Petri Saukko

OTT, dosentti

JULKISYHTEISÖN KORVAUSVASTUUTILANTEET – SIVIILIRIITA, HALLINTORIITA VAI MOLEMMAT?

Edilex 2023/18

Asiantuntija-artikkeli
Julkaistu 11.5.2023
www.edilex.fi/artikkelit/30428

SISÄLLYS

1 JOHDANTO 2

2 OIKEUSSUOJAKEINOJEN LÄHTÖKOHDISTA JULKISOIKEUDELLISISSA ASIOISSA 4

2.1 HALLINTO-OIKEUDELLISESTA OIKEUSSUOJASTA 4

2.2 SIVIILIPROSESSI YKSITYISEN OIKEUSSUOJAN TÄYDENTÄJÄNÄ 6

2.3 HALLINTORIITOJEN JA SIVIILIRIITOJEN YHTEYKSISTÄ JA EROISTA 8

3 HALLINTORIITA OIKEUSSUOJAKEINONA 11

3.1 KEHITYSHISTORIASTA JA SÄÄNTELYN PERUSTEISTA 11

3.2 HALLINTORIIDAN SUHTEESTA HALLINTOVALITUKSEEN 13

4 JULKISYHTEISÖJEN JULKISEN JA YKSITYISEN TOIMINNAN VAIKUTUS OIKEUSSUOJAKEINOIHIN 15

5 HALLINTORIIDAN KÄYTTÖALA OIKEUSKÄYTÄNNÖN VALOSSA 18

5.1 OIKEUSKÄYTÄNTÖÄ RIIDOISTA – KOSKEE JULKISOIKEUDELLISTA MAKSUVELVOLLISUUTTA TAI MUUTA JULKISOIKEUDELLISESTA OIKEUSSUHTEESTA JOHTUVAA ETUA, OIKEUTTA TAI VELVOLLISUUTTA 18

5.2 OIKEUSKÄYTÄNTÖÄ RIIDOISTA – HALLINTOSOPIMUS 19

5.3 KOKOAVIA NÄKEMYKSIÄ 23

6 YHTEENVETO 25

Edita Publishing Oy 2023

1 JOHDANTO

Tuomioistuinlaitoksen henkilöstön riittävyydestä on viime aikoina puhuttu kiitettävästi julkisessa keskustelussa. Tuomioistuinvirasto, Suomen tuomariliitto, Asianajajaliitto ja Juristiliitto ovat olleet aktiivisia. Tuomioistuinten käsittelyajat ovat venyneet paikoin kestämättömän pitkiksi, joten lisäresurssit ovat välttämättömiä. Aihepiirin keskusteluissa on tuotu esiin muun muassa tarpeita sähköisen asioinnin kehittämiseen, kansalaisten oikeusturvatakuihin ja prosessien sujuvoittamiseen. Omana oikeusturvaelementtinä keskustelua on herännyt myös oikeudenkäyntikustannusten hillitsemistarpeesta. Tässä kirjoituksessa ei esitetä oikeuspoliittisia kannanottoja, vaikka aihe sisältöineen voi sellaisia ajatuksia välillisesti herättääkin. Aihe liittyy jossain määrin keskusteluissa esiin nousseisiin tuomioistuintoiminnan yleisiin kehittämistarpeisiin. Kirjoituksessa aihepiiriä käsitellään kuitenkin erityisesti oikeussuojan näkökulmasta.

Oikeussuoja tarkoittaa kansalaisen suojaa valtion ja toisten kansalaisten tekemiä oikeudenloukkauksia vastaan. Oikeusvaltiolla tulee olla riittävät keinot oikeussuojan takaamiseksi.[1] Oikeussuojan saatavuus antaa henkilöille mahdollisuuden suojella itseään oikeudenloukkauksilta. Se on oikeusvaltioperiaatteen tärkeä osatekijä, joka koskee sekä yksityis-, rikos- että hallinto-oikeutta.[2] Lainsäädäntö määrittelee kansalaiselle kuuluvat oikeudet ja edut sekä sen, millaiset oikeudenloukkaukset ovat sallittuja yleisen edun nimissä. Lainsäädäntö sisältää myös oikeudenloukkauksista seuraavat rangaistukset, virheen oikaisut, vahingonkorvaukset ja muut korvaukset. Kun yksityiset vetoavat oikeussuojan tarpeeseen, tuomioistuinten ja viranomaisten on toimivaltansa piirissä käsiteltävä tällaiset vaatimukset. Oikeussuojan takaaminen edellyttää oikeusvaltiolta konkreettisia toimintamahdollisuuksia viranomaisia ja toisia kansalaisia vastaan sekä mahdollisuuksia loukatun oikeustilan palauttamiseksi.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea esitti mietinnössään 2000-luvun alussa kysymyksen siitä, *olisiko tarkoituksenmukaista siirtää julkisyhteisöjen korvausriitojen käsitteleminen yleisiltä tuomioistuimilta hallintotuomioistuimiin*.[3] Punnitessaan muutostarpeen puolesta ja vastaan puhuvia seikkoja, komitea päätyi siihen, että selvitystyön aloittaminen korvausriitojen mahdolliseksi siirtämiseksi olisi oi-

---

[1] Perustuslain (731/1999) 2 §: n 3 momentissa säädetään oikeusvaltioperiaatteesta. Säännöksen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusvaltiosta tarkemmin ks. esim. *Jyränki*, *Antero*: Uusi perustuslakimme. Iuara Nova 2000, s. 67 ss. Oikeusvaltion elementtejä voidaan katsoa olevan esimerkiksi valtion organisointi oikeussäännöin, valtioelinten ja viranomaisten sekä kansalaisten on toimittava näiden oikeussääntöjen mukaisesti (laillisuusperiaate), valtioelimet ja viranomaiset ovat sidottuja erityisin menettelyin säädettyyn perustuslakiin, oikeussääntöjä soveltavat yksittäistapauksiin riippumattomat tuomioistuimet ja yksilön asemaa suhteessa valtioon ja muihin yksityisiin suojaavat perustuslaissa säädetyt oikeudet.

[2] Ks. *Halila*, *Leena*: Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalainen lakimiesyhdistys 2000, s. 5. Halila toteaa hallintoprosessin kehittymiseen liittyen, että ihmisoikeuksien korostuksella oikeudenmukaiseen lainkäyttömenettelyyn tulee muotoseikkojen painotusta aikaisemmin tärkeäksi koetun menettelyllisen joustavuuden kustannuksella. Tästä saattaa Halilan mukaan seurata paineita hallintoprosessin peruslähtökohtien tarkistamiseen ja muutenkin sen siirtämiseen aikaisempaa paremmin yleisen lainkäyttömenettelyn – lähinnä siviiliprosessin vaikutuspiiriin. Vuonna 2023 katsoisin, että hallintoprosessia on kuitenkin kehitetty ja se on kehittynyt enemmänkin hallintoprosessin ominaispiirteistä lähtien kuin siviiliprosessia mukaillen, joskin Halilan mainitsemaa kehityssuuntaa menettelyllisten oikeusturvatakeiden korostumisesta ei ole syytä kiistää. Kysymys on osin myös siitä, miten prosessioikeudellisia kysymyksiä lähestytään hallintoprosessin piirissä. Tähän liittyen mielenkiintoisia ja perusteltuja ajatuksia prekluusiosta hallintoasioiden oikeudenkäynnissä, ks. *Tarkka*, *Anna-Stiina*: Oikeudenkäyntiaineiston rajoittaminen hallintoprosessissa, Lakimies 1/2023, s.77–103. Ks. myös *Pikkujämsä*, *Mikko*: Rooliperiaatteista hallintoprosessissa, Lakimies 3–4/2021, s. 528–555.

