

PRO GRADU ASIALLINEN TOIMIVALTA – YLEINEN TUOMIOISTUIN VAI HALLINTOTUOMIOISTUIN?

Ella Suitiala

ASIALLINEN TOIMIVALTA
– YLEINEN TUOMIOISTUIN
VAI HALLINTOTUOMIOISTUIN?

Pro gradu -tutkielma

Oikeustiede

2017

SISÄLLYSLUETTELO

Lähteet IV

Lyhenteet IX

1. Johdanto 1

1.1. Dualismi – kahden lainkäyttölinjan järjestelmä 3

1.2. Yksityistä ja julkista – miten tähän on päädytty? 4

1.3. Siviili- ja hallintoprosessin vertailua 6

1.3.1. Prosessien funktiot 6

1.3.2. Asianosaisten rooli asian selvittämisessä 8

1.3.3. Oikeuden saavutettavuus 9

1.3.4. Sovellettavat säännökset 10

1.4. Toimivaltaisen tuomioistuimen valinnan haasteet – asianosaisten riski 12

2. Asiallinen toimivaltajako 14

2.1. Hallintoprosessin suhde siviiliprosessiin 15

2.1.1. Prosessin kohde 15

2.1.2. Viranomaisen osapuolena yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa 18

2.1.3. Vahingonkorvausta vai kustannusten korvausta? 21

2.2. Vireilläolo- ja oikeusvoimavaikutus 25

2.2.1. Yleistä vireilläolo- ja oikeusvoimavaikutuksesta 25

2.2.2. Rajat ylittävä vireilläolo- ja oikeusvoimavaikutus? 30

3. Toimivaltakysymyksen käsitteleminen tuomioistuimessa 39

3.1. Kvalifikaatiosäännöt 41

3.1.1. Prosessuaalinen kvalifikaatio 41

3.1.2. Sisällöllinen kvalifikaatio 42

3.1.3. Kokonaisarvostelu 43

3.1.4. Toimivaltaperusteiden tulkinnan sääntöjä 45

4. Hallintosopimus ja sen rikkomiseen perustuvan vahingonkorvauskanteen tutkiminen 48

4.1. Julkisen hallintotehtävän hoitaminen 51

4.2. Julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvän palvelun tuottaminen 60

4.3. Liittymä julkisen vallan käyttöön 67

4.4. Vahingonkorvauskanteen tutkiminen 76

5. Johtopäätökset 80

5.1. Kokoavia huomioita hallintosopimuksesta 84

5.2. Muita ratkaisuja ongelmaan 89

LÄHTEET

Kirjallisuus

HE 74/2003

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n, sosiaalihuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta

HE 72/2002

Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

HE 167/2002

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

HE 1/1998

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

HE 101/1998

Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi

HE 69/1997

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta

HE 154/1992

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja laiksi kilpailuneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Hirschfeld (2017)

Hirschfeld, Johan (2017) En enda högsta domstol – ett första steg. Svensk juristtidning 2017. s. 257-266

<http://svjt.se/svjt/2017/257> Luettu 25.7.2017

Jokela (2016)

Jokela, Antti (2016) Oikeudenkäynnin perusteet, periaatteet ja instituutiot – Oikeudenkäynti I. Helsinki: Alma Talent Oy

Jokela (1983)

Jokela, Antti (1983) Vesioikeuden ja yleisen alioikeuden asiallisesta toimivallasta.
Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys

Keravuori-Rusanen (2008)

Keravuori-Rusanen, Marietta (2008) Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä.

Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki: Edita Publishing Oy

KM 2003:3

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. (2013) KM 2003:3

28.11.2003. Helsinki: Oikeusministeriö

Koulu (2012)

Koulu, Risto (2012) Lainkäyttöä vai hallintolainkäyttöä? Helsinki: Lakimiesliiton kustannus

Lappalainen (2001)

Lappalainen, Juha (2001) Siviiliprosessioikeus II. Jyväskylä

Lappalainen & Hupli (2016)

Lappalainen, Juha & Hupli, Tuomas (2016) Oikeudenkäynnin kohde. Teoksessa Frände et al. Prosessioikeus. Helsinki: Talentum Media

Lappalainen & Vuorenpää (2016)

Lappalainen, Juha & Vuorenpää, Mikko (2016) Tuomioistuinten toimivalta siviiliasioissa. Teoksessa Frände et al. Prosessioikeus. Helsinki: Talentum Media

Mäenpää (2014)

Mäenpää, Olli (2014) De förvaltningsrättsliga principernas roll när det offentliga uppträder som privat aktör. Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 2/2014, 91. årgång, s. 50-65

https://www.djoef-forlag.dk/sites/nat/files/2014/2014_2/NAT_2_2014_5.pdf

Luettu 21.7.2017

Mäenpää (2017)

Mäenpää, Olli (2017) Hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent Oy

Mäenpää (2007)

Mäenpää, Olli (2007) Hallintoprosessioikeus. Helsinki: Talentum

Mäkinen & Luoto (2012)

Mäkinen, Eija & Luoto, Ilpo (2012) Miten tässä nyt näin kävi – eikö kuntien ostopalvelusopimuksista syntyneitä riitoja ratkaistakaan hallintoriitoina? *Lakimies* 7–8/2012, s. 1168–1186

<https://www.edilex.fi/lakimies/9259.pdf> Luettu 18.4.2017

Niemivuo & Keravuori-Rusanen & Kuusikko (2010)

Niemivuo, Matti & Keravuori-Rusanen, Marietta & Kuusikko, Kirsi (2010)

Hallintolaki. Helsinki: Alma Talent Oy

OM 1/2015

Korkeimpien oikeuksien organisatorinen yhdistäminen – hyötyjen ja haittojen arvioiminen. (2015) Mietintöjä ja lausuntoja 1/2015 9.1.2015. Helsinki:

Oikeusministeriö

Pekkanen (1983)

Pekkanen, Raimo (1983) *Lakimies* 1983, s. 1038–1056. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys

Rytkölä (1950)

Olavi Rytkölä (1950) *Julkisoikeudellinen sopimus. Käsite, esiintymismuodot ja oikeusvaikutukset*. Vammala.

Suviranta (2005)

Suviranta, Outi (2005) Kustannusten korvausta hallinto-oikeudesta vai vahingonkorvausta käräjäoikeudesta? *Lakimies* 2/2005 s. 195–213

<https://www.edilex.fi/lakimies/2497.pdf> Luettu 2.7.2017

Södergren (2009)

Södergren, Patrik (2009) *Vem dömer i gråzonen? Domstolsprövning i gränlandet mellan offentlig rätt och privaträtt*. Uppsala: Iustus Förlag AB

Tarasti (1939)

Aarne Tarasti (1939) Sopimuksen vaikutuksesta julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen ja erikoisesti siitä aiheutuvien riitojen käsittelyyn hallinto- tai tuomioistuinasioina. *Defensor Legis* 1939, s. 52–69

Virolainen & Vuorenpää (2016)

Virolainen, Jyrki & Vuorenpää, Mikko (2016) Johdatus prosessioikeuteen. Teoksessa Frände et al. Prosessioikeus. Helsinki: Talentum Media

Vuorenpää (2010)

Vuorenpää, Mikko (2010) Yksi huomio kanteenmuutoskiellosta. Defensor Legis N:o 2 /2010, s. 211-213

JYSE (2014)

Julkisten palveluhankintojen yleiset sopimusehdot. (2014) Helsinki:

Valtiovarainministeriö

Oikeustapaukset

Euroopan unionin tuomioistuimen/Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö

Unionin tuomioistuimen tuomio C-217/97

Unionin tuomioistuimen tuomio C-114/97

Unionin tuomioistuimen tuomio C-111/97

Unionin tuomioistuimen tuomio C-76/97

Unionin tuomioistuimen tuomio C-54/96

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Ringeisen v. Itävalta (1971)

Suomi

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2010:35

KHO 2008:38

KHO 2002:21

KHO 1996 A 8

KHO 1993 A 10

KHO 1992 A 55

Korkein oikeus

KKO 2016:8

KKO 2015:11

KKO 2013:92

KKO 2013:78

KKO 2013:59

KKO 2013:23

KKO 2013:19

KKO 2008:43

KKO 2008:36

KKO 2007:64

KKO 2001:136

KKO 2001:93

KKO 1996:84

KKO 1992:177

KKO 1990:83

Hallinto-oikeudet

Vaasan HAO 07/0401/3

Vaasan HAO 11/0046/3

Ruotsi

Högsta domstolen

NJA 2008 s. 642

NJA 2004 s. 88

NJA 1999 s. 520

NJA 1998 s. 656

NJA 1995 s. 610

NJA 1994 s. 23

NJA 1993 s. 645

NJA 1983 s. 680

Regeringsrätten/Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1982 2:62

LYHENTEET

Art.	Artikla
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
FL	Förvaltningslag (1986:223) (Ruotsi)
HD	Högsta domstolen
HLL	Hallintolainkäyttölaki (586/1996)
HL	Hallintolaki (434/2003)
HankL	Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)
KL	Kuntalaki (410/2015)
KS	Kohtute seadus (Viron tuomioistuinlaki)
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
OK	Oikeudenkäymiskaari (4/1734)
OikTL	Laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929)
PL	Perustuslaki (731/1999)
PS	Eesti Vabariigi põhiseadus (Viron tasavallan perustuslaki)
RB	Rättegångsbalk (1942:740) (Ruotsi)
RL	Rikoslaki (39/1889)
STVOL	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992)
VahL	Vahingonkorvauslaki (412/1974)
VeVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (Saksa)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung (Saksa)

1. JOHDANTO

Tutkimukseni käsittelee niin sanottua asiallista toimivaltaa yleisten alioikeuksien ja hallintotuomioistuinten välillä. Keskeisiä käsitteitä tutkimukseni kannalta ovat yleinen lainkäyttö, eli lähinnä siviiliprosessi, ja hallintolainkäyttö eli hallintoprosessi. Siviiliprosessissa eli riita-asiain oikeudenkäynnissä käsitellään yksityisoikeudellisista oikeussuhteista johtuvia riitaisuuksia.¹ Hallintoprosessissa ratkaistaan hallintoviranomaisen ja kansalaisten välillä syntyneet hallintotoimen lainmukaisuutta koskevat erimielisyydet.² Hallintoprosessista on erotettava hallintoasiain käsittely eli hallintomenettely, joka ei ole lainkäyttöä. Vasta viranomaisen päätöksestä tehdyn valituksen käsittely on hallintolainkäyttöä.³

Toimivaltajako hallintotuomioistuinten ja yleisten alioikeuksien välillä ei ole täysin selvä ja oikeuskäytännössä onkin esiintynyt tulkinnanvaraisia rajanvetotilanteita. Tämä johtuu siitä, että lainsäädännössämme ei ole yksiselitteistä säännöstä toimivallan jakaantumisesta. Ongelma juontuu viranomaisen ja yksityisen tahon välisen oikeussuhteen luonnehdinnasta joko yksityis- tai julkisoikeudelliseksi. Usein kysymyksessä on viranomaisen ja yksityisen välinen sopimus, jonka luokittelu hallintosopimukseksi tai yksityisoikeudelliseksi sopimukseksi tuottaa epäselvyyksiä. Hallintosopimuksista johtuvat riitaisuudet ratkaistaan hallinto-oikeudessa, yksityisoikeudellisista sopimuksista johtuvat riidat käräjäoikeudessa. Tutkimukseni kohdistuu erityisesti tähän sopimuksen luonnehdintaan tuomioistuimen toimivallan kannalta. Myös toimivalta hallintosopimuksen rikkomiseen perustuvan vahingonkorvauskanteen tutkimiseen on yksi tutkimukseni keskeinen teema.

Tutkimukseni lähteinä olen käyttänyt kotimaista oikeuskirjallisuutta, korkeimpien oikeuksien uusimpia ratkaisuja sekä lakien esitöitä. Ulkomaisista lähteistä olen valinnut etupäässä ruotsalaista oikeuskirjallisuutta ja oikeuskäytäntöä, sillä Ruotsin tuomioistuinlaitos on järjestetty hyvin samaan tapaan kuin Suomessa ja kahden

¹ Virolainen & Vuorenpää, 2016, jakso 2

² Virolainen & Vuorenpää, 2016, jakso 2

³ Virolainen & Vuorenpää, 2016, jakso 2

tuomioistuinlinjan synnyttämät ongelmat ovat olleet ajankohtaisia myös siellä. Suomessa asiallista toimivaltajakoa on viimeksi tutkinut Risto Koulu vuonna 2012 ilmestyneessä kirjassaan Lainkäyttöä vai hallintolainkäyttöä, jossa hän tutkii toimivallan määräytymisen perusteita ja esittää käytännöllisyyteen perustuvia toimivaltaperusteiden tulkintasääntöjä. Länsinaapurissa Peter Södergren on tutkinut asiallista toimivaltajakoa väitöskirjassaan *Vem dömer i gråzonen - Domstolsprövning i gränslandet mellan offentlig rätt och privaträtt* vuodelta 2009. Väitöskirja käsittelee yksityis- ja julkisoikeuden välissä olevaa niin sanottua harmaata aluetta, jossa riidan alkuperä on julkisoikeudellisessa toimintaympäristössä, mutta vaatimusta ajetaan yksityisoikeudellisten normien perusteella.⁴ Väitöskirjan kysymyksenasettelu voidaan muotoilla seuraavilla tavoilla: Onko tietty yksityisoikeudellinen normi sovellettavissa tietyssä julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa ja pitääkö tällaiselle yksityisoikeudelliselle normille antaa muunlainen tulkinta kuin se yksityisoikeudellisessa ympäristössä olisi? Vai voidaanko tietty julkisoikeudellinen säännös tulkita tyhjentäväksi ja sen takia sulkea pois yksityisoikeudellisten sääntöjen soveltaminen? Ja jos tietty julkisoikeudellinen säännös pitää jättää soveltamatta sen takia, että se on perustuslain tai EU-oikeuden vastainen, voivatko yksityisoikeudelliset säännökset täyttää tämän tyhjiön?⁵

Myös EU-oikeuteen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen viitataan silloin tällöin. EU-oikeudesta on kuitenkin hankala löytää yksiselitteistä vastausta kysymykseen asiallisesta toimivallasta, sillä EU:ssa vallitsee prosessiautonomia: mikä tuomioistuin on toimivaltainen ja millä tavalla, on kansallisen oikeuden itsensä määriteltävä.⁶ Kansallisilla tuomioistuimilla ja viranomaisilla on kuitenkin tärkeä tehtävä EU-oikeuden yhdenmukaisen tulkinnan varmistamisessa. EUT:n oikeuskäytännöstä löytyy apua lähinnä joidenkin käsitteiden, kuten julkisen vallan, määrittelyyn. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla 1 kohta edellyttää, että 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. Mikään yksityisen oikeutta tai velvollisuutta koskeva asia ei saa jäädä tutkimatta sen takia, että asiallisesti toimivaltaista tuomioistuinta ei löydy (negatiivinen

⁴ Södergren, 2009, s. 31

⁵ Södergren, 2009, s. 27

⁶ Södergren 2009, s. 226 ja Virolainen & Vuorenpää, 2016, jakso 3

toimivaltakonflikti).⁷ Valtio voi sellaisessa tapauksessa joutua jopa korvausvastuuseen.⁸ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on katsottu, että Euroopan ihmisoikeussopimus soveltuu sekä julkis- että yksityisoikeudellisiin riitoihin ja myös riitoihin yksityisen ja viranomaisen välillä.⁹

Tutkimukseni sijoittaminen mihinkään tiettyyn oikeudenalakategoriaan on vaikeaa, sillä perinteinen oikeudenalajaottelu on murroksessa. Prosessioikeudellisena graduna alkanut tutkielma etsii vastauksia hallinto-oikeuden puolelta ja liittyyppä ongelmaan jopa sopimusoikeudellisia ja perusoikeusnäkökulmia. Vaikka rikosasiat ratkaistaan yleisissä tuomioistuimissa, rikosprosessi eroaa merkittävästi siviiliprosessista ja se rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Rajanvetoa hallintoprosessin ja rikosprosessin välillä voidaan myöskin pitää suhteellisen selvänä.

1.1. Dualismi – kahden lainkäyttölinjan järjestelmä

Suomen tuomioistuinjärjestelmä on niin sanottu dualistinen järjestelmä, mikä tarkoittaa, että tuomioistuimet on jaettu yleisiin tuomioistuihin ja hallintotuomioistuihin. Samanlainen järjestelmä on käytössä muun muassa Ruotsissa. Perustuslain 98 § määrittelee yleisiksi tuomioistuiniksi käräjäoikeudet, hovioikeudet ja korkeimman oikeuden ja hallintotuomioistuiniksi korkeimman hallinto-oikeuden sekä alueelliset hallinto-oikeudet. Pykälän kolmas momentti mainitsee myös erikoistuomioistuimet, jotka käyttävät toimivaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla. Yleisissä tuomioistuimissa ratkaistaan siviili- ja rikosasiat, hallintotuomioistuimissa hallintoriidat ja valitukset hallintoviranomaisten tekemistä päätöksistä.

Yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön erottelu on lähtöisin Ruotsin vallan ajalta. Rikos- ja riita-asioita käsiteltiin maaseudulla käräjillä ja kaupungeissa raadeissa. Yleisinä hallintoviranomaisina toimivat 1600-luvun puolivälistä maaherrojen johtamat lääninhallitukset, jotka toimivat myös yleisinä hallintolainkäyttöviranomaisina. Hallintolainkäyttöä ja hallintotoimintaa ei tuolloin vielä selkeästi eroteltu. Ylin tuomiovallan käyttäjä Ruotsi-Suomessa oli kuningas. Vuonna 1614 perustettiin muutoksenhakuasteeksi Svean hovioikeus ja vuonna 1623 Turun hovioikeus sekä

⁷ Koulu, 2012, s. 172

⁸ esim. Dorsch Consult C-54/96 k. 45; Tögel C-76/97 k. 27; EvoBus Austria C-111/97 k. 21

⁹ Ringeisen v. Itävalta (1971) k. 94, ja Ringeisen v. Itävalta (1971), komissio, k. 73

vuonna 1776 Vaasan hovioikeus. Vuonna 1789 perustettiin Ruotsin valtakunnan korkein oikeus, joka käytti ylintä tuomiovaltaa myös Suomessa.

Autonomian ajalla 1809–1917 ylimpänä hallintoviranomaisena ja myös korkeimpana tuomioistuimena toimi senaatti, jonka oikeusosasto käsitteli riita- ja rikosasioita ja talousosastolla oli yleinen toimivalta käsitellä muutoksenhakua hallinto- ja hallitusasioissa. Keskustelua käytiin siitä, tulisiko maahan perustaa itsenäinen ylin hallinto-oikeus vai toimisiko se korkeimman oikeuden osastona. Ehdotettiinpa myös, että senaatin talousosastoon perustettaisiin erillinen osasto muutoksenhakua varten. Itsenäistymisen jälkeen annettiin lait korkeimmasta oikeudesta ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Myös hallintolainkäyttöä kehitettiin. Vuonna 1955 perustettiin lääninoikeudet käyttämään lainkäyttövaltaa lääninhallituksissa. Vasta vuonna 1989 lääninoikeudet erotettiin lääninhallituksista itsenäisiksi tuomioistuimiksi. 2000-luvulla tuomiostuinverkkoa on tiivistetty vähentämällä niin käräjäoikeuksien, hovioikeuksien kuin hallinto-oikeuksien määrää tavoitteena vahvojen tuomioistuinyksikköjen luominen.¹⁰ Lieneekö seuraava askel hallinto-oikeuksien ja yleisten tuomioistuinten yhteistyön tiivistäminen?

1.2. Yksityistä ja julkista – miten tähän on päädytty?

Toimivallasta on syntynyt nykyisen kaltainen ongelma osin yksityisen ja julkisen rajapinnan hämärtyessä. Mäenpää listaa ilmiön syiksi muun muassa yksityistämisen ja toisaalta hallinnollisen sääntelyn laajentumisen taloudellisiin suhteisiin.¹¹ Esimerkiksi kuntalain 9 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Hallinnon yksityistäminen on perua uusliberalistisesta New Public Management –doktriinista, joka tarkastelee hallintoa tehokkuuden ja taloudellisuuden kriteerein. Se näkee kansalaiset ennemminkin aktiivisina valintoja tekevinä asiakkaina kuin passiivisina hallintoalamaisina. New Public Managementin tavoite on ratkaista julkisen sektorin toiminnalliset ja taloudelliset ongelmat sovittamalla julkinen johtamisjärjestelmä markkinataloudellisen yritystoiminnan malliin.¹²

¹⁰ OM 1/2015, s. 34-35

¹¹ Mäenpää, 2007, s. 179

¹² Keravuori-Rusanan, 2008, s. 54 ja Koulu, 2012, s. 139

Hallinnollinen sääntely on laajentunut taloudellisiin suhteisiin siten, että elinkeinoja, työoloja, terveystalvveluja, ympäristöä ja kilpailua koskevalla sääntelyllä on vaikutusta yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin. Esimerkkinä voidaan mainita yrityskauppavalvonta ja erilaiset ympäristöluvut. Hallinnossa käytetään myös entistä useammin yksityisoikeudellisia organisaatio- ja toimintamuotoja.¹³ Tämä vaikeuttaa rajanvetoa hallintosopimuksen ja yksityisoikeudellisen sopimuksen välillä.

Myöskään selvärajainen jaottelu yksityis- ja julkisoikeudelliseen sääntelyyn ei ole enää mahdollista. Muun muassa tasa-arvoon, kilpailun valvontaan, hoitopalveluihin ja yksityisyyden suojaan liittyvät lait ovat tässä suhteessa olla vaikeasti luokiteltavissa.¹⁴

Myös hallinto-oikeus on muuttunut. Viranomaisen ja yksityisen välinen suhde muistuttaa nykyaikana yhä enenevässä määrin sopimusoikeudellista suhdetta.¹⁵ Perinteisempi hallinto-oikeudellinen ajattelu ja sääntely lähtivät siitä, että viranomaisten tehtäväksi oli säädetty tiettyjen tehtävien hoitaminen ja palvelujen tuottaminen käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Yksityisillä eli "hallintoalamaisilla" oli oikeus päästä nauttimaan näistä palveluista viranomaisen täyttäessä edellä mainitun velvollisuutensa. Jos yksityinen oli sitä mieltä, että hallinto ei toiminut laillisesti ja tarkoituksenmukaisesti, yksityinen saattoi kannella tästä ylemmälle viranomaiselle. Perinteisessä ajattelussa yksityisille ei luotu kuvaa siitä, että heillä olisi ollut oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan. Mahdollisia virheitä voitiin korjata vain lähinnä tulevaisuuden suuntaan, kun viranomainen huomautuksen seurauksena korjasi toimintaansa jatkossa. Hallintolainkäyttötietä ei juurikaan ollut mahdollisuutta saada hyvitystä menneistä. Sen sijaan rikos- ja vahingonkorvausoikeuden näkökulma on kohdistunut menneeseen ja rikosoikeudellinen vastuu on tarjonnut mahdollisuuden saada hyvitystä vahingonkorvauksen kautta. Oikeussuojajärjestelmä on vasta vähittäin kehittynyt vastaamaan myös uudentlaisiin oikeussuojaodotuksiin. Lainsäädäntö saattaa laahata perässä, mutta tuomioistuimet ovat oikeuskäytännöllään kehittäneet oikeussuojajärjestelmää uuteen suuntaan. Tästä on esimerkkinä mahdollisuus esittää terveystalvvelujen tarjoamista koskevia vaatimuksia hallintoriitamenettelyssä.¹⁶

Myös viranomaiskäsite on muuttunut. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen on siirrytty organisatorisesta viranomaiskäsitteestä tehtäväperusteiseen eli aineelliseen

¹³ OM 1/2015, s. 39

¹⁴ Mäenpää, 2007, s. 179

¹⁵ Suviranta, 2009, s. 199

¹⁶ Suvirinta, 2005, s. 204-206

viranomaiskäsitteeseen. Viranomaiskäsite on nykyisin kytketty julkisiin tehtäviin sisältyvän julkisen vallan käyttämiseen tai julkisen hallintotoiminnan hoitamiseen. Tarkoituksena on ollut saattaa samat oikeussäännöt sovellettaviksi kaikkiin julkisiin tehtäviin, eli myös yksityisiin toimijoihin, sekä turvata hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutuminen.¹⁷

1.3. Siviili- ja hallintoprosessin vertailua

1.3.1. Prosessin funktiot

Ennen varsinaiseen asiaan pureutumista on paikallaan selvittää hallintoprosessin ja siviiliprosessin eroja ja yhtäläisyyksiä. Prosessien vertailu on luontevaa aloittaa niiden keskeisistä tavoitteista, funktioista. Prosessin funktiot voivat auttaa jäsentämään tietyn prosessisäännön tarkoitusta.¹⁸ Mäenpään mukaan “prosessin vireillepano-oikeuden määrittely, hallintoprosessin soveltamisala, oikeudenkäynnin osapuolten prosessuaalinen asema, tuomioistuimen roolin aktiivisuus sekä tuomiovallan laajuus ja rajat riippuvat osaltaan siitäkin, mitä pääasiallisia tehtäviä prosessilla nähdään olevan.”¹⁹ Hallinto- ja siviiliprosessien funktioiden vertailu voi siis auttaa meitä hahmottamaan asiallisen toimivallan laajuutta, mutta myös nykyisen toimivaltajaon mielekkyyttä.

Oikeusturvafunktio tai oikeussuojafunktio voidaan nähdä siviili- ja hallintoprosessille yhteisenä funktiona. Alunperin oikeussääntöjen funktio on ollut yhteinen hyvä ja vaihdannan häiriöttömyys. Yksilön oikeussuoja ei näyttänyt olevan tärkeä.²⁰ Nykyisin asia on toisin. Julkisen vallan ja yleisten tuomioistuinten lisäksi myös hallintotuomioistuinten on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen.²¹ Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun

¹⁷ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 272

¹⁸ Södergren, 2009, s. 150

¹⁹ Mäenpää, 2007, s. 25

²⁰ Södergren, 2009, s. 152

²¹ Mäenpää, 2007, s. 26

riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tämä vaatimus on asetettu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. Hallintoprosessi toteuttaa oikeusturvaa yksityisen ja viranomaisen välisessä suhteessa, siviiliprosessi antaa oikeussuojaa välittömästi yksityisoikeudellisille intresseille.²²

Riidanratkaisu- eli konfliktifunktiota ei ole perinteisesti pidetty hallintoprosessin kannalta kovin keskeisenä funktiona. Se onkin ominaisempi siviiliprosessille. Riidanratkaisufunktio yhdistetään nykyisin myös hallintoprosessiin, lähinnä hallintoriitamenettelyyn, joka voidaan rinnastaa siviiliprosessuaaliseen riita-asiaan. Kuitenkin myös hallintovalitus voidaan nähdä riitana yksityisen ja viranomaisen välillä.²³

Myös lain soveltamisen ohjaus ja oikeuden kehittäminen eli oikeutta luova funktio ovat yhteisiä sekä siviili- että hallintoprosessille.²⁴ Tuomioistuimet eivät vain sovelle oikeutta vaan myös kehittävät sitä edelleen ratkaisuillaan.²⁵ Vaikka virallisen kannan mukaan korkeimmille oikeuksille ei ole haluttu antaa oikeutta luovaa funktiota ohi lainsäätäjän, tuomioistuinratkaisuilla on tosiasiallista ohjaavaa vaikutusta. Poliittisista tai muista syistä lainsäätäjä on saattanut tarkoituksellisesti jättää tiettyjä kysymyksiä laissa avoimeksi ja niin sanotusti oikeuskäytännön varaan. Näin on nähtävästi käynyt myös asiallisen toimivallan kohdalla. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tehtävät ovat osin erilaiset. Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole samanlaista ennakkopäätöstuomioistuimen asemaa kuin korkeimmalla oikeudella. KHO ratkaisee ennakkotapausten lisäksi myös paljon valitusasioita. KHO:n ratkaisuilla voi kuitenkin olla myös tosiasiallista ohjausvaikutusta.²⁶ Molemmilla prosesseilla on myös tärkeä rooli lain perustuslainmukaisuuden jälkikäteisessä arvioinnissa PL 106 §:n nojalla. Tätä kutstutaan kontrollifunktioksi.²⁷

Prosessilla voi olla myös ihmisten käyttäytymistä ohjaava vaikutus. Siviiliprosessuaalisessa tutkimuksessa tämä niin sanottu ohjausfunktio on määritelty siten, että siviiliprosessin tehtävänä on ennemminkin estää riitoja syntymästä kuin ratkaista niitä. Siviiliprosessi on olemassa “pelotteena”, jotta ihmiset maksaisivat

²² Mäenpää, 2007, s. 29 ja Virolainen & Vuorenpää, 2016, jakso 2

²³ Mäenpää, 2007, s. 36

²⁴ Mäenpää, 2007, s. 39

²⁵ Virolainen & Vuorenpää, 2016, jakso 2

²⁶ Mäenpää, 2007, s. 38-39

²⁷ ks. Myös Södergren, 2009, s. 154-155

velkansa eräpäivänä ja pidättäytyisivät toisiaan loukkaavista tai vahingoittavista teoista.²⁸ Hallintoprosessissa tehtävillä ratkaisulla voidaan siviiliprosessin tapaan ohjata lainsäädännön kohteena olevien ihmisten ja yhteisöjen toimintaa. Hallintoprosessin ratkaisu koskee kuitenkin muodollisesti vain itse käsiteltävää asiaa.²⁹

Siviili- ja hallintoprosessin tehtävät ovat edellä kuvatun perusteella hyvinkin samanlaisia. Yksin hallintoprosessille tyypillisenä funktiona on esitetty laillisuusvalvontaa, joka on tosin riippuvainen asianosaisen tekemästä muutoksesta. Hallintoprosessin pääasiallisena kohteena voidaankin pitää hallintopäätöksen lainmukaisuuden arviointia.³⁰ Muun muassa asianosaispiiriä laajempi valitusoikeus kunnallisvalituksessa ilmentää valvontafunktiota.³¹

1.3.2. Asianosaisten rooli asian selvittämisessä

Siviiliprosessi ja hallintoprosessi eroavat toisistaan myös siinä suhteessa mikä on tuomioistuimen ja asianosaisten rooli asian selvittämisessä. Hallintoprosessia leimaa vahva virallisperiaate eli tuomioistuimella on vetovastuu asian selvittämisessä.³² Virallisperiaatteeseen liittyy läheisesti myös niin sanottu tutkintamenetelmä: kaikkea asiassa esiin tuotua voidaan käyttää ratkaisun perusteena. Asianosaisen ei siis tarvitse nimenomaisesti vedota tiettyyn seikkaan, jotta ratkaisu voitaisiin perustaa siihen.³³ Tämä johtune hallintoprosessiin liittyvästä suuremmasta julkisesta intressistä.³⁴ Siviiliprosessissa oikeudenkäynnin vireilletulo riippuu asianosaisen tahdosta ja edellyttää tämän tekemää aloitetta eli kanteen nostoa. Suurin osa siviiliprosessissa käsiteltävistä asioista on dispositiivisia asioita, eli asioita joissa sovinto on sallittu. Asianosaisilla on valta päättää siitä tuovatko he ylipäätään riidan tuomioistuimeen, jolloin on luonnollista että he saavat tietyissä rajoissa määrätä menettelyn kulusta ja oikeudenkäyntiaineistosta tuomioistuimessa.

On kuitenkin olemassa tiettyjä asiaryhmiä, joissa osapuolilla ei ole oikeutta vapaasti

²⁸ Virolainen & Vuorenperä, 2016 jakso 2

²⁹ Mäenpää, 2007, s. 38

³⁰ Mäenpää, 2007, s. 37

³¹ Mäenpää, 2007, s. 24

³² Mäenpää, 2007, s. 19

³³ Koulu, 2012, s. 252

³⁴ Mäenpää, 2007, s. 18

disponoida riidan kohteesta. Nämä ovat niin sanottuja indispositiivisiä riita-asioita eli asioita, joissa sovinto ei ole sallittu. Esimerkkinä voidaan mainita muun muassa lapsen etuun vaikuttavat asiat. Indispositiivisissa asioissa ratkaisua ei voi perustaa kanteen myöntämiseen, eikä seikan tunnustaminen riitä todisteeksi kuten dispositiivisessa asiassa, vaan lain edellyttämät seikat on näytettävä toteen.³⁵ Menettelyllisesti hallintoprosessi muistuttaa indispositiivisten riita-asioden käsittelyä. Sen takia sovintokaan ei ole nykyisessä hallintoprosessissa sallittu.³⁶

Siviiliprosessissa, hakemusasioita lukuunottamatta, on aina kaksi osapuolta: kantaja ja vastaaja. Hallintoprosessiin liittyy käsite heikko kaksiasianosaisuhde: hallintovalituksessa viranomainen ei muodollisesti ole valittajan vastapuoli, mutta viranomaiselta voidaan vähintään pyytää lausunto.³⁷ Hallintoriidassa taas asianosaisasetelma vastaa riita-asian kaksiasianosaisuhdetta.³⁸

1.3.3. Oikeuden saavutettavuus

Siviili- ja hallintoprosessia voidaan vertailla myös oikeuden saavutettavuuden kannalta: kuinka nopea, halpa ja ennakoitava prosessi on ja pystyykö yksityinen asianosainen prosessaamaan itsenäisesti? Usein ajatellaan hallintoprosessin olevan siviiliprosessia nopeampi. Tämä oletama ei Koulun mukaan pidä paikkaansa. Prosessien kestoa on mahdotonta vertailla tilastoteknisistä syistä ja lainkäyttölinjojenkin sisällä on huomattavia eroja riippuen asian laadusta.³⁹ Hallintoprosessia voidaan kuitenkin perustellusti sanoa halvemmaksi kuin siviiliprosessia. Hallintoprosessin pääpaino on kirjallisessa menettelyssä, mikä säästää kustannuksia.⁴⁰ Lisäksi yksityinen asianosainen voi vain poikkeustapauksessa joutua korvaamaan julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut (HLL 74.3 §). Toisaalta yksityinen asianosainen ei voittaessaan myöskään saa oikeudenkäyntikulujaan korvatuksi julkisyhteisöltä, ellei asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen olisi kohtuutonta, että tämä joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulut vahinkonaan (HLL 74.1 §). Harkittaessa viranomaisen

³⁵ Virolainen & Vuorenperä, 2016, jakso 2

³⁶ Mäenpää, 2007, s. 13

³⁷ Koulun, 2012, s. 71

³⁸ Mäenpää, 2007, s. 22

³⁹ Koulun, 2012, s. 199

⁴⁰ Mäenpää, 2007, s. 20

korvausvelvollisuutta on otettava huomioon, onko oikeudenkäynti johtunut viranomaisen virheestä (HLL 74.2 §).

