23.4.2021

Oikeusneuvos Tuomo Antila

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Valiokunta on pyytänyt korkeimman oikeuden edustajaa kuultavaksi asiantuntijana hallituksen esityksen HE 241/2020 vp johdosta. Korkeimman oikeuden presidentin osoitettua tämän asiantuntijatehtävän minulle esitän asiantuntijalausuntonani valiokunnalle kunnioittavasti seuraavan.

Tarkastelun lähtökohdat

1. Valiokunnan kutsussa asiantuntijoita on pyydetty tarkastelemaan esitystä oikeusturvaa koskevan sääntelyn riittävyyden ja selkeyden kannalta. Rajaan tarkasteluni tähän näkökulmaan.

2. Ehdotetun lainsäädännön mukaisissa asioissa oikeusturvaa antavat lähinnä hallinto-oikeudet ja hankintapäätösten osalta markkinaoikeus sekä ylimpänä oikeusasteena korkein hallinto-oikeus. Korkeinta oikeutta edustavana asiantuntijana tarkastelen oikeusturvasääntelyä lähinnä siltä osin kuin ehdotetun lainsäädännön soveltamiseen liittyviä asioita voi tulla yleisten tuomioistuinten käsiteltäväksi tai nousee esiin kysymyksiä toimivallan jakautumisesta tuomioistuinlinjojen välillä.

3. Ehdotetun lainsäädännön soveltamiseen liittyvissä erimielisyystilanteissa käytettävissä olevat oikeussuojakeinot voi jakaa seuraaviin päätyyppeihin:
    a) hallinto-oikeudelle tehtävä *aluevalitus* hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän viranomaisen päätöksestä
    b) hallinto-oikeudelle tehtävä *hallintovalitus* muusta hallintopäätöksestä
    c) markkinaoikeudelle tehtävä *hankintavalitus* hankintapäätöksestä
    d) *hallintoriita-asian* vireille paneminen hallinto-oikeudessa
    e) *riita-asian* vireille paneminen käräjäoikeudessa.

4. Luettelon kohdissa a) – c) mainituilla valitusasioilla ei ole sellaisia yhtymäkohtia yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäviin asioihin, jotka olisivat huomionarvoisia esityksessä ehdotetun lainsäädännön kannalta. Sama koskee eräitä valitusasioita edeltäviä oikaisuvaatimusmenettelyjä. Siksi on käsittele näitä oikeussuojakeinoja enemmälti.

Rajanvedosta hallintoriita-asioiden ja yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävien riita-asioiden välillä

5. Perustuslain 98 §:n mukaan yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet ja yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Perustuslain säännöksistä ilmenevän periaatteen mukaan yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten toimivalta määräytyy siis asioiden laadun perusteella. Jako yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäviin riita-asioihin ja hallintotuomioistuimissa käsiteltäviin hallintoriita-asioihin määräytyy lähtökohtaisesti sen mukaan, onko kysymys yksityisoikeudellisesta vai julkisoikeudellisesta asiasta.

6. Hallintoriita-asioita koskeva yleissäännös on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 20 §:ssä. Sen mukaan hallinto-oikeus käsittelee hallintoriita-asiana riidan, joka 1) säädetään laissa ratkaistavaksi hallintoriita-asiana; 2) koskee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta; 3) koskee muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta; tai 4) koskee hallintosopimusta. Asiaa ei kuitenkaan käsitellä hallintoriita-asiana, jos asia voidaan tai on voitu ratkaista hallintopäätöksellä tai perustevalitukseen annettavalla päätöksellä. Hallintosopimuksella tarkoitetaan hallintolain 3 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön.

7. Yleisten tuomioistuinten toimivaltaan puolestaan kuuluvat yksityisoikeudellisin perustein ratkaistavat riidat, esimerkiksi erilaiset sopimuksista johtuvat riidat ja vahingonkorvausvaatimukset. Myös julkisyhteisö voi olla ja usein onkin osapuolena yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa. Tällaiseen oikeussuhteeseen liittyviä riitoja ei käsitellä hallintoriita-asiana pelkästään sen takia, että riidan osapuolena on julkisyhteisö. Siten esimerkiksi yksityisoikeudellisia sopimuksia tai vahingonkorvauslakiin perustuvaa korvausvelvollisuutta koskevat riidat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa silloinkin, kun riidan osapuolena on julkisyhteisö.