[3] Kokeneemmat lukijat muistavat valtioneuvoston 20.6.2001 asettaman hovioikeuden presidentti Markku Arposen johtaman komitean, jonka tehtävänä oli laatia selvitys tuomioistuinlaitoksen kehittämislinjoista. Komiteassa oli laaja ja asiantunteva edustus myös molemmista lainkäyttölinjoista ja jonka ehdotuksista monia on laitettu vuosien saatossa täytäntöön, ks. lisää *Arponen*, *Markku*: Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö (KM 2003:3) – uhka vai mahdollisuus tuomioistuinten kehittämisessä, teoksessa Kriminaaliklubi 100 v 1920–2020. Pohjois-Pohjalainen Kriminaaliklubi 2020. Komitean mietintöä on mielestäni pidettävä hämmästyttävän visionäärisenä. Tässä artikkelissa nousevat esille komitean ehdotukset, joita ei ainakaan vielä ole laitettu täytäntöön.

Edita Publishing Oy 2023

keusturvan näkökulmasta perusteltua. Komitea esitti samassa yhteydessä selvitettäväksi hallintoriitasääntelyn täsmentämistä ja sen mahdollista soveltuvuutta myös tilanteisiin, joissa viranomainen on passiivinen eikä syystä tai toisesta tee valituskelpoista päätöstä. Selvitystyötä ei ole näiltä osin aloitettu. Komitean näkemyksissä keskeinen oikeusturvafunktio mainitussa toimivaltasiirrossa liittyi joka tapauksessa siihen, että korvausasioiden käsittelyn mahdollistaminen hallintotuomioistuimille olisi nykytilaan verrattuna yksityisille selkeämpää. Näin erityisesti silloin, kun vahinkoa kärsinyt saisi sekä pääasian eli viranomaispäätöksestä tehdyn muutoksenhaun, että korvausasian tutkituksi samassa yhteydessä saman tuomioistuimen kokoonpanossa.

Julkisyhteisöjen vahingonkorvausvastuuta koskevaa sääntelyä ollaan nyt uudistamassa. Tavoitteena on selkeä ja johdonmukainen sääntely, joka parantaa sekä vahingonkärsijän että vahingonaiheuttajan oikeusturvaa ja johtaa mahdollisimman ennakoitavaan korvauskäytäntöön. Tämä perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan tehtyyn kirjaukseen (s. 87) ja oikeusministeriön antaman toimeksiannon perusteella tehtyyn nyt jo vuosia vanhaan selvitykseen (OM Selvityksiä ja ohjeita 59/2010). Selvityksistä saaduista lausunnoista on laadittu tiivistelmä (OM Mietintöjä ja lausuntoja 10/2011). Selvityksistä käy yksiselitteisesti ilmi, että yksityisten oikeusturvaa olisi parannettava. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean näkemykset vahingonkorvausasioiden käsittelyn mahdollistamisesta hallintotuomioistuimissa eivät ole aikaisemmissa selvityksissä nousseet esiin kuin maininnan tasolla esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa.[4]

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista vastikään valmistellut oikeusministeriön työryhmä on mietinnössään todennut, että julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevissa selvityksissä ja arvioinneissa sekä asiasta annetuissa lausunnoissa on usein tarkasteltu toimivallan jakoa eri tuomioistuinlinjojen kesken korvausvaatimusten käsittelyssä. Työryhmän näkemyksen mukaan erityisesti hallintotuomioistuinten taholta on tuotu tällöin esiin selvitystarve hallintotuomioistuinten mahdollisuudesta muutoksenhaun yhteydessä tutkia vahingonkorvausvaatimus silloin, kun valittaja on kärsinyt vahinkoa valituksenalaisen virheellisen päätöksen vuoksi. Menettelyn etuna olisi viranomaispäätöksen virheellisyyden ja korvausvaatimuksen käsittely samassa oikeudenkäynnissä. Työryhmä on mietinnössään todennut, ettei sen tehtävänä ole sen arviointi, tulisiko julkisyhteisöön kohdistuvien korvausvaatimusten käsittelyä uudistaa eri tuomioistuinlinjojen kesken eikä työryhmällä olisi käytettävissä olevan määräajankaan perusteella siihen edellytyksiä. Kysymys on työryhmän mukaan periaatteellisesti merkittävä ja monitahoinen. Työryhmä on todennut lisäksi, että tarkasteltavana tulisi olla samanaikaisesti myös muitakin yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten rajapintaan kuuluvia asiaryhmiä, kuten julkisyhteisön tekemiin sopimuksiin liittyvät korvaus- ja muut vaatimukset.[5]

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevia vahingonkorvauslain säännöksiä on perusteltua uudistaa ja päivittää, lisäksi työryhmän mainitsemat rajaukset tehtäviinsä ovat sekä toimeksiannon että työekonomian näkökulmasta ymmärrettäviä. Näkökulma jää kuitenkin helposti liian yksipuoliseksi. *Julkisyhteisön korvausvastuu on merkittävä ja monitahoinen kysymys*. Tällöin on ensinnäkin lähdettävä siitä, että Suomessa viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista yksittäisessä hallintoasiassa turvaa ennen kaikkea hallinto-oikeudellinen muutoksenha-

[4] OM Mietintöjä ja lausuntoja 10/2011, s. 21–22. Ote viittauksesta KHO: n näkemykseen: ”Selvityksen lähtökohtana on, että julkisyhteisön korvausvastuun toteaminen olisi keskitettävä riita- ja rikosasioiden tuomioistuimelle. Monessa EU-maassa korvauskysymykset kuuluvat kuitenkin hallintolainkäytön piiriin.” Tuoreessa lausunnossaan oikeusministeriölle julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamisesta (15.3.2023, H40/23) KHO on kuitenkin todennut, *ettei sen toiminnassa ole viime vuosina ilmennyt erityisiä tarpeita lähteä laajemmin selvittämään* yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön välistä *toimivallanjakoa julkisyhteisöihin kohdistuvien korvausvaatimusten yhteydessä*.

[5] Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu (Mietintöjä ja lausuntoja 2023:4), s. 20–21. Tältä osin KHO toteaa kuitenkin lausunnossaan 15.3.2023, H40/23, että siltä osin kuin kysymys on hallintosopimuksiin perustuvista vaatimuksista, mukaan lukien hallintosopimukseen perustuvasta rikkomusvastuusta, toimivalta kuuluu KHO:n käsityksen mukaan hallintotuomioistuimille HOL 20 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella. Tässä yhteydessä KHO viittaa KKO: n tuomioon 2022:42 ja KHO: n päätökseen 2016:52. Hallintosopimuksiin palataan jäljempänä artikkelissa.