Hallintoprosessi on myös pyritty järjestämään siten, että yksityinen asianosainen kykenisi mahdollisimman pitkälle prosessaamaan itsenäisesti, jolloin tälle ei myöskään koituisi asianajokustannuksia.⁴¹ Se, kuinka menestyksekkäästi yksityinen asianosainen selviytyy hallintoprosessissa ilman avustajaa, on taas toinen kysymys. Tässä yhteydessä voidaan tuoda esiin myös prosessien erot todistelun kannalta. Hallintoprosessissa suullinen todistelu on harvinaista menettelyn kirjallisen luonteen takia. Tämä voi vaikeuttaa aineellisen totuuden selvittämistä esimerkiksi julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvan korvauskanteen käsittelyssä. Kuitenkin myös hallintoprosessissa suullisella todistelulla voi olla merkitystä kirjallisesti esitetyn selvityksen täydentämisessä tai arvioimisessa.⁴² Ennakoitavuus taas liittyy säännösten tulkintaan. Pystyykö asianosainen perustellusti ennustamaan jutun lopputuloksen, kun julkisoikeudelliset säännökset ovat usein joustavia ja niihin liittyy paljon viranomaisen harkintavaltaa?⁴³

1.3.4. Sovellettavat säännökset

Asialliseen toimivaltaan liittyy olennaisesti myös oikeusjärjestyksemme jako yksityis- ja julkisoikeudellisiin säännöksiin. Yleinen tuomioistuin soveltaa riita-asioissa yksityisoikeudellista lainsäädäntöä, hallintotuomioistuin taas tutkii viranomaisen päätösten lainmukaisuuden julkisoikeudellisten säännösten kannalta. Mäenpää katsoo, että hallintotuomioistuin ei esimerkiksi voi arvioida onko viranomainen noudattanut päätöstä tehdessään yksityisoikeudellista lainsäädäntöä.⁴⁴ Yleinen tuomioistuin voi kuitenkin tutkia esikysymyksenä myös toimivaltaansa kuulumattoman kysymyksen.⁴⁵

Lainkäyttölinjoilla on myös omat menettelysäännöksensä. Siviiliprosessin perussäännös on oikeudenkäymiskaari (OK 1:1), joka eroaa jonkin verran hallintoprosessia ohjaavasta hallintolainkäyttölaista. Suurimpana erona on sääntelytarkkuus: oikeudenkäymiskaari pyrkii menettelyn yksityiskohtaiseen ohjaukseen, hallintolainkäyttölaki on

⁴¹ Mäenpää, 2007, s. 19

⁴² Mäenpää, 2007, s. 442

⁴³ Mäenpää, 2007, s. 19 ja s. 75

⁴⁴ Mäenpää, 2007, s. 181, tätä mieltä myös Södergren, 2009, s. 463

⁴⁵ KKO 2016:8, k. 18

ennemminkin puitelaki, joka mahdollistaa käsittelyn joustavan sovittamisen kuhunkin tapaukseen sopivaksi.⁴⁶ Hallintolainkäyttölaki ei myöskään erota valmistelua ja pääkäsittelyä, eikä se tunne välituomiota vastaavaa järjestelyä. Prosessi on kuvaannollisesti jakamaton.⁴⁷ Hallintolainkäyttölaissa on lukuisia viittauksia oikeudenkäymiskaaren säännöksiin muun muassa asiamiehen salassapitovelvollisuudesta (HLL 20.2 §), todistajan kuulemisesta (HLL 39f §), asiantuntijan kuulemisesta (HLL 40 §), katselmuksesta (HLL 41 §), editiovelvollisuudesta (HLL 42 §) ja kustannusten korvaamisesta (HLL 49.3 § ja 75 §).

Hallinto- ja siviiliprosessi jakavat samat oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden vaatimukset ja pyrkimyksen aineelliseen totuuteen, mutta niillä on edellä esitetyn tavoin myös perustavia eroja, jotka vaikuttavat prosessin kulkuun. Tämä ei tarkoita, että siviiliprosessi olisi yleisesti parempi kuin hallintoprosessi tai päin vastoin.⁴⁸ Kumpikin lainkäyttölinja on asiantuntija omalla osaamisalueellaan.⁴⁹ Riidalle on aina löydettävissä tapauskohtaisesti parempi foorumi. Koulu on esittänyt toimivaltakysymyksen ratkaisuna foorumia, jossa asianosainen pääsisi parhaiten oikeuksiinsa. Keskeisiä kriteerejä ovat lainkäytön laatu ja saaavutettavuus.⁵⁰ Hallintotuomioistuimia hän pitää oikeuden saaavutettavuuden kannalta parempana vaihtoehtona. Prosessi on halpa, (nopea) ja maallikkolähtöinen.⁵¹ Lisäksi perustuslailliset aspektit ovat vahvempia hallintoprosessissa.⁵² Jos oikeuden laadun kriteerinä pidetään suullista käsittelyä ja kaksiasianosaisuutta, olisi yleinen tuomioistuin asianosaiselle parempi vaihtoehto. Vai päästäisiinkö virallisperiaatteen mukaisella tuomioistuinjohtoisella asian selvittämisellä aineellisesti oikeaan ja asianosaisen kannalta parhaimpaan lopputulokseen?⁵³

⁴⁶ Koulu, 2012, s. 84

⁴⁷ Koulu, 2012, s. 306

⁴⁸ Paremmuusvertailusta mm. Koulu, 2012, s. 234

⁴⁹ Virolainen & Vuorenpää, 2016, jakso 2

⁵⁰ Koulu, 2012, s. 196

⁵¹ Koulu, 2012, s. 233

⁵² Södergren, 2009, s. 154

⁵³ Koulu, 2012, s. 233

1.4. Toimivaltaisen tuomioistuimen valinnan haasteet - asianosaisen riski

Kanteen nostaminen väärässä foorumissa aiheuttaa asianosaiselle ylimääräisiä kustannuksia ja ajanhukkaa. Väärä valinta voi pahimmassa tapauksessa johtaa jopa oikeudenmenetyksiin, esimerkkinä tapaus KKO 2008:87, jossa korkeimman oikeuden ratkaisun saamisen jälkeen määräaika hallintovalitukselle oli jo mennyt umpeen.⁵⁴ Tämä ei voi olla EIS 6 artiklan 1 kohdan vaatimusten mukaista. Tutkimukseni oikeustapausaineiston perusteella negatiivinen toimivaltakonflikti on kuitenkin harvinainen. Oikea foorumi on usein löydettävissä, vaikkakin vaikeuksien kautta.

Kun on kyse kuntien ostopalvelusopimuksista, riidassa kiinni olevat intressit voivat olla hyvinkin suuret. Tähystystutkimusta koskevassa tapauksessa KKO 2013:19 vaaditut vahingonkorvaukset olivat 10 000 euron luokkaa. Ammattikorkeakouluopetuksen järjestämistä koskevassa tapauksessa KKO 2008:36 vahingonkorvauksia vaadittiin menetetyistä opiskelijatuloista ja turhista investoinneista muun muassa koulun tietotekniikkaan. Voidaan vain kuvitella minkälaisista summista on ollut kyse. Suuria investointeja liittyy ymmärrettävästi myös esimerkiksi julkisen liikenteen järjestämiseen. Toimivallan täytyy olla ennustettavaa, koska jos asia jätetään tutkimatta, kantajan katsotaan yleisessä lainkäytössä automaattisesti hävinneen asian (OK 21:7.1). Kantaja joutuu tällöin korvaamaan vastaajalle aiheutuneet kustannukset. Hallintoprosessissa tätä vaaraa ei tosin ole HLL 74.3 §:n nojalla.⁵⁵ Joka tapauksessa riski väärän tuomioistuimen valinnasta voi koitua kohtalokkaaksi.

Suurena epäkohtana on pidetty sitä, että asianosainen ei voi saada sitovaa ennakkotietoa toimivallasta. Tuomioistuinten yleinen opastus- ja neuvontavelvollisuus kattaa vain selkeimmät tapaukset. Tuomioistuin tuskin ottaa vastuuta epäselvässä tilanteessa ja jättääkin toimivaltakysymyksen usein asianosaisen (lakimiesavustajan) arvioitavaksi.⁵⁶ Lisäksi tuomioistuinjärjestelmämme ovat niin eriytyneet, että kommunikaatio hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten välillä on olematonta.⁵⁷ Dialogia ei Koulun mukaan näytä syntyvän edes siinä tapauksessa, että tuomioistuin katsoo riidan kuuluvan toiselle lainkäyttölinjalle.⁵⁸ Alueellisen toimivallan puuttuessa tuomioistuin

⁵⁴ Koulun, 2012, s. 87

⁵⁵ Koulun, 2012, s. 179

⁵⁶ Koulun, 2012, s. 115

⁵⁷ OM 1/2015, s. 113

⁵⁸ Koulun, 2012, s. 117

voi siirtää asian toimivaltaiselle tuomioistuimelle OK 10:21 nojalla. Asiallisen toimivallan puuttuessa tämä ei kuitenkaan ole mahdollista.⁵⁹ Käräjäoikeus ei voi vahingonkorvauskannetta käsitellessään myöskään osoittaa asianosaista nostamaan vahvistuskannetta hallintotuomioistuimessa, jotta julkisyhteisön aiheuttaman vahingon peruste saataisiin vahvistettua.⁶⁰

Asiallinen toimivalta vaatii tutkimusta, sillä lakisääteinen jako on edelleen epäselvä ja oikeuskäytäntö hajanaista. Tämä vaikeuttaa asianosaisen oikeuksiin pääsyä ja aiheuttaa usein myös turhia kuluja.

⁵⁹ Koulu, 2012, s. 118

⁶⁰ Koulu, 2012, s. 313-315

2. ASIALLINEN TOIMIVALTAJAKO

Tutkimukseni kohteena oleva ongelma johtuu pitkälti asiallista toimivaltaa koskevan sääntelyn puutteesta. Asiallista toimivaltaa koskevat säädökset ovat kansainvälisesti harvinaisia.⁶¹ Näin on myös Suomessa. Vuoteen 1996 asti oikeustila oli näennäisesti selvä: silloinen OK 10:26 erotti yleisille tuomioistuimille kuuluvat asiat hallintoviranomaisten ja hallintotuomioistuinten toimialaan kuuluvista asioista. Pykälä oli kuitenkin vaikeaselkoinen ja sitä ei käytännössä sovellettu. Toimivallan määrittelyssä tukeuduttiin oikeuskäytäntöön ja vanhaan lääninhallitusasetukseen, joka määräsi, mitkä asiat kuuluivat lääninhallituksen ja myöhemmin lääninoikeuden toimivaltaan. Oikeudenkäymiskaaren uudistuksessa pykälä jätettiin lopulta pois, mutta uutta toimivaltasäännöstä ei kuitenkaan tullut tilalle. Toimivaltakysymys koettiin kenties hankalaksi ja lainsäätäjät jätti asiallisen toimivallan määrittelyn oikeuskäytännön varaan.⁶² Ongelmalliseksi asian tekee se, että käsittelyssä ei voida poiketa lain mukaan määräytyvästä tuomioistuinten asteellisesta tai asiallisesta toimivallasta eivätkä asianosaiset myöskään voi pätevästi sopia asiallisesta toimivallasta.⁶³

Nykyisin oikeudenkäymiskaassa on säännökset vain alueellisesta toimivallasta (OK 10 luku). Hallintolainkäyttölaisissa on säännökset hallintoriidasta (HLL 69 § 1 mom) ja hallintovalituksesta (HLL 1 §), mutta ei hallintolainkäytön suhteesta yleiseen lainkäyttöön. Hallintolainkäyttölain 1 § määrää lain soveltamisalaksi lainkäytön yleisissä hallintotuomioistuimissa. Hallintolainkäyttölakia sovelletaan myös, kun hallintoasiassa tehtyyn päätökseen “haetaan muutosta valittamalla tai ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla hallintoviranomaiselta tai muutoksenhakuasioita käsittelemään perustetulta lautakunnalta tai muulta tähän rinnastettavalta erityiseltä viranomaiselta.” Hallintolainkäyttölain 69 §:n 1 momentin mukaan “julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan samoin kuin hallintosopimusta koskevan

⁶¹ Koulu, 2012, s. 81

⁶² Koulu, 2012, s. 104

⁶³ HE 1/1998, s. 156

riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse (hallintoriita-asia), käsittelee hallinto-oikeus.” Myös hallintolain 66 § osoittaa hallintosopimuksista aiheutuneet riidat käsiteltäväksi hallinto-oikeuksissa.

Hallintosopimuksen määritelmä taas löytyy hallintolain 3 §:stä: “Hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön.” Kuten tutkimuksessani myöhemmin tulee esille, juuri se, onko sopimusta pidettävä hallintosopimuksena vai yksityisoikeudellisena sopimuksena, on aiheuttanut vaikeuksia toimivaltaisen tuomioistuimen valinnassa.

2.1. Hallintoprosessin suhde siviiliprosessiin

2.1.1. Prosessin kohde

Yleiset tuomioistuimet ovat toimivaltaisia tutkimaan kaikki asiat, joita ei erikseen ole säädetty erityistuomioistuimen toimivaltaan kuuluviksi. Toimivallan määrittelyssä käytetään siis negatiivista sääntelyä.⁶⁴ Yleinen tuomioistuin ei myöskään saa sekaantua viranomaisen toimivaltaan kuuluviin asioihin.⁶⁵ On kuitenkin epäselvää, voidaanko hallintotuomioistuimia pitää erityistuomioistuimina. Oikeudenkäymiskaassa tunnetut asiaryhmät ovat riita-asia ja rikosasia. Mitä rikosasialla tarkoitetaan on toki selvää, mutta OK:ssa ei ole täsmennetty mikä on riita-asia. Oikeudenkäynnissä käsiteltävästä oikeusriidasta käytetään usein ilmaisua asia tai juttu erotuksena hallintolainkäytön hallintoasiasta ja hakemusasiasta.⁶⁶

Ruotsin oikeudenkäyntiä koskevan lain, rättegångsbalkin (RB), 13 luvussa luetellaan millaisia kannetyyppejä kantaja voi riita-asiassa nostaa. RB 13:1 mukaan kantaja voi nostaa suorituskanteen erääntyneestä saatavasta. Pykälässä luetellaan myös missä tilanteissa kantaja voi nostaa kanteen erääntymättömästä saatavasta. RB 13:2 mukaan kantaja voi vaatia vahvistettavaksi onko jokin oikeussuhde olemassa vai ei. Suomen oikeudenkäymiskaassa ei tällaista luetteloa ole, mutta oikeuskirjallisuudessa kanteet

⁶⁴ Södergren, 2009, s. 242, Lappalainen & Vuorenperä, 2016, jakso 4

⁶⁵ Södergren, 2009, s. 243

⁶⁶ Virolainen & Vuorenperä, 2016, jakso 3

on jaoteltu suoritus- eli velvoittamiskanteisiin, vahvistuskanteisiin ja muotoamiskanteisiin. Suorituskanneella kantaja pyrkii saamaan vastaajan veloitetuksi suorittamaan jotakin. Suorituskanne on usein niin sanotusti positiivista laatua, eli suorituskanneella vaaditaan vastaajaa maksamaan rahasaatava, luovuttamaan esine, suorittamaan joku työ tai muuttamaan huoneistosta. Suorituskanneisiin voidaan lukea myös kieltokanteet ja sietämiskanteet. Suoritustuomion edellytyksenä on että saatava on erääntynyt ja että se ei ole vanhentunut. Poikkeuksena erääntymisvaatimuksesta on esimerkiksi saatavalle vaadittu korko tuomion jälkeiseltä ajalta maksupäivään saakka. Vahvistuskanteessa vaaditaan tuomiolla vahvistettavaksi, että jokin oikeussuhde on olemassa tai että sitä ei ole olemassa. Kanne tähtää siis ainoastaan oikeussuhteen vahvistustuomioon, esimerkiksi velan olemassaolon vahvistamiseen, ei täytäntöönpanotuomioon. Muotoamiskanteessa vaaditaan tuomiolla muutosta johonkin oikeustilaan. Muotoamiskanteita esiintyy siviiliprosessissa lähinnä perheoikeuden alueella.⁶⁷ Siviiliprosessin kohteen määrittelyssä voidaan siis käyttää apuna kannetyypijaottelua.⁶⁸ Siviiliprosessin kohde voidaan ehkä helpommin määrittellä siten, että sen ulkopuolelle rajataan kaikki mikä kuuluu hallintotuomioistuimen tai erityistuomioistuinten toimivaltaan, joten tarkastelen seuraavaksi hallintoprosessin kohdetta.

Hallintoprosessin kohteena ovat ensisijaisesti viranomaisten tekemät hallintopäätökset ja sellaiset julkisoikeudelliset suhteet, joissa viranomainen on osapuolena. Hallintoprosessin kannalta keskeisiä käsitteitä ovat hallintopäätös, julkisoikeudellinen oikeussuhde ja viranomainen. Viranomaisen mukanaolo rajaa hallintoprosessin organisatorisen soveltamisalan. HLL 7 ja 8 § rajaavat hallintolainkäyttölain organisatorisen soveltamisalan valtioneuvoston alaisiin ja kunnallisiin viranomaisiin. Muiden viranomaisten päätöksistä voi valittaa vain, jos näin on laissa nimenomaan säädetty (HLL 10 §). Myös tuomioistuimet ja lainkäyttöelimet jäävät hallintolainkäyttölain yleisen soveltamisalan ulkopuolelle.⁶⁹

Viranomainen käyttää julkista valtaa kansalaisiin siten, että viranomaisella on yksipuolinen valta päättää yksityisen oikeuksista, eduista ja velvollisuuksista.⁷⁰ Viranomaisaseman oikeudellisessa arvioinnissa keskeistä on rajanveto hallinto-

⁶⁷ Lappalainen & Hupli, 2016, jakso 1

⁶⁸ Södergren, 2009, s. 243-244

⁶⁹ Mäenpää, 2007, s. 115

⁷⁰ Södergren, 2009, s. 56

organisaatioon kuuluvan viranomaisen ja välilliseen julkiseen hallintoon kuuluvan orgaanin, joka ei siis ole viranomainen, välillä. Hallinto-oikeudellisen viranomaiskäsitteen mukaan viranomainen hoitaa hallinnollisia tehtäviä ja sillä on nimenomainen toimivalta niiden suorittamiseksi. Muita tunnusmerkkejä ovat säädöspohjainen järjestämistapa ja virastomainen organisointi, asettaminen julkisen tehtävän hoitamista varten, julkisyhteisön oikeus valita toimielimen jäsenet, sekä julkinen rahoitus ja valvonta.⁷¹ Euroopan unionin oikeudessa viranomaiset määritellään funktionaalisesti eli tehtäväperusteisesti riippumatta siitä ovatko ne julkisoikeudellisia vai yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä.⁷² Näin ollen myös julkista valtaa käyttävät yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt ovat viranomaisia niiden hoitaessa julkista tehtävää. On huomattava, että julkisen vallan käyttö on vain osa viranomaistoimintaa. Viranomaisella voi olla myös esimerkiksi palvelutehviä.⁷³

Hallintopäätös ja julkisoikeudellinen suhde määrittävät hallintoprosessin asiallista soveltamisalaa. Hallintopäätös on lopullisen asiaratkaisun sisältämä päätös, jolla on vaikutuksia yksityisen oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin.⁷⁴ Julkisoikeudellisen oikeussuhteen velvollisuudet määräytyvät julkisoikeudellisten normien kautta. Julkisoikeudellisen oikeussuhteen toisena osapuolena on aina viranomainen julkisessa roolissaan. Julkisoikeudellisen valtakäsityksen mukaan julkisyhteisöllä on normatiivinen toimivalta tehdä yksipuolisesti hallinnon ulkopuolisen oikeudelliseen asemaan vaikuttavia ratkaisuja. Julkisoikeudellinen oikeussuhde on siis epäsymmetrinen.⁷⁵

Hallintovalituksen osalta tutkimisvallan edellytyksenä on valituskelpoisuus.⁷⁶ HLL 5 § 1 mom mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. HLL 6 §:n 1 momentin mukaan valittaa saa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Keskeisiä kriteerejä valituskelpoisuudelle ovat siis asiaratkaisun sisältävä

⁷¹ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 271-272

⁷² esim. C-217/97

⁷³ Södergren, 2009, s. 57

⁷⁴ Niemivuo & Keravuori-Rusanen & Kuusikko, 2010, s. 323-324

⁷⁵ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 271-272 ja 174-175

⁷⁶ Mäenpää, 2007, s. 100

päätös ja asianosaisen oikeus, velvollisuus tai etu. Päätöksen on myös oltava sitova ja lopullinen, jotta asiasta voitaisiin valittaa.⁷⁷

Eräissä tapauksissa hallintoviranomaisella ei kuitenkaan ole toimivaltaa ratkaista oikeusriitaa asianosaisia sitovalla hallintopäätöksellä, vaikka asia olisikin luonteeltaan hallinto-oikeudellinen. Tällöin oikeusturvakeinona on hallintoriita, joka laitetaan vireille hakemuksella.⁷⁸ Hallintoriita koskee HLL 69 §:n mukaan julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa riitaa sekä hallintosopimusta ja se voidaan laittaa vireille, kun viranomaisen ratkaisua haetaan muuten kuin muutoksenhakuteitse. Hallintoriita on siis valitukseen nähden toissijainen menettely.

Joskus valituksen ja hallintoriidankin raja on tulkinnanvarainen.⁷⁹ Rajanvedon keskeinen kriteeri on Mäenpään mukaan viranomaisen päätöksen tai toimen valitus- ja täytäntöönpanokelpoisuus. “Hallintoriita voidaan yleensä kohdistaa viranomaisen päätökseen tai toimeen, joka koskee julkisoikeudellista oikeussuhdetta, mutta ei ole valituskelpoinen hallintopäätös, joka voitaisiin sellaisenaan panna täytäntöön.” Hallintoriitaa voidaan käyttää hallintovalituksen sijasta, jos julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta ei ole olemassa edellä mainittua lopullista ja sitovaa päätöstä, josta voisi valittaa.⁸⁰ Esimerkkinä hallintoriita-asioista voidaan mainita erilaiset julkisoikeudelliset edunpalautus- ja korvausasiat, virkasuhteesta johtuvat riita-asiat kuten palkkaus- ja eläkeriidat sekä riidat julkisista varoista maksettavista avustuksista ja niiden takaisinperinnästä.⁸¹ Valituksen ja hallintoriidan välistä tulkintaeroa hälventää se, että hallinto-oikeus ottaa yleensä viran puolesta tutkittavakseen, pitääkö asia käsitellä hallintoriitana vai valituksena.⁸² Valituskelpoisesta päätöksestä annetaan valitusosoitus, mikä indikoi yleisen tuomioistuimen toimivallan puuttumisen.⁸³ Tutkimukseni kannalta kiintoisampi kysymys onkin siis valinta siviiliprosessin ja hallintoriidan välillä.

⁷⁷ Mäenpää, 2007, s. 590

⁷⁸ Virolainen & Vuorenperä, 2016, jakso 2

⁷⁹ Mäenpää, 2007, s. 190

⁸⁰ Mäenpää, 2007, s. 590

⁸¹ Virolainen & Vuorenperä, 2016, jakso 2

⁸² Mäenpää, 2007, s. 589

⁸³ Södergren, 2009, s. 265 ja Mäenpää, 2007, s. 641

2.1.2. Viranomaisen osapuolena yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa

Hallintoprosessin asiallisena kohteena voi olla monenlaisia viranomaisen toimia kuten hallinnollinen sääntely, viranomaisvalvonta, julkisen vallan käyttö, julkisten palvelujen toteuttaminen, etujen jakaminen, hallinnon ylläpito ja taloudelliset toimet. Vaikka oikeussuhteen osapuolena on viranomaisen, ei se automaattisesti tee suhteesta julkisoikeudellista. Jos viranomaisen on osapuolena yksityisoikeudellisessa suhteessa, esimerkiksi työnantajana, vuokralleottajana tai palveluntarjoajana, siitä johtuva riita käsitellään yleisessä tuomioistuimessa.⁸⁴ Myös viranomaiseen kohdistetut vahingonkorvausta koskevat vaatimukset käsitellään nykyisin siviiliprosessissa.⁸⁵

Rajanvetoa valaisevat seuraavat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut:

KHO 1992 A 55 Museoyhdistys ja kaupunginhallitus olivat allekirjoittaneet sopimuksen, jolla yhdistys oli luovuttanut kaupungille omistamansa museorakennuksen, ulkomuseon, kokoelmansa sekä muun omaisuutensa. Kysymys siitä, oliko kaupungille sopimuksen mahdollisen rikkomisen johdosta syntynyt yksityisoikeudellisia velvoitteita, oli ratkaistava yleisessä alioikeudessa.

KHO 1996 A 8 Kysymystä siitä, onko kunta työnantajana noudattanut asianmukaisesti työsopimuslain säännöksiä, ei ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä, vaan sitä koskevat oikeusriidat käsitellään yleisessä alioikeudessa riita-asioina.

Viranomaisen yksityisoikeudellisen toimen tekemisestä ei yleensä voi valittaa. Julkisoikeudellinen sääntely kuitenkin koskee viranomaista kun se valmistelelee tällaisia toimia tai tekee päätöksen tällaiseen oikeustoimeen ryhtymisestä.⁸⁶ Vaikka viranomaisen tehdessään yksityisoikeudellisia oikeustoimia ikään kuin luopuu julkisoikeudellisesta asemastaan, sen on menettelyssään noudatettava julkisoikeudellisia menettelysäännöksiä ja virkavastuuta.⁸⁷ Siksipä kunnan viranomaisen taloudellisia toimia koskevat päätökset ovat yleensä valituskelpoisia, mutta hallintotuomioistuin voi tutkia tällaisen päätöksen lainmukaisuutta vain julkisoikeudelliselta kannalta.⁸⁸

⁸⁴ Mäenpää, 2007, s. 110 ja s.180

⁸⁵ Mäenpää, 2007, s. 184

⁸⁶ Mäenpää, 2007, s. 158

⁸⁷ Mäenpää, 2007, s. 178

⁸⁸ Mäenpää, 2007, s. 158

Esimerkiksi kunnallisvalitus (KL 135 §) voidaan tehdä sillä perusteella, että kiinteistön kauppaa koskeva lautakunnan päätös on tehty virheellisessä järjestyksessä, lautakunta on kaupasta päättäessään ylittänyt toimivaltansa tai päätöksentekoon on osallistunut esteellinen henkilö.⁸⁹ Valitusta ei siis voi kohdistaa yksityisoikeudellisten säännösten rikkomiseen, esimerkiksi siihen, että kunta olisi jättänyt kertomatta ostajalle jostain kiinteistön laatua koskevasta ominaisuudesta (MK 2:17). Viranomaisen irtautuu julkisesta roolistaan siis vain kun se tekee puhtaasti yksityisoikeudellisia oikeustoimia. Hallintosopimuksen osapuolena viranomaisen taas on aina julkisessa roolissa.⁹⁰

Tapauksessa KHO 1999:64 korkein hallinto-oikeus katsoi, että valitusperustetta ei ollut.

Kunnanhallitus oli päättänyt myydä osan omistamistaan osakkeista, jotka kunta oli saanut vuonna 1959 allekirjoitetulla testamentilla vuonna 1962 kuolleen henkilön jälkeen. Testamentissa oli määräys, jonka mukaan osakkeita ei saanut koskaan myydä ja kunta oli velvollinen käyttämään osakkeiden tuoton sosiaalilautakunnan harkinnan mukaan kunnan vanhainkodissa olevien vanhusten virkistykseen.

Päätöksestä tehdyissä kunnallisvalituksissa vaadittiin kunnanhallituksen päätöksen kumoamista, koska kunnanhallitus oli ylittänyt toimivaltansa ja rikkonut testamentin ehtoja ja lakia päättäessään myydä osan osakkeista.

Muutoksenhakijoiden vaatimusten perusteena ja kohteena oli testamentti. Testamentin ja siihen sisältyvän tarkoitemääräyksen täytäntöönpanosta ja tulkinnasta on määräyksiä perintökaaressa. Sitä kysymystä, oliko kunta noudattanut testamentin määräyksiä osakkeiden myynnistä päättäessään, ei ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä, vaan asiaa koskevat oikeusriidat käsitellään käräjäoikeudessa. Kunnanhallituksen päätöksillä ei ollut lopullisesti ratkaistu kyseisen testamentin täytäntöönpanoa koskevia ja siihen perustuvia yksityisoikeudellisia vaatimuksia. Muutoksenhakijat eivät olleet esittäneet sellaisia valitusperusteita, joiden johdosta tehdyt hallintopäätökset olisivat olleet kunnallisvalituksin kumottavissa.

Sivuseikkana on mainittava myös, että valtion viranomaisen päätöksenteko, jonka kohteena on yksityisoikeudellinen oikeussuhde, ei vakiintuneen tulkinnan mukaan ole

⁸⁹ Mäenpää, 2007, s. 159

⁹⁰ Mäenpää, 2014, s. 52

valituskelpoinen. Valtion viranomaisen päätöksestä ei voi siten tehdä valitusta silläkään perusteella, että päätöksen tekemiseen on osallistunut esteellinen virkamies.⁹¹

Edellä mainitussa tapauksessa KHO 1999:64 hallintotuomioistuin ei ollut toimivaltainen tutkimaan oliko kunta noudattanut testamentin määräyksiä yksityisoikeudellisen lainsäädännön eli perintökaaren nojalla. Asiassa oli ratkaisevaa myös se, että kyseessä ei ollut lopullinen ja sitova päätös, mikä on valitusoikeuden edellytys. Päinvastoin yleinen tuomioistuin voi joutua arvioimaan esimerkiksi sopimuksen pätevyyttä julkisoikeudellisten säännösten nojalla. Ratkaisussa KKO 1996:84 katsottiin, että kunnaninsinöörillä oli virkansa puolesta ja sen perusteella, että hän oli esitellyt asian teknisessä lautakunnassa, ollut oikeustoimilain mukaan arvioituna sellainen asema, että hän oli voinut kuntaa sitovasti ilmoittaa yhtiölle tarjouksen hyväksymisestä ja lautakunnan päätöksen lopullisuudesta. Kun yhtiöllä ei ollut aihetta epäillä kunnaninsinöörin ilmoituksessa kerrottujen tietojen paikkansapitävyyttä, urakkatarjouksen hyväksyminen oli tullut kuntaa sitovaksi.⁹²

2.1.3. Vahingonkorvausta vai kustannusten korvausta?

Asianosainen voinee jossain määrin kanteen muotoilulla vaikuttaa siihen, missä hänen asiansa tutkitaan. Merkitsevä ero toimivallan kannalta on sillä, muotoillaanko kanne vahingonkorvausvaatimukseksi vai vaatimukseksi kustannusten korvauksista. Tästä ovat esimerkkinä seuraavat tapaukset:

Tapauksessa KKO 2001:93 Kunta oli lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n 1 momentin (630/1991) mukaan velvollinen huolehtimaan siitä, että alle kouluikäisen lapsen vanhemmat saivat lapselleen kunnan järjestämän päivähoitopaikan. Tämän velvollisuutensa laiminlyönyt kunta veloitettiin suorittamaan lapsen vanhemmalle vahingonkorvausta. Kunnan vastuuta ei rajoittanut vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin säännös. (Ään.)

KHO 2002:21 Kaupunki veloitettiin korvaamaan henkilölle yksityisesti hankitusta leikkaushoidosta aiheutuneet kustannukset, kun hän ei ollut saanut tarvitsemaansa erikoissairaanhoidoa, josta järjestämismvastuu on lain mukaan kotikunnalla.

⁹¹ Mäenpää, 2007, s. 160

⁹² Mäenpää, 2007, s. 182

Järjestämismvastausta ei voitu ratkaista pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollonsuunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4§:n 4 momentissa tarkoitettuna osoituksen puuttumisen perusteella ottaen huomioon, että mainitulla säännöksellä ei ole tarkoitettu säännellä kunnan ja yksityisen henkilön välistä vaan kunnan ja palvelujen tuottajan välistä suhdetta.

Selvää on, että hallinto-oikeus voi määrätä julkisyhteisön täyttämään luontoissuoritusvelvoitteen (päivähoitopaikan järjestäminen, sydänleikkaus), mutta edellä mainituissa ratkaisuissa vahvistettiin se sääntö, että yksityisillä on myös mahdollisuus saada hallinnolta rahallista korvausta, jos hallinto ei tarjoa yksityiselle lakisääteisiä julkisia palveluja. Yksityisen oikeusturva on joka tapauksessa taattu.⁹³ Mutta kysymys kuuluukin, olisiko KHO voinut määrätä lapsen vanhemmalle kustannusten korvauksia tai KKO vahingonkorvausta sydänpotilaalle koituneista sairaalakuluista? Korkeimmassa oikeudessa eriävän lausunnon jättäneen oikeusneuvos Välimäen mukaan lasten vanhemmilla olisi ollut mahdollisuus vaatia hallintoriitamenettelyssä hyvitystä päivähoitopaikan saamatta jäämisestä ja tällainen hyvitys olisi voitu määrätä toisin perustein kuin vahingonkorvausasioissa. Asianosaisenhan olisi järkevää nostaa korvauskanne hallintotuomioistuimessa siviiliprosessiin liittyvän kulluriskin vuoksi.