8. Erityisesti on syytä todeta, että vahingonkorvauslaissa säädetään myös julkisyhteisön korvausvastuusta. Vahingonkorvauslaki koskee lain 3 luvun 2 §:n mukaan nimenomaisesti myös tilanteita, joissa vahinko on aiheutunut julkista valtaa käytettäessä tai julkista tehtävää hoidettaessa tehdystä virheestä tai laiminlyönnistä. Vahingonkorvauslakiin perustuvat kanteet käsitellään yleisissä tuomioistuimissa. Korkeimman oikeuden vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan myös julkisyhteisöön kohdistetut perus- ja ihmisoikeusloukkauksiin taikka Euroopan unionin oikeuden rikkomiseen perustuvat vahingonkorvauskanteet voidaan käsitellä yleisessä tuomioistuimessa.[1]

9. Yleinen tuomioistuin on siis vahingonkorvauskannetta käsitellessään toimivaltainen tutkimaan osana korvausvelvollisuuden edellytysten selvittämistä, onko julkista valtaa käytettäessä tai julkista

[1] Perus- ja ihmisoikeusloukkauksiin perustuvista korvausvaatimuksista on ollut kyse esim. ratkaisuissa KKO 2012:81 (tutkintavangille saapuneen kirjeen oikeudeton avaaminen), KKO 2013:52 (aiheeton vapaudenmenetys) ja KKO 2016:20 (hallinto-oikeuden virheellinen menettely oleskelulupa-asiassa). Unionin oikeuden rikkomiseen perustuvista korvausvaatimuksista on ollut kyse esim. ratkaisuissa KKO 2013:58 (maahantuotuja autoja koskevan verokohtelun syrjivyys) ja KKO 2017:84 (ulkomaanliikenteen aluksilta perittyjen väylämaksujen syrjivyys).

hallintotehtävää hoidettaessa menetelty virheellisesti. Yleisen tuomioistuimen toimivaltaan on tämän perusteella katsottu kuuluvan jopa sen tutkiminen, onko eduskunta lainsäädäntövaltaa käyttäessään toiminut selvästi vastoin perustuslain säännöksiä loukkaamalla omaisuudensuojaa ja niin menetellessään aiheuttanut yksityiselle vahinkoa.[2]

10. Vaikka toimivallanjaon lähtökohdat ovat vakiintuneet, käytännössä on esiintynyt tilanteita, joissa rajanveto hallintoriita-asioiden ja yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävien riita-asioiden välillä ei ole ollut yksiselitteinen. Sekä yleisessä tuomioistuimessa että hallintotuomioistuimessa on esimerkiksi tutkittu sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden korvausvaatimuksia, jotka ovat perustuneet siihen, että kunta ei ole järjestänyt sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja laissa säädettyjen velvollisuuksien mukaisesti.[3] Myös julkisyhteisön tekemistä ostopalvelusopimuksista aiheutuneiden riitojen osalta rajanveto on yksittäistapauksissa voinut olla tulkinnanvarainen. Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankkimista yksityisiltä palveluntuottajilta koskevia riitoja on eri tilanteissa voitu tutkia kummallakin tuomioistuinlinjalla.[4]

11. Toimivallan jako hallintotuomioistuimen ja yleisen tuomioistuimen välillä ei oikeuskäytännön mukaan määräydy yksin sen perusteella, pidetäänkö riidan kohteena olevaa sopimusta luonteeltaan hallintosopimuksena vai ei. Silloinkin, kun sopimus katsotaan hallintosopimukseksi, vaatimus ja sen peruste ratkaisevat sen, mikä tuomioistuin voi ratkaista asian.[5] Joissain tapauksissa laissa on säädetty, että tietynlaista sopimusta koskevat riidat ratkaistaan hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Tällaisen säännöksenkään ei kuitenkaan välttämättä ole katsottu tyhjentävästi ratkaisevan toimivallan jakautumista tuomioistuinlinjojen välillä.[6]

---

[2] Ks. ratkaisu KKO 2006:71, jossa oli kysymys siitä, oliko voimayhtiöllä oikeus saada valtiolta korvausta menettämistään tuotoista sen johdosta, että koskiensuojelulain (35/1987) säätäminen oli estänyt yhtiötä jatkamasta Iijoen vesistön hyödyntämistä.