Edita Publishing Oy 2023

kujärjestelmä. Muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen on ensisijainen keino puuttua perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavaan tai muutoin lainvastaiseen viranomaisen päätökseen. Tämä toimii Suomessa lähtökohtaisesti hyvin, joskin kriittisiäkin näkemyksiä hallintolainkäyttöä kohtaan on esitetty. Aina voikin olla parannettavaa myös silloin, kun tarkastellaan oikeussuojakeinoja kokonaisuudessaan. Tässä kirjoituksessa keskitytään tarkastelemaan julkisyhteisöjen korvausvastuutilanteissa käytettäviä oikeussuojakeinoja ja niiden oikeudellista tehokkuutta hallintoprosessien näkökulmasta.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean selvitysehdotukset hallintoriitasääntelyn täsmentämisestä, julkisyhteisöjen korvausriitojen käsittelyn siirrosta hallintotuomioistuimiin ja oikeussuojan kehittämisestä viranomaisten passiivisuustilanteissa ovat mielenkiintoisia ja aihealue on ajankohtainen. Oikeusministeriön työryhmän tuoreen mietinnön kansainvälisestä katsauksesta käy lisäksi kiinnostavalla tavalla ilmi, että julkisyhteisöjä koskevia vahingonkorvausvaatimuksia voidaan joissakin EU-valtioissa käsitellä hallintotuomioistuimissa. Tarkempaa selvitystä ei mietinnössä kuitenkaan tältä osin ole eikä tässäkään kirjoituksessa sellaiseen pyritä.[6] Kirjoituksen tarkoituksena ei ole selvitellä tai perustella, tulisiko komitean selvitysehdotuksiin ryhtyä. Koska kirjoituksessa kuvataan aihepiiriin liittyvien oikeussuojakeinojen nykytilaa, samalla voidaan kuitenkin saada näkökulmia Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean selvitysehdotusten ajankohtaisille tarpeille. Vaikka mainittuihin selvitysehdotuksiin ei ryhdyttäisi, tämä kirjoitus voi kuitenkin parhaimmillaan jäsennellä selvitysehdotusten taustalla olleita oikeusturvan kehittämistarpeita nykyisessä tilanteessa. Tulisiko ja voitaisiinko oikeusturvaa näiltä osin kehittää?

Julkisyhteisöjen aiheuttamien vahinkojen korvausvastuutilanteissa nousee usein esiin yleisen lainkäytön piirissä käsiteltävät vahingonkorvauslakiin sekä sopimuksiin ja virkavastuisiin liittyvät korvausvaatimukset. Aihepiiri on laaja ja käsittelykulmia olisi monenlaisia. Tämän kirjoituksen pääpainona on hallintotuomioistuimissa käsiteltävän hallintoriidan käyttöalan selvittäminen ja sen suhde riitaasioihin yleisissä tuomioistuimissa. Hallintotuomioistuimissa käsiteltävien hallintoriitojen määrä on suhteellisesti pieni verrattuna hallintovalituksiin, mutta oikeussuojan kannalta se on tärkeä ja aineellisoikeudellisesti verraten laaja oikeussuojakeino. Hallintoriita lienee kuitenkin eräs vähiten tunnetuista oikeusjärjestelmämme oikeussuojakeinoista. Oikeussuojakeinoa ei ole syytä lähteä arvostelemaan tai jopa muuttamaan pelkästään siksi, että sitä ei tunneta. Kuten tässä kirjoituksessa tuodaan esiin, hallintoriita on kuitenkin vähäisen tunnettavuuden lisäksi soveltamisalaltaan paikoin hyvinkin tulkinnallinen sen liikkuessa perinteisen hallintotuomioistuimissa käsiteltävän yleisen hallintovalituksen ja siviiliasioiden rajapinnoissa. Hallintoriita muodostaa myös oikeustieteellisesti mielenkiintoisen tarkastelukulman oikeussuojakeinoihin julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa ja julkisen vallan käytön alueella.

2 OIKEUSSUOJAKEINOJEN LÄHTÖKOHDISTA JULKISOIKEUDELLISISSA ASIOISSA

2.1 HALLINTO-OIKEUDELLISESTA OIKEUSSUOJASTA

Suomessa tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttävät yleiset tuomioistuimet ja hallintoasioissa hallintotuomioistuimet. Hallintotuomioistuimet ja yleiset tuomioistuimet ratkaisevat oikeudellisia riitoja, antavat oikeussuojaa ja vahvistavat sen, mikä on lainmukaista. Perustuslain (731/1999) 21 §:n sääntelemä oikeusturva ei tee eroa sen suhteen, onko kyseessä oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa vai yleisessä tuomioistuimessa. Tehokas oikeussuoja on turvattava molemmilla lainkäyttölinjoilla. Julkisoikeudellista toimintaa säätelevät runsaat eritasoiset säädökset ja ne raamittavat viranomaisen harkintavaltaa vaihtelevasti. Hallintotuomioistuinten päätehtävänä on valitusten kautta antaa oikeusturvaa ja nimenomaisesti arvioida, onko tehty päätös lainsäädännön mukainen ja onko harkintavaltaa käytetty kussakin tapauksessa lain sallimissa rajoissa. Valitusasiassa hallintotuomioistuimen tehtävä-

[6] Työryhmämietintö julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot, s. 138.

Edita Publishing Oy 2023

nä on huolehtia, että asia tulee selvitetyksi ja sen on hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Hallintoprosessiin ei sisälly sovinnon edistämistä koskevia säännöksiä. Prosessia hallintotuomioistuimessa kuvaakin hallintotuomioistuimen oma-aloitteisen selvitysvelvollisuuden myötä niin sanottu virallisperiaate, joka korostaa hallintotuomioistuimen prosessinjohtotoimia asian selvityksen suhteen ja vähentää jossain määrin asianosaisten määräämisvaltaa prosessissa. Ensisijainen selvitysvelvollisuus on kuitenkin oikeudenkäynnin osapuolilla. Yleisissä hallintotuomioistuimissa käsiteltävät asiat ovat lisäksi oikeudelliselta luonteeltaan sellaisia, että asianosaisten keskinäinen sopiminen erimielisyyden kohteesta ei ole oikeudellisesti vaikuttavasti mahdollista eikä tuomioistuinta sitovaa. Tässä mielessä prosessia voisikin lähtökohtaisesti kuvata indispositiiviseksi, kuitenkin sillä varauksella, että käsite ei ole hallintoprosessissa sisällöllisesti vakiintunut vastaavasti kuin siviiliprosessissa.[7]

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (HOL) (808/2019) säännellään oikeudesta hakea muutosta hallintopäätökseen ja mahdollisuudesta saattaa niin sanottu muu hallintolainkäyttöasia kuin valitusasia hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Muita hallintolainkäyttöasioita ovat muun muassa erilaiset hakemuksella hallintotuomioistuimessa vireille pantavat asiat kuten lastensuojelulaissa tarkoitetut tahdonvastaista huostaanottoa koskevat asiat, mielenterveyslaissa säädetyt alistusasiat, eräät oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa tarkoitetut kilpailuasiat ja hallintoriitaasiat. Mikäli asiaa ei voida hallintomenettelyssä ratkaista hallintopäätöksellä tai perustevalitukseen annettavalla päätöksellä, se voidaan HOL 20.1 §:n mukaan käsitellä mahdollisesti hallintolainkäyttöasiana hallintoriitamenettelyssä. Riidassa voi olla kyse 1) laissa erikseen säädetystä hallintoriitana käsiteltävästä asiasta, 2) julkisoikeudellisesta maksuvelvollisuudesta, 3) muusta julkisoikeudellisesta suhteesta johtuvasta edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta tai 4) hallintosopimuksesta, jota arvioidaan julkisoikeudellisesti hallintoriitana. Hallintoriitaprosessissa painottuu jossain määrin hallintovalitukseen verrattuna enemmän oikeudenkäynnin osapuolten määräämisvalta ja tahdonvaltaisuus, jolloin virallisperiaate esiintyy lähtökohtaisesti kevyempänä. Näihin palataan jäljempänä kirjoituksessa.