Hyvin samanlainen tapaus on ollut käsillä myös Ruotsin korkeimman oikeuden ratkaisussa NJA 2008 s. 642. Kunnan työntekijät menivät lakkoon, jolloin kunta ilmoitti päiväkotilasten vanhemmille, että päivähoitoa ei voida järjestää lakon aikana. Lapsen vanhempi A kieltäytyi maksamasta päivähoitomaksua lakon ajalta. Kunta nosti A:ta vastaan kanteen yleisessä tuomioistuimessa ja väitti, ettei ole mitään sopimusperustetta, johon A voisi kanteensa perustaa, sillä lastenhoito on verosubkonventoitu eikä maksun ja kunnan velvollisuuden välillä ole mitään yhteyttä. HD katsoi, että vaikka lastenhoito on julkisoikeudellistunut ja perustuu julkisoikeudelliseen lainsäädäntöön, ei se tarkoita, että oikeussuhteen luonne olisi muuttunut molemminpuolisesta sopimuksesta.⁹⁴ Kunnan vaatimus hylättiin. Högsta förvaltningsdomstolenin edeltäjä Regeringsrätten oli jo

⁹³ Södergren on kuitenkin katsonut, että vahingonkorvaus ei aina ole tehokas oikeussuojakeino, sillä vahingonkorvaus ei ole yhtä kuin alkuperäinen oikeus, jota on loukattu. Jos alkuperäinenkin korvaus on koskenut rahamääräistä saatavaa, on rahallinen korvaus ok. Jos jokin civil rättighet jää saamatta, sitä ei voine korvata rahalla. Södergren, 2009, s. 208 Suviranta epäilee, kuinka laajasti lakisääteisiin velvollisuuksiin voi liittyä velvollisuus surrogaattikorvaukseen. Suviranta, 2005, s. 213

⁹⁴ Ks. myös Södergren, 2009, s. 522-523. vrt. NJA 1998 s. 656 ja NJA 1983 s. 680 Päivähoitopaikkojen myöntämisestä ja päivähoitomaksuista syntyvät riidat ovat julkisoikeudellisia, sillä kunnan oikeus myöntää päivähoitopaikkoja ja periä päivähoitomaksuja ei perustu sopimukseen vaan lakiin.

aiemmin linjannut, että kanne, joka oli nostettu sillä perusteella, että lapsen vanhempi ei ollut maksanut päivähoitomaksua, oli yksityisoikeudellinen.⁹⁵

Vahingonkorvauskanne näyttää olevan turvaverkko, kun julkisoikeudelliset keinot eivät riitä oikeussuojan saamiseen.⁹⁶ Vai onko rahalliselle korvaukselle saamatta jääneestä julkisesta palvelusta olemassa vain yksi oikea foorumi ja kumpi se on?⁹⁷ Julkisoikeudellinen asia voidaan kyllä tuoda yleiseen tuomioistuimeen, mutta se tulee tuomioistuimeen eri ominaisuudessa, tässä tapauksessa vahingonkorvauskanteen muodossa. Yleinen tuomioistuin voinee myös esikysymyksenä tutkia julkisoikeudellisen kysymyksen siitä, olivatko maksut alun alkaen väärin perustein asetettuja.⁹⁸

Outi Suviranta on lähtenyt pohtimaan vastuukysymyksiä ja samalla yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten välistä toimivaltaa lähtökohtanaan yksityisoikeudesta tuttu jako sopimus- ja deliktiperusteiseen vahingonkorvaukseen.⁹⁹ Hallinto-oikeudellisessa ajattelussamme ja lainsäädännössä tapahtuneet muutokset ovat Suvirannan mukaan johtaneet siihen, että julkisen vallan ja yksityisen välinen suhde muistuttaa hyvin pitkälti sopimusoikeudellista suhdetta. Tällöin myös suhteeseen liittyvät vastuukysymykset muistuttavat enemmän sopimus- kuin deliktioikeudellisia vahingonkorvaustilanteita.¹⁰⁰ Tämä oikeussuhde ei kuitenkaan ole yksityisoikeudellinen sopimussuhde. Suhde on Suvirannan mukaan konstruoitava julkisoikeudelliseksi sopimussuhteeksi oikeuksineen ja velvolluuksineen, jotka käyvät ilmi lainsäädännöstä, hallintosopimuksen sisällöstä, hallintopäätöksistä ja viranomaisen tosiasiallisena hallintotoimintana pidettävistä päätöksistä. Kyse on hallintosopimuksesta, johon sovelletaan hallintolainkäyttölain 69 §:ää ja josta johtuvat riidat on käsiteltävä hallinto-oikeudessa.¹⁰¹ Koska hallinto-oikeudessa ratkaistaan näihin suhteisiin liittyvät luontoissuoritusveloite, myös luontoissuorituksen surrogaattikorvausta koskevat kysymykset tulisi ratkaista hallinto-oikeudessa. Suvirannan mielestä ei ole perusteltua, että hallintosopimuksen suoritushäiriöihin

⁹⁵ RÅ 1982 2:62

⁹⁶ Södergren, 2009 s. 101 ja 139

⁹⁷ Suviranta, 2005, s. 197

⁹⁸ Södergren, 2009, s. 442

⁹⁹ Suviranta, 2005, s. 198

¹⁰⁰ Suviranta, 2005, s. 199

¹⁰¹ Suviranta, 2005, s. 210

liittyvät vahingonkorvausvaatimukset käsiteltäisiin yleisissä tuomioistuimissa.¹⁰²

Tapauksessa KHO 2008:38 oli kyse korvausvaatimuksen tulkitsemisesta joko vahingonkorvaukseksi tai perusteettoman edun palautukseksi. Asunto-osakeyhtiö oli hallintoriitahakemuksessaan Helsingin hallinto-oikeudelle vaatinut, että Helsingin kaupungin velvollisuus huolehtia katuosuuden kunnossapidosta vahvistetaan ja että Helsingin kaupunki velvoitetaan suorittamaan korvausta yhtiölle katualueiden painumisesta johtuneista korjaustöistä. Hallinto-oikeus jätti vaatimuksen tutkimatta toimivaltaansa kuulumattomana. Se katsoi, että vaatimus katualueiden painumisesta johtuneiden kustannusten korvaamisesta perustuu Helsingin kaupungin ja yhtiön väliseen tontinvuokrasopimukseen ja koskee täten vahingonkorvauslain mukaista vastuuta, eikä sitä näin ollen voida ratkaista hallintoriitana hallinto-oikeudessa.

Yhtiö valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Siinä missä hallinto-oikeus oli luonnehtinut tilanteen vahingonkorvaukseksi, KHO katsoi velkasuhteen julkisoikeudelliseksi ja perusti itselleen toimivallan.¹⁰³ Velkasuhde oli julkisoikeudellinen, koska kaupungin vastuu määräytyi julkisoikeudellisen lainsäädännön eli kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain (669/1978) mukaan. KHO katsoi kuitenkin, että kysymys siitä, oliko Helsingin kaupunki täyttänyt kunnossapitovelvollisuutensa, voitiin saattaa sitovalla tavalla ratkaistavaksi Uudenmaan ympäristökeskukseen. Kaupungille kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain (669/1978) 3, 4 ja 6 §:n mukaisesti kuuluvan kadun kunnossapitovelvollisuuden sisältö oli lain 16 §:n 2 momentin nojalla vahvistettavissa alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä. Tähän nähden asiaan oli saatavissa toimivaltaisen viranomaisen ratkaisu, johon voitiin mainitun lain 18 §:n 2 momentin mukaisesti hakea muutosta hallintovalituksella hallinto-oikeudessa. Koska riitaan oli haettavissa ratkaisu muutoksenhakuteitse, kunnossapitovelvollisuuden sisältöä ei hallintolainkäyttölain 69 §:n 1 momentin mukaan voitu vahvistaa hallintoriitamenettelyssä. KHO hylkäsi valituksen. Kyse oli siis perusteettoman edun palauttamisesta hallintolainkäytössä, mutta asiaa ei voinut vielä käsitellä hallintoriitana, koska toimivaltainen hallintoviranomainen ei ollut vielä vahvistanut velvoitteen sisältöä. Korvausvaatimuksiakaan ei voitu tässä vaiheessa käsitellä hallintoriitana, koska ei ollut vielä arvioitavissa, oliko kaupunki saanut

¹⁰² Suviranta, 2005, s. 211-212

¹⁰³ Koulu, 2012, s. 122

perusteetonta etua.¹⁰⁴

2.2. Vireilläolo- ja oikeusvoimavaikutus

2.2.1. Yleistä vireilläolo- ja oikeusvoimavaikutuksesta

Asialliseen toimivaltaan kuuluu perinteisesti myös kysymys toisella lainkäyttölinjalla olevan jutun lis pendens- eli vireilläolovaikutuksesta ja toisella lainkäyttölinjalla annetun ratkaisun oikeusvoima- eli res judicata -vaikutuksesta. Lis pendens tarkoittaa, ettei samaa asiaa saa oikeudenkäynnin kestäessä saattaa toisen oikeudenkäynnin kohteeksi. Oikeusvoimavaikutus (res judicata) estää jutun vireilläolon jälkeen nostamasta samasta asiasta uutta kannetta. Lis pendens ja res judicata ilmaisevat ne bis in idem -ajatuksen (ei kahdesti samassa asiassa), minkä takia niitä käsitellään usein yhdessä.¹⁰⁵ Ne bis in idemin tarkoitus on edistää prosessiekonomiaa ja asianosaisten yhdenvertaisuutta sekä estää ristiriitaisten tuomioiden antaminen samassa asiassa.¹⁰⁶ Koska lis pendens pohjautuu vain oikeuskirjallisuuteen ja –käytäntöön ja oikeusvoimastakin säädetään vain välillisesti OK 31 luvussa, saattavat jotkin tapaukset olla hyvinkin tulkinnanvaraisia.¹⁰⁷

Oikeusvoima voidaan jakaa positiiviseen ja negatiiviseen oikeusvoimaan. Positiivinen oikeusvoimavaikutus tarkoittaa sitä, että lainvoimainen ratkaisu asetetaan myöhemmän ratkaisun pohjaksi. Negatiivinen oikeusvoimavaikutus estää antamasta kertaalleen ratkaistussa asiassa uutta ratkaisua.¹⁰⁸ Jos kantaja haluaa, että kysymys tietyn vastuuperusteen pätevydestä ratkaistaan tuleviin oikeudenkäynteihin nähden sitovalla tavalla, on tästä nostettava vahvistuskanne joko erillisenä kanteena tai OK 14:2.1:n 2 kohdan mukaisena lisävaatimuksena suorituskanteen yhteydessä. Vahvistuskanteesta annetulla tuomiolla on positiivinen oikeusvoimavaikutus myöhemmissä samaan perusteeseen nojautuvissa oikeudenkäynneissä.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Koulu, 2012, s. 90

¹⁰⁵ Lappalainen & Hupli, 2016

¹⁰⁶ Lappalainen & Hupli, 2016 ja Södergren, 2009, s. 400

¹⁰⁷ Koulu, 2012, s. 153

¹⁰⁸ Koulu, 2012, s. 316

¹⁰⁹ Lappalainen & Hupli, 2016, jakso 2

Oikeusvoimavaikutuksen syntymisen kannalta oleellista on, milloin on kyse samasta asiasta ja milloin asia on jo käsitelty toisessa lainkäyttöelimestä.¹¹⁰ Samasta asiasta on kysymys ensinnäkin, kun jutun asianosaiset ovat samat. Asianosaiset ovat samat silloinkin, kun aiemman prosessin kantaja esiintyy vastaajana uudessa prosessissa. Toisekseen kanteen täytyy olla sekä kannevaatimustensa että kanneperusteen eli kantajan esiintuoman oikeustositseikaston osalta yhtenevä ensiksi vireillepannun kanteen kanssa.¹¹¹ Vastaaja ei kuitenkaan voi nostaa pääkannetta vastaan kannetta, jossa vaaditaan vahvistettavaksi, että kantajan vaatimaa oikeutta ei ole. Tällainen vastasuuntainen kanne on luvallinen vain, jos se voisi menestyessään tuoda laajempaa oikeussuojaa kuin menestyksenkäs vastaaminen pääkanteeseen. Näin esimerkiksi sopimukseen perustuva suorituskanne ei estä vastaajaa nostamasta kannetta, jossa hän vaatii sopimuksen purkamista.¹¹²

Klassinen oikeusvoimavaikutukseen liittyvä kysymys on, kuinka paljon ja millä tavalla uuden asian tulee samojen asianosaisten välillä poiketa aiemmasta asiasta, jotta se voitaisiin katsoa eri asiaksi. Tällöin on kyse niin sanotusta oikeusvoiman objektiivisesta ulottuvuudesta. “Vertaamalla uuden kanteen sisältöä aikaisempaan tuomioon ja sillä ratkaistuun kanteeseen etsitään vastausta kysymykseen, muodostaako aikaisempi tuomio esteen uuden kanteen tutkimiselle (negatiivinen oikeusvoimavaikutus) vai ennakkoluonteista kysymystä koskevan sitovan ratkaisuperusteen (positiivinen oikeusvoimavaikutus).”¹¹³

Selvää on, että ero kanteiden välillä ei saa olla pelkästään määrällinen. Uudessa oikeudenkäynnissä esitettävät uudet vaatimukset voivat suhteessa aiemmassa prosessissa esitettyihin vaatimuksiin olla joko lisävaatimuksia (kumulatiiviset vaatimukset) tai vaihtoehtoja alkuperäisvaatimuksille (alternatiiviset vaatimukset). Lähtökohtana on, ettei tuomion oikeusvoima estä jutun kantajaa saattamasta tutkittavaksi uutta kannetta, jossa esitetään entisiin perustein uusia kumulatiivisia vaatimuksia.¹¹⁴ Esimerkkinä voidaan mainita samasta sopimuksesta johtuvat

¹¹⁰ Koulu, 2012, s. 309 ks. Myös Södergren, 2009, s. 397

¹¹¹ Lappalainen & Hupli, 2016

¹¹² Lappalainen & Hupli, 2016, jakso 1

¹¹³ Lappalainen & Hupli, 2016 Oikeusvoiman subjektiivinen ulottuvuus taas tarkoittaa sitä, että tuomion oikeusvoima koskee vain jutun asianosaisia. Oikeusvoimalla ei yleensä ole vaikutusta asianosaispiirin ulkopuolelle.

¹¹⁴ KKO 1990:111: Työntekijälle oli työsuhteen päättämistä koskevassa jutussa lainvoimaisesti tuomittu irtisanomisajan palkkaa vain yhdeltä kuukaudelta, vaikka irtisanomisaika oli ollut kaksi kuukautta.

toistuvaissuorituksia koskevat vaatimukset, esimerkiksi vuokrasopimukseen perustuvat eri vuokranmaksukausiin kohdentuvat vaatimukset. Tietyn vuokrakauden vuokrasta annettu tuomio ei estä vuokranantajaa ajamasta myöhemmin kannetta vuokraerästä, joka on erääntynyt tuomion jälkeen. Uutta vuokraerää koskeva kanne on tällaisessa tapauksessa tutkittavissa, vaikka vaatimus olisi ollut esitettävissä jo ensiprosessissa.¹¹⁵

Oikeusvoimaongelma aktualisoituu muun muassa tilanteessa, jossa kantaja, sen jälkeen kun hänen kanteensa on lainvoimaisesti hylätty, nostaa uuden kanteen, jossa hän esittää samaan perusteeseen nojautuvan vaihtohtoisen (alternatiivisen) vaatimuksen. Jos uudessa oikeudenkäynnissä esitetään vaatimus, joka on vaihtohtoinen (alternatiivinen) suhteessa ensiprosessissa esitettyyn vaatimukseen, on merkitystä ensinnäkin sillä, eroaako uudessa kanteessa vaadittu oikeusseuraus laadullisesti aiemmassa tuomiossa ratkaistusta vaatimuksesta vai onko kannevaatimukset tulkittava ”samanlaisiksi” ja erot vain määrällisiksi.¹¹⁶

Perinteinen tulkinta on, ettei aikaisempi kanteen hylkäävä tuomio estä kantajaa esittämästä myöhemmässä oikeudenkäynnissä sellaista vaihtohtoista vaatimusta, jonka katsotaan laadullisesti eroavan aiemmasta vaatimuksesta. Esimerkiksi jos ostajan kanne kaupan purkamiseksi myydyin tavaran virheellisyyden perusteella on hylätty, on ostajalla katsottu olevan oikeus uuteen kanteeseen, jossa hän samoin perustein vaatii hinnanalennusta.¹¹⁷ Uuden tulkinnan mukaan kantajalta tulisi kuitenkin voida vaatia, että hän esittää vaatimuksensa kaupan purkamisesta ja vaihtohtoista hinnanalennuksesta samassa oikeudenkäynnissä, eikä uutta hinnanalennuskannetta, sen jälkeen kun purkukanne on hylätty, oteta tutkittavaksi. Tämä tulkinta KKO 2013:23:n mukainen nykytulkinta, joka perustuu erityisesti lainkäytön taloudellisuuteen ja tehokkuuteen.

KKO 2013:23 Kiinteistön ostajan myyjää vastaan ajama kanne, jossa ostaja oli vaatinut kiinteistön laaturiheen perusteella kaupan purkua, oli hylätty lainvoimaisella tuomiolla. Mainittu tuomio esti tutkimasta ostajan myyjää vastaan myöhemmin nostaman kanteen, jossa ostaja vaati myyjiltä samojen virheiden perusteella hinnanalennusta. (Ään.)

Tuomio ei estänyt tutkimasta kannetta, jolla työntekijä vaati toisenkin irtisanomiskauden palkan suoritusta.

¹¹⁵ Lappalainen, 2001, s. 430 ja Lappalainen & Hupli, 2016, jakso 2

¹¹⁶ Lappalainen & Hupli, 2016, jakso 2

¹¹⁷ Lappalainen & Hupli, 2016, jakso 2

Asiassa oli korkeimmassa oikeudessa kysymys siitä, estikö hovioikeuden antama lainvoimainen tuomio kantajan uuden kanteen tutkimisen. Ensin nostamassaan kanteessa kantaja oli kaupan purkuvaatimuksen lisäksi tehnyt lisävaatimuksen, joka oli nimetty kauppahinnan alennusta koskevaksi, mutta se koski kantajalle kaupan päättämisen jälkeen asumisesta aiheutuneita haittoja ja muualla asumisesta johtuneita kustannuksia eikä MK 2 luvun 31 §:n 1 momentin mukaista hinnanalennusta. Kyse oli siis puhtaasti lisävaatimuksesta. Myöhemmin kantaja oli uudella kanteella vaatinut hinnanalennusta samojen kiinteistöllä sijaitsevan rakennuksen virheiden perusteella kuin hän aikaisemmassa kanteessa olivaatinut kaupan purkua. Esitetty vaatimus hinnanalennuksesta oli uusi vaatimus, jota ei oltu ensimmäisessä oikeudenkäynnissä tullut lainvoimaisesti hylätyksi. (Perustelujen kohta 7). Hinnanalennusvaatimus olisi voitu esittää purkamiselle vaihtoehtoisena vaatimuksena ja siten kanteenmuutoskiellon estämättä vielä oikeudenkäynnin aikanakin. (Kohta 9) Kantaja ei ollut siis esittänyt kanteensa perusteeksi muita seikkoja kuin ne, joihin oli jo vedottu lainvoimaisella tuomiolla hylätyllä kanteella. (Kohta 12) Kanne tuli jättää tutkimatta.

Kanteen hylkäävän tuomion oikeusvoima prekludoi siis asianosaiselta mahdollisuuden vedota uudella kanteella sellaisiin uusiin oikeustositseikkoihin, joihin hän olisi voinut vedota ensimmäisessä oikeudenkäynnissä.¹¹⁸ Myös sijaissuoritukset katsotaan kuuluvan tuomion negatiivisen oikeusvoimavaikutuksen piiriin. Esimerkiksi jos kantajan kanne vastaajan velvoittamisesta korjaamaan tietyt työsuoritusvirheet on hylätty ja kantaja nostaa uuden kanteen vaatien vastaajalta rahakorvausta virheiden aiheuttamista vahingoista, uutta kannetta ei oteta tutkittavaksi.¹¹⁹

Myös esimerkiksi vahingonkorvaus ja perusteettoman edun palautus ovat toisensa poissulkevia vaihtoehtoja sikäli kuin kantajan vahinko ja vastaajan kantajan kustannuksella saama etu peittävät toisensa. Pelkkä uusi juridinen näkökulma aiemmassa oikeudenkäynnissä tutkittuun tosiseikastoon ei riitä murtamaan annetun tuomion oikeusvoimaa. Kaikki faktat prekludoituvat oli niihen vedottu tai ei.¹²⁰ Myöskään uudet oikeusnormit eivät auta, jos ne faktat, joihin normeja sovelletaan, ovat oikeusvoiman myötä prekludoituneet.¹²¹ Oikeusvoima kattaa siis oikeusseuraamuksen

¹¹⁸ Tämä tulkinta on ollut vallalla muissa Pohjoismaissa jo aiemmin. Esim. Ruotsin högsta domstolenin ratkaisut NJA 1994 s. 23; NJA 1995 s. 610 ja NJA 1999 s. 520

¹¹⁹ Lappalainen Hupli, 2016, jakso 2

¹²⁰ Södergren, 2009, s. 400

¹²¹ Lappalainen, 2001, s. 439 ja Södergren, 2009, s. 403

ja kaikki vaihtoehtoiset oikeusseuraamukset, eikä sillä ole merkitystä mihin oikeussääntöihin vedotaan.¹²²

Oikeusvoimavaikutusta voidaan tutkia myös vertaamalla sitä kanteenmuutoskieltoon. Kanteenmuutoskiellosta säädetään OK 14:2:ssä. Tähän kieltoon on kuitenkin säädetty eräitä poikkeuksia. OK 14:2.1 3-kohdan mukaan kantajalla on kanteenmuutoskiellosta huolimatta muun muassa oikeus vaatia korkoa tai tehdä muu sivuvaatimus taikka uusikin vaatimus, mikäli se johtuu olennaisesti samasta perusteesta. Tämä mahdollistaa nykytulkinnan mukaan sen, että uuden vaatimuksen tueksi vedotaan seikkoihin, joihin ei ole haastehakemuksessa vedottu. OK 14:2.3:ssa säädetään puolestaan siitä, että uusien (oikeustosi)seikkojen esittäminen kanteen tueksi ei ole kanteen muuttamista, ellei asia seikkoihin vetoamisen johdosta muutu toiseksi. Kiellettyä kanteen muuttamisena voitaisiin 3 momentin mukaan pitää esimerkiksi kiinteistön kauppaan liittyvän hinnanalennusvaatimuksen muuttamista vahingonkorvausvaatimukseksi tuottamukseen vetoamalla.¹²³

Esimerkkinä KKO 1990:83, jossa kiellettyä kanteenmuutoksena ei pidetty sitä, että A, sen jälkeen kun tämä oli vaatinut B:ltä kiinteistökaupan ehdon nojalla osuuttaan veronpalautuksesta, joka oli maksettu A:n ja B:n kuolinpesän osakkaina harjoittaman maatalouden tulosta suoritetun ennakkoveron johdosta, vaati osuuttaan veronpalautuksesta myös lain nojalla kuolinpesän osakkaana.

Vuorenpään mukaan 3-kohdan ja 3 momentin tulkinnat ovat ristiriidassa. Jos 3-kohdan mukaan kiellettyä kanteenmuutoksena ei pidetä olennaisesti samasta perusteesta (eli samasta oikeustositseikastosta) johtuvaa uutta vaatimusta, miten 3 momentin mukaan voidaan automaattisesti pitää kiellettyä kanteenmuutoksena sitä, että uuteen oikeustositseikkaan vetoaminen tarkoittaisi uuden oikeusseuraamuksen vaatimista?¹²⁴

Edellä mainitun sijaan pitäisikin tutkia, liittyvätkö uudet tosiseikat samaan tapahtumainkulkuun. Asia pysyisi 3 momentin mukaan samana sekä silloin, kun uudet oikeustositseikat eivät vaikuttaisi vaadittavaan oikeusseuraamukseen että silloin, kun uudet oikeustositseikat kuuluisivat samaan tapahtumainkulkuun kuin haastehakemuksessa oleva kanneperuste, vaikka vaadittava oikeusseuraamus

¹²² Södergren, 2009, s. 403 Södergrenin mukaan oikeusvoimakysymystä ei voida tämän takia erottaa materiaalisesta kysymyksestä s. 400-401

¹²³ Vuorenpää, 2010, s. 211

¹²⁴ Vuorenpää, 2010, s. 212

muuttuisikin toiseksi. Mikäli 3 momenttia tulkittaisiin vain historiallisen tapahtumainkulun perusteella, voitaisiin esimerkiksi edellä mainitun ratkaisun KKO 1990:83 mukaista tilannetta pitää kiellettynä kanteenmuutoksena. Näin olisi siksi, että ratkaisussa vaaditun oikeusseuraamuksen (osuus veronpalautuksesta) perusteeksi esitetyt oikeustositteikat (kiinteistökaupan ehto ja kuolinpesän osakkuus) eivät kuulu samaan tapahtumainkuluun.¹²⁵ Tällainen tulkinta on tuttu myös rikosprosessissa: rikosprosessissa syytteen sallittu tarkistaminen ja kielletty syytteen muuttaminen erotetaan toisistaan juuri sen perusteella, onko tarkistetussa syytteessä edelleen kysymys samasta historiallisesta tapahtumainkulusta kuin alkuperäisessä syytteessä.¹²⁶ Myös korkeimman oikeuden uudemmassa oikeuskäytännössä on katsottu, että lainvoimainen tuomio estää samaa tai asiallisesti samaa suoritusta koskevan uuden kanteen tutkimisen silloinkin, kun se nojautuu uuteen perusteeseen, mutta samaan tapahtumainkuluun.¹²⁷

2.2.2. Rajat ylittävä vireilläolo- ja oikeusvoimavaikutus?

Asialliseen toimivaltaan liittyen voi olla ongelmallista, jos yleisessä tuomioistuimessa nostettaisiin ensin vahingonkorvauskanne ja vahingonkorvauskanteen vireillä ollessa hallintotuomioistuimeen tehtäisiin hakemus kustannuksien korvaamisesta tai päinvastoin. Oikeudessamme vallitsee kuitenkin yksimielisyys siitä, että hallintoasiaa koskevan oikeudenkäynnin vireilläolo ei estä samaan asiaan liittyvien siviili- ja rikosoikeudellisten kysymysten käsittelyä yleisessä lainkäytössä.¹²⁸ Lis pendens ei siis ulotu tuomioistuinlinjojen yli. Puhutaan suppeasta lis pendens -vaikutuksesta erotuksena laajaan lis pendens -vaikutukseen.¹²⁹ On siis täysin mahdollista, että samaa asiaa käsitellään hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta hallintotuomioistuimessa ja siviilioikeudellisesta näkökulmasta yleisessä tuomioistuimessa. Asianosainen voi myös panna asian varmuuden vuoksi vireille molemmilla lainkäyttölinjoilla, jottei kärsisi oikeudenmenetyksiä.¹³⁰ Kuitenkin rikosprosessin ja hallintoprosessiin lukeutuvan veroprosessin välillä vallitsee lis pendens- ja oikeusvoimavaikutus. RL 29:11.2 mukaan veropetosta koskevassa asiassa syytettä ei voida nostaa eikä tuomiota antaa, jos samasta

¹²⁵ Vuorenää, 2010, s. 212

¹²⁶ Vuorenää, 2010, s. 213

¹²⁷ KKO 2001:136 ja KKO 2008:43

¹²⁸ Mäenää, 2017, Osa IV, jakso 4

¹²⁹ Koulu, 2012, s. 310

¹³⁰ Koulu, 2012, s. 310

asiasta samalle henkilölle on jo määrätty veron- tai tullinkorotus. Tämä tulkinta on aiemmin ollut oikeuskäytännön varassa, mutta se on nykyisin kirjattu lakiin (8.11.2013/782).¹³¹

Oikeusvoimaan liittyy taas interrelatiivisen oikeusvoiman ongelma: kuinka yhdellä lainkäyttölinjalla annettu ratkaisu otetaan huomioon toisen lainkäyttölinjan menettelyssä? Lähtökohtana voidaan pitää, että oikeusvoimavaikutus ulottuu vain tuomioistuimen asialliseen toimivaltaan.¹³² Kuten edellä on mainittu, oikeusvoima voidaan jakaa positiiviseen ja negatiiviseen oikeusvoimaan.¹³³ Dualistisessa järjestelmässä positiivinen oikeusvoimavaikutus on teoriassa mahdollinen, negatiivinen taas ei, koska interrelatiivista vireilläolovaikutusta eli laajaa lis pendensia ei tunnusteta.¹³⁴

Edellä on ollut puhe vahvistuskanteesta annetun tuomion positiivisesta oikeusvoimavaikutuksesta myöhemmissä samaan perusteeseen nojautuvissa oikeudenkäynneissä. Positiivisen oikeusvoimavaikutuksen kannalta ongelmattomia ovat vahvistustuomiot, jotka ovat lähtöisin samasta prosessijärjestyksestä. Jos aiempi ratkaisu ei ole vahvistustuomio tai se ei ole tehty samalla lainkäyttölinjalla, on tilanne ongelmallisempi.¹³⁵ Suomessa vallitseva kanta on, että hallintotuomioistuimen vahvistustuomion tyyppinen ratkaisu on asetettava yleisessä tuomioistuimessa tehtävän ratkaisun perustaksi.¹³⁶ On kuitenkin huomattava, että yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan voi velvoittaa asianosaista panemaan asiaa ensin vireille hallinto-oikeudessa, jotta peruste esimerkiksi vahingonkorvaukselle saataisiin vahvistettua.¹³⁷

Oikeusvoiman positiivisesta vaikutuksesta on erotettava tuomion todistusvaikutus, jolla tarkoitetaan tuomion sisällön merkitystä todisteena toisessa oikeudenkäynnissä. Tuomion merkityksen tuomioistuin arvioi vapaan todistusharkinnan pohjalta. Tällöin tuomio esiintyy uudessa oikeudenkäynnissä vain todisteen roolissa eikä merkitse muodollisesti sitovaa ratkaisua. Rajanveto positiivisen oikeusvoimavaikutuksen ja tuomion todistusvaikutuksen välillä on epäselvä, mutta periaatteellinen. Todistusvaikutus voidaan yksittäisessä tapauksessa arvioida niin vahvaksi, että se

¹³¹ KKO 2013:59, KKO 2013:78 ja KKO 2013:92

¹³² Södergren, 2009, s. 415

¹³³ Koulou, 2012, s. 316

¹³⁴ Koulou, 2012, s. 316

¹³⁵ Södergren, 2009, s. 405

¹³⁶ Koulou, 2012, s. 317-318

¹³⁷ Koulou, 2012, s. 313-315 ja esim. KKO 2008:36

tosiasiassa voi johtaa uudessa prosessissa samaan lopputulokseen kuin positiivinen oikeusvoimavaikutus.¹³⁸ Hallintotuomioistuimen päätös on asetettava tuomion perustaksi yleisessä tuomioistuimessa, mutta yleisen tuomioistuimen tuomion merkitys hallintoprosessissa on vain tosiasiallinen, toisin sanoen todistusvaikutukseen rajoittuva. Yleisen tuomioistuimen tuomion todistusvaikutus hallintotuomioistuimessa vaihtelee. Huomioon on hallintotuomioistuimessa otettava ne olosuhteet, joissa tuomio on annettu. Esimerkiksi yksipuolisella tuomiolla ei liene kovin painavaa merkitystä.¹³⁹ Vertailun vuoksi voidaan todeta, että vahingonkorvauskanteen käsittelyssä rikostuomiolla ei ole merkitystä kuin todistusvaikutuksena.¹⁴⁰

Esikysymys on sellainen oikeuskysymys, jota pääasian ratkaiseminen edellyttää. Hyvin tavallinen esimerkki esikysymyksestä on vahingonkorvauskanteen yhteydessä tutkittava kysymys siitä, onko kantajalla omistusoikeus vahingoittuneeseen esineeseen. Esikysymys voidaan riita-asioissa ratkaista välituomiolla (OK 24:6.2). Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2016:8 vahvistanut sen tulkinnan, että yleinen tuomioistuin voi tutkia esikysymyksenä toimivaltaansa kuulumattoman asian. Esikysymyksestä annettu ratkaisu ei kuitenkaan saa oikeusvoimaa, eikä tällöin interrelatiivistakaan oikeusvoimaa. Tällöin ongelmana on se, että asianosaiset voivat saattaa esikysymyksen uudelleen tutkittavaksi oikeassa tuomioistuimessa.¹⁴¹ Södergrenin mielestä olisi suotavaa, jos esikysymys voitaisiin ratkaista toimivaltaisessa tuomioistuimessa ja tämä tuomio saisi positiivisen oikeusvoiman jälkiprosessissa toisella tuomioistuinlinjalla.¹⁴² Huono puoli tässä on, että lainvoimaisen tuomion saamiseen menee aikaa.

