen kannan tueksi löytää riittäviä oikeudellisia perusteita?

Vaikka tosiasiallisiin julkisoikeudellisiin hallintotoimiin ei sellaisenaan edellä esitetyillä perusteilla voida sovelluttaa siviilioikeudellisia korvaussäännöksiä, näyttää kuitenkin mahdolliselta täydentää VirkamVastuuL 5 §:n säännöksiä toissijaista vastuuta koskevilla siviilioikeudellisilla säännöksillä. Tällainen toissijainen vastuu on laillisella takaajalla KK 10: 8 ja TakausA 3 §:n mukaan. Takausmiehen maksuvelvollisuuden edellytyksenä on tällöin, kuten VirkamVastuuL 5 §:ssä, että tuomiolla on todettu velallisen maksuvelvollisuus ja sen jälkeen ulosotossa hänen maksukyvyttömyytensä. Mutta jos velallista ei tavata, jos hän »piilee maksuaikana tai on mennyt ulkomaille», tulee takaajan maksuvelvollisuus välittömästi voimaan.²²

Tämän siviilioikeudellisen oikeusperiaatteen analoginen soveltaminen puheena olevaan tulkintakysymykseen antaa siihen yleistä oikeuskäsitystä tyydyttävän ratkaisun. Julkisessa oikeudessa, nimenomaan hallinto-oikeudessa, on usein jouduttu lainaamaan käsitteitä ja säännöstöjä vanhempien oikeustieteiden aloilta. Viitattakoon esim. perusteettoman edun palauttamisen, asiainhuollon sekä muodollisen ja aineellisen lainvoiman käsitteiden omaksumiseen hallinto-oikeudessa. Mitään periaatteellisia tai käytännöllisiä esteitä ei ole myöskään valtion toissijaista vastuuta koskevien säännösten täydentämiseen siviilioikeuden toissijaista vastuuta koskevilla yksityiskohtaisemmillä säännöksillä. Kysymykseen voidaan näin ollen vastata myöntävästi.²³

5. Vapauttaako muutoksenhaun laiminlyöminen valtion vastuusta?

LVK:n ensimmäiseen ehdotukseen sisältyi säännös, ettei valtio ole korvausvelvollinen, jos se, jonka oikeutta on loukattu, on tyytynyt tuomioon tai virkatoimenpiteeseen, mihin hän olisi voinut hakea muutosta

²² Ekström, Om borgen, 3 painos (1927) ss. 69—70.

²³ Näin myös Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 1946 s. 75 s.

(1 §:n 2 mom.). VirkamVastuuL 4 §:ssä on säädetty, ettei lain 3 §:n mukaista korvausvelvollisuutta ole mm. »jos vahingon kärsinyt, vaikka olisi voinut hakea muutosta tuomioon, päätökseen tai virkatoimenpiteeseen, josta vahinko aiheutui, on jättänyt sen tekemättä».²⁴ Sisältääkö selostettu lainkohta yleisen säännön, jota on sovellettava muihinkin tapauksiin ja ainakin, milloin valtio on ensisijaisesti korvausvelvollinen? Näin on säännöksen tulkinnut Castberg.²⁵

LVK:n ensimmäisessä ehdotuksessa säännöstä perusteltiin lähinnä sillä, että jättämällä käyttämättä tarjolla olevat muutoksenhakekeinot vahingon kärsinyt jossakin määrin itse on syypää vahingon syntymiseen (s. 17). Tällöin katsottiin, että vahingon kärsineen tuli käyttää oikeudenkäynnissä kaikkia varsinaisia muutoksenhakekeinoja (takaisinsaanti, veto, valitus nosto) sekä hallintoasioissa kaikkia mahdollisia varsinaisia hallinto-oikeudellisia oikaisukeinoja (valitus ja kantelu). Ylimääräisiin muutoksenhakekeinoihin ei vahinkoa kärsineen sitä vastoin tarvinnut turvautua säilyttääkseen korvausoikeutensa (s. 16—17).

Jos se LVK:n perustelu, että muutoksenhaun laiminlyömisellä vahingon kärsinyt itsekin tulee syypääksi vahingon syntymiseen, pitää paikkansa, voitaisiin edellä selostetun 4 §:n säännöksen katsoa sisältävän yleisen säännön. Näin tuskin kuitenkaan on asianlaita. Tuomioistuimen tai viranomaisen puoleen kääntyneen oikeusalamaisen täytyy voida luottaa jo ensimmäisen oikeusasteen ratkaisuun. Muutenhan kansalaiset pakotetaan korvausoikeutensa säilyttämiseksi jokaisessa asiassa turvautumaan kaikkiin mahdollisiin muutoksenhakekeinoihin ja siten usein tarpeettomasti rasittamaan ylempien oikeuksien ja viranomaisten työtä. Vastaavaa vaatimusta ei ole asetettu myöskään siviilioikeudellisen korvausvelvollisuuden edellytykseksi.

Näin ollen puheena olevaa VirkamVastuuL 4 §:n säännöstä ei voida katsoa yleisen oikeusperiaatteen ilmaukseksi, vaan se on poikkeussäännös, joka koskee vain 3 §:n mukaista korvausta.

²⁴ Säännös lienee peräisin BGB 839 §:stä. Tätä oikeussääntöä ei kuitenkaan ole yleensä hyväksytty Pohjoismaissa. *Andersen*, m.t. s. 158 s.; *Sundberg*, m.t. s. 102; *Castberg*, m.t. s. 61. Toisin *Aura*, *Förhandlingarna å det femtonde nordiska juristmötet i Stockholm den 27—29 augusti 1931* s. 235 ja *Herlitz* ib. s. 239.

²⁵ *Castberg*, m.t. s. 27.

De lege ferenda.