[3] Esim. ratkaisussa KKO 2001:93 on tutkittu yleisessä tuomioistuimessa vahingonkorvausvaatimus, joka perustui siihen, että kunta oli laiminlyönyt lain mukaisen velvollisuutensa tarjota lapselle päivähoitopaikka. Toisaalta esim. ratkaisuissa KHO 2002:21 ja KHO 2006:16 on tutkittu hallintoriitana vaatimukset kunnan velvoittamisesta suorittamaan korvausta yksityiseltä sektorilta hankitun sairaanhoidon kustannuksista. Vaatimukset perustuivat siihen, että kunta oli laiminlyönyt lakiin perustuvan velvollisuutensa tarjota hoitoa.

[4] Ratkaisussa KKO 2013:19 on katsottu, että yleisessä tuomioistuimessa voitiin tutkia vahingonkorvausvaatimus, joka perustui kaupungin ja yhtiön solmimaan ostopalvelusopimukseen tähystystutkimusten suorittamisesta kaupungin terveyskeskuksessa. Sopimusta ei pidetty hallintosopimuksena. Ratkaisussa KHO 2013:165 on puolestaan katsottu, että kaupungin ja lakisääteisiä mielenterveyskuntoutujien asumispalveluja kuntalaisille tuottavan yhtiön välistä oikeussuhdetta oli pidettävä julkisoikeudellisena ja että yhtiön vaatimus, joka koski yhtiölle maksettavan korvauksen määrää, oli tullut tutkia hallintoriita-asiana.

[5] Tätä kysymystä koskevaa oikeuskäytäntöä on kootusti selostettu korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittämistä selvittäneen työryhmän mietinnössä (oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja -sarjan julkaisu 2020:6, ks. s. 26—30 ja 71.

[6] Ratkaisussa KKO 2019:1 on ollut kysymys talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämistä koskevaan sopimukseen liittyvästä vahingonkorvausvaatimuksesta. Valtio vaati kaupungilta korvausta vahingosta, joka oli aiheutunut kaupungin ja aluehallintoviraston välisen sopimuksen purkamisesta. Korkein oikeus katsoi, että yleinen tuomioistuin oli toimivaltainen tutkimaan kanteen. Tähän ratkaisuun päädyttiin huolimatta siitä, että talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa olevan säännöksen mukaan tällaista sopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

12. Niin kuin edellä selostetusta ilmenee, hallintotuomioistuinten toimivaltaan hallintoriita-asioissa ja yleisten tuomioistuinten toimivaltaan riita-asioissa liittyy tiettyjä rajanvetokysymyksiä. Niissä ei kuitenkaan ole ongelmaksi muodostunut se, että asianosainen ei saisi asiaansa lainkaan tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vastikään tehdyssä selvityksessä on todettu rajanvetokysymysten johtaneen käytännössä siihen, että hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten toimivallat ovat muodostuneet eräissä kysymyksissä päällekkäiseksi. Sellaista tilannetta ei ole selvityksessä tullut esiin, jossa kummankin linjan tuomioistuimet olisivat samassa asiassa lopullisiksi jääneillä päätöksillä katsoneet, että niillä ei ole toimivaltaa tutkia esitettyjä vaatimuksia.[7]

Uudistuksen voimaanpanolain sääntely oikeusturvakeinoista eräiden sopimusten mitättömyyttä ja irtisanomista koskevissa asioissa

13. Voimaanpanolakiehdotuksen 67 §:n 2 momentin mukaan lain 29 §:n nojalla mitättömiä ja irtisanottavia sopimuksia koskevat erimielisyydet käsitellään hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa. Ehdotetulla säännöksellä olisi käsitykseni mukaan tärkeä oikeustilaa selkeyttävä merkitys. Jos kysymys olisi jätetty vain yleislakien säännösten ja toimivallan jakautumista koskevien periaatteiden varaan, olisi voinut syntyä epäselvyyttä oikeasta oikeussuojatiestä ja hallinto-oikeuden toimivallan laajuudesta.