Julkisyhteisöjen tekemistä päätöksistä on yleinen muutoksenhakuoikeus hallintotuomioistuimiin hallintoprosessina. Yksityiset kansalaiset ja yhteisöt voivat tällä tavoin hakea tarpeelliseksi katsomaansa oikeussuojaa tuomioistuimesta, kun viranomaisen päätöksen lainmukaisuus ja siten myös kysymys julkisyhteisön lakisääteisten julkisoikeudellisten velvollisuuksien täyttämisestä saatetaan hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi. Perustilanteessa valituksen hyväksyvä hallintotuomioistuimen päätös korjaa julkisyhteisön päätöksen lainvastaisuuden ja hylkäävä päätös puolestaan vahvistaa sen lainmukaisuutta. Yksityisten näkökulmasta tämä ei ole aina riittävää. Päätökset ovat voineet aiheuttaa vahinkoa, jolloin esimerkiksi julkisyhteisön tekemän päätöksen kumoaminen ja palauttaminen uudelleen käsiteltäväksi tai muuttaminen hallintotuomioistuimen toimesta ei ole yksityisen näkökulmasta riittävä korjaus tilanteeseen. Yksityiselle ei välttämättä riitä, että julkisyhteisön päätöstä ei olisi saanut tehdä, koska esimerkiksi hallinnollinen rajoituspäätös oli joka tapauksessa pantu täytäntöön. Vahinko pitäisi mahdollisesti saada korvattua myös taloudellisesti.[8] Hallinto-oikeudellisten valitusten yhteydessä esitetäänkin aika ajoin vaatimuksia aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Vahingonkorvausvaatimus jätetään tällöin pääsääntöisesti tutkimatta hallintotuomioistuimen toimivaltaan kuulu-

[7] Rooliperiaatteista siviiliprosessissa, ks. *Tapanila, Antti*: Siviiliprosessi. Suomalainen lakimiesyhdistys 2021, s. 46–54.

[8] Tässä yhteydessä ei ole tarvetta eikä syytä lähteä analysoimaan tarkemmin sitä, missä määrin yhteiskuntapoliittisesti katsotaan valtion velvollisuudeksi korvata julkisen vallan käytöstä aiheutuneita taloudellisia vahinkoja sen lisäksi, että viranomaispäätösten lainmukaisuuden arvioinnin voi saattaa tuomioistuimeen. Suomen yhteiskuntajärjestyksestä oikeussuojajärjestelmään kumpuavat lähtökohdat objektiivisen oikeuden korostamisesta eroavat tältä osin esimerkiksi Yhdysvalloista. Tässä kirjoituksessa on riittävää lähteä yksilön oikeussuojasta ja siitä, että viranomaispäätöksen lainmukaisuuden tutkimisen lisäksi yksilöillä voi riidattomasti olla myös perusteltuja vaatimuksia erilliseen taloudelliseen korvaukseen. Ks. *Halila 2000*, s. 315 hallintoprosessin perinteisistä ominaispiirteistä, mutta erityisesti viime vuosikymmeninä korostuneiden ihmisoikeuksien myötä myös yksilön oikeussuojan painottumisesta hallintoprosessissa.

Edita Publishing Oy 2023

mattomana.[9] Yksityisen näkökulmasta vahinkoa voi aiheutua myös siitä, että julkisyhteisönä toimiva viranomainen on passiivinen, eikä tee päätöstä mistä voisi valittaa. Viranomainen voi toisaalta tehdä myös ainoastaan tosiasiallisia toimia, kuten tavanomaista hoitotoimintaa, neuvontaa, alueiden kunnossapitoa tai poliisin järjestyksen valvontaa, joista ei myöskään ole lähtökohtaisesti muutoksenhakuoikeutta hallintotuomioistuimeen.[10] Ei ole olemassa valituskelpoista päätöstä. Näissäkin tilanteissa voi olla aiheutunut taloudellista vahinkoa. Lisäksi viranomainen saattaa toimia ainoastaan yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa yksityiseen. Tällöinkään prosessi hallintotuomioistuimessa ei ole mahdollinen.

2.2 SIVIILIPROSESSI YKSITYISEN OIKEUSSUOJAN TÄYDENTÄJÄNÄ

Siviiliprosessi voi täydentää yksityisen oikeussuojaa suhteessa julkisyhteisöön. Siviiliprosessin tarkoituksena on antaa oikeussuojaa yksityisoikeudellisille vaateille. Oikeussuojaa voidaan vaatia kanteella (riita-asia) tai hakemuksella (turvaamistoimi ja hakemusasiat). Tuomioistuimen oikeus puuttua kansalaisten ja oikeushenkilöiden yksityisautonomian piiriin on rajatumpaa kuin hallintoprosessissa. Siviiliprosessissa korostuukin hallintoprosessista poiketen dispositiivisuus eli asianosaisten vapaampi oikeus muovata prosessitoimillaan menettelyä. Yleinen tuomioistuin voi toki rajoittaa asianosaisten määräämisvaltaa eivätkä asianosaiset indispositiivisten siviiliasioiden ohella myöskään dispositiivissa asioissa voi sitoa tuomioistuinta siihen, miten oikeudenkäynti menettelyllisesti järjestetään.[11]

Siviilioikeuden periaatteiden mukaan esimerkiksi velkojalla on sopimusrikkomusta vastaan usein käytettävissä erilaisia oikeuskeinoja, joihin lukeutuvat muun ohella vahingonkorvaus, sopimuksen purku ja hinnanalennus sekä sopimusperusteinen sopimussakko. Silloin, kun useammat seuraamukset voivat tulla kysymykseen, velkojalla on valta päättää, mihin oikeuskeinoon hän turvautuu. Yleisen tuomioistuimen *toimivalta määräytyy tällöin kannevaatimusten ja niiden tueksi esitettyjen perusteiden sisällön mukaan, eikä merkitystä voida antaa esimerkiksi sille, ovatko kantajat luonnehtineet vaatimustaan yksityisoikeudelliseksi vai julkisoikeudelliseksi.*[12] Julkisyhteisöjen korvausvastuun tehokas toteutuminen täydentää oikeusturvaa julkishallinnon alalla. Perustuslain 118 §:n 3 momentin (731/1999) mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai

[9] Usein hallintotuomioistuimessa esitetyt korvausvaatimukset ovat vahingonkorvauksen luonteisia, joita ei yleensä tutkita hallintotuomioistuimessa toimivallan puuttumisen vuoksi. Ohessa esimerkkejä Itä-Suomen hallinto-oikeudessa esitetyistä tutkimatta jätetyistä vaatimuksista, joita ei ehkä ainakaan useimpia ole viety käsiteltäväksi yleiseen tuomioistuimeen, jolloin vaatimuksia ei olisi tullut tutkituksi tuomioistuimessa lainkaan: Asemakaavan toteuttamisen viivästymisestä vaadittu korvausta, lääkärin ammatinharjoittamisoikeuden rajoittamisessa vaadittu ansionmenetystä (myös eläkekertymän menetys ja muu vahinko) korvattavaksi, sähköjohdon sijoittamista koskevassa asiassa vaadittu korvausta uusiutuvan energian voimaloiden käyttöön ottamisesta aiheutuvaan menetykseen, jätevesivahingon yhteydessä vaadittu korvausta kunnalta, terveyshaitan poistamiseen koskevaan päätökseen liittyen vaadittu muun muassa kuntaa korvaamaan henkiset ja taloudelliset tappiot, toimeentulotukiasiassa vaadittu korvausta kivusta ja särystä, mielenterveysasiassa vaadittu korvausta henkisestä ja fyysisestä kärsimyksestä, tutkimatta jääneessä tieoikeusasiassa vaadittu korvattavaksi ulosottokuluja, kaava-asiassa vaadittu korvausta maankäytön rajoituksista, rakennuskieltoasiassa korvauksen yhteydessä on noussut esiin maan arvoon liittyvä korvaaminen, ajokieltoasiassa vaadittu korvausta haitasta ja aineellisesta vahingosta, sijaishuoltopaikan muuttamista koskevassa asiassa vaadittu vuorokausikorvausta kun lapsi on joutunut olemaan erossa äidistään, opiskelijavalinta-asiassa vaadittu haitta- ja kärsimyskorvausta, elintarvikevalvonta-asiassa korvausvaatimuksen kohteena oli ruhon arvo, lasten sijoitukseen liittyen vaadittu korvausta ansionmenetyksestä (myös kärsimys ja matkakulut), myllyvaurion korjaamisessa vaadittu korvausta kun kunta korvannut vain osittain, tukkiutuneesta ojarummusta vaadittu korvattavaksi kiinteistön vesivahinko, auton vaurioista vaadittu korvausta tien kunnossapitoon liittyen.