Samasta asiasta johtuvista riidoista eri lainkäyttölinjoilla on kyse tapauksissa KHO 2010:35 ja KKO 2015:11. Tapauksessa KHO 2010:35 hankintayksikkö (Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä) oli rinta- ja expanderproteesiteita sekä kudosexpandereita koskeneella hankintapäätöksellään valinnut hankinnan toimittajiksi molemmat tarjouksen jättäneet toimittajat. Hankintapäätöksessä oli todettu, että valinta potilaalle asetettavasta proteesista tehdään kulloisessakin tilanteessa lääketieteellisten johtopäätösten perusteella. Biolase Finland Oy teki hakemuksen markkinaoikeudelle, jossa se vaati, että markkinaoikeus poistaa edellä mainitun hankintapäätöksen, kieltää

¹³⁸ Lappalainen & Hupli, 2016, jakso 2

¹³⁹ Koulu, 2009, s. 320 ja s. 317-318

¹⁴⁰ Lappalainen & Hupli, 2016, jakso 2

¹⁴¹ Jokela, 1983, s. 408

¹⁴² Södergren, 2009, s. 223. Näin on Ruotsissa joskus käynytkin, mutta ratkaisuista ei voi vetää yleistäviä johtopäätöksiä, sillä tulkinta on muuttunut ainakin kertaalleen. NJA 1993 s. 645 vs. NJA 2004 s. 88

hankintayksikköä noudattamasta virheellistä menettelyä ja velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä. Toissijaisesti yhtiö vaati, että markkinaoikeus velvoittaa hankintayksikön maksamaan sille hyvitysmaksua. Perusteluinaan yhtiö esitti, että se oli tehnyt edullisimman tarjouksen, jolloin yksin sen olisi tullut voittaa tarjouskilpailu. Markkinaoikeus hylkäsi yhtiön hakemuksen. Yhtiö valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että hankintayksikkö oli menetellyt hankintasäännösten vastaisesti, kun se oli jättänyt suorittamatta tarjousten vertailun tarjouspyynnössä esitetyllä tavalla ja kun se ei ollut suorittanut valintaa kahden toimittajan välillä. Koska päätöstä annettaessa hankinta-aika oli jo kulunut kokonaan, korkein hallinto-oikeus kumosi markkinaoikeuden päätöksen hankintayksikön tarjouspyynnössä tarkoitetun kahden vuoden optiokauden osalta ja kielsi hankintayksikköä panemasta hankintapäätöstä täytäntöön optiokauden osalta. Koska hankintakausi oli päätöstä annettaessa kulunut kokonaan, kysymykseen saattoi tulla vain hyvitysmaksun määrääminen.

Valituksen tehneen yhtiön vaatiman hyvitysmaksun osalta korkein hallinto-oikeus lausui seuraavaa: “Biolase Finland Oy:n tarjous on tullut tässä tarjouskilpailussa valituksi. Biolase Finland Oy on kuitenkin valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle ilmoittanut, ettei siltä ole tosiasiallisesti hankittu tarjouskilpailussa tarkoitettuja tuotteita. Hankintalain 9 §:n 1 momentin mukaan hyvitysmaksua voidaan määrätä sellaiselle asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä. Näin ollen se seikka, ettei Biolase Finland Oy:ltä, joka tässä hankintamenettelyssä on valittu toimittajaksi, ole tosiasiallisesti hankittu tarjouskilpailussa tarkoitettuja tuotteita, ei ole sellaisenaan peruste hyvitysmaksun määräämiselle. - - - Kun vielä otetaan huomioon, mitä asiassa on ilmennyt hankinnan kohteena oleville tuotteille asetetuista vaatimuksista ja toisaalta niistä tuotteista, joita Biolase Finland Oy on tässä tarjouskilpailussa tarjonnut, asiassa ei ole mahdollista todeta, että Biolase Finland Oy:llä olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä. Tämän vuoksi hyvitysmaksun määräämisen edellytykset eivät täyty.” Markkinaoikeuden päätös hyvitysmaksun osalta pysytettiin.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2015:11 oli kysymys Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän velvollisuudesta suorittaa B Oy:lle (Biolase Oy:lle) vahingonkorvausta tarjousmenettelyyn osallistumisesta aiheutuneista kuluista.

Hyvitysmaksua koskevan asian ollessa vielä vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa yhtiö nosti vahingonkorvauskanteen Helsingin kärjäoikeudessa. Yhtiö vaati hankintayksiköltä yhtiön menettämästä liikevoitosta 50 000 euroa ja tarjousmenettelyyn osallistumisesta aiheutuneista kuluista 3 000 euroa.

Kärjäoikeus hylkäsi kanteen. B Oy ei ollut osoittanut, että se olisi voittanut tarjouskilpailun ilman sitä virheellistä menettelyä, joka oli todettu korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä. Kärjäoikeus antoi tuomionsa noin kuukausi korkeimman hallinto-oikeuden tuomion jälkeen. B Oy valitti hovioikeuteen, mutta hovioikeus ei muuttanut kärjäoikeuden tuomiota. Hovioikeuden mukaan HUS:lla oli myös ollut oikeus järjestää tuotteiden hankinta välitilan aikana tilapäiseltä toimittajalta ilman kilpailutusta.

B Oy:lle myönnettiin valituslupa korkeimpaan oikeuteen siltä osin kuin sen vaatimus saada korvausta tarjousmenettelyyn osallistumisesta aiheutuneista kuluista oli hylätty. B Oy:n oikeutta vahingonkorvaukseen tuli arvioida tarjouspyynnön aikaan voimassa olleen hankintalain (1505/1992) nojalla. (Korkeimman oikeuden perusteluiden kohta 8) Vahingonkorvauksesta on säädetty samalla tavalla hankintalain (1247/1997) 8 §:ssä ja käsittelyn aikana voimassa olleessa hankintalain (348/2007) vuonna 2010 muutetussa 107 §:ssä (321/2010). Pykälän 1 momentin mukaan se, joka tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten tai Euroopan yhteisön lainsäädännön tai Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen vastaisella menettelyllä aiheuttaa ehdokkaalle, tarjoajalle tai toimittajalle vahinkoa, on velvollinen korvaamaan aiheuttamansa vahingon. Kun vahingonkorvausvaatimus koskee tarjousmenettelystä aiheutuneita kuluja, korvauksen tuomitsemiseksi pykälän 2 momentin mukaan riittää, että ehdokas tai tarjoaja näyttää toteen 1 momentissa tarkoitetun virheellisen menettelyn ja sen, että virheettömässä menettelyssä hänellä olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu. (Kohta 9) Hankintalaki on muuttunut edellä mainittujen ratkaisujen jälkeenkin. Uusi laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) on tullut voimaan 1.1.2017. Vahingonkorvaussäännös on siirretty samansisältöisenä lain 169 §:ään. Pykälään on lisätty kolmas momentti vahingonkorvauskanteen oikeuspaikasta.

Hankintalain 9 §:n (1247/1997) mukaan, jos hankinnassa on menetelty muun muassa hankintalain vastaisesti, markkinaoikeus ja korkein hallinto-oikeus voivat hakemuksesta määrätä hankintayksikköä vastaan niin sanottuja reaalikeynoja. Tämän lisäksi markkinaoikeus ja korkein hallinto-oikeus voivat määrätä hankintayksikön maksamaan

hyvitysmaksua sellaiselle asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä. (Korkeimman oikeuden perustelujen kohta 17) Lain esitöiden mukaan yleinen tuomioistuin voi tämän lisäksi tuomita hankintayksikön maksamaan 8 §:n mukaista vahingonkorvausta mikäli todellisen vahingon määrä ylittäisi tuomitun hyvitysmaksun. Vahingonkorvaus on siis tarkoitettu hyvitysmaksua täydentäväksi oikeuskeinoksi.¹⁴³ “Yleinen tuomioistuin arvioi vahingonkorvauksen tuomitsemisen edellytykset ja määrän kuitenkin itsenäisesti hankintalain 8 §:n ja yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden nojalla. Mahdollisesti määrätyn hyvitysmaksun vaikutus vahingonkorvauksen määrään arvioidaan vahingonkorvausoikeudellisesti, esimerkiksi rikastumiskieltoa koskevien periaatteiden mukaan.” (Kohta 18)

Hankintalain 8 §:n 2 momentin mukaan tarjousmenettelystä aiheutuneita kuluja koskevan vahingonkorvauksen tuomitsemisen edellytyksenä on, että tarjoaja ensiksikin näyttää toteen virheellisen menettelyn ja toiseksi sen, että virheettömässä menettelyssä hänellä olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu. Yleisistä korvausoikeudellisista periaatteista johtuen tarjoajan on lisäksi näytettävä, että hänelle syntynyt vahinko hukkaan menneestä tarjouskilpailuun osallistumisesta on syy yhteydessä virheelliseen tarjousmenettelyyn. (19) Tässä tapauksessa tarjousmenettely oli todettu virheelliseksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä. Korkeimman oikeuden arvioitavaksi jäi, olisiko B Oy:llä ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu. (Kohta 20) Vaikka arviointi periaatteessa kohdistui samoihin seikkoihin kuin hyvitysmaksun määräämisessä, oli vahingonkorvausvaatimus korkeimman oikeuden itsenäisesti ratkaistava.

Korkein oikeus katsoi, että B Oy:n todellisiin menestymismahdollisuuksiin sisältyi niin paljon epävarmuustekijöitä, ettei B Oy ollut asiassa näyttänyt, että sillä olisi ollut hankintalain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä. Korkein oikeus on perusteluissaan viitannut myös edellä mainittuun korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen, jossa on todettu, että tarjouspyynnössä ilmoitetut kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiperusteet eivät ole tällaisessa hankinnassa soveltuneet tarjouksen valinnan tekemiseen, minkä vuoksi tarjouspyyntö olisi ollut virheettömässä hankintamenettelyssä toisenlainen. Näin ollen pelkästään siitä seikasta, että B Oy oli virheelliseksi todetussa

¹⁴³ HE 69/1997 vp. s. 21

tarjousmenettelyssä valittu toiseksi toimittajaksi, ei voida päätellä, että se olisi varteenotettavalla todennäköisyydellä menestynyt myös uudessa virheettömässä tarjouskilpailussa. Asiassa ei näin ollen ollut edellytyksiä tuomita yhtiölle tarjousmenettelystä aiheutuneita kuluja korvattaviksi ainakaan hankintalain 8 §:n 2 momentin perusteella. (kohdat 23-32) Vahingonkorvausta ei voitu tuomita edes kuntayhtymän välitilan aikaisen menettelyn perusteella, sillä HUS:lla oli ollut lakisääteinen velvollisuus ylläpitää palvelua valitusmenettelystä huolimatta. Korkein oikeus ei muuttanut hovioikeuden tuomion lopputulosta. (kohta 33)

Ratkaisu oli äänestysratkaisu. Oikeusneuvos Pertti Välimäki katsoi, että “tarjouspyyntö olisi ollut virheettömässä tarjousmenettelyssä toisenlainen. Virheellisestä tarjousmenettelystä ei siten tässä tapauksessa voida päätellä, millaisilla ehdoilla virheetön tarjousmenettely olisi tapahtunut. Nämä ehdot ovat jääneet asiassa muutoinkin epäselviksi. Tämä seikka ei voi kuitenkaan koitua B Oy:n vahingoksi, koska hankintamenettelyssä todetut virheet ovat johtuneet HUS:n omasta virheellisestä menettelystä. Näissä olosuhteissa B Oy:ltä ei ole perusteltua vaatia enää muuta näyttöä siitä, että sillä olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa eli tulla valituksi osatoimittajaksi myös virheettömässä menettelyssä.” Välimäen mielestä B Oy oli siten näyttänyt, että sillä oli ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä. Välimäki olisi tuominnut HUS:n suorittamaan B Oy:lle vahingonkorvausta tarjousmenettelystä aiheutuneista kuluista. Samaa mieltä oli myös oikeusneuvos Kari Kitunen.

Yhteenveto: Hallinto-oikeus siis määrää hyvitysmaksun ja yleinen tuomioistuin vahingonkorvauksen. Hyvitysmaksun määräämisen edellytys vanhan hankintalain 9 § 1 momentin mukaan on se, että asianosaisella olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu. Lain esitöiden mukaan yleinen tuomioistuin voi lisäksi määrätä vahingonkorvausta, mikäli todellisen vahingon määrä ylittää tuomitun hyvitysmaksun.¹⁴⁴ Vanhan hankintalain 8 § 2 momentin mukaan tarjousmenettelystä aiheutuneista turhista kuluista johtuvan vahingonkorvauksen tuomitsemiseksi pykälän 2 momentin mukaan riittää, että ehdokas tai tarjoaja näyttää toteen 1 momentissa tarkoitetun virheellisen menettelyn ja sen, että virheettömässä menettelyssä hänellä olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu. Ratkaisuissa KHO 2010:35 ja KKO 2015:11 korkeimmat oikeudet ovat päätyneet samansuuntaiseen lopputulokseen:

¹⁴⁴ HE 69/1997 vp s. 21

B Oy ei ollut näyttänyt toteen, että sillä olisi virheettömässä tarjousmenettelyssä ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu.

Yleiset tuomioistuimet ja hallintotuomioistuimet tulkitsevat lakia itsenäisesti, eikä samasta asiasta johtuvia oikeudenkäyntejä eri lainkäyttölinjoilla pidetä ongelmallisina. Tämä voi osittain johtua prosessien erilaisista funktioista, joista aiemmin on jo puhuttu. ”Yksi (lainkäyttölinja) antaa oikeusturvaa, toinen valvoo hallinnon lainmukaisuutta.”¹⁴⁵ Jos korkein oikeus olisi Välimäen ehdotuksen mukaan kuitenkin päättänyt tuomitsemaan B Oy:lle vahingonkorvausta, olisi lopputulos ollut vähintäänkin kummallinen.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2015:11 todetaan, että tarjousmenettely on todettu virheelliseksi jo korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä. Koska hallintotuomioistuimen vahvistustuomion tyyppinen ratkaisu on asetettava yleisessä tuomioistuimessa tehtävän ratkaisun perustaksi, korkeimman hallinto-oikeuden päätös siitä, että tarjousmenettely oli ollut virheellinen täytyi siis asettaa ratkaisun perustaksi yleisellä lainkäyttölinjalla. Positiivinen oikeusvoimavaikutus on ylittänyt tuomioistuinlinjat. B:n ei tarvinnut enää näyttää toteen tarjouskilpailun virheellisyyttä yleisellä lainkäyttölinjalla. Positiivinen oikeusvoimavaikutus ei kuitenkaan ulottunut siihen seikkaan, olisiko B Oy:llä ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu. Korkein oikeus on kuitenkin viitannut omissa perusteluissaan KHO:n perusteluihin.¹⁴⁶

Interrelatiivinen oikeusvoimavaikutus riippuu myös pitkälti siitä, katsotaanko aiemmin ratkaistu asia samaksi asiaksi vai eri asiaksi.¹⁴⁷ Koulun mukaan luokittelun ei kuitenkaan tulisi tapahtua vain muodollisilla kriteereillä, vaan on arvioitava, johtuuko kiista samasta alkulähteestä.¹⁴⁸ Edellä käsitellyissä tapauksissa hyvitysmaksu ja vahingonkorvaus voidaan katsoa sovellettavien lakipykäliden perusteella eri asioiksi. Hyvitysmaksu on hallinnollinen sanktio ja vahingonkorvaus on hyvitys henkilö- ja esinevahingosta (VahL 5:1).

Kyseessä olevat ratkaisut antavat kuitenkin aihetta pohdintaan. Rinnakkaismenettely on todellinen ongelma ja oikeudessamme tulisi ainakin keskustella laajan lis pendensin mahdollisuuksista. Ainakin voitaisiin odottaa, mihin ratkaisuun toisella lainkäyttölinjalla päädytään ja miltä osin riita mahdollisesti jää vielä auki.

¹⁴⁵ Koulun, 2012, s. 310, sulkeissa kirjoittajan lisäys

¹⁴⁶ KKO 2015:11 k. 28-29

¹⁴⁷ Koulun, 2012, s. 319

¹⁴⁸ Koulun, 2012, s. 320

Rinnakkaiskäsitteet voisivat myös paremmin tukea toisiaan, onhan oikeudenkäyntiaineisto ainakin osittain sama molemmissa prosesseissa.¹⁴⁹ Teoriassa kaikkea vierasta aineistoa pystytään hyödyntämään hallintoprosessissa, koska todistelua ei rajoiteta.¹⁵⁰ Asianosaisen juridinen argumentointi on myös siirrettävissä hallintoprosessista siviiliprosessiin, mutta merkittävää kustannussäästöä sillä ei juuri saavuteta.¹⁵¹

Södergren on katsonut, että laaja *litis pendens* voitaneen ottaa huomioon vain yleisessä tuomioistuimessa, jos sielläkään. Laajaa *lis pendens*-vaikutusta voidaan perustella ainakin kustannustehokkuudella ja ristiriitaisten tuomioiden ehkäisemisellä. Nykyinen suppea *lis pendens* on johtanut siihen, että asianosaiset varmuuden vuoksi laittavat asian vireille sekä yleisessä tuomioistuimessa että hallintotuomioistuimessa.¹⁵² Jos negatiivinen oikeusvoima ja *lis pendens* tunnustetaan, se estää kantajaa, sen jälkeen kun hänen vaatimuksensa vahingonkorvauksesta on hylätty yleisessä tuomioistuimessa, nostamasta perusteettoman edun palautuskannetta hallintotuomioistuimessa.

¹⁴⁹ Koulou, 2012, s. 311

¹⁵⁰ Koulou, 2012, s. 321-322

¹⁵¹ Koulou, 2012, s. 324

¹⁵² Koulou, 2012, s. 310-311

3. TOIMIVALTAKYSYMYKSEN KÄSITTELEMINEN TUOMIOISTUIMESSA

Tuomioistuimen on otettava asiallinen toimivalta huomioon viran puolesta. Asianosaisen ei tarvitse esittää väitettä puuttuvasta toimivallasta. Eri asia on se, osaako tuomioistuin ottaa toimivaltakysymyksen huomioon. Jos asianosaisena on julkisyhteisö tai siihen muuten liittyy julkisoikeudellisia piirteitä, hallintotuomioistuin saattaa hyvinkin pitää juttua ensisilmäyksellä julkisoikeudellisena eikä ryhdy kyseenalaistamaan toimivaltaansa.¹⁵³ Tilanne voi olla myös päinvastainen. Tapauksessa KKO 2016:8 käräjäoikeus ymmärsi ottaa toimivaltakysymyksen käsittelyyn sopimuksen oikeuspaikkaehdosta huolimatta. Tapauksissa KKO 2007:64 ja KHO 2008:38 toimivaltakysymys on otettu huomioon vastaajan väitteestä. Toimivaltaväitteen tekijä voi aidosti uskoa saavansa parempaa oikeussuojaa toisella lainkäyttölinjalla, mutta väite saatetaan tehdä myös viivyttämistarkoituksessa tai suorastaan kiusantekomielessä.¹⁵⁴ Asianosainen voi myös valittaa vääräksi katsomastaan toimivaltaratkaisusta.¹⁵⁵

Vaikka tuomioistuin ottaa ehdottoman toimivallan huomioon viran puolesta, on tuomioistuimen kontradiktorisen periaatteen mukaan annettava asianosaisten lausua mielipiteensä toimivaltakysymyksestä ja halutessaan esittää selvitystä.¹⁵⁶ Toimivaltakysymys voidaan valmistella erikseen ja ottaa myös erillisenä pääkäsittelyyn.¹⁵⁷ Mutta koska pääasia ja toimivalta kieltoutuvat usein yhteen, ne usein myös käsitellään yhdessä.¹⁵⁸ Hallintoprosessi ei erota valmistelua ja pääkäsittelyä eikä hallintoprosessissa useinkaan eroteta pääasiaa muista kysymyksistä. Juttu on usein tutkittava materiaalisesti hyvinkin pitkälle, jolloin ratkaisun saaminen

¹⁵³ Koulou, 2012, 290

¹⁵⁴ Koulou, 2012, s. 294

¹⁵⁵ Lappalainen & Vuorenperä, 2016, jakso 4

¹⁵⁶ Koulou, 2012, s. 300

¹⁵⁷ Koulou, 2012, s. 301

¹⁵⁸ Koulou, 2012, s. 301

toimivaltakysymykseen voi viedä aikaa.¹⁵⁹ Toimivaltakysymys saattaa myös herätä vasta muutoksenhaussa, kuten on käynyt tapauksessa KKO 2013:19.

Tuomioistuimen, joka katsoo että sillä ei ole toimivaltaa, ei kuitenkaan tarvitse ottaa kantaa oikeasta tuomioistuimesta.¹⁶⁰ Laki ei myöskään velvoita lainkäyttöelimiä minkäänlaiseen yhteydenpitoon edes toimivaltakysymyksissä.¹⁶¹ Viime kädessä korkein oikeus ratkaisee toimivaltakysymyksen (laki korkeimmasta oikeudesta (665/2005) 2 § 5-k). Lain 2 § 5-k määrää, että kyseinen tuomioistuin käsittelee lainkäyttöasiana kysymykset siitä, kuuluuko asia yleisen tuomioistuimen, erikoistuomioistuimen vai hallintoviranomaisen toimivaltaan. Lainkohdassa ei kuitenkaan mainita hallintotuomioistuimia. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että pykälä olisi - tai ainakin pitäisi olla - tulkittavissa myös sanamuotoaan laajemmin, jolloin korkein oikeus ratkaisisi toimivaltakysymyksen myös yleisen tuomioistuimen ja hallintotuomioistuimen välillä.¹⁶² Erityistuomioistuinten toimivallasta on omat tarkatkin säädökset, mutta hallintotuomioistuimia ei voitane pitää erityistuomioistuinina. Ainakaan PL 98 § ei anna mahdollisuutta tällaiseen tulkintaan.¹⁶³ Kyseisessä pykälässä ei myöskään kerrota, miten ja missä vaiheessa korkein oikeus tekee ratkaisun toimivallasta.¹⁶⁴ Toimivaltakysymys tulee korkeimman oikeuden ratkaistavaksi vasta normaalia valitustietä, vuosien alioikeus- ja hovioikeuskäsittelyjen jälkeen, ellei käräjäoikeuden ratkaisusta valiteta suoraan korkeimpaan oikeuteen ohivalituksella, mikä vaatii vastapuolen suostumuksen (OK 30a:1.2).¹⁶⁵ OK 10:24.2:ssa säädetään, että jos eri tuomioistuimet ovat lainvoimaisesti katsoneet, ettei mikään niistä ole oikea tuomioistuin tutkimaan juttua ja jokin näistä tuomioistuimista havaitaan oikeaksi, korkeimman oikeuden tulee hakemuksesta poistaa virheellinen päätös ja osoittaa juttu asianomaisen tuomioistuimen uudelleen käsiteltäväksi.¹⁶⁶ KKO:lla, toisin kuin muilla tuomioistuimilla, on myös velvollisuus päättää mille tuomioistuimelle lopullinen toimivalta kuuluu.¹⁶⁷ Koulun mukaan KHO voi odottaa KKO:n ratkaisua asiassa ja jopa

¹⁵⁹ Koulun, 2012, s. 306

¹⁶⁰ Koulun, 2012, s. 292

¹⁶¹ Koulun, 2012, s. 117

¹⁶² Koulun, 2012, s. 113 ja Lappalainen & Vuorenperä, 2016

¹⁶³ Koulun, 2012, s. 84 ja 105

¹⁶⁴ ks. Koulun, 2012, s. 112-113

¹⁶⁵ Koulun, 2012, s. 116

¹⁶⁶ Lappalainen & Vuorenperä, 2016, jakso 4

¹⁶⁷ Koulun, 2012, s. 114

purkaa oman päätöksensä.¹⁶⁸

3.1. Kvalifikaatiosäännöt

3.1.1. Prosessuaalinen kvalifikaatio

Toimivaltakysymyksen ratkaisemisessa keskeistä on oikeussuhteen luonnehdinta joko yksityisoikeudelliseksi tai julkisoikeudelliseksi. Ainoastaan se seikka, että oikeussuhteen osapuolena on viranomainen, ei tuota toimivaltaa hallintotuomioistuimelle.¹⁶⁹ Koulu on jaotellut kvalifikaatiosäännöt prosessuaalisiin ja sisällöllisiin kvalifikaatiosääntöihin. Vakiintuneen prosessisäännön mukaan kantajan kanne kvalifikoi toimivallan.¹⁷⁰ Tätä tarkoittaa prosessuaalinen kvalifikaatio. Kantaja voi jossain määrin muotoilla kanteensa siten, että pääsee prosessaamaan haluamassaan tuomioistuimessa. Esimerkiksi vaatimus julkisen tuen takaisin maksamisesta voidaan esittää korvausvaatimuksena, joka ohjautuu yleiseen lainkäyttöön, tai perusteettoman edun palautusvaatimuksena, joka ratkaistaan hallintotuomioistuimessa.¹⁷¹ Vastakohtaisesti vastaajan mielipiteellä ei ole painoarvoa. Vastaja ei saa viedä tuomioistuimelta sille kantajan kanteen mukaan kuulunutta toimivaltaa, muuten vastaaja voisi loputtomiin torpata kantajan yritykset nostaa kanne. Toki vastaaja voi vastauksessaan tuoda esiin mielipiteensä toimivaltaisesta tuomioistuimesta.¹⁷² Jo Raimo Pekkanen on vuonna 1983 ilmestyneessä artikkelissaan katsonut, että prosessitien määrää kanneperuste. Jos vaaditaan julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvan velvollisuuden täyttämistä (eli luontoissuoritusta¹⁷³), kysymyksessä on Pekkasen mukaan hallintoriita. Jos taas vaaditaan korvausta sillä perusteella, että julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa on menetelty siten virheellisesti, että toiselle osapuolelle on syntynyt vahinkoa, vahingonkorvausta koskeva asia on käsiteltävä yleisessä tuomioistuimessa.¹⁷⁴

¹⁶⁸ Koulu, 2012, s. 112

¹⁶⁹ Koulu, 2012, s. 122

¹⁷⁰ Koulu, 2012, s. 130 ja Södergren, 2009, s. 414

¹⁷¹ Koulu, 2012, s. 133

¹⁷² Koulu, 2012, s. 131

¹⁷³ ks. Suviranta, 2012, s. 197

¹⁷⁴ Pekkanen, 1983, s. 1043-1044 Suvirannan mukaan kuitenkin myös luontoissuorituksen sijaan vaadittava kustannusten korvaus on hallintoriita-asia. Suviranta, 2012, s. 210

Koulun mukaan tuomioistuin viime kädessä kuitenkin päättää onko se toimivaltainen. Eli jos kantaja esittää kaksi vaihtoehtoista toimivaltaperustetta, tuomioistuin sulkee pois kanneperusteen, joka veisi siltä toimivallan.¹⁷⁵ Vaihtoehtoinen vaatimus, joka ei kuulu tuomioistuimen toimivaltaan, tulee tietenkin jättää tutkimatta.¹⁷⁶ Tuomioistuin voi Koulun mukaan *venyttää* toimivaltaansa, jotta se saisi toimivallan, kuten on tehty edellä käsitellyssä tapauksessa KHO 2008:38 (kaupungin vastuu katualueen kunnossapidosta).¹⁷⁷ Toimivaltakysymyksen ratkaiseminen perustui tapauksessa kantajan vaatimukseen prosessuaalisen kvalifikaatiosäännön mukaan. Södergrenin mukaan asialle olisi kuitenkin olemassa aina vain yksi ja oikea foorumi – asia on joko julkisoikeudellinen tai yksityisoikeudellinen, eli asianosainen ei voisi kanteen muotoilulla rajattomasti vaikuttaa toimivaltaisen tuomioistuimen valintaan.¹⁷⁸

3.1.2. Sisällöllinen kvalifikaatio

Prosessuaalisen kvalifikaation etuna on sen nopeus: asiaa ei tarvitse tutkia materiaalisesti. Joskus prosessuaaliset kvalifikaatiosäännöt eivät ole helposti sovellettavissa, jolloin on turvauduttava sisällölliseen kvalifikaatioon.¹⁷⁹ Sisällöllinen kvalifikaatio perustuu joko intressi- tai subjektiteoriaan.¹⁸⁰ Intressiteoriassa valinta tehdään sen pohjalta, onko kysymyksessä yksityinen vai julkinen intressi ja subjektiteoriassa sen perusteella, esiintyykö asianosainen julkisessa vai yksityisessä roolissa. Tällainen rajanveto on kuitenkin vaikeaa julkisen ja yksityisen sulautuessa. Sisällöllisen kvalifikaation perusedellytykset eli julkisen ja yksityisen välinen rajanveto ja julkisen alueen suppeus eivät enää päde.¹⁸¹

Intressi- ja subjektiteorioiden sijaan voidaan kiinnittää huomio myös niihin aineellisiin säädöksiin, jotka tulisivat noudatettaviksi mikäli juttu jossain vaiheessa ratkaistaan. Yksityisoikeudellista lainsäädäntöä sovelletaan yleisessä tuomioistuimessa ja

¹⁷⁵ Koulun, 2012, s. 133

¹⁷⁶ Södergren, 2009, s. 415

¹⁷⁷ Koulun, 2012, s. 133

¹⁷⁸ Södergren, 2009, s. 415

¹⁷⁹ Koulun, 2012, s. 134

¹⁸⁰ Koulun, 2012, s. 138

¹⁸¹ Koulun, 2012, s. 140

julkisoikeudellisia normeja hallintotuomioistuimessa.¹⁸² Tätä kutsutaan normatiiviseksi valinnaksi¹⁸³, joka sekään ei ole täysin ongelmaton. Normatiivista valintasääntöä noudattamalla juttua voidaan joutua tutkimaan materiaalisesti usein hyvinkin pitkälle ennen kuin toimivaltakysymykseen löydetään ratkaisu. Tähän kuluu aikaa ja resursseja. Toisekseen, vaikka oikeusjärjestyksessämme olisikin sääntö, jonka mukaan lainkäyttölinjat saisivat soveltaa vain omaa aineellista oikeuttaan, joudumme sen tosiasian eteen, että oikeusjärjestyksemme perusluokittelu yksityis- ja julkisoikeudellisiin säännöksiin ei enää päde. Mäenpää katsoo, että kun viranomainen soveltaa geneeristä lainsäädäntöä, “jota ei voida sijoittaa yksinomaan julkisoikeudelliseen tai yksityisoikeudelliseen lainsäädäntöön (esimerkiksi yksityisyyden suoja työelämässä, yhdenvertaisuus, tasa-arvo), tai sitä on muuten noudatettava päätöksenteossa, lähtökohtana soveltamisalaa määriteltäessä on perusteltua pitää oikeussuhteen perusluonnetta.”¹⁸⁴ Tämä palauttaa kvalifikaation takaisin intressi- ja subjektiteoriaan.

3.1.3. Kokonaisarvostelu

Koulun mukaan ylimmät tuomioistuimet eivät näytä aina noudattaneen edellä mainittuja sääntöjä, vaan ovat usein tukeutuneet jonkinlaiseen kokonaisvaltaiseen arviointiin, kuten tapauksessa KKO 2007:64.

Kuntainliitoksen yhteydessä kaupunginjohtaja A jäi varhennetulle vanhuuseläkkeelle ja hänelle maksettiin kertasuorituksena täyden eläkkeen ja varhennetun vanhuuseläkkeen välinen erotus. Järjestelystä oli sovittu kuntien yhdistymissopimuksessa ja päätös eläkekompensaation maksusta oli hyväksytty kaupunginhallituksessa. Yleinen tuomioistuin ei ollut toimivaltainen tutkimaan tuohon julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuneeseen suoritukseen nähden liitännäisiä viivästyskorkoa ja perimiskuluja koskevaa kannetta.

A oli vaatinut, että kaupunki veloitetaan suorittamaan hänelle maksamatonta

¹⁸² Mäkisen ja Luodon mukaan oikeussuhteen luonnon määrittäminen siihen sovellettavien substanssilakien mukaan. Esimerkiksi kunnan siirtäessä päivähoitotoimintaa yksityisen hoidettavaksi, kunnan ja palveluntuottajan oikeussuhdetta sääntelee päivähoitolaki. Päivähoitolaki on julkisoikeudellinen substanssilaki, jonka soveltamista tulee arvioida hallintolainkäytössä. (Mäkinen & Luoto, 2012, s. 1177).

¹⁸³ Koulu, 2012, s. 140

¹⁸⁴ Mäenpää, 2007, s. 182

viivästyskorkoa, koska kaupunki ei ollut maksanut sovittua eläkekompensaatiota laskussa mainittuna eräpäivänä. A lausui, että hänen saatavansa perustui yksityisoikeudelliseen sopimukseen, joka oli syntynyt kaupunginhallituksen hyväksytyä hänen esityksensä. Korkein oikeus katsoi kuitenkin, että kyseessä on julkisoikeudellinen suhde, ja että yleinen tuomioistuin ei ollut toimivaltainen tutkimaan tuohon julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuneeseen suoritukseen nähden liitännäisiä viivästyskorkoa ja perimiskuluja koskevaa kannetta. Korkein oikeus katsoo perustelujensa kohdassa 8, että A on kaupunginjohtajana ollut julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa kaupunkiin. A:n kaupunginhallitukselle tekemän, varhaiseläkkeelle jäämistä koskevan esityksen hyväksyminen on merkinnyt edellä mainitun kuntien välillä tehdyn yhdistymissopimuksen toimeenpanoa tältä osin. Yhdistymissopimuksesta säädetään kumotun kuntajakolain (1196/1997) 9 §:ssä. Sen mukaan kuntien tulee sopia hallinnon ja palvelujen järjestämisestä muutoksen kohteena olevalla alueella. Sopimukseen on liitettävä suunnitelma, miten kuntien palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseksi. Kunnanjohtajan asemasta säädetään lain 15 §:ssä.

A:lle maksettavaksi päätetyn suorituksen peruste on määritelty yhdistymissopimuksessa, jossa A:lle on turvattu mahdollisuus täyttää eläkettä vastaavaan varhaiseläkkeeseen. Kaupunginhallituksen päätös A:n eläkkeelle jäämistä koskeneen esityksen hyväksymisestä ei ole A:n väittämällä tavalla tarkoittanut sitä, että kaupungin ja A:n välille olisi syntynyt yksityisoikeudellinen sopimus A:lle hänen eläkkeensä täydentämiseksi maksettavasta suorituksesta.