14. Kun otetaan huomioon se, millaisia ostopalvelusopimuksia lain 29 §:n on tarkoitus koskea ja millaisin perustein sopimuksen mitättömyyden tai irtisanomisen edellytykset määräytyvät, on perusteltua lähteä siitä, että tällaisen ostopalvelusopimuksen mitättömyyden tai irtisanomisen edellytyksiä koskevan riidan osalta toimivalta jo oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 20 §:n yleissäännöksen mukaan kuuluisi hallinto-oikeudelle. Tältä osin säännöstä voi siis pitää luonteeltaan lähinnä informatiivisena. Siltä osin kuin ostopalvelusopimuksen mitättömyydestä tai oikeudesta irtisanoa sopimus lain 29 §:n mukaan seuraisi myös siihen liittyvän vuokra- tai käyttöoikeussopimuksen mitättömyys tai oikeus irtisanoa tämäkin sopimus, tilanne olisi kuitenkin ilman ehdotettua säännöstä asianosaisten oikeusturvatarpeiden kannalta epätyydyttävä tai ainakin epäselvä. Vuokra- tai käyttöoikeussopimuksia koskevat riidat käsitellään lähtökohtaisesti yleisessä tuomioistuimessa, eikä tällaista sopimusta voida pitää luonteeltaan julkisoikeudellisena pelkästään sillä perusteella, että vuokra- tai käyttöoikeuden kohteena oleva rakennus tai muu omaisuus palvelee julkisen hallintotehtävän hoitamista.

15. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että poikkeaminen perustuslain 98 ja 99 §:n mukaan määräytyvästä tuomioistuinlinjojen välisestä jaosta on mahdollista perustellusta syystä.[8] Pidän hyvin perusteltuna nyt ehdotettua erityissäännöstä, joka vuokra- ja

[7] Ks. alaviitteessä 5 mainittu työryhmän mietintö s. 70—72.

[8] Ks. kokoavasti esim. PeVL 12/2019 vp. Aikaisemmasta lausuntokäytännöstä voi mainita erityisesti lausunnon PeVL 54/2001 vp, jossa katsottiin, että oli perusteita ohjata säilöön otettujen ulkomaalaisten säilössäpidon aikaisia oikeuksia koskevat valitukset samalle tuomioistuinlinjalle, jossa käsitellään myös kysymys säilöön ottamisesta. Ks. myös PeVL 32/2005 vp, jossa katsottiin, että öljypäästömaksun määräämistä koskevissa asioissa ehdotettua, tuomioistuinten perusjaosta poikkeavaa valitustieratkaisua voitiin perustella muun muassa merioikeudellisen asiantuntemuksen sekä asioiden keskittämisen kannalta.

käyttöoikeussopimusten osalta siis poikkeaa siitä, miten toimivalta hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten välillä yleisten periaatteiden mukaan jakautuisi. Kuten voimaanpanolain 29 §:stä ilmenee, sääntely koskee vain sellaisia vuokra- tai käyttöoikeussopimuksia, jotka liittyvät ostopalvelusopimukseen. Lisäksi pidän merkityksellisenä sitä, että vuokra- tai käyttöoikeussopimuksen mitättömyys tai oikeus irtisanoa sopimus seuraa suoraan siitä, että ostopalvelusopimus on mitätön tai irtisanottavissa. Olisi selvästi epätarkoituksenmukaista, jos tällaista sopimuskokonaisuutta koskevan riidan käsittely hajaantuisi ostopalvelusopimuksen mitättömyyden tai irtisanomisen edellytysten osalta hallinto-oikeuteen ja vuokra- tai käyttöoikeussopimuksen mitättömyyden tai irtisanomisen edellytysten osalta käräjäoikeuteen. Käsitykseni mukaan hallintotuomioistuimissa on parempi asiantuntemus sen arvioimiseen, täyttyvätkö lain 29 §:ssä säädettävät ostopalvelusopimuksen mitättömyyden tai irtisanomisen edellytykset. Riitojen käsittely on siksi soveliaampaa keskittää hallintotuomioistuimiin kuin yleisiin tuomioistuimiin.