[10] Hallinnollinen kantelu viranomaiselle itselleen tai lainvalvojalle on luonnollisesti mahdollista.

[11] Ks. *Helenius, Dan – Linna, Tuula*: Siviili- ja rikosprosessioikeus. Lakimiesliiton kustannus 2021, s. 127.

[12] Ks. esim. KKO 2017:84 kohta 23.

Edita Publishing Oy 2023

muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Virkavastuu sisältää siten rikosoikeudellisen vastuun ohella vahingonkorvausoikeudellisen vastuun.

Vahingonkorvausoikeudessa lähdetään siitä, että se, jota vahinko kohtaa, joutuu itse kärsimään vahinkonsa, ellei hän pysty osoittamaan jonkun muun olevan vahingosta vastuussa. Vahingonkärsineellä on siten kaksitahoinen suhde vahingonaiheuttajaan. Hänen on osoitettava kärsineensä vahinkoa sekä jokin peruste sille, että hänen pitäisi saada vahingonkorvaus aiheuttajalta. Jos vahingonkärsinyt ei tähän pysty, hän ei saa korvausta eli hänellä on tältä osin näyttötaakka. Korvausvastuu ei synny pelkästään sillä perusteella, että ulkopuolinen henkilö aiheutti vahingon. Lisäksi lähtökohtana on, että vahingonaiheuttaja on aiheuttanut vahingon tuottamuksellaan tai tahallisesti. Julkisyhteisön, sen edustajien tai muun tahon käyttäessä julkista valtaa, vahingonkorvauslain mukaiseen vahingonkorvausvastuuseen liittyy erityispiirteitä. Vastuu on jossain määrin suppeampaa kuin vahingonkorvausvastuulle yleisesti edellytettävässä tuottamusvastuussa.[13] *Sopimussuhteessa vahingonkorvausvastuu* puolestaan syntyy, kun vahinkoa aiheutuu sopimuksen aiheuttaman velvoitteen tuottamuksellisesta rikkomisesta.

Kokoavasti voidaan yleisellä tasolla todeta seuraavasti: Vahingonkärsineen on osoitettava kärsineensä vahinkoa sekä jokin peruste sille, että hänen pitäisi saada vahingonkorvaus aiheuttajalta; Vahingon korvaaminen edellyttää vahingonaiheuttajalta tahallisuutta tai tuottamusta, joskin tietyissä tilanteissa se voi toteutua myös ilman tuottamusta niin sanottuna ankarana vastuuna; Korvausvastuuta rajoittavana seikkana voi olla vahingonkärsineen oma myötävaikutus, jos tällaiseen vedotaan; Syy-yhteydellä tarkoitetaan vahingon teon tai laiminlyönnin välistä yhteyttä. Jos mitään yhteyttä näiden tapahtumien välillä ei ole, teon tai laiminlyönnin ei voida katsoa aiheuttaneen vahinkoa eikä korvausvastuutakaan voi syntyä. Korvattavat vahingot voivat olla välittömiä tai välillisiä. Vahinkoja voivat olla esine-, henkilö- ja varallisuusvahingot. Julkisyhteisö tai julkista tehtävää hoitava on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käyttäessään virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamisella sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole täytetty.[14]

Varallisuutta suojataan vahingonkorvaussäännöksin, kun esimerkiksi joku rikkoo huolellisuusvelvoitettaan tai sopimusta vastaan ja joutuu korvaamaan vahingon. Perusteettoman edun palautusta koskeva säännöstö täydentää tätä järjestelmää, vaikka yleissäännöstä perusteettoman edun palautukselle ei ole (erityissääntelyä on). Perusteettoman edun palautus kuuluu Suomen velvoiteoikeuden keskeisiin oppeihin, joskin sen käyttöala ei ole yksiselitteinen. Velvoiteoikeudellisesti perusteettoman edun konstruktio jakaantuu kolmeen osaan: 1) edun syntyminen 2) edun perusteettomuus ja 3) hyötyminen toisen kustannuksella. Edun syntyminen eli hyöty voi olla muutakin kuin rahaa. Edun perusteettomuuden harkinta perustuu tapahtumien kokonaisharkintaan, ja tämän vuoksi erilaisissa asioissa on muodostunut oikeuskäytännössä omantyyppistä harkintaa. Edun palautus tähtää perusteettoman edun arvon palauttamiseen riippumatta siitä, esitetäänkö vaatimus luontaissuorituksena vai rahakorvauksena.[15]

---

[13] Vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 2 §: n 1 momentin perusteella *julkisyhteisö* on velvollinen korvaamaan *julkista valtaa* käyttäessään virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on *muulla yhteisöllä*, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa *julkista tehtävää*. Säännöksen 2 momentissa korvausvastuuta rajoittaen on kuitenkin säädetty, että vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamisella sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole täytetty. Ks. myös Ks. *Ståhlberg, Pauli – Karhu, Juha*: Suomen vahingonkorvausoikeus. Alma Talent Oy 2020, s. 83–85. Julkisyhteisö voi joutua yksityistä kohtaan vahingonkorvausvastuuseen myös perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä.

[14] Ks. lisää *Ståhlberg, Pauli – Karhu, Juha* 2020, s. 80–85 sekä s. 274 (viranomaisen neuvonnan virheellisyydestä), s. 383 (syy-yhteyden katkeamisesta ja kohtuullisuusarvioinnista), s. 451–452 (täyden korvauksen periaatteesta) ja s. 333–335 (puhtaista varallisuusvahingoista).

[15] Ks. Saarnilehto, Ari – Annola, Vesa – Hemmo Mika – Karhu Juha - Kartio, Leena - Tammi-Salminen Eeva - Tolonen, Juha – Tuomisto Jarmo – Viljanen Mika – Edelman Tom – Lehtinen Tuomas: Varallisuusoikeus. Alma Talent