Korkeimman oikeuden perustelujen mukaan liitännäisvaatimus eli korkovaatimus totta kai kuuluu käsiteltäväksi yhdessä päävaatimusten kanssa, mutta oikeussuhteen julkisoikeudellisuus jää Koulun mielestä vaille riittäviä perusteluja.¹⁸⁵ KKO on kuitenkin perustellut julkisoikeudellista suhdetta kolmella tavalla: kaupunginjohtaja on ollut kaupunkiin julkisoikeudellisessa virkasuhteessa, varhaiseläkkeelle jäämistä koskevan esityksen hyväksyminen on perustunut kuntien yhdistymissopimukseen, joka on julkisoikeudellinen sopimus ja josta säädetään julkisoikeudellisessa säädöksessä. Myös suorituksen peruste on perustunut tähän yhdistymissopimukseen. Ratkaisua voi verrata edellä käsiteltyyn ratkaisuun KHO 2008:38, jossa korvausvaatimuksen tulkintaa perusteettoman edun palautukseksi on perusteltu oikeussuhteen julkisoikeudellisuudella

¹⁸⁵ Koulun, 2012, s. 87

ja perustumisella julkisoikeudelliseen lainsäädäntöön.

3.1.4. Toimivaltaperusteiden tulkinnan sääntöjä

Koulun mukaan kokonaisarvostelu on kuitenkin altis vaikuttamismahdollisuuksille.¹⁸⁶ Koulun mukaan tuomioistuin voisi ratkaista toimivallan tarkoituksenmukaisuuden perusteella. Tarkoituksenmukaisuusharkintaa käytetään useimmissa maissa kansainvälisen toimivallan kohdalla (*forum conveniens* ja *forum non conveniens*).¹⁸⁷ Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa voitaisiin ottaa huomioon tuomioistuinten osaamisalue, asianosaisen oikeusturva ja tuomion viipymisen kustannukset. Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa joudutaan kuitenkin sovittamaan yhteen monta intressiä.

Koulun ehdottamia toimivaltaperusteiden tulkinnan pääsääntöjä olisivat kattavuus ja ennustettavuus. Kattavuussäännön mukaan negatiivista toimivaltakonfliktia ei saisi muodostua.¹⁸⁸ Lisäksi toimivallan täytyy olla ennustettavaa, koska jos asia jätetään tutkimatta, kantajan katsotaan yleisessä lainkäytössä automaattisesti hävinneen asian (OK 21:7.1). Kantaja joutuu tällöin korvaamaan vastaajalle aiheutuneet kustannukset. Hallintoprosessissa tätä vaaraa ei ole (HLL 74.3 §).¹⁸⁹

Tarkentavia toimivaltaperusteiden tulkinnan sääntöjä olisivat pirstomiskielto ja oikeuden saavutettavuus. Pirstomiskiellon mukaan yhtä ja samaa riitaa ei saisi hajottaa eri lainkäyttöelimiin. Tämä sääntö tarvitsisi kuitenkin laajentavaa toimivaltatulkintaa ja lainsäätäjän toimia sellaisen tuomioistuinjärjestelmän luomiseksi, joka pystyisi keskittämään riidat yhteen lainkäyttölinjaan.¹⁹⁰ Voidaan kuitenkin kysyä, onko pirstominen kuitenkaan ainoastaan paha asia huomioon ottaen tuomioistuinten eri osaamisalueet? Toinen tarkentava toimivallan tulkintasääntö olisi oikeuden saavutettavuus: onko yleisen tuomioistuinprosessin kalleus esteenä oikeuden saavutettavuudelle ja eikö hallintoprosessissa ole tällaista ongelmaa? Pitäisikö toimivaltaiseksi katsoa tuomioistuin, jossa prosessi on nopea ja helppo vai saadaanko

¹⁸⁶ Koulun, 2012, s. 135

¹⁸⁷ Koulun, 2012, s. 136

¹⁸⁸ Koulun, 2012, s. 172

¹⁸⁹ Koulun, 2012, s. 180

¹⁹⁰ Koulun, 2012, s. 187

oikeutta parhaiten tuomioistuimessa jossa riita on alun perin laitettu vireille?¹⁹¹

Laajentavia toimivaltasääntöjä olisivat muun muassa liitännäistoimivalta ja ennakkokysymystoimivalta. Pääasiassa toimivaltainen tuomioistuin voi ratkaista myös sellaisen liitännäisvaatimuksen, joka ei itsenäisenä kuuluisi sen toimivaltaan, esimerkkinä tapauksen KKO 2007:64 korkovaatimus.¹⁹² Liitännäiskysymystoimivalta on heikompi kuin ennakkokysymystoimivalta ja se edustaa poikkeusta, sillä liitännäiskysymystoimivaltaa ei tunneta yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön välillä.¹⁹³ Ennakkokysymystoimivaltaan taas liittyy kysymys siitä, mikä on luokiteltavissa esikysymykseksi ja mikä on erillinen asia.¹⁹⁴ Ennakkokysymystä on käsitelty jo edellä oikeusvoiman yhteydessä. Nykykatsannon mukaan yleinen tuomioistuin on toimivaltainen tutkimaan ennakko- tai esikysymyksenä sellaisen seikan, joka ei muuten kuuluisi sen toimivaltaan. Aineellisen oikeudenmenetyksen uhka ja tarpeettomat kustannukset perustelevat tuomioistuimen toimivallan laajentavaa tulkintaa.

Valinnaisia sääntöjä olisivat muun muassa riitapuolten tahto, jatkuvuussääntö ja oikeuden laatu. Riitapuolten tahto tarjoaisi helpon ratkaisun, mutta asiallinen forumsääntö on edelleen ehdoton.¹⁹⁵ Jatkuvuussäännön mukaan asiaa jo käsittelevä tuomioistuin tulisi tulkita toimivaltaiseksi, jos se on säädännällisissä rajoissa mahdollista, jolloin käsittelyyn käytetyt voimavarat eivät menisi hukkaan.¹⁹⁶ Tämä sääntö ei tosin saa tukea oikeuslähteistä.¹⁹⁷ Jos toimivaltasäännöksi asetetaan oikeuden laatu, voidaan kysyä, löytyykö paras laatu siitä tuomioistuimesta, joka on riidassa osaamisalueellaan? Muita kriteerejä oikeuden laadulle olisivat Koulun mukaan virallisperiaate, suullinen käsittely, kaksiasianosaissuhde, joustavuus, maallikkolähtöisyys ja sovittelumahdollisuus.¹⁹⁸

Södergren on asiallisen toimivaltajaon ylläpitämisen puolella. Toimivaltajako on loppujen lopuksi laissa asetettu, ja tuomioistuimet ovat vuosien saatossa erikoistuneet tutkimaan vain asialliseen toimivaltaansa kuuluvia asioita. Södergrenin tavoite on vain,

¹⁹¹ Koulun, 2012, s. 195-197

¹⁹² Koulun, 2012, s. 204

¹⁹³ Koulun, 2012, s. 207

¹⁹⁴ Koulun, 2012, s. 205

¹⁹⁵ Koulun, 2012, s. 225

¹⁹⁶ Koulun, 2012, s. 226

¹⁹⁷ Koulun, 2012, s. 289

¹⁹⁸ Koulun, 2012, s. 233

että asiat eivät jää toimivaltaepäselvyyksien takia tutkimatta. Tämän pitäisi olla mahdollista samalla kun pidetään yllä asiallista toimivaltajakoa.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Södergren, 2009, s. 30-31

4. HALLINTOSOPIMUS JA SEN RIKKOMISEEN PERUSTUVAN VAHINGONKORVAUSKANTEEN TUTKIMINEN

Hallinnollisessa sääntelyssä ja julkisoikeudellisen oikeussuhteen perustamisessa käytetään nykyisin usein sopimusmuotoa.²⁰⁰ Tällöin on kyse hallintosopimuksesta. Hallintosopimuksella tarkoitetaan hallintolain 3 §:n mukaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. HL 3 § 2 momentin mukaan hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee. HLL 69 § 1 momentin mukaan hallintosopimusta koskeva riita ratkaistaan hallintoriitana hallinto-oikeudessa.

Tämän tarkempia kriteerejä hallintosopimuksille ei ole hallintolaissa annettu. Lain esitöiden mukaan määritelmä kattaakin vain hallintolain soveltamisalan.²⁰¹ Tarkempi sääntely, kuten vahingonkorvauskysymykset, haluttiin jättää erityislainsäädännön varaan. Tarkoitus oli, että hallintolaista voitaisiin poiketa ainoastaan laintasoisin säännöksin.²⁰² Hallintopäätöstä ei voitaisi korvata hallintosopimuksella ilman nimenomaista säännöstä.²⁰³

Vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa hallintosopimusta on luonnehdittu siten, että hallintosopimus tehdään julkisoikeudellisesti velvoitettuna ja se perustaa julkisoikeudellisen suhteen.²⁰⁴ Hallintosopimusta käytetään esimerkiksi julkisen hallintotehtävän antamisessa yksityisille ja se on oltava korvattavissa hallintopäätöksellä.²⁰⁵

Kyseinen luonnehdinta on peräisin Saksan hallintolaista,

²⁰⁰ Mäenpää, 2007, s. 179

²⁰¹ HE 72/2002 vp. , s. 54

²⁰² HE 72/2002 vp. s. 35

²⁰³ HE 72/2002 vp. s. 54

²⁰⁴ Tarasti, 1939, s. 66-69 ja Rytkölä, 1950, s. 26-28 ja 31

²⁰⁵ Mäenpää, 2012, s. 61 ja Rytkölä, 1950, s. 26-28 ja 31

(Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG), jossa hallintosopimuksesta eli julkisoikeudellisesta sopimuksesta (öffentlich-rechtlicher Vertrag) säädetään paljon yksityiskohtaisemmin kuin Suomessa. Määritelmän lisäksi VwVfG:ssä säädetään muun muassa julkisoikeudellisen sopimuksen muodosta (§ 57), toimeenpanosta (§ 61 Abs. 1), menettelyyn sovellettavasta prosessilaista (§ 61 Abs. 2) ja mitättömyydestä (§ 59).²⁰⁶

Nämä ovat kuitenkin jo vanhoja määritelmiä eivätkä välttämättä sovi moderniin hallinto-oikeuteen. Esimerkiksi hallituksen esityksessä hallintolaiksi ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta painotetaan useammassakin kohtaa, että hallintosopimusta ei rinnastettaisi hallintopäätökseen.²⁰⁷ Olennaista on kuitenkin, että hallintosopimusta ei tarkastella vain sopimusoikeuden periaatteiden kautta.²⁰⁸ Hallintosopimukseen ja sen valmisteluun tulee HL 3 § 2 momentin mukaan soveltaa tiettyjä hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon takeita. Lisäksi sopimusmuoto antaa hallinnolle ainoastaan kvasyyksityisen statuksen, jolloin viranomaisen ei voi kokonaan luopua julkisesta asemastaan.²⁰⁹ Jo tältä kannalta hallintosopimuksista johtuville riidoille luontainen foorumi on hallinto-oikeus.

Hallintosopimuksen solmiminen kuuluu viranomaisen toimivaltaan. Käytännössä tämä edellyttää lakia, jonka perusteella sopimus voidaan solmia. Hallintolain säännös ei yksinään luo tällaista yleistä toimivaltaa, eikä hallintopäätöstä voi korvata hallintosopimuksella ilman nimenomaista säännöstä.²¹⁰ Kuntien ostopalveluihin toimivalta tulee kuntalain 9 §:stä sekä muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992, STVOL) 4 §:stä.²¹¹ Katson myös, että esimerkiksi perusopetuslain (628/1998) 7 § antaa kunnalle toimivallan tehdä sopimuksen peruskoulutuksesta yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa.

Viranomaiset voivat tehdä myös yksityisoikeudellisia sopimuksia, kuten edellisissä jaksossa on selvitetty. Aina ei ole selvää, onko viranomaisen ja yksityisen tahon

²⁰⁶ Mäkinen & Luoto, 2012, s. 1171 ja VwVfG, Teil IV. Pykälän 54 mukaan ”Julkisoikeudellinen oikeussuhde voidaan perustaa, muuttaa tai lakkauttaa sopimuksella (julkisoikeudellinen sopimus), mikäli lainsäädännöksestä ei muuta johdu. Erityisesti viranomaisen voi, hallintotoimen sijaan, tehdä julkisoikeudellisen sopimuksen sen kanssa, johon hän muutoin kohdistaisi hallintotoimen” (kirjoittajan suomennos)

²⁰⁷ HE 72/2002 vp. s. 2 ja s. 35

²⁰⁸ Mäkinen & Luoto, 2012, s. 1170-1171

²⁰⁹ Mäenpää, 2012, s. 62

²¹⁰ HE 72/2002 vp. s. 54

²¹¹ Mäkinen & Luoto, 2012, s. 1174

tekemä sopimus hallintosopimus vai yksityisoikeudellinen sopimus. Oikeussuhteen luonnehdinta ja tätä kautta toimivaltaisen tuomioistuimen valinta voi osoittautua yllättävän haasteelliseksi. Jokelan mukaan oikeussuhteen luonnetta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota muun muassa seuraaviin seikkoihin: onko kysymys lakimääräisestä sopimuksesta; korvaako kyseinen sopimus hallintopäätöksellä muuten tapahtuvan asian ratkaisun; miten kiinteästi sopimus liittyy julkisoikeudellisiin tehtäviin; joudutaanko jutussa soveltamaan julkisoikeudellisia normeja ja onko kyseinen sopimus perustanut asianosaisten välille julkisoikeudellisen oikeussuhteen?²¹²

Ongelmallista on myös se, että samaa sopimusta koskeva riita voi jakaantua arvioitavaksi kahdessa eri lainkäyttölinjassa riippuen siitä, onko kyse yksityis- vai julkisoikeudellisesta suhteesta. Esimerkiksi viranomaisen tekemien hankintapäätösten lainmukaisuutta arvioidaan pääosin hallintoprosessissa hankintalain (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)) mukaan, mutta hankintasopimuksesta itsestään aiheutuvat riidat käsitellään siviiliprosessissa.²¹³ Myös hallintosopimuksesta syntynyt riita ja siihen perustuva vahingonkorvausvaatimus ohjautuvat nykykäytännön mukaan eri lainkäyttölinjoille.²¹⁴ Pakkaa sekoittaa vielä sekin, että hallituksen esityksessä hallintolaiksi ja hallintolainkäyttölain muuttamiseksi sanotaan, että “hallintosopimukseen saattaa joskus sisältyä sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia aineksia. Esimerkiksi maankäyttösopimukseen voi liittyä yksityisoikeudellisia luovutustoimia.”²¹⁵

Tässä luvussa tutkin sitä, milloin on kyse hallintosopimuksesta ja milloin yksityisoikeudellisesta sopimuksesta – milloin riita ohjautuu hallinto-oikeuteen, milloin yleiseen tuomioistuimeen. Tutkimukseni pohjana käytän uusimpia korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisuja asiallisesta toimivallasta: KKO 2016:8, KKO 2013:19 ja KKO 2008:36 sekä KHO 2016:52. Tutkin, voidaanko ratkaisuista pelkistää sellainen oikeusohje, josta on apua muita samanlaisia tapauksia ratkaistaessa. Tarkastelen erityisesti sitä, millaisiin argumentteihin perusteluissa on nojaututtu, täyttävätkö ne avoimuuden vaatimuksen ja eroavatko perustelut esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa esitetyistä toimivallan tulkintasäännöistä, kuten

²¹² Jokela, 2016, 8.3.3.

²¹³ Mäenpää, 2007, s. 180 Ellei hankintasopimuksessa ole kyse julkisen hallintotehtävän siirrosta ja näin ollen hallintosopimuksesta, HE 72/2002 vp. s. 55

²¹⁴ KKO 2008:36

²¹⁵ HE 72/2002 vp. s. 54-55

pirstomiskiellosta ja oikeuden saavutettavuudesta.²¹⁶

Lähden liikkeelle hallintosopimuksen hallintolain mukaisista elementeistä, joita ovat julkisen hallintotehtävän hoitaminen (jakso 4.1.) ja liittymä julkisen vallan käyttöön (jakso 4.3.). Korkeimman oikeuden mukaan julkisen hallintotehtävän hoitamisesta on lisäksi erotettava tehtävään liittyvän palvelun tuottaminen (jakso 4.2.). Jaksossa 4.4. käsittelen hallintosopimuksen rikkomiseen perustuvan vahingonkorvauskanteen tutkimista.

4.1. Julkisen hallintotehtävän hoitaminen

Hallintosopimuksena pidetään sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. PL 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. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.” Hallintolain hyvän hallinnon takeita sovelletaan myös yksityisiin näiden hoitaessa julkista hallintotehtävää (HL 2.3 §).

Julkinen hallintotehtävä on perin täsmentymätön käsite. Perustuslain 124 §:ää koskevissa esitöissä julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan “verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpano sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä”. Määritelmän ulkopuolelle rajautuu lainkäyttöpäätösten antaminen ja oikeusnormien asettaminen.²¹⁷

Julkisen hallintotehtävän käsitettä on tutkinut Marietta Keravuori-Rusanen vuonna 2008 valmistuneessa väitöskirjassaan Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, jossa julkisen hallintotehtävän määritelmä kiinnittyy viime kädessä PL 124 §:n käsitteistöön.²¹⁸ Keravuori-Rusasen väitöskirjan ilmestymisen aikana julkisen hallintotehtävän käsite oli vielä varsin vakiintumaton eikä oikeuskäytäntöä tulkinnasta juuri ollut. Julkisen

²¹⁶ mm. Koulu, 2012, s. 172-288

²¹⁷ HE 1/1998 vp. s. 179. “Julkinen hallintotehtävä voi näin olla varsinainen hallintotehtävä, esimerkiksi päätösvallan käyttöä, tai kun kysymys on lakien toimeenpanosta tai yksityisten oikeuksista, eduista ja velvollisuuksista, myös palveluluonteinen julkinen hallintotehtävä.” (Mäkinen & Luoto, 2012, s. 1175)

²¹⁸ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 161

hallintotehtävän määrittelyssä lähtökohtana voidaan pitää erottelua muihin julkisiin tehtäviin.²¹⁹ Kaikki julkiset hallintotehtävät ovat julkisia tehtäviä, mutta kaikki julkiset tehtävät eivät ole julkisia hallintotehtäviä. “Hallintotehtävä kytkeytyy lakien välittömään toimeenpanoon ja yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon”. Juuri toimeenpanofunktio erottaa julkiset hallintotehtävät julkisista tehtävistä.²²⁰ Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluilla on selkeä yhteys lainsäädännön toimeenpanoon. PL 19 § 3 momentin mukaan “julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.” Tämä ei tosin tarkoita, että julkisyhteisön pitäisi ne itse järjestää. Niitä voidaan siirtää sopimuksin muille tahoille. Myös perusopetus, vaikka se ei ilmennä julkisille palveluille ominaista vapaaehtoisuutta, toteuttaa Keravuori-Rusasen mukaan hyvinvointivaltiollisia tarkoituksia.²²¹ PL 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. PL 16 §:n 2 momentissa säädetään “jokaiselle mahdollisuus saada kykyjensä ja tarpeidensa mukaan muutakin kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä”. Perusopetuksen sisältö tarkentuu perusopetuslaissa (628/1998).

Myös tehtävät, ”jotka täydentävät viranomaistoimintaa ja toteuttavat hallinnonalakohtaisia tavoitteita tai joihin muutoin sisältyy erityistä julkista intressiä”, esimerkiksi rekistereiden ylläpito, ja viranomaisvalvontaa täydentävät tehtävät, kuten selvitysten ja tietojen hankkiminen, ovat julkisia hallintotehtäviä.²²² Hallintoasiaan liittyviä käsittelytoimia ei tule pitää irrallisina julkisesta hallintotehtävästä. Näitä ovat esimerkiksi hakemusten vastaanottaminen ja henkilöllisyyden varmistaminen. Vain teknisluontoiset toimet kuten kopiointi ja arkistointi jäävät määritelmän ulkopuolelle.²²³

Julkista hallintotehtävää luonnehtii vahvasti oikeussuhteen epäsymmetrisyys: yksityiset henkilöt ja yhteisöt ovat riippuvaisia julkisesta palveluntuottajasta, vastaavaa palvelua ei ole saatavilla lainkaan tai kohtuuhintaisesti yksityiseltä sektorilta ja yksityisellä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa palvelun sisältöön. Lisäksi voidaan kiinnittää huomiota tehtävän yhteiskunnalliseen merkitykseen ja julkisoikeudelliseen luonteeseen.²²⁴ Sanomattakin lienee selvää, että kyseessä ei saa olla puhtaasti kaupallinen toiminta.

²¹⁹ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 166

²²⁰ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 167-168

²²¹ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 232-233

²²² Keravuori-Rusanen, 2008, s. 171

²²³ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 172-173

²²⁴ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 178-180

Hallintotehtävät voidaan jakaa palveluluonteisiin julkisiin hallintotehtäviin ja yleisiin infrastruktuuripalveluihin. Palveluluonteisiin julkisiin hallintotehtäviin luetaan perinteisesti tosiasiallinen ja suorittava hallintotoiminta ja yksilölliset hyvinvointipalvelut.²²⁵ Palveluluonteiset tehtävät muodostavat keskeisen ryhmän julkisista palvelutehtävistä, joita perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä hoitavat viranomaisten ohella yksityiset.²²⁶ Näitä ovat esimerkiksi edellä mainitut sosiaali- ja terveystalvet sekä opetus.

Yleinen infrastruktuuripalvelu taas on kaikkien käytettävissä oleva, asiakkaan henkilökohtaisista ominaisuuksista riippumaton, täysin maksuton tai selvästi alle omakustannehinnan tarjottava palvelu. Valtion vastuulle kuuluvia infrastruktuuripalveluja ovat yleisten teiden ja rautateiden suunnittelu, rakentaminen, ja ylläpito; kuntien vastuulla ovat vesihuolto, jätehuolto ja katujen kunnossapito.²²⁷ Infrastruktuurin tuottamisessa ja teknisessä ylläpidossa, kuten jätteiden kuljetuksessa ja katujen puhdistamisessa, taas ei ole kyse julkisista hallintotehtävistä. Kyse on suorittavasta hallinnosta, jossa ei tehdä hallintopäätöksiä eikä vaikuteta yksityisten oikeudelliseen asemaan, etuihin tai velvollisuuksiin.²²⁸ Yleiseen infrastruktuuriin kuuluvat myös hyvinvointipalvelut, mutta niiden erona yksilöllisesti tarjottaviin hyvinvointipalveluihin on palvelujen yleisyys ja jakeluluonne.²²⁹ Kollektiiviset infrastruktuuripalvelut ovat julkisia tehtäviä ja kuuluvat oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan alaan, mutta ne eivät ole julkisia hallintotehtäviä.²³⁰

Julkisina hallintotehtävinä voidaan pitää myös neuvonta- ja tiedonvälitystehtäviä (HL 8 §, hallintoasian hoitamiseen liittyvä neuvonta) ja “muita yhteiskunnallisia ja sosiaalisia tarpeita täydentäviä palveluita, jotka on nimenomaisesti säädetty julkisen vallan järjestämistä vastuun piiriin, mutta joilta puuttuu peruspalveluille ominainen turvaamisfunktio.” Näitä ovat esimerkiksi urheilu- ja vapaa-ajan palvelut ja kulttuuripalvelut kuten kirjastolain mukaiset kirjastopalvelut.²³¹

²²⁵ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 230-231

²²⁶ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 231-232

²²⁷ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 237

²²⁸ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 238

²²⁹ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 236

²³⁰ Mäkinen & Luoto, 2012, s. 1175. Keravuori-Rusanen puolestaan esittää valtiosääntöoikeudellisesti ratkaisevaksi kriteeriksi sitä, miten palvelujen tuotanto- ja ylläpitovastuu on lainsäädännössä järjestetty. (Keravuori-Rusanen, 2008, s. 238-239)

²³¹ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 240

Pohjoismaissa julkisten palvelujen piirteenä korostuvat palvelujen yleisyys, kollektiivisuus, yhteiskunnallinen tarve ja vähentymättömyys. EU:n oikeuskäytännössä julkisilla palvelutehtävillä on suhteellisen vakiintunut sisältö, mutta jäsenvaltiot voivat itse määrittellä mitä kansallisella tasolla pidetään julkisena palveluna tai palvelutehtävänä.²³² Näin ollen EUT:n oikeuskäytännöstä ei liene suurta apua käsitteen määrittelyyn.

Julkisen vallan järjestämisvastuun piiriin kuuluvan opetuksen antamista pidettiin pitkään niin sanottuna tosiasiallisena hallintotoimintana erotuksena varsinaisten hallintoasioiden käsittelystä, minkä vuoksi opetustehtävät jäivät aikaisemman hallintomenettelylain soveltamisalan ulkopuolelle. Tulkinta on kuitenkin muuttunut. Julkisen vallan vastuulla olevan opetustoimen ja koulutuksen antamisessa (PL 16 §) on kysymys PL 124 §:n mukaisesta julkisesta hallintotehtävästä. Opetustoimessa on kuitenkin syytä erottaa yhtäältä varsinainen opetustehtävä tosiasiallisena hallintotoimintana ja sen hoitamiseen välittömästi liittyvät julkista vallankäyttöä sisältävät tehtävät kuten päätökset oppilaaksi ottamisesta ja tutkintojen hyväksymisestä.²³³ Selvää lienee jo pitkään ollut, että sopimus perusopetuslain (628/1998) mukaisen peruskoulutuksen järjestämisestä on hallintosopimus.²³⁴ Seuraavassa tapauksessa on pohdittu onko ammattikorkeakouluopetuksen antaminen julkisen hallintotehtävän hoitamista.

KKO 2008:36 Kuntayhtymä ja osakeyhtiö olivat sopineet hallinnon ja kaupan alan ammattikorkeakouluopetuksen järjestämisestä yhtiön omistamassa kauppaoppilaitoksessa. Sopimuksen katsottiin olevan hallintolainkäyttölain 69 §:ssä tarkoitettu hallintosopimus. Sen oikeudettomaan päättämiseen perustuvan vahingonkorvauskanteen tutkiminen kuului yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. (Ään.)

Ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain (255/1995) nojalla valtioneuvosto oli 15.6.1995 myöntänyt Espoon-Vantaan teknillisen oppilaitoksen kuntayhtymälle (kuntayhtymä) toimiluvan ylläpitää Espoon-Vantaan teknillistä ammattikorkeakoulua. Myöhemmin toimilupaa muutettiin siten, että ammattikorkeakoulu voi sopia Kauppiaitten Kauppaoppilaitos Oy:n (kauppaoppilaitos) kanssa liiketalouden

²³² Keravuori-Rusanen, 2008, s. 231

²³³ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 236

²³⁴ Vaasan Hao 07/0401/3

ammattikorkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen järjestämisestä yhtiön omistamassa Kauppiaitten Kauppaoppilaitoksessa, nykyiseltä nimeltään Mercuria Business School. Tästä niin sanotusta sopimuskoulutuksesta oli mahdollista tehdä sopimus 1.8.1998 ja 31.7.2001 väliseksi ajaksi. Kuntayhtymä ja kauppaoppilaitos tekivät 10.6.1998 sopimuksen sopimuskoulutuksesta kyseiseksi kolmen vuoden määräajaksi.

3.12.1999 kuntayhtymä ja kauppaoppilaitos tekivät uuden sopimuksen, jossa oli sovittu hallinnon ja kaupan alan ammattikorkeakoulutuksen järjestämisestä nyt Mercuria Business Schooliksi nimetyssä kauppaoppilaitoksessa. Sopimus oli toistaiseksi voimassaoleva ja sen mukaan sopimuksen voimaantulo edellytti valtion viranomaisten hyväksynnän sopimuskoulutusjärjestelyn muuttamiseksi toistaiseksi voimassaolevaksi. Sopimukseen otettiin määräykset myös muun muassa yhden vuoden irtisanomisajasta, irtisanomisen voimaantulosta ja irtisanomistavasta. Sopimukseen sisältyneen oikeuspaikkalausekkeen mukaan kaikki sopimuksen pätevyyttä, tulkintaa ja soveltamista koskevat mahdolliset erimielisyydet, joista ei voida sopia, ratkaistaisiin Vantaan käräjäoikeudessa.

Opetusministeriö oli 21.1.2000 hyväksynyt järjestelyn ja tekemällään päätöksellä muuttanut ammattikorkeakoulun toimilupaa siten, että kauppaoppilaitos (Mercuria Business School) oli tullut ammattikorkeakoulun perustana olevaksi oppilaitokseksi 1.8.2001 lukien. 30.1.2004 opetusministeriö kuitenkin toimitti kuntayhtymälle selvityspyynnön, jossa ministeriö katsoi, että 24.4.1997 tehtyyn toimiluvan muuttamiseen perustuva sopimuskoulutus oli silloiseen lakiin perustunut väliaikaisjärjestely, jollaista uusi 1.8.2003 voimaan tullut ammattikorkeakoululaki (351/2003) ei enää sallinut. Lisäksi ministeriö totesi, että 21.1.2000 tehty toimiluvan muuttamispäätös, jolla Mercuria Business School oli tullut ammattikorkeakoulun perustana olevaksi oppilaitokseksi, oli perustunut kuntayhtymän hakemukseen, jonka mukaan sopimuskoulutus purettaisiin 1.8.2001. Lopuksi ministeriö ilmoitti kuntayhtymälle, että kauppaoppilaitoksen toiminta edelleen ammattikorkeakoulun sopimusoppilaitoksena on säännösten ja tehtyjen päätösten vastainen. Näin ollen kuntayhtymä siirsi hallinnon ja talouden opetuksen oman ammattikorkeakoulunsa ylläpidettäväksi.

Kauppaoppilaitos nosti Vantaan käräjäoikeudessa kaksi kannetta: vahvistuskanteen, jossa vaadittiin käräjäoikeutta vahvistamaan, että asianosaisten solmima sopimus sitoo osapuolia, sekä vahinkongorvauskanteen, jossa vaadittiin korvauksia sopimuksen

oikeudettoman irtisanomisen perusteella. Osapuolet olivat eri mieltä siitä, oliko sopimus ylipäänsä tullut voimaan ja kuinka kauan se oli ollut voimassa ennen irtisanomista.

Vahvistuskanteessaan kauppaoppilaitos katsoi, että asianosaisten 3.12.1999 solmima sopimus on tullut voimaan osapuolia sitovasti eikä ammattikorkeakoululaki (351/2003) ollut muuttanut sopimuksen sisältöä eikä vaikuttanut sen pätevyyteen tai sitovuuteen osapuolten välillä sekä ettei sopimusta ollut irtisanottu eikä irtisanominen voinut edes koskea vanhoja opiskelijoita.

Kauppaoppilaitos lausui kuntayhtymää vastaan ajamassaan toisessa kanteessaan, että kuntayhtymä oli päättänyt sopimuksen vastoin ehtoja ja että sopimuksen irtisanominen muodostaa sopimusrikkomuksen, jonka perusteella kauppaoppilaitoksella on oikeus vahingonkorvaukseen kauppaoppilaitoksen menetettyä opiskelijatuloja, ja kun tehdyt investoinnit ja Mercuria Business Schoolin brändin tunnetuksi tekemiseen käytetyt kustannukset olivat käyneet hyödyttömiksi.

Kuntayhtymä kiisti kanteet ja vaati niiden jättämistä tutkimatta. Toissijaisesti kuntayhtymä kiisti vaatimukset ja vaati niiden hylkäämistä. Kuntayhtymä katsoi, että kyse oli hallintosopimuksesta, jonka tutkiminen kuului HLL 69 §:n mukaan hallintotuomioistuimelle. Yleisellä tuomioistuimella ei ollut toimivaltaa tutkia asiaa. Sopimukseen sisältyvä ehto oikeuspaikasta oli vailla merkitystä, sillä tuomioistuinten oikeusasteellista ja asiallista toimivaltaa koskevat oikeuspaikkasäännökset ovat ehdottomia.

Käräjäoikeus jätti vahvistuskanteen tutkimatta, sillä hallintosopimuksesta syntyneen riidan tutkiminen kuului hallinto-oikeuden toimivaltaan. Kanteessa oli vaadittu myös kanteiden tutkimista yhdessä. Oikeudenkäymiskaaren 18 luvussa on säädetty edellytyksistä, joiden vallitessa samaa vastaajaa vastaan samanaikaisesti nostetut kanteet voidaan käsitellä samassa oikeudenkäynnissä. Kyseisen luvun 7 §:n 1 momentissa kuitenkin edellytetään, että tuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään yhdistettävät kanteet. Käräjäoikeus ei näin ollen voinut tutkia vahvistuskannetta puuttuvan toimivallan takia, vaikka se olisi ollut toimivaltainen tutkimaan vahingonkorvauskanteen.

Vahingonkorvauskanteen osalta käräjäoikeus totesi, että “muuhun kuin sopimukseen perustuvan vahingonkorvausvaatimuksen tutkiminen kuului lähtökohtaisesti yleisen tuomioistuimen toimivaltaan riippumatta siitä, oliko perustana yksityisoikeudellinen vai julkisoikeudellinen korvausvastuu. Epäselvempää oli, kuuluiko julkisoikeudelliseen

sopimukseen perustuvan vahingonkorvausvaatimuksen tutkiminen yleisen tuomioistuimen toimivaltaan.” Tässä tapauksessa korvausvaatimukset oli kokonaisuudessaan perustettu kyseessä olevaan hallintosopimukseen, jolloin olisi johdonmukaista, että ne voitaisiin tutkia hallintoriidan yhteydessä. Opiskelijatulojen menetystä koskeva korvaus oli ainakin lähellä luontoissuorituksen sijaisuuritusta, ja säännönmukaisesti tällaisia korvausvaatimuksia tutkitaan hallintotuomioistuimissa. Myös tietotekniikkakustannuksista ja Mercuria Business School -brändin menetyksestä vaadittujen korvausten perusteena oli väitetty hallintosopimuksen rikkominen. Käräjäoikeus katsoi, että hallintolainkäyttölain 69 §:n sanamuoto ei estänyt vahingonkorvausvaatimusten tutkimista hallintotuomioistuimessa ja jätti kanteen käräjäoikeuden toimivaltaan kuulumattomana tutkimatta.