16. Voimaanpanolakiehdotuksen 67 §:n 2 momentissa ei ole viittausta lain 30 §:ssä tarkoitettuja korvauksia koskevien riitojen käsittelemiseen, vaikka perusteluiden mukaan (s. 931) tarkoitus näyttää olleen, että myös 30 §:ssä tarkoitetut korvausriidat käsitellään hallintoriita-asioina. Perusteluista ilmenevän tarkoituksen mukaan tulkittuna sääntely merkitsee poikkeamista siitä yleisestä lähtökohdasta, että vahingonkorvausta koskevat riidat kuuluvat yleisten tuomioistuinten toimivaltaan. Tämän takia pidän lainsäädännön selkeyden kannalta perusteltuna, että 67 §:n 2 momentin sanamuodosta ilmenisi nimenomaisesti, että säännös koskee myös 30 §:n mukaisia korvausriitoja. Pidän ehdotettua toimivallan jakoa tältäkin osin myös asiallisesti perusteltuna. Näin vältetään se, että samasta mitättömäksi todettavasta tai irtisanottavasta sopimuksesta aiheutuvia vaatimuksia jouduttaisiin käsittelemään kummallakin tuomioistuinlinjalla, mitättömyyden tai irtisanomisen edellytysten osalta hallinto-oikeudessa ja korvausten osalta erikseen käräjäoikeudessa.

Järjestämislakiehdotuksen mukaisesti hankittavia palveluja koskevien riitojen ratkaiseminen

17. Oikeus panna vireille hallintoriita-asia voi monenlaisissa ehdotettujen lakien soveltamiseen liittyvissä erimielisyyksissä perustua suoraan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 20 §:n yleissäännökseen. Yhtenä esimerkkinä voi mainita riidat, joita aiheutuu sellaisista sopimuksista, joilla hyvinvointialue hankkii sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta järjestämislain mukaisesti, jos sopimus sisältönsä perusteella on katsottava hallintosopimukseksi. Hyvien lainvalmisteluperiaatteiden mukaista on, että yleislakien säännöksiä ei tarpeettomasti toisteta erityislaeissa.

18. En pitäisi perusteltuna sitä, että järjestämislaissa kategorisesti säädettäisiin esimerkiksi, että järjestämislaissa tarkoitettuja sopimuksia koskevat riidat käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Tällainen säännös saattaisi ohjata hallinto-oikeuteen sellaisiakin riitoja, joiden kohteena on yksityisoikeudellinen sopimus. Yksityisoikeudelliset riidat tulee kuitenkin viime kädessä perustuslain 98 ja 99 §:ään pohjautuvan toimivallanjaon mukaisesti käsitellä yleisissä tuomioistuimissa. Toimivallan jakaantumista yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten välillä koskevat yksittäistapaukselliset rajanvetokysymykset on nähdäkseni perustellumpaa jättää tuomioistuinten ratkaistavaksi yleislakeja ja oikeuskäytännössä vakiintuneita periaatteita soveltamalla, kuten tähänkin asti.

Johtopäätökset

19. Yleisten tuomioistuinten näkökulmasta tarkasteltuna esityksessä ehdotettu sääntely ei ole ongelmallista perustuslain 21 §:n tai 98 ja 99 §:n kannalta. Säänte lyn selkeyttä on kuitenkin mahdollista parantaa esittämälläni tarkennuksella (ks. edellä kohta 16), joka käsitykseni mukaan johtaisi siihen, että lakiteksti yksiselitteisemmin vastaisi esityksen perusteluista ilmenevää tarkoitusta.