2.3 HALLINTORIITOJEN JA SIVIILIRIITOJEN YHTEYKSISTÄ JA EROISTA

Hallinnollisissa valitusasioissa ja hallintoriidoissa ei ole vastaavia valinnanvapauksia, kannevelvoitteita, tuottamuksen arviointeja ja näyttötaakan jakoja kuin siviiliriidoissa, vaikka samantyyppisiä arviointeja saatetaankin joutua tekemään. Hallintoriidassa hallintotuomioistuimessa on kuitenkin samankaltaisia piirteitä kuin siviiliriidoissa. Hallintoriidoissa voidaan myös korvausriitoja käsitellä perusteettoman edun palautuksen periaatteita käyttäen. Tällöin käsittelyssä on lähtökohdiltaan paljon samaa kuin siviiliprosessissa käsiteltäessä, joskin niitä ratkotaan hallintoprosessin viitekehyksessä. Hallintoriidassa korostuu siviiliprosessin omainen kaksiasianosaissuhde suhteessa hallinnollisiin valitusasioihin ja hakemusperusteilla, vrt. riita-asian ”kanneperuste”, on oleellista merkitystä. Hallintotuomioistuimen ratkaisun kohteena ovat siten hakemuksessa tai muussa vireillepanoasiakirjassa esitetyt vaatimukset perusteineen. Hallintotuomioistuin ei tällöin lähtökohtaisesti voi tehdä esimerkiksi päätöstä enemmästä korvauksesta kuin mitä on vaadittu.[16] Näissäkin tilanteissa on kuitenkin selviä eroja siviiliriitoihin, hallintoriidassa ei esimerkiksi toteudu asianosaisen määräämisvalta vastaavassa laajuudessa kuin siviiliprosessissa eikä siviiliprosessin oikeudenkäymiskaaressa säädetty sovinnon edistämisvelvoite (OK 5:26) ole hallintoprosessissa käytössä.[17] Esimerkiksi prosessin epätasapaino yksityisen ja viranomaisen välillä otetaan tarvittaessa hallintotuomioistuimessa oma-aloitteisesti huomioon (niin sanottu virallisperiaate, HOL 37 §). Toisaalta prosessin joustavuuden ja oikeusturvan tehokkuuden nimissä hallinto-oikeus voi asianosaista kuultuaan käsitellä hallintoriitana sellaisenkin valitukseen sisältyvän vaatimuksen, joka hallinto-oikeudessa *osoittautuu* hallintoriita-asiaksi.[18] Asia käsitellään hallintovalituksena tai hallintoriita-asiana, kun lain edellytykset täyttyvät, ja hakemusperusteiden tärkeyden merkityksestä huolimatta, hakemusperusteet eivät ole vastaavalla tavalla muodollisia kuin siviiliprosessin kanneperusteet.[19] Hallintoriidoissa suulliset käsittelyt ovat mahdollisia, mutta käytännössä ne ja esitetyt pyynnötkin ovat harvinaisia eli prosessi ei perustu samanlaiseen suullisuuteen, välittömyyteen ja keskittämiseen pääkäsittelyssä kuin siviiliprosessi.[20]

Siviiliprosessissa voi riita-asiassa sen yksityisoikeudellisuudesta huolimatta tulla arvioitavaksi myös se, onko julkisyhteisö noudattanut julkisoikeudellisia velvollisuuksiaan. Julkisyhteisön julkisoikeudellisten velvoitteiden arviointi voi näin ollen tulla arvioitavaksi sekä julkisoikeudellisena hallintovalitusasiana hallintotuomioistuimessa että riita-asiana yleisessä tuomioistuimessa. Lisämausteen asetelmaan tuo hallintovalitusten lisäksi hallintolainkäyttöasiana käsiteltävän julkisoikeudellisen hallintoriitamenettelyn mahdollisuus hallintoprosessissa. Lähtökohtaisesti hallintovalitus- ja hallintoriitamenettelyt sekä asioiden käsittelymenettelyt siviiliasioissa ovat toisistaan poikkeavia ja täydentävät asianmukaisella tavalla oikeussuojajärjestelmää julkisyhteisöjen päätöksiä ja toimia arvioitaessa. Kun oikeussuojakeinot ovat tavoitteiltaan ja sisällöiltään erilaisia, niitä koskevat prosessisäännöksetkin ovat erilaisia.

Käytännössä prosessi hallintovalituksen ja siviiliriidan välillä voi edetä siten, että ensin julkisen toimijan hallintopäätöksen lainmukaisuus käsitellään hallintovalitusasiana hallintotuomioistuimessa. Prosessia hallintotuomioistuimessa voi sen jälkeen esimerkiksi vahingonkorvauksen osalta täydentää

Oy (jatkuvatäydenteinen verkkokirja), V Perusteettoman edun palautus 1. Johdanto, 2. Edunpalautuksen edellytykset ja 3. Edunpalautuksen määrä. Ks. myös Norros, Olli: Velvoiteoikeus. Alma Talent 2018, s. 92.

[16] HOL 82.1 §. Ks. myös HOL:n esityöt (HE 29/2018 vp), s. 149. Siviiliprosessin osalta muodollisemmin ks. Tapanila, Antti 2021, s. 151, jossa todetaan, että kantaja määrittelee kanteellaan sen, mikä on oikeudenkäynnin kohde eli mistä asiassa on kysymys ja, että tuomioistuin on sidottu kanteeseen.

[17] Oikeusministeriön työryhmän selvitti sovittelun mahdollisuutta hallintoasioissa ja päätyi varsin kriittisiin näkemyksiin (OM078:00/2020). Ks. kuitenkin yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätöksistä hallintotuomioistuimiin tehtävien valitusten yhteydessä esitetystä sovinnon vahvistamisesta (VN/3528/2021).

[18] HE 29/2018 vp, s. 92.

[19] Ks. esim. KHO 2019/3654. Kaupunki vaati, että hallinto-oikeus irtisanoo A: lle myönnetyn sosiaalisen luoton ja velvoittaa A:n maksamaan siitä maksamatta olevan kokonaisuudessaan erääntyneen määrän maksueräkohtaisine viivästyskorkoineen. Koska kysymys oli julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvaa maksuvelvollisuutta koskevasta riidasta, asia käsiteltiin sosiaalisesta luototuksesta annetun lain mukaisesti hallintoriita-asiana.

[20] Suullisuudesta, välittömyydestä ja keskityksestä siviiliprosessissa ks. *Tapanila, Antti* 2021, s. 37–46.

oikeussuojakeinona mahdollisuus kanteen nostamiseen yleisessä tuomioistuimessa julkisyhteisöä vastaan. Yksityisen näkökulmasta saattaa kuitenkin tulla mietittäväksi, tulisiko yleisen tuomioistuimen suuremman kuluriskin vuoksi korvausvaatimus yksinkertaisesti vain unohtaa sen jälkeen, kun pääasia on käsitelty hallintovalituksena hallintotuomioistuimessa ja vaikka olisikin saanut itselleen positiivisen päätöksen.[21] Viranomaisen päätös on voitu katsoa virheelliseksi, mutta taloudellinen korvaus jää tällöin saamatta tai se jää ainakin tutkimatta tuomioistuimessa. Tällaisia tilanteita saattaa esiintyä erityisesti sellaisissa asioissa ja asiaryhmissä, joissa taloudellisesti korvattavaksi vaaditun vahingon määrä ei tyypillisesti ole kovinkaan suuri.[22] Yksityisen taholta koettu vääryys viranomaisen toiminnan lainvastaisuudesta voi kuitenkin olla vakava ja erilaisia perusteltuja taloudellisia korvausvaatimuksia tähän liittyen voi nousta esiin. Toki joissakin asioissa taloudelliset intressit korvausvaatimukseen voivat olla vähäistä suurempiakin, mutta kynnys kanteen nostamiseen julkisyhteisöä vastaan käräjäoikeudessa voi kuitenkin olla korkea.[23] Vaikka mainitussa tilanteessa ei voidakaan puhua oikeusturvan katvealueesta muodollisessa merkityksessä, tosiasiallisesti siihen ainakin liittyy sen tyyppisiä elementtejä. [24] Asetelmaan sisältyy myös koko tuomioistuinlaitoksen näkökulmasta prosessiekonomisia kysymyksiä. Mikäli taloudelliset korvausvaatimukset viedään hallintotuomioistumissa käsitellyn hallintoprosessin jälkeen käsiteltäväksi yleisiin tuomioistuimiin, tämä kuormittaa tuomioistuinlaitosta. Yleisissä tuomioistuimissa joudutaan monilta osin arvioimaan niitä samoja seikkoja, joita hallintotuomioistuimissa on jo hallintovalituksen yhteydessä arvioitu.