Kauppaoppilaitos valitti hovioikeuteen. Sopimuksen päättyminen oli tässä vaiheessa jo riidatonta ja hovioikeudessa oli vahvistuskanteen osalta kyse enää vahingonkorvauksen perusteista, jotka hovioikeus otti esikysymyksenä käsiteltäväksi yhdessä korvausvaatimusten kanssa. Hovioikeus katsoi, että se oli joka tapauksessa velvollinen itsenäisesti tutkimaan sen tutkittaviksi kuuluviin vaatimuksiin liittyvät ennako- tai esikysymykset, vaikka ennako- tai esikysymykset erillisinä asioina kuuluisivatkin toisen tuomioistuimen tai viranomaisen toimivaltaan.

Hovioikeus totesi vahvistuskanteen osalta, että sopimus, jolla kuntayhtymä oli sopinut ammattikorkeakouluopetuksen antamisesta kauppaoppilaitoksen toimesta, ei perusteiltaan koskenut julkisoikeudellisia oikeussuhteita vaan oli lähinnä verrattavissa yksityisoikeudelliseen hankintasopimukseen. Hovioikeus katsoi, että “kunnille taikka kuntayhtymille ei ole ammattikorkeakoululaissa taikka muuallakaan asetettu velvoitetta ylläpitää ammattikorkeakouluja. Ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain (255/1995), joka oli voimassa 31.12.2003 saakka, 4 §:n mukaan samoin kuin 1.1.2004 voimaan tulleen ammattikorkeakoululain (351/2003) 6 §:n mukaan valtioneuvosto voi myöntää kunnalle tai kuntayhtymälle taikka rekisteröidylle suomalaiselle yhteisölle tai säätiölle ammattikorkeakoulun toimiluvan.” Tilanne on hovioikeuden mukaan eronnut merkittävästi peruskoulua korvaavaa koulua koskevasta tapauksesta KKO 1992:177, jossa oli kysymys kunnalle lakisääteisesti kuuluvista tehtävistä, kun taas ammattikorkeakoulujen ylläpito ei ole kunnalle kuuluva velvoite. Hovioikeus perusteli ratkaisuaan myös sillä, että vaikka joku toiminta edellytti toimilupaa, “ei kysymys välttämättä ole julkisoikeudellisista oikeussuhteista tai siitä että tällaiseen toimintaan liittyvät sopimukset olisivat hallintolainkäyttölain 69 §:n tarkoittamia

hallintosopimuksia.” Vaikka ammattikorkeakouluopetuksen sisällöstä ja siitä annettavista tutkinnoista säädetäänkin asetuksella, ei opetustoimintaan sinänsä liity julkisen vallan käyttöä lukuun ottamatta opinto-oikeuden myöntämistä ja tutkintotodistuksen antamista.

Näin ollen kyse oli yksityisoikeudellisesta sopimuksesta, jonka voimassaoloon ja tulkintaan liittyvät kysymykset kuuluivat yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. Tästä syystä myös vahingonkorvausvaatimukset tuli käsitellä yleisessä tuomioistuimessa. Käräjäoikeuden ei olisi tullut jättää vahingonkorvausvaatimuksia tutkimatta. Hovioikeus kumosi molemmat päätökset ja palautti asian käräjäoikeuteen.

Kuntayhtymälle myönnettiin valituslupa molemmissa jutuissa. Valituksissaan kuntayhtymä vaati hovioikeuden päätösten kumoamista ja käräjäoikeuden päätösten pysyttämistä. Kuntayhtymä pyysi, että valitukset molemmissa jutuissa käsitellään ja ratkaistaan yhtenä kokonaisuutena. Kuntayhtymä katsoi, että kuntayhtymän ja kauppaoppilaitoksen välinen sopimus oli hallintosopimus, minkä vuoksi kanteissa oli kyse hallintoriita-asiasta, joka kuului hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Siinä missä hovioikeus oli tulkinnut ammattikorkeakouluopetuksen antamista kunnalle täysin vapaaehtoisena tehtävänä, korkein oikeus taas lähti tutkimaan sopimuksen luonnetta seuraavasti: Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan velvollisuutena on turvata jokaisen mahdollisuus saada kykyjensä mukaan muutakin kuin perusopetusta. (Perustelujen kohta 5) Ammattikorkeakoululain (351/2003) mukaan ammattikorkeakoulut ovat osa korkeakoulujärjestelmää ja ne kuuluvat opetusministeriön hallinnonalaan, mikä tarkoittaa, että ministeriöllä on toimintaa koskeva hallinnollinen ohjaus- ja valvontaoikeus. (Kohta 6.) Lain mukaan valtioneuvosto voi antaa kunnalle, kuntayhtymälle tai yksityiselle säätiölle toimiluvan koulutuksen järjestämisestä ja ammattikorkeakoulun ylläpitämisestä varten. (Kohta 7) Kuntayhtymän ja kauppaoppilaitoksen sopimus perustui tällaiseen valtioneuvoston myöntämään toimilupaan. Näin ollen korkein oikeus katsoi, että sopimuksella oli järjestetty julkisen hallintotehtävän hoitaminen ja sen toisena osapuolena oleva kuntayhtymä toimi sopijapuolena opetushallinnon alan julkisyhteisönä eikä yksityisoikeudellisena yhteisönä. Sopimus katsottiin siis hallintosopimukseksi, jonka sisältöä ja tulkintaa koskevat riidat tulee ratkaista hallintotuomioistuimessa. Käräjäoikeudella ei ollut toimivaltaa tutkia vahvistuskannetta. Sopimuksen rikkomisesta johtuva vahingonkorvauskanne oli korkeimman oikeuden mukaan kuitenkin tutkittava yleisessä alioikeudessa.

Yhteenveto: Korkein oikeus katsoi siis, että kuntayhtymän ja kauppaoppilaitoksen tekemä sopimus ammattikorkeakoulutuksen järjestämisestä oli hallintosopimus, josta syntyneet riidat kuuluvat hallintotuomioistuimen toimivaltaan hallintolain 69 § 1 momentin nojalla. Hovioikeus oli perustanut kieltävän kantansa siihen, että ammattikorkeakouluopetuksen järjestäminen ei ole kunnalle lakisääteisesti kuuluva velvollisuus ja että kyse olisi näin ollen yksityisoikeudellisesta sopimuksesta. Korkein oikeus perusteli kantaansa sillä, että ammattikorkeakouluopetus on julkisen vallan järjestämää ja lakisääteistä, vaikkakaan ei pakollista, ja se perustuu perustuslain mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti muutakin kuin perusopetusta. (Kohta 5) Julkisella vallalla, eli opetusministeriöllä, on lisäksi toimintaa koskeva hallinnollinen ohjaus- ja valvontaoikeus. (Kohta 6) Sopimuksen edellytyksenä on ollut valtioneuvoston myöntämä toimilupa ja sillä on järjestetty *julkisen hallintotehtävän hoitaminen* hallintolain 3 § 1 momentin määritelmän mukaisesti.

Tulkinta, jonka mukaan yksityisen antama ammattikorkeakouluopetus on julkinen hallintotehtävä, on varsin perusteltu, varsinkin kun otetaan huomioon PL 16 §:n 2 momentti ja PL 123 § 2 momentissa tunnustettu yksityisten oppilaitosten asema osana julkisen vallan järjestämisvastuulle kuuluvaa koulutusjärjestelmää. Myös Keravuori-Rusanen on sitä mieltä että perusopetuksenkin jälkeinen opetus on julkinen hallintotehtävä. Hallintotehtävän yksityiskohtainen sisältö muodostuu perustuslain ja tavallisen lain, tässä tapauksessa ammattikorkeakoululain, muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Sille, että opetusta antaa yksityinen taho, ei voida antaa ratkaisevaa merkitystä. Sitä, pidetäänkö oikeussuhdetta julkisoikeudellisena vai yksityisoikeudellisena, tulee arvioida tehtäväperusteisesti, ei organisatorisesti.²³⁵ Kunta voi antaa opetuksen järjestämisen yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai säätiölle edellyttäen, että tällä on toimilupa, jonka yleisenä edellytyksenä on, että yksityinen oppilaitos on koulutustarpeen vaatima ja täyttää opetuksen järjestämiselle asetetut laatuvaatimukset.²³⁶

²³⁵ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 158

²³⁶ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 234

4.2. Tehtävään liittyvän palvelun tuottaminen

Kuten jaksossa 4.1. on jo todettu, yksilölliset hyvinvointipalvelut ovat julkisia hallintotehtäviä. On katsottu, että esimerkiksi sairaanhoitoon, opetukseen tai sosiaalipalveluun liittyvä oikeussuhde on luonteeltaan ensisijaisesti julkisoikeudellinen, kun palvelun tuottaja on julkisyhteisö.²³⁷ Julkisyhteisö voi kuitenkin ostaa näihin julkisiin tehtäviin liittyviä palveluja ulkopuolisilta, jolloin kyseessä on yksityisoikeudellinen sopimus. Kysymystä siitä, mikä on julkinen tehtävä ja mikä tehtävään liittyvän palvelun tuottamista, on käsitelty ratkaisussa KKO 2013:19.

Kaupunki ja yhtiö olivat solmineet ostopalvelusopimuksen tähystystutkimusten suorittamisesta kaupungin terveyskeskuksessa. Yhtiö vaati kaupunkia vastaan ajamassaan kanteessa, että kaupunki velvoitetaan suorittamaan yhtiölle vahingonkorvausta sopimuksen irtisanomisaikana aiheutuneesta tulojen menetyksestä. Sopimus ei sisältönsä perusteella liittynyt julkisen vallan käyttöön eikä sen kohteena ollut julkisen hallintotehtävän hoitaminen, vaan kysymyksessä oli palvelun hankinta, jonka kunta oli tehnyt osana sille kuuluvaa terveydenhuollon järjestämistä. Kysymyksessä ei siten ollut hallintosopimus. Sopimusta koskevan riidan käsittely kuului yleisen tuomioistuimen toimivaltaan.

Hyvinkään kaupunki ja yhtiö olivat 19.12.1996 tehneet sopimuksen tähystystutkimusten suorittamisesta kaupungin terveyskeskuksen tiloissa. Sopimusehtojen mukaan terveydenhuollon johtaja päätti toiminnan laajuudesta. Sopimus oli voimassa toistaiseksi ja sen irtisanomisaika oli kuusi kuukautta. Sopimuksessa oli määritelty tutkimusten hinnat ja ne toiminnot, jotka kuuluivat terveyskeskuksen suoritettaviksi. Sopimuksessa oli sovittu, että endoskopisti voi ohjata potilaita vastaanotolta erikoissairaanhoidon tai terveyskeskuksen hoitoon. Kaupungin perusturvalautakunta päätti kuitenkin 17.11.2005 järjestää tähystyspalvelut terveyskeskuksen omana työnä. Kaupunki irtisanoi sopimuksen 14.3.2016 siten, että sopimus päättyi 1.10.2006.

Yhtiö vaati kanteessaan Hyvinkään käräjäoikeudelle kaupungin velvoittamista suorittamaan yhtiölle vahingonkorvausta ostopalvelusopimuksen irtisanomisaikana yhtiölle aiheutuneista tulojen menetyksistä. Yhtiön mukaan kaupunki oli irtisanomisen jälkeen tilannut ostopalvelusopimuksen piiriin kuuluvia tutkimuksia huomattavasti vähemmän kuin keskimäärin sopimuksen voimassaoloaikana. Tilausten vähenemiseen

²³⁷ Mäenpää, 2007, s. 161

ei ollut sopimukseen perustuvaa syytä. Kaupunki kiisti yhtiön korvausvaatimuksen sekä perusteeltaan että määrältään. Käräjäoikeus totesi, ettei asiassa ollut osoitettu, että yhtiöllä olisi ollut sopimuksen mukaan sen irtisanomisaikana oikeutta toimittaa palveluita kaupungille tai kaupungilla velvollisuutta ostaa niitä yhtiöltä. Käräjäoikeus hylkäsi kanteen.

Yhtiö valitti hovioikeuteen. Hovioikeus katsoi, ettei sopimusehtoja tullut tulkita kaupungin vaatimalla tavalla siten, että kaupunki voisi toiminnan laajuutta koskevan päätösvallan nojalla tilata ostopalveluja irtisanomisaikana olennaisesti vähemmän kuin sopimuksen voimassa ollessa. Yhtiön oli tullut saada hyväkseen sopimuksen mukainen irtisanomisaika. Hovioikeus kumosi käräjäoikeuden tuomion ja palautti asian käräjäoikeuteen.

Hyvinkään kaupunki valitti korkeimpaan oikeuteen. Kaupungille myönnettiin valituslupa siltä osin kuin asiassa oli kysymys siitä, kuuluiko kaupungin ja yhtiön väliseen ostopalvelusopimukseen perustuneen korvausvaatimuksen tutkiminen yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. Muilta osin valitusluvan myöntäminen jätettiin valituksen käsittelyn yhteydessä ratkaistavaksi. Tässä tapauksessa arvioitavana oli ensinnäkin kysymys siitä, pidettiinkö kaupungin ja yhtiön välistä sopimusta hallintosopimuksena vai yksityisoikeudellisena sopimuksena. Mikäli sopimus katsottaisiin hallintosopimukseksi, arvioitavaksi tulisi vielä se, voitiinko yhtiön vahingonkorvauskanne tutkia yleisessä tuomioistuimessa. Korkein oikeus viittaa tässä ratkaisuunsa KKO 2008:36. Kaupunki katsoi valituksessaan, että sen ja yhtiön välinen sopimus oli hallintosopimus, jota koskevat erimielisyydet on ratkaistava hallinto-oikeudessa.

Jako yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäviin riita-asioihin ja hallinto-oikeuksissa käsiteltäviin hallintoriita-asioihin määräytyy sen mukaan onko kyseessä yksityis- vai julkisoikeudellinen oikeussuhde. HLL 69 § 1 momentin mukaan julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuva velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan, samoin kuin hallintosopimusta koskevan riidan käsittelee hallintoriita-asiana hallinto-oikeus. Myös hallintolain 66 §:n mukaan hallintosopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Jaotteluperuste ei aina ole selväpiirteinen. KKO:n mukaan on kiistatonta, että julkisyhteisö voi olla osapuolena yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa. Näitä riitoja ei voi käsitellä hallintotuomioistuimessa pelkästään julkisyhteisön osapuoliaseman takia. (Korkeimman oikeuden perustelujen kohta 6.)

Terveysthuolto kuuluu kaupungin järjestämisvastuulle. Nykyisen, vuonna 2016 voimaan tulleen kuntalain 8 § 1 momentin mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Kuntalain 9 § 1 momentin mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Pykälän 3 momentin mukaan kunnan tai kuntayhtymän hankkiessa laissa säädetyt palveluja muulta palvelujen tuottajalta sillä säilyy 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu järjestämisvastuu. Tämän lisäksi palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy sen mukaan, mitä tässä laissa tai muualla säädetään, sekä mitä kunta tai kuntayhtymä ja palvelujen tuottaja sopivat.²³⁸

Terveysthuollon osalta asiaa täsmennetään laissa sosiaali- ja terveysthuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää tähän alaan kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse (1 kohta) tai järjestämällä toiminnan sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa tai olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä (2 ja 3 kohta) taikka hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta (4 kohta). Tehtävät voidaan myös järjestää palvelunkäyttäjälle annettavin palveluseleillä (5 kohta). Ostopalvelusopimuksessa kunta itse sopii valitsemansa palveluiden tuottajan kanssa toimintaa koskevista ehdoista ja kustannusten korvaamisesta. Kunta on tällöinkin palveluiden järjestäjän asemassa.²³⁹

Hallintolain 2 § 3 mom mukaan hallintolakia sovelletaan yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Lain esitöissä mainitaan esimerkiksi teknisiä tarkastustehtäviä hoitavat tarkastuslaitokset, lakisääteiset työeläke-, tapaturma- ja potilasvahinkovakuutusasioiden hoitaminen ja postilähetysten toimittaminen. Hallituksen esityksessä on mainittu, että opetus ja terveysthuoltoon liittyviä tehtäviä on siirretty yksityisten hoidettavaksi.²⁴⁰

Korkein oikeus toteaa, että tuomioistuimen toimivallan määräytymisen kannalta on olennaista, liittyykö julkisyhteisön tekemä sopimus julkisen vallan käyttöön vai onko sopimuksen kohteena julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Huomiota voidaan tässä

²³⁸ KKO:n ratkaisussa viitataan vanhan kuntalain (365/1995) 2 § 3 momenttiin, jonka mukaan kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

²³⁹ HE 74/2003 vp s. 4-5

²⁴⁰ HE 72/2002

tapauksessa kiinnittää myös julkisia hankintoja koskevaan EU-lainsäädäntöön. Arvioitaessa sopimuksen liittymistä julkisen vallan käyttöön on KKO:n mukaan otettava huomioon kilpailuttamisvelvollisuutta koskevat säännökset. Kilpailuttamisvelvoite ei koske julkisia tehtäviä (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 9 § 1 mom 8 k.). Mikäli sopimuksen kohteena on toiminto, joka kuuluu kilpailulainsäädännön soveltamisalaan, jää sopimus julkisen vallan käyttöön liittyvien hallintosopimusten piirin ulkopuolelle, ellei tästä ole erikseen säädetty. (Kohta 15)

Perustelujen kohdassa 16 todetaan, että julkisen vallan käyttöä koskevaa rajausta on tulkittava tässä yhteydessä suppeasti. Sen katsotaan koskevan EU-oikeuden mukaan vain sitä, mikä on ehdottoman välttämätöntä niiden etujen turvaamiseksi, joita jäsenvaltiot voivat tällaisen rajoituksen nojalla suojella. “Näin ollen poikkeuksen soveltamisalaan eivät kuulu julkisen vallan käyttöön nähden avustavat tai valmistavat toiminnot taikka toiminnot, joiden harjoittamiseen liittyy säännöllinen ja kiinteäkin yhteydenpito hallintoviranomaisiin tai näiden toiminnassa avustaminen, pakollisestikin, mutta joissa ei kuitenkaan puututa mainittujen viranomaisten harkintavaltaan eikä päätöksiin, eivätkä myöskään toiminnot, jotka eivät sisällä päätösvallan, voimakeinojen tai pakkokeinojen käyttöä.” Näin ollen KKO katsoo, että kunnan palveluhankintoja koskevat sopimukset eivät liity julkisen vallan käyttöön siten, että näitä sopimuksia voitaisiin vain tällä perusteella pitää hallintosopimuksina.

Onko sopimuksen kohteena sitten julkisen hallintotehtävän hoitaminen? Perustuslaki rajoittaa julkisen hallintotehtävän antamista muille kuin viranomaisille. Kunnan tekemiä sopimuksia arvioitaessa on kuitenkin erotettava toisistaan tehtävän antaminen toiselle ja toisaalta tehtävän toimeenpanoa koskevat järjestelyt. (Kohta 19) Perustuslain esitöistä käy ilmi, että julkisia hallintotehtäviä voivat olla myös julkisten palveluiden tuottamiseen liittyvät tehtävät.²⁴¹

Edellä jaksossa 4.1. on todettu, että julkinen hallintotehtävä viittaa toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä, ja että julkisiin hallintotehtäviin liittyy usein oikeus käyttää julkista valtaa eli hallintopäätösten tekemistä sekä asian ratkaisemista välittömästi palvelevia valmistelu- ja täytäntöönpanotoimia.²⁴² Julkisella hallintotehtävällä on lakeja

²⁴¹ HE 1/1998 vp s. 179

²⁴² HE 72/2002 vp, s. 48

toimeenpaneva funktio. Esimerkkeinä julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevista hallintosopimuksista mainitaan hallituksen esityksessä muun muassa ajoneuvojen rekisteröinti- ja katsastustoimintaa koskevat sopimukset sekä kuntien ja palvelujen tuottajien väliset ostopalvelusopimukset sosiaali-, terveys- ja kouluhallinnon aloilla.²⁴³

Korkeimman oikeuden mukaan on selvää, että kunnan palveluiden järjestämisessä esimerkiksi terveydenhuollon alalla on kysymys kunnan vastuulla olevan julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Kunnalla on vaihtoehtoja sen suhteen, missä määrin terveydenhuollon järjestämisvastuuta hoidetaan kunnan omin voimin ja missä määrin palveluja ostetaan yksityisiltä. Kunnan toiminnassa esiintyy kuitenkin monia sellaisia sopimusjärjestelyjä, joissa ei ole kysymys itse julkisen hallintotehtävän antamisesta toiselle, vaan ainoastaan kunnan vastuulla olevan tehtävän toimeenpanoon liittyvien hyödykkeiden tai palvelujen hankinnasta ulkopuolisilta tahoilta. Kunnan tekemiä sopimuksia ei siten voida pitää hallintosopimuksina yksin sillä perusteella, että sopimuksen tekeminen perustuu tai liittyy toimiin, joilla kunta järjestää hoidettavinaan olevia julkisia tehtäviä, vaan sopimuksen oikeudellinen luonne riippuu KKO:n mukaan sen sisällöstä. (Kohta 23)

Tässä tapauksessa ei KKO:n mukaan ollut merkityksellistä minkälaiseen menettelyyn kaupungin ja yhtiön välinen sopimus oli perustunut. Silloin kun kysymys on tyypiltään kilpailutuksen alaisista palveluista, joista kunta tekee sopimuksia hankkiakseen markkinoilta terveydenhuoltoon liittyviä palveluja, ei ole perusteita luonnehtia näin syntyviä sopimuksia hallintosopimuksiksi, sillä ne eivät sisällöltään liity julkisen vallan käyttöön. Kyseessä olevan sopimuksen kohteena ei myöskään ole ollut julkisen hallintotehtävän hoitaminen, sillä vastuu palvelujen järjestämisestä ja sisällöstä on jäänyt kunnalle.

Yhteenveto: Korkein oikeus katsoi, ettei kaupungin ja yhtiön välistä palveluhankintasopimusta ollut perusteltua pitää hallintosopimuksena, vaan että kysymys on ollut yksityisoikeudellisesta sopimuksesta. Yhtiön vahingonkorvauskanne perustui tämän sopimuksen rikkomiseen. Yleinen tuomioistuin oli näin ollen toimivaltainen tutkimaan kanteen. Valituslupaa ei myönnetty enemmälti. Sopimus ei liittynyt julkisen vallan käyttämiseen eikä sillä ollut siirretty julkisen hallintotehtävän hoitamista. Kunta oli ainoastaan hankkinut yhtiöltä palvelun kunnalle kuuluvan terveydenhuollon järjestämisvastuun hoitamiseksi. Sopimus koski tähytystutkimusten

²⁴³ HE 72/2002 vp, s. 50

suorittamista Hyvinkään terveyskeskuksessa ja siten vain kapeaa osaa terveydenhuollon hallinnonalaan kuuluvista toiminnoista. Terveyskeskuksella oli valta päättää tutkimusten ajankohdista ja toiminnan laajuudesta. Kysymys oli siten terveyskeskuksen toiminnan avuksi hankitusta tutkimustoiminnasta, johon ei sisällynyt itsenäistä hallinnollista päätösvaltaa eikä muutoinkaan julkisen vallan käyttöä. Sopimuksen mukaan endoskopisti saattoi tosin ohjata potilaita vastaanotolta erikoissairaanhoidon ja terveyskeskuksen hoitoon, mutta tällaista potilaiden jatkohoitoon ohjausta koskeva päätösvalta perustui korkeimman oikeuden mukaan ensisijaisesti terveydenhuollollisiin näkökohtiin.²⁴⁴

Eija Mäkinen ja Ilpo Luoto ovat tutkineet kuntien tekemiä sopimuksia vuonna 2012 ilmestyneessä artikkelissaan Miten tässä nyt näin kävi – eikö kuntien ostopalvelusopimuksista syntyneitä riitoja ratkaistakaan hallintoriitoina? He ovat liittäneet hallinnon sopimustoiminnan perustuslaillisiin ulottuvuuksiin. Kirjoittajat korostavat sitä, että sopimussuhdetta määrittävät julkisoikeudellisten niin sanottujen substanssilakien tasovaatimukset, perusoikeudet ja julkisen vallan vastuu perusoikeuksien turvaamisesta. He katsovat, että nämä erityislait asettavat myös tasovaatimuksia ja rajoja järjestettävälle palvelulle. Nämä vaatimukset tulevat osaksi kunnan ja palvelun tuottajan välistä oikeussuhdetta ainakin ostopalvelusopimuksen ehtojen kautta.²⁴⁵ Rajanvedossa yksityisoikeudellisen sopimuksen ja hallintosopimuksen olennaista on se, miten kiinteä yhteys palvelulla on lainsäädännön toimeenpanoon ja julkisen vallan velvoitteisiin.²⁴⁶ Huomiota pitäisi kiinnittää myös siihen, että sopimus saattaa julkisen vallan velvoitteiden vuoksi koskea myös muita kuin sopijapuolia, etupäässä palvelujen käyttäjiä. Kun lakisääteisiä tehtäviä hoidetaan ostopalveluja käyttämällä, näitä tehtäviä hoitaviin yksityisiin sovelletaan hallintolakia (HL 2.3 §). Mäkinen ja Luodon mielestä on siten loogista, että julkisen hallintotehtävän

²⁴⁴ ks. Myös Vaasan HAO 11/0046/3, jossa oli kysymys ostoliikennettä koskevan kaupungin ja liikennöitsijän välisen sopimusriidan ratkaisusta. Kaupungin sivistystoimen talouspäällikkö oli päätöksellään purkanut kaupungin ja liikennöitsijän välillä allekirjoitetun koululaiskuljetuksia koskevan ostoliikennesopimuksen. Hakemuksessaan hallinto-oikeudelle liikennöitsijä vaati hallintoriitamenettelyssä vahvistettavaksi, ettei oikeudellisia edellytyksiä ostoliikennesopimuksen purkamiselle ollut. Hallinto-oikeus ei tutkinut hakemusta. Hallinto-oikeuden mukaan kaupungin ja liikennöitsijän välinen ostoliikennesopimus ei ollut hallintolain 3 §:n 1 momentissa säädetty hallintosopimus, vaan yksityisoikeudellinen sopimus, jota koskevat riidat voitiin saattaa käräjäoikeuden ratkaistaviksi.

²⁴⁵ Mäkinen & Luoto, 2012, s. 1177

²⁴⁶ Mäkinen & Luoto, 2012, s. 1175 Mutta vaikka sopimuksen tekemisestä olisi säädetty laissa, se ei välttämättä tarkoita, että kyseessä olisi hallintosopimus, kuten myöhemmin saamme huomata.

hoitamista koskeva ostopalvelusopimus on hallintosopimus.²⁴⁷

Mäkisen ja Luodon hypoteesina on, että “vanhan kuntalain (365/1995) 2 §:n 3 momentti ja sen tulkinnasta esitetty kannanotto, jonka mukaan kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoa koskevista sopimuksista syntyneet riidat ratkaistaan hallintoriita-asioina hallinto-oikeuksissa ja tehtävien edellyttämien palvelujen tuottamista koskevat sopimusriidat yleisissä tuomioistuimissa, ohjaa edelleen kuntien hallintokäytäntöä huolimatta hallintolain hallintosopimusta koskevista säännöksistä.”²⁴⁸ Lisäksi kunnat laativat ostopalvelua koskevat sopimusluonnokset edelleen valtiovarainministeriön julkaiseman Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot palveluhankinnoissa -ohjeen mukaisina. Ohjeissa on lauseke, jonka mukaan sopimusta koskevat erimielisyydet ohjataan ratkaistaviksi tilaajan kotipaikan yleiseen alioikeuteen.²⁴⁹ Vaikka asiallisesta toimivallasta ei voi sopia, Mäkisen ja Luodon mukaan tämä käytäntö ohjaa tosiasiaassa riitoja ensi kädessä yleisiin alioikeuksiin.²⁵⁰

Tämä ei Mäkisen ja Luodon mukaan kuitenkaan ole enää sopusoinnussa perustuslain vaatimusten kanssa. Tähän lienee vaikuttanut se, että kuntalaki säädettiin ennen perustuslain voimaantuloa eikä perusoikeusnäkökohtia ymmärretty ottaa huomioon.²⁵¹ Lisäksi ostopalvelusopimusten sisältö määrittyy pitkälti julkisoikeudellisten substanssilakien mukaan, jolloin ostopalvelusopimuksia tulisi arvioida julkisoikeudelliselta kannalta hallintotuomioistuimessa. Näiden säännösten asettamat vaatimukset tulevat ainakin ostopalvelusopimuksen ehtojen kautta osaksi sopimusta.²⁵² Korkein oikeus näyttää myös täysin sivuuttaneen lainsäätäjän tahdon. Hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta tehdyn hallituksen esityksen mukaan julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevia hallintosopimuksia ovat muun muassa kuntien ja palvelujen tuottajien väliset ostopalvelusopimukset sosiaali-, terveys- ja kouluhallinnon aloilla.²⁵³ Niistä johtuneet riidat tulee siten käsitellä hallintoriitoina hallinto-oikeudessa. Selvää kuitenkin lienee, että jos hankintasopimus on tehty esimerkiksi kuntien välillä hallintotehtävän hoitamisesta, kysymys on aina hallintosopimuksesta.²⁵⁴ Mäkinen ja

²⁴⁷ Mäkinen & Luoto, 2012, 1175

²⁴⁸ Mäkinen – Luoto, 2012, s. 1169

²⁴⁹ JYSE, 2014, 24.2

²⁵⁰ Mäkinen – Luoto, 2012, s. 1177

²⁵¹ Mäkinen – Luoto, 2012, s. 1176-1177

²⁵² Mäkinen – Luoto, 2012, s. 1177

²⁵³ HE 72/2002, s. 50

²⁵⁴ Mäenpää, 2007, s. 184

Luoto kritisoivat sitä, että hallintotuomioistuimille ei ole annettu edes mahdollisuutta osallistua keskusteluun siitä, ovatko ostopalvelusopimukset hallintosopimuksia.²⁵⁵

Näillä seikoilla tulisi Mäkisen ja Luodon mukaan siten olla merkitystä arvioitaessa sitä, käsitelläänkö ostopalvelusopimusta koskeva riita hallintoriita-asiana vai yleisen lainkäytön järjestyksessä.²⁵⁶ Myös hallintolakia ja hallintolainkäyttölain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä korostetaan oikeusturvajärjestelyjen ja hyvän hallinnon takeiden toteutumista, kun sopimus kuitenkin nykyisessä hallinnossa mielletään yhdeksi hallinnon tavoitteiden toteuttamisvälineeksi.²⁵⁷ Oikeusturva toteutuisi Mäkisen ja Luodon mielestä parhaiten hallintoprosessissa.²⁵⁸ Oma huomioni on, miksei myös yleinen tuomioistuin olisi kykenevä turvaamaan perusoikeusintressejä?

4.3. Liittymä julkisen vallan käyttöön

Julkisen vallan käyttö on monimerkityksellinen käsite, jolle ei ole legalimääritelmää. Käsite kirjattiin perustuslain tasolle vuonna 1995 kuvaamaan kaikkia niitä tahoja, joita perusoikeussäännökset velvoittavat (PL 22 §).²⁵⁹ Viime kädessä käsite on palautettavissa valtioon, mutta myös viranomaistoimintaan rinnastettavan yksityisen oikeussubjektin toiminta voi sisältää julkisen vallan käyttöä.²⁶⁰ Perustuslain esitöiden mukaan julkisen vallan käytöllä tulee olla yksityisiin kohdistuvia vaikutuksia ja julkisen vallan haltijalla tulee olla yksipuolisen vallankäyttäjän asema. Julkisen vallan käyttöön kuuluu norminantopäätöksiä, lainkäyttöpäätöksiä, hallintopäätöksiä ja välittömien voimakeinojen käyttämistä.²⁶¹ Toisaalta julkisen vallan käyttö ei aina näyttäydy lopullisen asiaratkaisun sisältävänä hallintopäätöksenä.²⁶² Ydinalueensa ulkopuolella julkisen vallan raja on hyvin häilyväinen. Tähän on vaikuttanut julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten toimintamekanismien lähentyminen.²⁶³ Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä julkisen vallan on katsottu edellyttävän sellaisen

²⁵⁵ Mäkinen & Luoto, 2012, s. 1185

²⁵⁶ Mäkinen & Luoto, 2012, s. 1177

²⁵⁷ HE 72/2002 vp. S. 54

²⁵⁸ Mäkinen & Luoto, 2012, s. 1172

²⁵⁹ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 100

²⁶⁰ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 104-105

²⁶¹ HE 1/1998 vp. s. 74

²⁶² Keravuori-Rusanen, 2008, s. 122

²⁶³ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 116

erityisen päätöksentekovallan käyttöä, joka poikkeaa yleisesti sovellettavasta lainsäädännöstä ja ilmenee kykynä toimia muiden oikeussubjektien tahdosta riippumatta tai jopa kyseisen tahdon vastaisesti. Julkinen valta ilmenee unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan erityisesti oikeutena käyttää voimakeinoja.²⁶⁴

Julkisen vallan käyttöön liittyviä hallintosopimuksia ovat esimerkiksi luonnonsuojelulaissa (1096/1996) tarkoitetut alueen määräaikaista rauhoittamista koskevat sopimukset sekä maatalouden ja ympäristöhallinnon alalla myönnettäviin eräisiin tukiin liittyvät sopimukset. Edellisessä jaksossa ratkaisun KKO 2013:19 yhteydessä on sivuttu sopimuksen liittymistä julkisen vallan käyttöön. Lain julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 9 § 1 mom 8 kohdan mukaan kilpailuttamisvelvoite ei koske julkisia tehtäviä. Mikäli sopimuksen kohteena on toiminto, joka kuuluu kilpailulainsäädännön soveltamisalaan, jää sopimus julkisen vallan käyttöön liittyvien hallintosopimusten piirin ulkopuolelle, ellei tästä ole erikseen säädetty.

Sopimuksen liittymistä julkisen vallan käyttöön on pohdittu myös ratkaisuisissa KKO 2016:8 ja KHO 2016:52.