VirkamVastuuL:a säädettäessä lähdettiin siitä, ettei Suomen silloisen oikeuden mukaan valtio ilman erikoissäännöksiä ollut vastuussa virkamiesten julkisoikeudellisessa hallintotoiminnassa aikaansaamasta vahingosta.²⁶ Tosin lain säätämisen aikaan lainkäyttö tässä kohden alkoi horjua ja oli mukautumassa sille kannalle, joka Ruotsissa ja Tanskassa on ilman lainsäädäntöä kyennyt kehittämään nykyaikaisen oikeuselämän tarpeita tyydyttävän valtionvastuuoikeuden.²⁷ Mutta vallitsevaa periaatteellista kantaa vastaan arvosteltaessa VirkamVastuuL tiesi silloin oikeusturvallisuuden kannalta huomattavaa kehitystä.

VirkamVastuuL on ollut voimassa 20 vuotta. Tänä aikana sen välitön käytännöllinen merkitys ei ole ollut kovinkaan suuri. Sen nojalla suoritettut korvaukset ovat olleet suhteellisen harvinaisia ja pieniä. Ilmeisesti suurempi on ollut lain periaatteellinen ja ennakkoestävä merkitys, mikä ei ole täsmällisesti arvioitavissa.

Mutta samalla VirkamVastuuL on muodostunut oikeuskehityksen jarruksi tällä alalla. Sen täsmälliset säännökset ovat estäneet käytännön joustavaa kehittymistä suuremman oikeudenmukaisuuden saavuttamiseksi.

Niinpä näyttääkin lainkäyttö kunnan vastuuseen nähden ainakin viranomaisten tosiasiallisessa hallintotoiminnassa kyenneen omaksumaan paljon pitemmälle nykyaikaiset oikeusperiaatteet kuin mitä valtion vastuussa VirkamVastuuL:n tiukat määräykset ovat sallineet.²⁸

Ensinnäkin on todettava, ettei VirkamVastuuL:n mukainen sääntö valtion toissijaisesta vastuusta enää ole riittävä. Se ei takaa oikeudenmukaisuuden saavuttamista. Ainakin vähäisten vahinkojen ollessa kysymyksessä menettely muodostuu niin pitkäksi ja kalliiksi, ettei vahinkoa kärsineen siihen useinkaan kannata ryhtyä. Kun korvausoikeuden alalla yleensä on hyväksytty ensisijainen vastuu toimielinten ja toimihenkilöiden teoista niin yksityisoikeudessa kuin kuntaan nähden julkisessa oikeudes-

²⁶ LVK:n mietintö s. 10; *Ekström*, m.t. s. 878; *Ståhlberg*, m.t. s. 205; *Willgren*, m.t. s. 160; *Castberg*, m.t. s. 25.

²⁷ Esim. KO 1922 Selostus 39 (sillan virheellisen rakenteen aiheuttaman vahingon korvaaminen) ja KO 1927 Selostus 2 (sotaväen ampumaharjoituksilla kiinteistölle aiheutetun vahingon korvaaminen).

²⁸ Esim. KO 1930 Selostus 12, Tietoja 320; 1932 Tietoja 496; 1933 Selostus 36.

sakin, valtion erikoisasemalla tässä kohden ei enää ole riittävää oikeudellista eikä asiallistakaan perustetta.

Toinen tarkistusta odottava kohta on virkavirheen asettaminen valtion vastuun edellytykseksi. Valtion hallintotoiminnan huomattavan laajentumisen jälkeen joudutaan hallintotehtäviä yhä enemmän uskomaan lainopillista koulutusta vailla oleville virkamiehille ja luottamusmiehille. Heidän joutuessaan tulkitsemaan lakia ei voida vaatia samaa varmuutta kuin vanhan koulukunnan virkamiehiltä. Ilmeisesti joudutaan västaisuudessa yhä useammin näkemään päätöksiä, joissa viranomaisen tosin todetaan ymmärtämättömyydestä menetelleen väärin syytteessä mainituin tavoin, mutta ettei tuota menettelyä kuitenkaan, kun kysymykseen tuleva lainkohta ei ole niin selvä, että sen oikein tulkitsemista oli voitu syytetyltä maallikkona kohtuudella vaatia, ollut luettava hänelle viaksi virkarikoksena. Tällaisessa tapauksessa valtio on VirkamVastuuL:n mukaan vapaa vastuusta. Oikeudenmukaisuus vaatii kuitenkin toisenlaista tulosta. Virheellisen menettelyn seuraamusten vierittäminen tällaisessa tapauksessa yksityisen kannettavaksi on kohtuutonta. Valtion vastuun perusteeksi esitetty näkökanta, hallinnon rasitusten oikeudenmukainen jakaminen, pätee myös tässä tapauksessa. Sen vuoksi tulisi valtion korvausvelvollisuus irroittaa virkavirhekäsitteestä. Tämä kanta on, kuten edellä on selostettu, käytännössä toteutettu muissa Pohjoismaissa ja oli, tosin rajoitettuna, omaksuttu jo LVK:n alkuperäisessä ehdotuksessa.

Kun VirkamVastuuL:n tarkistus ilmeisesti eräiden lähiajan lainsäädäntökysymysten yhteydessä joudutaan ottamaan käsiteltäväksi,²⁹ silloin on syytä ottaa harkittavaksi, eikö samalla ole uudistettava myös lain perussäännökset paremmin nykyaikaisen oikeuskäsityksen periaatteita vastaaviksi.

²⁹ Tähän pakoittanee ryhtymään ainakin pidättämistä koskevien uusien säännösten uudistaminen, kuten asian kolmannessa käsittelyssä eduskunnassa huomautettiin (ed. J. Virtasen lausunto). Ks. edellä viite 15 a.