Hallintolainkäyttöasiassa hallintoriitamenettely ei voi suoraan lain nojalla soveltua, kun hallintovalitusmenettely soveltuu. Vastaavasti hallintoriitamenettely ei voi soveltua, kun kysymys ei ole hallintolainkäyttöasiana ratkaistavasta asiasta, vaan yksityisoikeudellisesti käsiteltävästä asiasta. Eteen voi näin ollen tulla tilanteita, joissa ei ole kysymys julkisyhteisön tekemän valituskelpoisen päätöksen arvioinnista, eikä (ainakaan pelkästään) yksityisoikeudellisesta riidasta, vaan hallintoriidasta. Tällöin raja yksityisoikeudellisen riita-asian ja julkisoikeudellisen hallintoriita-asian välillä voi olla häilyvä.[25]

---

[21] Siviiliprosessin oikeudenkäyntikuluista ks. tarkemmin *Sarasoja, Laura – Carling, Chris*: Oikeudenkäyntikulut pääkäsittelyssä ratkaistuissa riita-asioissa 2019. Edilex 2020/36.

[22] Asiassa tulee huomioida myös laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta (978/2014), joka tuli voimaan 1.1.2015. Laissa säännellään erikseen nimenomaan valtioon kohdistuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelystä. Lain 2 §: n mukaan toimivaltainen viranomainen vaatimusten keskitettyyn käsittelyyn on Valtiokonttori. Ratkaisuun tyytymätön voi lain 4 §: n 2 momentin mukaisesti nostaa kanteen valtiota vastaan käräjäoikeudessa riita-asioista säädetyssä järjestyksessä. Laki sinällään selkeyttää, sujuvoittaa ja edesauttaa korvausvaatimusten käsittelyä. Lain 1 §: ssä säädetään kuitenkin soveltamisalasta, joka sisältää lukuisia korvausvastuun rajoitteita, eikä se keskitetystä käsittelystä huolimatta korvaa vahingonkorvauslain mukaista käsittelyä eikä pelkästään siksikään, että se koskee ainoastaan valtiota (ei esim. kuntia, Kelaa eikä hyvinvointialueita) ja sitäkin rajoitetusti. Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain säännöksistä ja esitöistä ei ole sen piirissä tehtävien päätösten valituskiellosta hallintotuomioistuimiin huolimatta löydettävissä perusteluja sille, että sillä olisi sinällään ollut tarkoitus muuttaa yleisten ja hallintotuomioistuinten toimivaltoja. Rajoitteista lisää ks. HE laiksi valtion vahingonkorvaustoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 159/2014 vp), s. 14–15.

[23] Ks. esim. *Haapaniemi, Ossi*: EU-oikeuden vastaisten päätösten korjaaminen. Verotus 2/2018, s. 165–176. Asianajaja Haapaniemi katsoo, että kynnys vahingonkorvausprosessiin ryhtymisestä on usein korkealla ja peräänkuuluttaa, että myös pienemmällä intressillä tulisi voida ja uskaltaa vaatia oikeutta. Kyse EU-oikeuden vastaisuuden korjaamisesta. Tässä näkemyksessä sisäänrakennettuna elementtinä on se, että prosessivalinta lainkäyttölinjojen välillä voi tietyissä tilanteissa tulla aidosti oikeusturvaa arvioitaessa esiin.

[24] Vaikka taloudelliset korvausvaatimukset saattaisivatkin olla usein perusteettomia itsessään tai hallintoprosessissa käsitellyn pääasiakysymyksen lopputuleman vuoksi (valitus viranomaisen päätöksestä on hylätty tai valituksen hyväksyminen korjaa tilanteen riittävällä tavalla), käsittely ylipäänsä tuomioistuimessa olisi perusteltua.

[25] Ks. esim. Korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittämistä koskeva mietintö (Työryhmän mietintö 2020:6), s. 23. Korkein hallinto-oikeus käsitteli asiassa KHO 2017:113 perusopetuslain mukaista korvausvastuuta psykoterapiakustannuksista koulussa sattuneesta tapaturmasta. Mietinnön mukaan tapaus olisi voitu käsitellä yleisessä tuomioistuimessa, jos vahinkoa kärsinyt olisi ottanut korvauskanteen perustaksi sen, että koulutapaturma johtui koulun henkilökuntaan kuuluvan huolimattomuudesta. KHO tulkitsi, että korvausvaatimuksen käsittely kuului hallintotuomioistuimeen sen julkisoikeudellisen luonteensa vuoksi. Yksityisen oikeussuojaa hakevan näkökulmasta tällainen erottelu menee varsin hienovaraiseksi. Kysymys ei ole välttämättä siitä, mitä yksityinen vaatii, vaan mitä hän

Edita Publishing Oy 2023

Käytännössä oikeussuojakeinojen soveltamisaloihin liittyykin tulkinnallisuuksia. Ohessa kaksi esimerkkitapausta oikeussuojakeinojen ja lainkäyttölinjojen toimivallanjaon läheisyydestä julkisyhteisöjen lakisääteisen järjestämisvastuun laiminlyönnistä aiheutuvan menetyksen korvausvastuutilanteissa, joista KKO:n äänestysratkaisussa arvioitiin tuomioistuinlinjojen välistä toimivallanjakoa.[26]

> **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 velvoitettiin suorittamaan lapsen vanhemmalle vahingonkorvausta. Kunnan vastuuta ei rajoittanut vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentin säännös.[27]
>
> **KHO 2002:21.** Kaupunki velvoitettiin korvaamaan henkilölle yksityisesti hankitusta leikkaushoidosta aiheutuneet kustannukset, kun hän ei ollut saanut tarvitsemaansa erikoissairaanhoitoa, josta järjestämisvastuu on lain mukaan kotikunnalla.[28]

Koska julkisyhteisöjen vastuukysymyksissä voidaan joutua arvioimaan julkisyhteisön velvollisuuksia, olipa oikeussuojakeinona hallintovalitus, hallintoriita tai siviiliriita, niin pelkästään jo tämän perusteella oikeussuojakeinojen soveltamisalat eivät viime kädessä edes voi olla selvärajaisesti toisistaan erottuvia. Kuten jäljempänä kirjoituksessa oikeuskäytäntöä tarkastellen havaitaan, oikeussuojakeinot saattavatkin asettua myös limittäin tai erityisesti yksityisen näkökulmasta vaihtoehtoisina keinoina jopa päällekkäin. Yksityiselle voikin joskus tulla arvioitavaksi lainvalintakysymys, kumpaa lainkäyttölinjaa käyttäen tulisi lähteä hakemaan itselleen oikeutta vai kannattaako tai pitääkö aloittaa prosessi molemmissa lainkäyttölinjoissa peräkkäin tai periaatteessa jopa yhtä aikaa.[29] Yksityisen näkökulmasta tämä sinällään lakiin perustuva menettely voikin näyttäytyä ongelmallisena, koska järjestelmä ei ole yksinkertainen, oikeussuojakeinot voivat näyttyä epäselviltä ja päällekkäisiltä ja asetelmaan voi sisältyä väärin valitun prosessin kustannusriski ja jopa prosessivalinnasta johtuva vanhentumisriski. Käytännössä on ollut myös tilanteita, joissa sinällään samaa riidanalaista asiaa samasta riidanalaisesta euromäärästä on käsitelty ensin julkisoikeudellisena maksu- tai veroasiana hallintotuomioistuimessa ja sen jälkeen vahingonkorvausasiana yleisessä tuomioistuimessa.[30] Tällainen ”kaksinkertainen” menettely ei tietenkään ole järjestelmän vastaista, mutta prosessiekonomisestikin sitä voi arvostella.