KKO 2016:8 Kunta ja kiinteistönomistaja olivat tehneet maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitetun asemakaavoitusta ja sen toteuttamista koskevan maankäyttösopimuksen, jossa oli sovittu muun muassa maanomistajan suoritettavasta maankäyttömaksusta. Kiinteistönomistajan kannevaatimukset, jotka koskivat sopimuksen mitättömäksi ja pätemättömäksi julistamista sekä sovittelua, kuuluivat yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi.

Asian taustoissa kerrotaan, että “puolisot A ja B olivat 5.5.2011 allekirjoittaneet kunnan kanssa maankäyttösopimuksen, joka koski heidän omistamaansa 5 000 neliömetrin suuruista kiinteistöä. Maankäyttösopimuksessa oli sovittu asemakaavaehdotuksen mukaisesta rakentamisesta ja muusta kaavan toteuttamisesta edellyttäen, että kaava saa lainvoiman. Sopimuksessa oli sovittu, että kiinteistöä voidaan käyttää asumiseen enintään neljä vuotta asemakaavan lainvoimaiseksi tulon jälkeen. Sopimuksen mukaan A ja B maksavat kunnallistekniikan ja kaavoituksen kustannusten korvauksena 48 000 euron maankäyttömaksun. Maankäyttömaksun osalta oli sovittu, että se on maksettava viikon kuluttua tilan, sen määräosan tai määräalan myynnistä, kuitenkin viimeistään

²⁶⁴ esim. C-114/97, 37 kohta

viiden vuoden kuluttua sopimuksen allekirjoittamisesta. Lisäksi oli sovittu, että A ja B luovuttavat kunnalle vakuudeksi sopimusvelvoitteiden täyttämistä 50 000 euron panttikirjan. Sopimuksen mukaan erimielisyydet, joita ei pystytä neuvotteluilla ratkaisemaan, ratkaistaan kärjäoikeudessa. Maankäyttösopimuksen lisäksi A ja B olivat allekirjoittaneet 5.5.2011 luovutuskirjan 425 neliömetrin suuruisen määräalan ilmaislouvutuksesta kunnan katualueeksi.”

A ja B nostivat kanteen Pirkanmaan kärjäoikeudessa. Ensisijaisesti he vaativat maankäyttösopimuksen vahvistamista pätemättömäksi ja toissijaisesti sopimuksen purkamista tai muuttamista siten, että maankäyttömaksu 48 000 euroa ja A:n ja B:n asumisaikaa koskeva rajoitus poistetaan. Lisäksi he vaativat kunnan velvoittamista palauttamaan heidän vakuudeksi antamansa panttikirjan sekä korvaamaan katualueen luovutuskirjaan liittyvän kaupanvahvistusmaksun. A:n ja B:n mukaan asemakaavasta ei ollut koitunut heille maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:ssä tarkoitettua merkittävää hyötyä. Myöskään lainkohdassa vaadittu maanomistajien yhdenvertainen kohtelu ei heidän mielestään ollut toteutunut.

A ja B vetosivat maankäyttösopimuksen pätemättömyyden osalta oikeustoimilain 31, 32, 33 sekä 36 §:ään sekä sopimusoikeuden yleisiin periaatteisiin. Lisäksi A ja B katsoivat, että maankäyttösopimusta tehtäessä oli loukattu hallintolain 6 §:n mukaista hyvän hallinnon periaatetta sekä laiminlyöty turvata heidän oikeutensa sopimusten valmistelussa ja mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön hallintolain 3 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla. A ja B katsoivat myös asiassa loukatun Suomen perustuslain 15 §:ssä taattua omaisuuden turvaa ja perustuslain 22 §:n mukaan kunnalle kuuluvan velvollisuuden turvata A:n ja B:n perustuslain mukaisten oikeuksien toteutumisen.

Kärjäoikeus otti oikeuspaikkaehdosta huolimatta esille kysymyksen siitä, voidaanko kanne tutkia yleisessä tuomioistuimessa vai onko se tutkittava hallintoriitana hallinto-oikeudessa. Kärjäoikeus katsoi, että maankäyttösopimusta oli pidettävä julkisen vallan käyttöön liittyvänä hallintosopimuksena. Kärjäoikeus otti kuitenkin toimivaltakysymyksen ratkaisun pohjaksi kantajien vaatimukset.²⁶⁵ A:n ja B:n ensisijainen kannevaatimus perustui oikeustoimilakiin ja yleisiin sopimusoikeudellisiin periaatteisiin, jolloin riita voitiin tutkia yleisessä alioikeudessa. Toissijainen kannevaatimus taas koski sopimuksen sisältöä ja pätevyyttä maankäyttö- ja

²⁶⁵ Prosessuaalisesta kvalifikaatiosta Koulu, 2012, s. 130 ja Södergren, 2009, s. 417

rakennuslain 91 a §:n edellytysten kannalta. Nämä kysymykset kuuluivat käräjäoikeuden mielestä taas hallinto-oikeuden toimivaltaan.

Käräjäoikeus hylkäsi A:n ja B:n ensisijaisen vaatimuksen maankäyttösopimuksen vahvistamisesta pätemättömäksi. Käräjäoikeus katsoi, että A ja B olivat saaneet tutustua sopimusluonnoksiin ja heille oli selvitetty maankäyttömaksun määräytymisen perusteet. A:n ja B:n vaatimuksesta maankäyttömaksua oli alennettu kiinteistön alkuperäisen käyttötarkoituksen ja rakennusten purkukustannusten perusteella lähes 80 000 eurosta 48 000 euroon. Sopimus ei siten ollut myöskään kohtuuton. A:n ja B:n toissijaisen vaatimuksen maankäyttösopimuksen purkamisesta tai muuttamisesta sekä niihin liittyvät panttikirjaa ja kaupanvahvistusmaksua koskevat vaatimukset käräjäoikeus jätti hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluvina tutkimatta.

A ja B valittivat hovioikeuteen. He vaativat ensisijaisesti maankäyttösopimuksen vahvistamista pätemättömäksi, toissijaisesti sopimuksen vahvistamista maankäyttö- ja rakennuslain vastaisena mitättömäksi tai sopimuksen vahvistamista kohtuuttomana raukeamaan. Lisäksi he vaativat panttikirjan ja kaupanvahvistusmaksun palauttamista korkoineen. Hovioikeus pysytti käräjäoikeuden tuomion todeten, ettei asiassa ollut tullut esille sellaisia seikkoja, joiden perusteella asiaa olisi ollut syytä arvioida toisin kuin käräjäoikeus oli tehnyt.

A:lle ja B:lle myönnettiin valituslupa. Korkeimmassa oikeudessa A ja B vaativat hovioikeuden tuomion kumoamista ja ensisijaisesti maankäyttösopimuksen vahvistamista pätemättömäksi, toissijaisesti maankäyttösopimuksen vahvistamista maankäyttö- ja rakennuslain vastaisena mitättömäksi ja viimesijaisesti maankäyttösopimuksen määräämistä oikeustoimilain 36 §:n perusteella kohtuuttomana raukeamaan. Lisäksi A ja B vaativat kunnan velvoittamista palauttamaan heidän vakuudeksi antamansa panttikirjan sekä korvaamaan luovutuskirjaan liittyvän kaupanvahvistusmaksun.

Tutkimukseni kannalta mielenkiintoinen kysymys on ainoastaan se, miten korkein oikeus on ratkaissut toimivaltakysymyksen. (Tässä kohtaa paljastettakoon jo, että A:n ja B:n vaatimukset eivät menestyneet tälläkään kertaa.)

Korkein oikeus lähtee perusteluissaan liikkeelle maankäyttösopimuksia koskevasta sääntelystä. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n 1 momentin mukaan asemakaavoitettavan alueen maanomistaja, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollinen osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Lain 91 b

§:n 1 momentin mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia eli maankäyttösopimuksia. Maankäyttösopimuksessa ei kuitenkaan voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. Pykälän 3 momentin mukaan maankäyttösopimuksilla voidaan osapuolia sitovasti kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Sopiminen on ensisijainen keino. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 c §:ssä säädetään, että jos maanomistajan kanssa ei ole syntynyt sopimusta hänen osallistumisestaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, kunta voi säädetyin edellytyksin periä maanomistajalta tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista (kehittämiskorvaus). Maankäyttö- ja rakennuslain säätämiseen johtaneissa esitöissä korostetaan sitä, että kaavoitus on sopimukseen nähden ensisijaista ja itsenäistä ja että etukäteen tapahtuva sitova sopiminen kaavan sisällöstä olisi kiellettyä.²⁶⁶ (Perustelujen kohdat 6-10)

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole säädetty siitä, missä tuomioistuimessa maankäyttösopimuksia koskevat riidat käsitellään. Myöskään lain 12 a lukua koskevissa esitöissä ei ole käsitelty sitä, onko maankäyttösopimuksissa kysymys yksityisoikeudellisista sopimuksista vai hallintosopimuksista. Maankäyttösopimuksia aikaisemmin säännelleen maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:n esitöissä on nimenomaisesti todettu, että maankäyttösopimus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimus.²⁶⁷ (Kohta 13)

Samaan aikaan maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen kanssa eduskunnan käsiteltävänä on ollut hallintolakia koskeva hallituksen esitys. Siinä on sivuttu maankäyttösopimusta toteamalla, että hallintosopimukseen saattaa joskus sisältyä sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia aineksia. Maankäyttösopimukseen todettiin voivan liittyä yksityisoikeudellisia luovutustoimia. Esitöissä arvioitiin, että maankäyttösopimusta koskevien maankäyttö- ja rakennuslain säännösten uudistuksen jälkeen hallintolain soveltaminen maankäyttösopimukseen jäänee vähäiseksi.²⁶⁸ (Kohta 14) Korkein oikeus toteaa, että ennen maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun säätämistä oli oikeuskäytännössä vakiintuneesti katsottu, että maankäyttösopimuksia koskevat osapuolten väliset riidat kuuluivat yleisten tuomioistuinten toimivaltaan. Korkein oikeus katsoo, ettei edellä kuvattujen esityölausumien perusteella voida tehdä sellaista

²⁶⁶ HE 167/2002 vp s. 16 ja 21-22

²⁶⁷ HE 101/1998 vp s. 64

²⁶⁸ HE 72/2002 vp s. 50

johtopäätöstä, että maankäyttösopimuksia koskevat riitaisuudet olisi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen yhteydessä tarkoitettu siirrettäviksi hallintotuomioistuimiin. (Kohta 15)

Maankäyttösopimuksen oikeudellista luonnetta arvioitaessa on korkeimman oikeuden mukaan ratkaisevaa se, onko sopimuksessa sovittu julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai asiasta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. (Kohta 16) Asemakaavasta päättäminen on julkisen vallan käyttöä. Maankäyttösopimuksilla ei kuitenkaan voida ennalta sitoa kaavoitusta ja siten rajoittaa kunnalle kuuluvaa julkisen vallan käyttämistä. Selvää on, ettei kunnan maankäyttöpoliittista päätöksentekoa tai muutakaan julkisen vallan käyttöä voida maankäyttösopimuksella siirtää yksityiselle taholle.

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luku ei aseta sopimuksen sisällölle muita ehtoja kuin sen, ettei sopimuksella voida ennalta sopia kaavoituksesta. Maankäyttösopimuksessa maanomistajalle kuuluvat sopimusvelvoitteet perustuvat tämän MRL:iin perustuvaan velvollisuuteen osallistua kunnalle kaavoituksesta aiheutuviin kustannuksiin, mutta maankäyttösopimuksen muista ehdoista voidaan neuvotella ja sopia varsin vapaasti. “Rahasuorituksen sijasta voi osallistuminen tapahtua esimerkiksi kaavan toteuttamiseen liittyvinä alueluovutuksina tai rakentamisena. Korkein oikeus toteaa, että tämänkaltaiset sopimusehdot koskevat yksityisoikeudellisia velvoitteita, vaikka niissä on osaltaan kysymys myös kunnan julkisoikeudelliseen toimivaltaan kuuluvan kaavoituksen ja yhdyskuntarakentamisen toteuttamisesta. Korkein oikeus katsoo, ettei kunnan oikeus toissijaisesti periä yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvia kustannuksia kehittämiskorvauksena, eli kunnallisena julkisoikeudellisena maksuna, muuta maankäyttösopimuksen luonnetta julkisoikeudelliseksi.” (Kohta 17) Näillä perustein korkein oikeus katsoo, että maankäyttösopimusten pätevyyttä, kohtuullisuutta ja yksityisoikeudellisia velvoitteita koskevia sopimusehtoja koskevat riidat on ratkaistava yleisessä tuomioistuimessa. Riidan pirstominen eri lainkäyttölinjoille aiheuttaisi asianosaisille tarpeettomia kustannuksia ja epäselvyyttä. Lisäksi korkein oikeus vahvistaa perusteluissaan sen periaatteen, että yleinen tuomioistuin voi ottaa ennakkokysymyksenä kantaa myös hallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä säädettyihin seikkoihin, jos se on tarpeen riita-asian ratkaisemiseksi. (Kohdat 18-19)

Korkein oikeus katsoi siis, että A:n, B:n ja Pirkkalan kunnan välinen maankäyttösopimus ei sisältänyt sellaisia ehtoja, joiden vuoksi sopimusta olisi tullut pitää hallintolain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuna hallintosopimuksena, vaan kysymys oli yksityisoikeudellisesta sopimuksesta. Näin ollen A:n ja B:n kaikki kannevaatimukset

kuuluvat yleisen tuomioistuimen tutkittaviksi. Alemmat oikeusasteet eivät olleet tutkineet A:n ja B:n maankäyttösopimuksen mitättömyyttä koskevaa kannevaatimusta, vakuuden palautusvaatimusta eikä katualueen luovutussopimukseen liittyvää kaupanvahvistusmaksua koskevaa korvausvaatimusta. Korkein oikeus otti ajan säästämiseksi myös kyseiset vaatimukset suoraan tutkittavakseen. A:n ja B:n vaatimukset maankäyttösopimuksen määräämisestä mitättömänä raukeamaan, panttikirjan palauttamisesta sekä kaupanvahvistusmaksun korvaamisesta hylättiin. Hovioikeuden tuomion lopputulosta ei muutettu siltä osin kuin A:n ja B:n vaatimukset maankäyttösopimuksen julistamisesta pätemättömäksi tai sen kohtuullistamisesta oli hylätty.

Korkein hallinto-oikeus on arvioinut maankäyttösopimuksen luonnetta toisin.

KHO 2016:52 Yhtiö oli hallintoriitahakemuksessaan vaatinut hallinto-oikeutta vahvistamaan, että sen vastuuta tietyistä maankäyttösopimuksen kohtien velvoitteista kuntaan nähden rajoitetaan. Lisäksi yhtiö oli vaatinut, että samalla vahvistetaan, että sen vastuu näistä velvoitteista suhteessa kuntaan ei ollut yhteisvastuullista toisen sopijapuolena olevan yhtiön kanssa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu maankäyttösopimus liittyi julkisen vallan käyttöön osana kunnan harjoittamaa maapolitiikkaa. Maankäyttösopimusta oli siten sinänsä pidettävä hallintosopimuksena. Hakemuksessa esitetty vaatimus ei ollut kuitenkaan perustunut siihen, että puheena olevat maankäyttösopimuksen kohdat olisivat olleet perusteiltaan hallintolain säännösten tai niistä ilmenevien periaatteiden vastaisia. Hakemuksessa ei ollut muutoinkaan esitetty, että mainituissa kohdissa tarkoitetuista velvoitteista ei sinänsä olisi voitu sopia kaupungin kanssa. Pelkästään siitä, että maankäyttösopimuksessa ei ollut nimenomaisesti sovittu kustannusvastuun jaosta, ei seurannut, että hakemuksessa esitetty vaatimus olisi ratkaistava hallintoriitamenettelyssä. Koska yhtiön hakemuksessa ei ollut esitetty sellaista vaatimusta, joka voitaisiin ratkaista hallintoriitamenettelyssä, hallinto-oikeuden oli tullut jättää yhtiön hakemus tutkimatta.

Rovaniemen kaupunki oli tehnyt maankäyttösopimuksen kauppakeskus Revontulen ja kauppakeskus Rinteenkulman kanssa valtatie 4:n kattamisesta aiheutuneen hyödyn korvamisesta kaupungille. Kauppakeskus Revontuli nosti Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa kanteen, jossa vaadittiin, että vastuu maankäyttösopimuksen velvoitteista ei ole yhteisvastuullista kauppakeskus Rinteenkulman kanssa. Hallinto-oikeus katsoi, että

valtatie kattaminen ja liikekeskuksen rakentaminen on tapahtunut yhtiöiden aloitteesta, eikä kyseessä ollut kaupungin viranomaistehtäviin kuuluva sopimus julkisen hallintotehtävän siirtämisestä tai sopimus, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Kyse ei siis ollut hallintosopimuksesta. Sopimuskohtia koskevat vaatimukset oli sitä paitsi jo ratkaistu Rovaniemen hovioikeuden tuomiolla. Asian käsittely ei kuulunut hallinto-oikeuden toimivaltaan.

Kauppakeskus Revontuli valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Revontuli katsoi valituksessaan, että maankäyttösopimus on koskenut kauppakeskukselle syntyneiden kaavoitushyötyjen korvaamista. Maankäyttösopimusta koskeva riita oli näin ollen hallintoriita. Rovaniemen hovioikeudessa käsitellyssä asiassa Rovaniemen kaupunki ei ollut asianosaisena - juttu oli kauppakeskusten välinen. Hallintoriidassa taas oli kyse siitä, missä määrin Revontuli on ollut vastuussa kustannuksista kaupungille. Maankäyttösopimuksen ehtoja oli Revontulen mukaan täydennettävä ja kustannushyöty oli määriteltävä maanomistajakohtaiseksi.

Korkein oikeus viittaa ratkaisussaan hallituksen esitykseen maankäyttö- ja rakennuslain uudistamiseksi, jossa todetaan, että “kaavoitusmenettelyn ensisijaisuutta turvaavilla rajoituksilla ei sinänsä ole tarkoitus supistaa sopimusten käyttöalaa nykykäytännön mukaisesta. Niinpä 3 momentissa säädetään, etteivät 12 a luvun kehittämiskorvausta koskevat säännökset, joilla määritellään kustannusperusteisesti maanomistajan velvollisuus osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin, rajoita mahdollisuutta maankäyttösopimuksin sopia laajemminkin ja muutenkin kuin kustannusperusteisesti maanomistajan ja kunnan keskinäisistä kaavan toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista.” Lisäksi kustannusidonnaisuus voi sopimusmenettelyssä olla väljää.²⁶⁹

Korkein hallinto-oikeus viittaa perusteluissaan (kohta 1.3.) korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2016:8, jossa maankäyttösopimus oli katsottu yksityisoikeudelliseksi sopimukseksi. Maankäyttösopimukset voivat kuitenkin korkeimman hallinto-oikeuden mukaan olla hyvin erilaisia. Lähtökohtana arvioinnille olisi sopimuksen tarkoitus, sillä maankäyttösopimuksen oikeudellisesta luonteesta ei ole säädöksiä. Kaavojen laatiminen ja toteuttaminen on julkisen vallan käyttöä ja maankäyttösopimus liittyy tähän julkisen vallan käyttöön. Sopimuksella voidaan vahvasti vaikuttaa kaavoitukseen ja maankäyttöön. Sillä seikalla, että maankäyttösopimuksessa ei voi ennalta sitoa kaavoitusta, ei ole merkitystä. Hallintosopimuksella ei edes aina tarvitse siirtää julkisen

²⁶⁹ HE 167/2002 vp. s. 21-22

vallan käyttöä. Näillä perusteilla maankäyttösopimus on tässä tapauksessa katsottava hallintosopimukseksi. Revontulen vaatimuksia ei saanut jättää tutkimatta.

Kuitenkaan kysymys vastuun rajaamisesta suhteessa kaupunkiin ei tarkoita, että se olisi ratkaistava hallintoriitamenettelyssä. Hakemuksessa ei oltu esitetty, ettei seikoista olisi voitu sopia kaupungin kanssa. Maankäyttösopimuksen kohdat 2c ja 6 eivät myöskään olleet lain tai hyvän hallinnon vastaisia. Vaatimus ei ollut hallinto-oikeudellinen ja se oli jätettävä tutkimatta.

Yhteenveto: Korkeimman oikeuden mukaan maankäyttösopimus perustuu lähtökohtaisesti julkisoikeudelliseen säännökseen, maankäyttö- ja rakennuslakiin, ja kyse on lakimääräisestä sopimuksesta. Sopimus liittyy vahvasti kunnan toimivaltaan kuuluvaan julkiseen tehtävään, asemakaavoituksesta päättämiseen. Jokelan teesit näyttävät toteutuvan.²⁷⁰ Maankäyttösopimuksella ei kuitenkaan siirretä julkisen vallan käyttöä yksityiselle, eikä sillä korvata hallintopäätöksellä muutoin tehtävää ratkaisua. Ainoa velvoite, jonka laki asettaa sopimukselle, on se, ettei sopimuksella voi ennalta sopia kaavoituksesta. Maankäyttösopimuksen muu sisältö on hyvin vapaasti sovittavissa ja ehdot ovat myös pääosin yksityisoikeudellisia. Korkein oikeus on viitannut myös hallituksen esitykseen maankäyttö- ja rakennuslaiksi, jossa sanotaan, että maankäyttösopimus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimus.²⁷¹ Tapauksessa ei ole tarvinnut soveltaa julkisoikeudellisia normeja. Maankäyttösopimuksen sijaan kunta voi periä maanomistajilta kehittämiskorvauksia. Tämäkään ei korkeimman oikeuden mukaan muuta sopimuksen luonnetta julkisoikeudelliseksi. Toimivaltaa ei nähtävästi perustettu lähtökohtaisesti edes kantajien vaatimukseen (prosessuaalinen kvalifikaatio) tai heidän kanteensa perusteeksi vetoamiinsa yksityisoikeudellisiin säännöksiin eli oikeustoimilain pykälään (normatiivinen valinta). Kokonaisuus on ratkaissut.

Korkein hallinto-oikeus on taas ratkaisussaan KHO 2016:52 katsonut, että maankäyttösopimus liittyy niin vahvasti julkisen vallan käyttöön (kaavoituksen suunnitteluun ja toteuttamiseen), että sopimus on katsottava hallintosopimukseksi. Hallintolain esitöissä sanotaan, että maankäyttösopimusten arviointi hallinto-oikeuksissa tulee uuden maankäyttö- ja rakennuslain myötä olemaan harvinaista, mikä ei siis rajaa pois sitä mahdollisuutta, että maankäyttösopimuksista syntyneitä riitoja

²⁷⁰ Jokela, 2016, 8.3.3.

²⁷¹ HE 101/1998 vp s. 64

käsiteltäisiin myös hallinto-oikeuksissa.²⁷² On kuitenkin huomattava, että kyseessä on ollut kaksi täysin eri sopimusta. Maankäyttösopimuksen luonnetta täytynee siis arvioida yksittäistapauksittain.

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta todetaan, että hallintosopimukseen voi sisältyä sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia aineksia.²⁷³ Mielenkiintoinen kysymys on se, voidaanko sopimusta käsitellä kokonaisuutena vai täytyykö saman sopimuksen yksityisoikeudellisia ehtoja koskeva riita käsitellä yleisessä tuomioistuimessa ja julkisoikeudellisia ehtoja koskeva riita hallinto-oikeudessa? Tämä ei kuitenkaan ole sopusoinnussa pirstomiskiellon kanssa.

4.4. Vahingonkorvauskanteen tutkiminen

Edellä jo käsitellyssä tapauksessa KKO 2008:36 kauppaoppilaitoksen ja kaupungin välinen sopimus katsottiin hallintosopimukseksi. Hallintosopimuksen rikkomisesta johtuva vahingonkorvauskanne oli kuitenkin tutkittava yleisessä alioikeudessa, vaikka HLL 69 § 1 momentin selvän sanamuodon mukaan hallintosopimuksesta johtuvat riidat käsitellään hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa. Kauppaoppilaitos oli kanteessaan vaatinut vahingonkorvausta saamatta jääneistä opiskelijatuloista, ylimääräisistä tietotekniikkakustannuksista sekä brändin arvon menetyksestä. Tällaisista seuraamuksista ei ollut ehtoja sopimuksessa, joten vaatimukset olivat korkeimman oikeuden mukaan luonteeltaan sellaisia, että ne tulivat ratkaistaviksi yleisten yksityisoikeudellisten, lähinnä sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaisesti. (Kohta 14)

Yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten välinen toimivallanjako on perustunut pitkään vuoden 1734 oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 26 §:n tulkintaan. Vakiintuneen tulkinnan mukaan yksityisoikeudellisin perustein ratkaistavien vahingonkorvauskysymysten käsittely on kuulunut yleisten tuomioistuinten toimivaltaan. Vahingonkorvauslain 7 luvun 4 §:n (myöhemmin lailla kumottu 13.3.2009/144) nimenomaisen säännöksen mukaan tuossa laissa tarkoitettu korvauskanne julkisyhteisöä vastaan on pantava vireille riita-asioista säädettyssä

²⁷² HE 72/2002 vp s. 55

²⁷³ HE 72/2002 vp s. 55

järjestyksessä alioikeudessa, vaikka kanteen perusteena olevaan viranomaisen toimenpiteeseen voitaisiinkin hakea muutosta valittamalla hallintolainkäytön oikeussuojakeinoin. Hallintotuomioistuinten kehittyessä tai sanottua oikeudenkäymiskaaren säännöstä kumottaessa 1.10.1997 voimaan tulleella lailla ei tässä suhteessa ole tapahtunut muutoksia. (Kohta 15)

Perustelujen kohdassa 16 myönnetään avoimesti, että "HLL 69 §:n 1 momentissa ei ole rajoitettu niiden hallintosopimuksesta johtuvien riitojen piiriä, jotka kuuluvat hallinto-oikeuden ratkaistaviksi. Esitöistä on kuitenkin pääteltävissä, että riidoilla on tässä yhteydessä tarkoitettu lähinnä sopimuksen tulkinnasta ja sisällöstä johtuvia erimielisyyksiä. Myös on pääteltävissä, ettei vanhastaan noudatettua toimivallanjakoa vahingonkorvausvaatimusten käsittelyssä yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten välillä ole ollut tarkoitus muuttaa." Sanottua säännöstä koskevan muutoksen esitöissä on todettu muutoksen olevan luonteeltaan tekninen.²⁷⁴ Vaikka riidan pirstomisesta aiheutuisikin ongelmia, on ratkaisua perusteltu myös sillä, että riita-asiain oikeudenkäynti yleisessä alioikeudessa antaa parhaiten oikeusturvaa yksityisoikeudellisissa asioissa. (Kohta 18)

Joissakin tapauksissa korvausvaatimus voidaan kuitenkin ratkaista hallinto-oikeudessa. Tällöin on oltava kyse sopimuksessa sovitusta korvauksista. Korkein oikeus viittaa ratkaisuihin KKO 1992:177 ja KHO 1993 A 10. Ensin mainitussa tapauksessa yhdistys ja kunta olivat tehneet sopimuksen peruskoulua korvaavasta koulusta. Sopimuksen kohtuullistamista koskevan riidan kuuluminen ei kuulunut yleiselle tuomioistuimelle. (Ään.) Jälkimmäisessä tapauksessa korkein hallinto-oikeus on katsonut, että yhdistyksen ja kaupungin välisestä lasten päivähoiton järjestämistä koskevasta sopimuksesta johtunut riita, jossa vaadittiin palautettavaksi kaupungille liikaa maksettuja ennakkorvauksia, on käsiteltävä hallinto-oikeudessa. Ensimmäisessä tapauksessa oli kysymys sopimuksen kohtuullistamisesta, joka on liittynyt sopimuksen sisältöön ja tulkintaan, jälkimmäisessä on kyse sopimuksessa nimenomaisesti sovitusta korvauksesta. Näistä ratkaisuista ei korkeimman oikeuden mukaan voi päätellä, että sopimuksen ehtoihin perustumattomien yksityisoikeudellisten vahingonkorvausvaatimusten tutkiminen täytyisi katsoa hallintotuomioistuimen toimivaltaan kuuluvaksi. (Kohta 17)

Oikeusneuvos Pertti Välimäki jätti asiassa eriävän mielipiteen. Hänen mukaansa ei ollut

²⁷⁴ HE 72/2002, s. 132

mitään perustetta tulkita hallintolain 69 §:ää siten, että hallintosopimusta koskevat riidat tutkittaisiin hallinto-oikeudessa mutta vahingonkorvausvaatimus pitäisi tutkia yleisessä alioikeudessa. Muuta tulkintaa lain säätämisvaiheessa ei ollut edes esitetty.²⁷⁵ ”Kun lainkohdassa mainittuja riitakysymyksiä ei ole rajoitettu, päädyn normaalien laintulkintasääntöjen mukaan siihen, että riidalla tarkoitetaan lähtökohtaisesti kaikkia hallintosopimuksista johtuvia riitoja ja että näin ollen hallinto-oikeuden toimivalta hallintosopimuksia koskevissa riidoissa on yleinen.” Myös vahingonkorvausvaatimuksen arvioiminen olisi Välimäen mukaan vaatinut sopimuksen julkis- ja hallinto-oikeudellista arviointia. HLL 69 §:n säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä korostettiin sitä, että hallintosopimuksia koskevien riitojen ohjaamista hallinto-oikeuksien sijasta yleisiin alioikeuksiin ei pidetty tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon sopimusten hallinto-oikeudellinen luonne.²⁷⁶ Kyseessä oleva tapaus ei Välimäen mukaan myöskään eronnut ratkaisusta KKO 1992:177 ja KHO 1993 A 10.

Koulu ja Välimäki ovat samoilla linjoilla riidan pirstomista vastaan. Käytäntö, jossa samaan sopimukseen perustuvat erilaiset vaatimukset ohjautuisivat eri lainkäyttölinjoille, ei olisi asianosaisten kannalta tarkoituksenmukainen eikä yleiseltä kannalta hyvän oikeudenhoidon mukainen. Riski väärän tuomioistuimen valinnasta lisääntyä, mikä aiheuttaa asianosaisille lisäkuluja ja viivyttää oikeuksiin pääsemistä. Lisäksi samaan sopimukseen perustuvien erilaisten vaatimusten joutuminen yhtäältä yleisiin tuomioistuihin ja toisaalta hallintotuomioistuihin voi johtaa myös ristiriitaisiin tuomioihin.²⁷⁷

Korkein oikeus esittää tosin pätevän argumentin kaikkien vahingonkorvauskiistojen ohjaamisesta yleisiin tuomioistuihin. Yleinen alioikeus on pätevämpi ratkaisemaan yksityisoikeudellisen vaatimuksen. Myös Koulun mielestä riita tulisi ohjata tuomioistuimeen, joka olisi riidan ratkaisussa omalla osaamisalueellaan. Hän on esittänyt oikeusturvan parhaimman saavutettavuuden jopa valinnaiseksi

²⁷⁵ Näin myös Mäkinen ja Luoto, 2012, s. 1168

²⁷⁶ HE 72/2002 vp s. 123. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä on kuitenkin pohdittu vahingonkorvausasioiden siirtämistä yleisiltä tuomioistuimilta hallintotuomioistuimille tai ainakin ehdotettu nykytilan muuttamista koskevan selvitystyön aloittamista. Vahingonkorvausvastuun tehokas toteutuminen täydentää oikeusturvaa hallinnon alalla. (KM 2003:3 s. 19) Ainakin menettely yksinkertaistuisi, kun pääasia ja vahingonkorvaus käsiteltäisiin samassa tuomioistuimessa.

²⁷⁷ Koulu, 2012, s. 189

toimivaltasäännöksi.²⁷⁸ Korkeimman oikeuden antama oikeusohje toimivallan jakaantumisesta sen mukaan, perustuuko vahingonkorvaus sopimuksen ehtoihin vai yleisiin sopimusoikeudellisiin periaatteisiin, voi kuitenkin olla epäselvä asianosaiselle, jolla ei ole apunaan oikeudellista asiantuntemusta.²⁷⁹ Jotta asianosainen saisi riidan hallintoriitana hallintotuomioistuimessa käsiteltäväksi, hänen täytyisi osata muotoilla hakemus vahvistuskanteen luonteiseksi sopimuksen sisältöä ja tulkintaa koskevaksi riidaksi ja korvausvaatimukset vahingonkorvauksen sijasta kustannusten korvauksiksi. Tämä vaatii kuitenkin asiantuntemusta, mitä ei hallintolainkäytössä asian vireillepanijalta voida edellyttää.²⁸⁰

Lisäksi huomionarvoinen kysymys on se, pystyisikö yleinen tuomioistuin tutkimaan korvausvaatimuksen oikeusperustan itsenäisesti yksityisoikeudelliselta kannalta? Viitataan tässä jaksossa 2.2.2. käsiteltyyn esikysymystoimivaltaan, joka on vahvistettu myös ratkaisussa KKO 2016:8. Rikosasian tuomiollakaan ei ole yksityisoikeudellisessa vahingonkorvausasiassa kuin todistusvaikutus.²⁸¹ Suomessa vallitseva käsitys on kuitenkin, että hallinto-oikeuden päätös on asetettava päätöksen perustaksi yleisessä tuomioistuimessa, jos päätös on niin sanottu päätöslauselma.²⁸² Mutta entä jos hallintotuomioistuimen lainvoimaista tuomiota ei vielä ole olemassa?

²⁷⁸ Koulu, 2012, s. 233

²⁷⁹ ks. myös Mäenpää, 2007, s. 187 ; Koulu, 2012, s. 331 ja Mäkinen & Luoto, 2012, s. 1184

²⁸⁰ Mäkinen – Luoto, 2012, s. 1186

²⁸¹ Lappalainen & Hupli, 2016, jakso 2

²⁸² Koulu, 2012, s. 317-318

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

EIS 6 artiklan 1 kohdan 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. Tutkimukseni oikeustapauksissa ei ole esiintynyt negatiivista toimivaltaongelmaa eli tilannetta, jossa mikään tuomioistuin ei olisi toimivaltainen. EIS:n vaatima oikeuksiin pääsy kohtuullisen ajan kuluessa saattaa kuitenkin olla vaarantunut epäselvän sääntelyn tai sääntelyn totaalisen puuttumisen takia. Se, että asianosainen ei saa asiaansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, on Södergrenin mukaan yksi asialliseen toimivaltaan liittyvistä suurimmista riskeistä.²⁸³

Hallintoriidasta ja -valituksesta on säännökset hallintolainkäyttölaiissa, mutta ei hallintolainkäytön suhteesta yleiseen lainkäyttöön. Yleisen tuomioistuimen toimivalta on säännelty negatiivisesti rajaamalla toimivallan ulkopuolelle asiat, jotka on lailla säädetty erityistuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten toimivaltaan kuuluviksi.²⁸⁴ Yleisessä tuomioistuimessa tutkitaan riita- ja rikosasiat. Viranomaisen valituskelpoinen päätös tutkitaan hallintotuomioistuimessa samoin kuin julkisoikeudellisesta maksuvelvollisuudesta tai muusta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuva tai hallintosopimusta koskeva riita (HLL 69 §). Hallintoriidan ja yksityisoikeudellisen riita-asian välinen raja ei ole täysin selvä. Etenkin julkisoikeudellinen oikeussuhteen ja hallintosopimuksen käsite ovat aiheuttaneet tulkintaongelmia. Oikeusjärjestyksemme kaipaasi kipeästi kattavaa toimivaltasäännöstä. Ellei hallinnon oikeudellinen toimintaympäristö olisi viime vuodet ollut jatkuvassa murroksessa, olisi sellainen varmaankin jo säädetty. Toimivaltasäännöksen pitäisi olla selkeä ja koherentti muun oikeusjärjestyksen kanssa, jotta oikeuksiin pääsy ei vaikeutuisi.²⁸⁵ Jos oikeuspaikasta säädetään vain kunkin hallinnonalan erityislainsäädännössä, vaarana on

²⁸³ Södergren, 2009, s. 31

²⁸⁴ Södergren, 2009, s. 242, Lappalainen & Vuorenpää, 2016, jakso 4

²⁸⁵ Södergren, 2009 s. 237

toimivaltasääntelyn fragmentoituminen.

Lain aukollisuus on johtanut myös tuomioistuinten aseman arviointiin. Kun selvää toimivaltasäännöstä ei ole, ryhtyvät tuomioistuimet lainsäätäjiksi. Tälle ei kuitenkaan ole demokraattista mandaattia. Vallan kolmijako-oppin kannalta tuomioistuinten pitäisi vain soveltaa lakia mekaanisesti. Ongelmia syntyy erityisesti silloin, kun tuomioistuimet tulkitsevat lakia lainsäätäjän tahdon vastaisesti. Södergrenin mukaan tuomioistuimilla pitäisi kuitenkin olla mahdollisuus luoda oikeutta ja tulkita sitä etenkin “harmailla alueilla”.²⁸⁶ Tällä hetkellä oikeustila onkin lähinnä oikeuskäytännön varassa ja selkeän kokonaiskuvan saamiseksi ennakkopäätöksiä tarvittaisiin lisää.

Tutkimuksessani on selvitetty hallintoprosessin ja yleisen lainkäytön nykyisiä voimasuhteita. Oikeudessamme näyttää vallitsevan oletamus yleisen tuomioistuimen toimivallasta, josta voidaan poiketa perustellusti.²⁸⁷ Yksityisoikeudessa on paljon periaatteita ja kirjoittamattomia normeja, minkä takia yksityisoikeudellisia instituutioita voitane joustavasti soveltaa julkisoikeudellisissa toimintaympäristöissä silloin, kun julkisoikeudellisesta lainsäädännöstä ei löydy vastausta.²⁸⁸ Esimerkiksi vahingonkorvaus on eräänlainen turvaverkko, kun julkisoikeuden keinot eivät riitä oikeussuojan antamiseen.²⁸⁹ Tähän lienee vaikuttanut myös se, että julkisen vallan ja yksityisen välinen suhde muistuttaa nykyisin hyvin pitkälti sopimusoikeudellista suhdetta, jolloin myös suhteeseen liittyvät vastuukysymykset muistuttavat enemmän yksityisoikeudellisia vahingonkorvaustilanteita.²⁹⁰ Julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa nousee tulevaisuudessa esiin kysymyksiä sellaisistakin yksityisoikeudellisista instituutioista kuten korosta, kuittauksesta ja vanhentumisesta.²⁹¹

Korkein oikeus on vahvistanut sen periaatteen, että yleinen tuomioistuin voi ottaa ennakkokysymyksenä kantaa myös hallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä säädettyihin seikkoihin, jos se on tarpeen riita-asian ratkaisemiseksi.²⁹² Oikeudestamme ei edes löydy sellaista metanormia, jonka mukaan yleinen tuomioistuin saisi soveltaa

²⁸⁶ Södergren, 2009, s. 146-147

²⁸⁷ Koulu, 2012, s. 105 ja Södergren, 2009, s. 501

²⁸⁸ Södergren, 2009 s. 138 ja 155

²⁸⁹ Södergren, 2009 s. 139

²⁹⁰ Suviranta, 2005, s. 199

²⁹¹ Södergren, 2009 s. 138 Esimerkiksi korkolakia (633/1982) ei lain 1 § 2 mom 1-k. mukaan sovelleta julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvaan velkasuhteeseen, ellei muualla laissa toisin säädetä.

²⁹² KKO 2016:8, k. 18-19 ja KKO 1996:84

vain yksityisoikeudellista lainsäädäntöä.²⁹³ Södergren on katsonut, että harmaalla alueella vain yleinen tuomioistuin on toimivaltainen, sillä yleinen tuomioistuin on toimivaltainen tutkimaan sekä yksityisoikeudellisia että julkisoikeudellisia kysymyksiä.²⁹⁴ Hallinto-oikeudessa taas kaikki yksityisoikeudelliset kysymykset ovat toimivaltaan kuulumattomia.²⁹⁵ Yleisen tuomioistuimen toimivalta on siis laajempi kuin hallintotuomioistuimen.

Jos kuitenkin katsotaan, että myös hallintolainkäytöllä on riidanratkaisufunktio, voi hallintotuomioistuin tutkia hallintoriita-asian laajemminkin. Tällöin olisi jopa mahdollista, että hallintotuomioistuin tutkisi vahvistuskanteen liitännäisvaatimuksena siihen kuuluvan vahingonkorvauskanteen.²⁹⁶ Jos taas katsotaan, että hallintotuomioistuimen tehtävä on pääasiassa kontrolloida viranomaispäätösten lainmukaisuutta, rajoittuu toimivalta valitusten ja hyvin suppeasti hallintoriita-asioiden käsittelyyn.

Pääsääntönä toimivaltakysymyksen ratkaisemisessa tuomioistuimessa on prosessuaalinen kvalifikaatio. Vakiintuneen prosessisäännön mukaan kantajan kanne kvalifikoit toimivallan.²⁹⁷ Asianosainen voinee kanteen muotoilulla jossain määrin vaikuttaa esimerkiksi siihen, tutkitaanko kanne kustannusten korvausvaatimuksena hallintotuomioistuimessa vain vahingonkorvauskanteena yleisessä tuomioistuimessa.²⁹⁸ Toinen vaihtoehto on sisällöllinen kvalifikaatio, joka nojaa intressi- tai subjektiteoriaan tai normatiiviseen valintaan. Intressiteoriassa valinta tehdään sen pohjalta, onko kysymyksessä yksityinen vai julkinen intressi ja subjektiteoriassa sen perusteella, esiintyykö viranomaisen julkisessa vai yksityisessä roolissa.²⁹⁹ Jos viranomaisen on osapuolena yksityisoikeudellisessa suhteessa yksityisessä roolissa, esimerkiksi työnantajana, vuokralleottajana tai palveluntarjoajana, siitä johtuva riita käsitellään yleisessä tuomioistuimessa.³⁰⁰ Normatiivisessa valinnassa valinta tehdään sen perusteella, pitääkö jutussa tulkita yksityisoikeudellista vai julkisoikeudellista

²⁹³ Koulu, 2012, s. 141 ja Södergren, 2009, s. 138

²⁹⁴ Södergren, 2009, s. 501 ja s. 270

²⁹⁵ Södergren, 2009 s. 463

²⁹⁶ Södergren, 2009, s. 508-509

²⁹⁷ Koulu, 2012, s. 130 ja Södergren, 2009, s. 414

²⁹⁸ vrt. KKO 2001:93 ja KHO 2002:21

²⁹⁹ Mäkisen ja Luodon mukaan oikeussuhteen luonnan määrittäminen siihen sovellettavien substanssilakien mukaan. Esimerkiksi kunnan siirtäessä päivähoitotoimintaa yksityisen hoidettavaksi, kunnan ja palveluntuottajan oikeussuhdetta sääntelee päivähoitolaki. Päivähoitolaki on julkisoikeudellinen substanssilaki, jonka soveltamista tulee arvioida hallintolainkäytössä. (Mäkinen & Luoto, 2012, s. 1177).

³⁰⁰ Mäenpää, 2007, s. 110 ja s.180

lainsäädäntöä.³⁰¹ Näiden teorioiden käyttökelpoisuus voidaan tosin kyseenalaistaa, kun yksityisen ja julkisen raja on hämärtynt. Oikeuskäytännössä on tukeuduttu myös eräänlaiseen kokonaisarvosteluun (esimerkiksi KKO 2007:64 ja KKO 2016:8).

Koulun ehdottamia toimivaltaperusteiden tulkinnan pääsääntöjä olisivat tutkinnan kattavuus (negatiivisen toimivaltakonfliktin välttäminen) ja toimivaltaisen tuomioistuimen ennustettavuus.³⁰² Tarkentavia toimivaltaperusteiden tulkinnan sääntöjä olisivat pirstomiskiello ja oikeuden saavutettavuus. Pirstomiskiellon mukaan samaa asiaa koskevaa riitaa ei saa jakaa kahden eri tuomioistuimen tutkittavaksi. Oikeuden saavutettavuudella tarkoitetaan taas sitä kuinka nopea, halpa ja ennakoitava prosessi asianosaisen kannalta on. Laajentavia toimivaltasääntöjä olisivat muun muassa liitännäistoimivalta ja ennakkokysymystoimivalta. Pääasiassa toimivaltainen tuomioistuin voisi liitännäistoimivallan nojalla ratkaista myös sellaisen liitännäisvaatimuksen, joka ei itsenäisenä kuuluisi sen toimivaltaan.³⁰³ Ennakkokysymystoimivallassa asiaa käsittelevä tuomioistuin voisi tutkia myös toimivaltaansa kuulumattoman ennakkokysymyksen, niin kuin asian laita nykyisin onkin yleisen tuomioistuimen osalta.³⁰⁴ Valinnaisia sääntöjä olisivat muun muassa riitapuolten tahto, jatkuvuussääntö ja oikeuden laatu. Riitapuolten tahto tarjoaisi helpon ratkaisun, mutta asiallinen forumsääntö on edelleen ehdoton. Jatkuvuussäännön mukaan asiaa jo käsittelevä tuomioistuin tulisi tulkita toimivaltaiseksi, jolloin käsittelyyn käytetyt voimavarat eivät menisi hukkaan. Oikeuden laatua arvioitaessa otettaisiin huomioon sellaisia ensimmäisessä jaksossa käsiteltyjä asioita kuten virallisperiaate, kaksiasianosaissuhde, suullinen todistelu, ja maallikkolähtöisyys.³⁰⁵

Tutkimuksessani on käsitelty myös rajat ylittävää oikeusvoimaa. Tuomioistuinrajat ylittävää vireillölovaikutusta ja negatiivista oikeusvoimaa ei tunnusteta ja positiivinenkin oikeusvoima yli tuomioistuinrajojen on harvinaisuus.³⁰⁶ Edes yleisellä tuomioistuimella ei ole mahdollista soveltaa negatiivista oikeusvoimaa yli tuomioistuinrajojen, mutta se voi estää saman asian tutkimisen kahteen kertaan soveltamalla positiivista oikeusvoimaa.³⁰⁷ Rajat ylittävä positiivinen

³⁰¹ Koulun, 2012, s. 140

³⁰² Koulun, 2012, s. 172

³⁰³ Koulun, 2012, s. 204

³⁰⁴ KKO 2016:8, k. 18-19

³⁰⁵ Koulun, 2012, s. 233

³⁰⁶ Södergren, 2009, s. 491

³⁰⁷ Södergren, 2009, s. 463-490

oikeusvoimavaikutus voitaneekin ottaa huomioon vain yleisessä tuomioistuimessa, sillä yleisen tuomioistuimen on asetettava päätöksensä perustaksi hallintotuomioistuimen päätöslauselman tyyppinen päätös.³⁰⁸ Toimivaltaansa kuulumattoman esikysymyksen yleinen tuomioistuin taas voi tutkia itsenäisesti. Näyttäisi myös siltä, että yleinen tuomioistuin tutkii asiaan liittyvät julkisoikeudelliset kysymykset itsenäisesti riippumatta siitä, onko asia ollut käsittelyssä tai päätetty hallintotuomioistuimessa.³⁰⁹ Yleisen tuomioistuimen tuomiolla on hallintotuomioistuimessa vain todistusvaikutus. Laajempaa rajat ylittävää vireilläolo- ja oikeusvoimavaikutusta voitaisiin perustella ristiriitaisten tuomioiden ehkäisemisellä ja kustannustehokkuudella.³¹⁰

5.1. Kokoavia huomioita hallintosopimuksesta

Myös HL 3.1 §:ssä oleva hallintosopimuksen käsite lienee liian epämääräinen ja aiheuttaa osaltaan tulkintaongelmia asiallisen toimivallan kannalta. Tarkempaa sääntelyä kaivattiin jo hallintolain valmistelun yhteydessä. Viranomaisten sopimustoiminta koettiin kuitenkin liian vaikeasti yleislaissa säänneltäväksi, joten hallintosopimuksen määritelmä jätettiin tarkoituksella avoimeksi.³¹¹ Erityislaeilla voidaan toki ottaa paremmin huomioon kunkin hallinnonalan ominaisuudet. Vaarana on kuitenkin, että hallintosopimuskäsitteestä tulee liian pirstaleinen.³¹² Vaikka hallintosopimusta koskeva oikeuskäytäntö on hyvin hajanaista, olen yrittänyt tiivistää korkeimpien oikeuksien ratkaisuksista muutamia peukalosääntöjä toimivaltakysymyksen ratkaisemiseksi.

Hallintosopimus:

Hallintosopimuksella tarkoitetaan hallintolain 3 §:n mukaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. HLL 69 § 1 momentin mukaan hallintosopimusta koskeva riita ratkaistaan hallintoriitana hallinto-oikeudessa. Tämä on siis lainsäätäjän tahto.³¹³ Vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa hallintosopimusta on luonnehdittu siten, että se

³⁰⁸ Koulou, 2012, s. 317-318

³⁰⁹ Södergren, 2009, s. 491

³¹⁰ Koulou, 2012, s. 311

³¹¹ HE 72/2002 vp. s. 35

³¹² Mäkinen – Luoto, 2012, s. 1173

³¹³ HE 72/2002 vp. s. 35

tehdään julkisoikeudellisesti velvoitettuna ja se perustaa julkisoikeudellisen oikeussuhteen.³¹⁴ Toimivalta hallintosopimuksen tekemiseen tulee (julkisoikeudellisesta) lainsäädännöstä eikä hallintopäätöstä voitaisi korvata hallintosopimuksella ilman nimenomaista säännöstä.³¹⁵ Tällaisia toimivaltasäännöksiä ovat esimerkiksi KL 9 §, STVOL 4 § ja perusopetuslain 7 §. Hallintolain esitöissä on kuitenkin painotettu, että hallintosopimusta ei rinnasteta hallintopäätökseen.³¹⁶

Viranomainen voi tehdä myös yksityisoikeudellisia sopimuksia. Rajanveto yksityisoikeudellisen sopimuksen ja hallintosopimuksen välillä ei ole aina täysin selvä ja asiallinen toimivalta hallintotuomioistuimen ja yleisen tuomioistuimen välillä riippuu juuri tästä rajanvedosta. Jokelan mukaan oikeussuhteen luonnetta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota muun muassa seuraaviin seikkoihin: onko kysymys lakimääräisestä sopimuksesta; korvaako kyseinen sopimus hallintopäätöksellä muuten tapahtuvan asian ratkaisun; miten kiinteästi sopimus liittyy julkisoikeudellisiin tehtäviin; joudutaanko jutussa soveltamaan julkisoikeudellisia normeja ja onko kyseinen sopimus perustanut asianosaisten välille julkisoikeudellisen oikeussuhteen?³¹⁷

Hallintosopimuksena pidetään sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta

PL 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. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.” Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan “verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu erityisesti lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä”. Määritelmän ulkopuolelle rajautuvat lainkäyttöpäätösten antaminen ja oikeusnormien asettaminen.³¹⁸ Myös hallintopäätöksen tekemistä välittömästi palvelevat ja viranomaistoimintaa täydentävät tehtävät, kuten valmistelu ja selvitysten hankkiminen, rekistereiden ylläpito sekä neuvonta- ja tiedonvälitystehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä.³¹⁹ Keskeistä on, että

³¹⁴ Tarasti, 1939, s. 66-69 ja Rytkölä, 1950, s. 26-28 ja 31

³¹⁵ HE 72/2002 vp. s. 54

³¹⁶ HE 72/2002 vp. s. 2 ja s. 35

³¹⁷ Jokela, 2016, 8.3.3.

³¹⁸ HE 1/1998 vp. s. 179

³¹⁹ Keravuori-Rusanen, 2009, s. 240 ja HE 72/2002 vp. s. 52-53

tehtävä perustuu lailla tai lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon.³²⁰ Julkisen hallintotehtävän määrittelyssä lähtökohtana voidaan pitää erottelua muihin julkisiin tehtäviin.³²¹ Kaikille käytettävissä olevat, maksuttomat tai alle omakustannehinnan tarjottavat yleiset infrastruktuuripalvelut sekä yleiset hyvinvointipalvelut ovat julkisia tehtäviä, mutta eivät julkisia hallintotehtäviä.³²²

Julkisia hallintotehtäviä, joita voidaan sopimuksin siirtää yksityisille, ovat muun muassa sosiaali- ja terveystalvet sekä opetus. Esimerkiksi sopimus kunnan vastuulla olevan peruskoulutuksen järjestämisestä on hallintosopimus.³²³ Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2008:36 katsonut, että myös kunnalle täysin vapaaehtoisen ammattikorkeakoulutuksen antaminen on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja sopimus tämän tehtävän antamisesta yksityiselle on hallintosopimus. Tästä voitane vetää se johtopäätös, että vaikka jonkin palvelun järjestäminen ei ole pakollista, niin mikäli se on lakisääteistä ja etenkin, jos se kuuluu perustuslain mukaiseen turvaamisvelvoitteeseen, se katsotaan julkiseksi hallintotehtäväksi. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös se, onko julkisella vallalla toimintaa koskeva hallinnollinen ohjaus- ja valvontaoikeus ja vaatiiko toiminta toimiluvan. Sopimus on tapauksessa KKO 2008:36 myös liittynyt läheisesti julkisoikeudellisiin tehtäviin ja sopimuksella siirrettyjen tehtävien sisältö on pitkälti määritetty julkisoikeudellisen lainsäädännön mukaisesti.

Hallintotehtävään liittyvän palvelun tuottaminen

Yksilölliset hyvinvointipalvelut ovat siis julkisia hallintotehtäviä. Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2013:19 katsonut, että julkisyhteisö voi ostaa näihin julkisiin hallintotehtäviin liittyviä palveluja ulkopuolisilta, joilloin kyseessä on yksityisoikeudellinen ostopalvelusopimus. Kyseisessä tapauksessa korkein oikeus on katsonut, että kunta on hankkinut yhtiöltä tähytystutkimuspalveluja kunnalle kuuluvan terveydenhuollon järjestämisvastuun tueksi. Tehtävän antaminen toiselle ja toisaalta tehtävän toimeenpanoa koskevat järjestelyt on siis erotettava toisistaan. Korkein oikeus on perustellut kantaansa sillä, että sopimus on koskenut vain hyvin kapeaa osaa terveydenhuollon hallinnonalaan kuuluvista toiminnoista ja terveyskeskuksella on ollut valta päättää tutkimusten ajankohdista ja toiminnan laajuudesta. Tästä voidaan vetää se

³²⁰ HE 72/2002 vp. S. 52

³²¹ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 166

³²² Keravuori-Rusanen, 2008, s. 171

³²³ KKO 1992:177

johtopäätös, että kun sopimuksella ei siirretä hallinnollista päätösvaltaa eikä muutoinkaan julkisen vallan käyttöä, on kysymyksessä yksityisoikeudellinen sopimus.

Tällaiselle tulkinnalle on esitetty kritiikkiäkin. Rajanvedossa yksityisoikeudellisen sopimuksen ja hallintosopimuksen välillä tulisi ottaa huomioon se, miten kiinteä yhteys palvelulla on lainsäädännön toimeenpanoon ja julkisen vallan velvoitteisiin. Huomiota pitäisi kiinnittää myös siihen, että sopimus saattaa julkisen vallan velvoitteiden vuoksi koskea muitakin kuin vain sopijapuolia, etupäässä asiakkaita. Kun lakisääteisiä tehtäviä hoidetaan ostopalveluja käyttämällä, näitä tehtäviä hoitaviin yksityisiin sovelletaan hallintolakia (HL 2.3 §). Lisäksi ostopalvelusopimusten sisältö määrittyy pitkälti julkisoikeudellisten säädösten mukaan. Tällöin julkisen hallintotehtävän hoitamista koskeva ostopalvelusopimus voitaisiin katsoa myös hallintosopimukseksi.³²⁴ Myös perustuslain esitöissä sanotaan, että julkisia hallintotehtäviä voivat olla myös julkisten palveluiden tuottamiseen liittyvät tehtävät.³²⁵ Toisaalta palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy sen mukaan mitä laissa säädetään sekä mitä kunta tai kuntayhtymä ja palvelujen tuottaja sopivat.³²⁶ Arvioinnissa merkitsevää on siis, miten vastuu palveluista on sovittu, kuinka kiinteästi ostopalvelusopimus liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja onko sopimuksella siirretty hallinnollista päätösvaltaa.

Liittykö sopimus julkisen vallan käyttöön?

Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2016:8 katsonut, että MRL 91 b §:n 1 momentin mukainen maankäyttösopimus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimus. Vaikka kyse on lakimääräisestä sopimuksesta ja sopimus liittyy vahvasti kunnan toimivaltaan kuuluvaan julkiseen tehtävään eli asemakaavoituksesta päättämiseen, ei kyseessä ole hallintosopimus, sillä maankäyttösopimuksella ei siirretä julkisen vallan käyttöä yksityiselle. Ainoa velvoite, jonka laki asettaa sopimukselle on, ettei sopimuksella voi ennalta sopia kaavoituksesta. Maankäyttösopimuksen muu sisältö on hyvin vapaasti sovittavissa ja ehdot ovat myös pääosin yksityisoikeudellisia. Edes se, että kunta voi maankäyttösopimuksen sijaan periä maanomistajilta kehittämiskorvauksia, ei muuttanut sopimuksen luonnetta julkisoikeudelliseksi.³²⁷ Arvioinnissa kokonaisuus on ratkaissut.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2016:52 katsonut, että

³²⁴ Mäkinen ja Luoto, 2012, s. 1175-1177

³²⁵ HE 1/1998 vp. s. 179

³²⁶ HE 74/2003 vp. s. 4-5

³²⁷ vrt. Jokela, 2016, 8.3.3.

maankäyttösopimus liittyy niin vahvasti julkisen vallan käyttöön (kaavoituksen suunnitteluun ja toteuttamiseen), että sopimus on katsottava hallintosopimukseksi. Hallintosopimuksella ei KHO:n mukaan aina edes tarvitse siirtää julkisen vallan käyttöä. On kuitenkin huomattava, että kyseessä on ollut kaksi täysin eri sopimusta ja tulkinta voinee sopimuksen sisällöstä riippuen kääntyä kummalle kannalle vain. Hallintolain esitöissä sanotaan, että maankäyttösopimusten arviointi hallinto-oikeuksissa tulee uuden maankäyttö- ja rakennuslain myötä olemaan harvinaista, mikä ei siis rajaa pois sitä mahdollisuutta, että maankäyttösopimuksista syntyneitä riitoja vastaisuudessa käsiteltäisiin myös hallinto-oikeuksissa.³²⁸

Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös kilpailuttamisvelvoite. Kilpailuttamisvelvoite ei koske julkisia tehtäviä. Mikäli sopimuksen kohteena on toiminto, joka kuuluu kilpailulainsäädännön soveltamisalaan, jää sopimus julkisen vallan käyttöön liittyvien hallintosopimusten piirin ulkopuolelle, ellei tästä ole erikseen säädetty.³²⁹

Hallintosopimus ja vahingonkorvaus

Hallintolainkäyttölain 69 §:n 1 momentin mukaan hallintosopimuksesta johtuvat riidat käsitellään hallinto-oikeudessa. Siitä huolimatta on korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2008:36 katsonut, että jos vahingonkorvaus ei perustu sopimuksen nimenomaisiin ehtoihin tai sopimuksen sisältöön ja tulkintaan, on vahingonkorvaus tutkittava yleisessä tuomioistuimessa.³³⁰ Tätä näkökantaa voidaan perustella sillä, että yksityisoikeudellisiin perusteisiin ratkaistavien vahingonkorvausten käsittely on perinteisesti kuulunut yleisten tuomioistuinten toimivaltaan ja yleinen tuomioistuin on muutoinkin pätevämpi arvioimaan yksityisoikeudellisia asioita.³³¹

Tämä tulkinta on tosin lain selvän sanamuodon vastainen.³³² Lisäksi riidan pirstominen aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia ja ristiriitaisten tuomioiden vaaran.³³³ Korkeimman oikeuden antama oikeusohje toimivallan jakaantumisesta sen mukaan, perustuuko vahingonkorvaus sopimuksen ehtoihin vai yleisiin sopimusoikeudellisiin periaatteisiin, voi lisäksi olla epäselvä asianosaiselle, jolla ei ole apunaan oikeudellista

³²⁸ HE 72/2002 vp s. 55

³²⁹ KKO 2013:19 k.14-15

³³⁰ KKO 2008:36 k. 14, vrt. KKO 1992:177 ja KHO 1993 A 10

³³¹ Koulu, 2012, s. 233

³³² KKO 2008:36, oikeusneuvos Välimäen eriävä mielipide

³³³ KKO 2008:36, oikeusneuvos Välimäen eriävä mielipide ja Koulu, 2012, s. 189

asiantuntemusta.³³⁴ Koska hallinto-oikeudessa ratkaistaan julkisoikeudellisiin suhteisiin liittyvät luontoissuoritusveloite, myös luontoissuorituksen surrogaattikorvausta koskevat kysymykset tulisi ratkaista hallinto-oikeudessa.³³⁵ Tämä saa pohtimaan, tulisiko hallinto-oikeuksille antaa laajempi toimivalta tutkia hallintoriitaan liittyvät yksityisoikeudelliset vaatimukset edellä ehdotetun liitännäistoimivallan mukaan? Myös Välimäen eriävän mielipiteen mukaan hallintotuomioistuimella pitäisi olla toimivalta tutkia korvausvaatimus, kun korvausvastuun arvioiminen vaatii julkis- ja hallinto-oikeudellisen lainsäädännön tuntemista.

5.2. Muita ratkaisuja ongelmaan

Koulu on ehdottanut, että kaikki hallintosopimusta koskevat riidat keskitettäisiin yleisiin tuomioistuimiin. “Oikeuskäytännöstä päätellen sopimuksen taustalla oleva julkisoikeudellinen oikeussuhde harvemmin aktualisoituu, eikä näin vaadi sellaista erityistä asiantuntemusta, jota hallintotuomioistuimilla on”.³³⁶ Näin hallinto-oikeuksien toimivaltaan jäisi selkeästi vain valitusten ratkaiseminen. Tämä mahdollisuus otettiin esille jo hallituksen esityksessä hallintolaista ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta, mutta hallintosopimuksen julkisoikeudellisen luonteen vuoksi sitä ei pidetty tarkoituksenmukaisena.³³⁷

Radikaalein ratkaisu lienee lainkäyttölinjojen yhdistäminen. Näin perustavanlaatuisen muutokseen tuskin ollaan valmiita lähitulevaisuudessa. Varteenotettava välivaihe voisi olla korkeimpien oikeuksien yhdistäminen, jolloin toimivaltajakoon liittyvät ongelmat tulisivat lopulta ratkaistavaksi yhdessä instanssissa. Oikeusministeriön vuonna 2013 asettama työryhmä on selvittänyt korkeimpien oikeuksien yhdistämisen hyötyjä ja haittoja.³³⁸ Mietinnössä ei ole otettu kantaa siihen, pitäisikö korkeimmat oikeudet yhdistää. Työryhmä katsoo, että korkeimpien oikeuksien yhdistäminen parantaisi oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta. Kaksilinjaisessa järjestelmässä on vaarana, että ylimmät tuomioistuimet päätyvät samankaltaisissa tapauksissa eri

³³⁴ Mäenpää, 2007, s. 187 ; Koulu, 2012, s. 331 ja Mäkinen - Luoto, 2012, s. 1184

³³⁵ Suviranta, 2005, s. 211-212

³³⁶ Koulu, 2012, s. 340

³³⁷ HE 72/2002 vp. s. 128

³³⁸ OM 1/2015, s. 17

tulkintaratkaisuihin.³³⁹ Yhdenmukainen linja saataisiin siten myös toimivaltakysymyksiin. Tällöin ei välttämättä olisi vaarallista, jos asia on laitettu vireille väärällä tuomioistuinlinjalla, sillä asia ratkaistaisiin viime kädessä yhdessä yhteisessä muutoksenhakuinstanssissa. Yhdistetyssä tuomioistuimessa toimivaltaan liittyvät kysymykset voitaisiin ratkaista jaostossa, jolla olisi laaja-alainen asiantuntemus.³⁴⁰ Yhdistetty korkein oikeus voisi toimivaltakysymyksen lisäksi ratkaista myös asiakysymyksen ilman, että prosessia täytyisi aloittaa kokonaan alusta. Yhdistäminen voisi myös lyhentää käsittelyaikoja, mikäli tuomioistuimen jäseniä ei samalla vähennettäisi.³⁴¹ Se parantaisi mahdollisesti myös kustannustehokkuutta, kun korkeimman oikeuden käytössä olisivat sama hallinto, kirjaamo, arkisto, viestintä ja tietohallinto.³⁴² Yhdistäminen vaatisi kuitenkin perustuslain muuttamisen ja veisi aikaa.³⁴³

Erityisesti lausunnossa on tutkittu Viron mallia. Virossa erilliset alimmat oikeudet ja hallinto-oikeudet (KS 2 luku) yhdistyvät jo väliasteen muutoksenhakuasteessa, joissa käsitellään sekä riita- ja rikosasioita että hallintolainkäyttöasioita (PS 149 § ja KS 2 ja 3 luvut). Viron korkein tuomioistuin on kassaatiotuomioistuin (KS 26.1 §) ja se toimii myös perustuslakituomioistuimena (KS 26.3 §). Viron korkeimmassa oikeudessa (KS 25 §) on neljä jaostoa: Riita-asioiden jaosto, rikosasioiden jaosto, hallintolainkäyttöasioiden jaosto sekä perustuslakijaosto (KS 28.1 §). Jokaisen korkeimman oikeuden tuomarin tulee olla jäsenenä jossain jaostossa ja tuomareita myös kierrätetään jaostojen välillä (KS 28.2. §). Korkeimman oikeuden päällikkötuomarilla on oikeus määrätä tuomareita eri jaostoista asiaa käsittelevään kokoonpanoon (KS 28.3 §). Tämän ratkaisumallin eduksi luetaan tiivis kommunikaatio jaostojen välillä.³⁴⁴

Korkeimpien oikeuksien organisatorinen yhdistäminen on ollut harkinnassa myös Ruotsissa. Myös tämä siirtymä kaipaisi ensin pehmeän laskun. Johan Hirschfeld on Svensk juristtidningissä julkaistussa artikkelissa ehdottanut välivaiheeksi eräänlaista tuomarivaihtoa (korsvis tjänstgöring) korkeimman oikeuden (högsta domstolen) ja korkeimman hallinto-oikeuden (högsta förvaltningsdomstolen) välillä. Tämä voitaisiin Hirschfeldin mukaan toteuttaa Ruotsissa ilman perustuslakimuutosta. Tuomarivaihdon

³³⁹ OM 1/2015, s. 19

³⁴⁰ OM 1/2015, s. 20

³⁴¹ OM 1/2015, s. 20

³⁴² OM 1/2015, s. 21

³⁴³ OM 1/2015, s. 22

³⁴⁴ OM 1/2015, s. 49

suurimpana etuna olisi toisen tuomioistuimen tietotaidon hyödyntäminen, mutta se toimisi myös esteellisyytilanteissa.³⁴⁵

Vaikka kyseistä ratkaisumallia ei voisi Suomessa toteuttaa, näkisin, että ainakin parempi kommunikaatio tuomioistuinlinjojen välillä olisi erittäin suotavaa. Ensiaskeleena voitaisiin luoda järjestelmä, jossa asianosainen saisi ennakkokysymyksenä ratkaistavaksi, kummalle lainkäyttölinjalle asia kuuluu, muutoin toimivaltaisen tuomioistuimen valitseminen jää asiamiesten osaamisen varaan. Näyttää kuitenkin siltä, että kysymys asiallisesta toimivallasta jää odottamaan lopullista vastausta.

³⁴⁵ Hirschfeld, 2017, s. 257-266