Lainkäyttölinjoissa käsiteltävät oikeussuojakeinot ovat joka tapauksessa erillisiä ja tälle erottelulle on olemassa muun muassa erillisten prosessilinjojen erotteluun liittyviä vahvoja perusteita. Yleisten ja hallintotuomioistuinten välisen toimivallan jaon ja lainkäytön selkeyden kannalta ei kuitenkaan ole tyydyttävää, että mahdollisuus turvautua kahteen menettelyiltään eroavaan vaihtoehtoiseen oikeussuojakeinoon ei ole poissuljettua. Vaikka oikeussuojakeinojen päällekkäisyyksiä ei olekaan syytä liioitella ja niihin liittyvä tulkinnallisuus on oikeussuojakeinojen laintulkintakysymyksinä ymmärrettävää ja

---

tarkoittaa vaatia, erityisesti kun kyse on oikeussuhteesta, jossa toinen on julkisyhteisö lakisääteisine velvollisuuksineen.

[26] Ks. myös *Suviranta, Outi*: Kustannusten korvausta hallinto-oikeudesta vai vahingonkorvausta käräjäoikeudesta? Lakimies 2/2005, s. 195–213 ja *Suviranta, Outi*: Hoitotakuu ja viivästys terveyspalvelujen järjestämisessä. Lakimies 7–8/2006, s. 1252–1264.

[27] Tuomion äänestyslausunnossa todetaan seuraavasti. Asiassa on otettava huomioon, että päivähoitopaikkaan oikeutettu, mutta sitä vaille jäänyt ja päivähoitopaikan muualta hankkinut voi vaatia tällaisista päivähoitokustannuksistaan kunnalta hyvitystä hallintolainkäyttölain 69–70 §: ssä säädetyssä hallintoriitamenettelyssä, jossa päivähoitolain 11 a §:n 1 momentissa kunnalle asetettua *velvoitetta ja hyvityksen edellytyksiä voidaan arvioida toisin perustein* kuin vahingonkorvausasiassa.

[28] Ks. esim. KHO 2006:16 ja 18 sekä 2002:43. Hallintotuomioistuimen mahdollisuudesta velvoittaa kunta huolehtimaan lakisääteisestä palvelusta silloin, kun kunta ei ole näyttänyt asiassa olleen perustus- ja muun lainsäädännön mukaisia hyväksyttäviä perusteita palvelun epäämiselle. Kuntien itsehallinto määrärahoineen voi kuitenkin vaikuttaa asiaan.

[29] Vahingonkorvauksen vaatijalla kuitenkin lähtökohtainen muutoksenhakuvelvollisuus hallintoprosessissa ennen vahingonkorvausasian käsittelyä, vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 4 §.

[30] Ks. esim. KKO 2017:84 väylämaksuista (hallintoprosessissa purkuna) ja jossa oli kyse myös väitteistä lainkäyttölinjojen toimivallan jakoon ja KKO 2013:58 autoverosta (hallintoprosessissa hallintovalituksena).

Edita Publishing Oy 2023

kahden lainkäyttölinjan järjestelmässä jopa luonnollista, tähän asetelmaan sisältyy edellä mainittuja oikeusturvakysymyksiä.

3 HALLINTORIITA OIKEUSSUOJAKEINONA

3.1 KEHITYSHISTORIASTA JA SÄÄNTELYN PERUSTEISTA

Hallintoriitaa koskeva nimenomainen sääntely lähti kehittymään 1950-luvulla, kun oli olemassa esimerkkejä riidoista, joissa oli vaikea löytää toimivaltaista viranomaista.[31] Hallintoriitasääntelyn lähtökohdat ovatkin löydettävissä oikeuspaikkaa koskevasta sääntelystä, kun säädettiin laki eräiden hallintoriita-asioiden oikeuspaikasta (446/1954) eli niin sanottu hallintoriitalaki. Riitojen ratkaisupaikaksi tuli lääninhallitukset. Pian tämän jälkeen perustettiin lääninoikeudet. Lääninoikeuksien ja lääninhallitusten toimivallan jaosta määrättiin tuolloin lääninoikeuslaissa (52/1955). Sittemmin hallintoriitalaki kumottiin ja hallintoriitaa koskevat säännökset siirrettiin lääninoikeuslakiin (242/1989). Lääninoikeus ratkaisi hallintoriidat, joita ei ollut säädetty muun viranomaisen ratkaistavaksi. Tämän jälkeen sääntelyn muutokset ovat edenneet siten, että lääninoikeuslain kumoamisen jälkeen säännökset otettiin hallintolainkäyttölakiin (586/1996) ja hallintolainkäyttölain kumoamisen jälkeen nykyiseen muotoonsa lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.[32]

Hallintoriitasääntely täydentää hallinto-oikeudellista oikeussuojaa. Hallintoriidasta säädetään HOL 19–23 §:issä. HOL 20 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan hallintoriita-asiana käsitellään riita, *joka säädetään laissa ratkaistavaksi hallintoriita-asiana*. Useissa erityislainsäädännöissä onkin määräyksiä hallintoriidan soveltamisesta tiettyihin tilanteisiin. Soveltamisala on verrattain laaja.[33] Toisin kuin HOL 20 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisissa tilanteissa, joissa soveltamisalan tilanteet ovat suoraan lakisääteisiä ja ainakin lähtökohtaisesti yksiselitteisiä, säännöksen muissa kohdissa soveltamisala jättää runsaasti tulkinnanvaraa.[34] Eli kun riita koskee *julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta*, *muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua*, *oikeutta tai velvollisuutta* tai *hallintosopimusta*. Nämä säännökset ovat väljiä ja niiden käytännön soveltuvuutta voidaan lähestyä pitkälti ainoastaan oikeuskäytännön kautta.

Hallintoriitaa koskeva sääntely on vuosikymmenten kuluessa muuttunut jossain määrin, joskin sen säädöspohjainen yleinen soveltamisala ei kovinkaan merkittävästi. Oikeuskäytäntö on kuitenkin kehittynyt, mutta soveltamisalaa arvioitaessa myös vanhemmalla oikeuskäytännöllä on lähtökohtaisesti

[31] Esimerkiksi liikaa maksettujen korvausten, avustusten ja palkkojen takaisin perimistä koskevat riidat.

[32] Ks. lisää *Niemi, Anne. E*: Hallintoriita ennen ja nyt, teoksessa Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Otavan Kirjapaino Oy 2008 s. 323 ss. Ks. hallintoriidan kehittymisestä myös *Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirjo – Kanninen, Heikki*: Hallintolainkäyttölaki. Lakimiesliiton kustannus 1997, s. 419–425.

[33] Julkisyhteisöjen välisen kustannusten jakamista koskevan riidan käsittelystä hallintoriita-asiana säädetään useissa laeissa. Esimerkiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 41 a ja 45 §:ssä, kuluttajaneuvonnasta annetun lain (800/2008) 3 §:ssä ja holhoustoiminnan edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain (575/2008) 3 §:ssä. Lastensuojelulain (417/2007) 16 c §: ssä säädetään kuntien väliset riidat lastensuojelukustannuksista käsiteltäväksi hallintoriitoina. Säännös julkisyhteisöjen välisen riidan käsittelystä hallintoriitamenettelyssä on myös esimerkiksi kuntalain (410/2015) 63 §:ssä, jossa hallintoriitana käsiteltäväksi on säädetty kuntien yhteistoimintasopimuksesta aiheutuvat erimielisyydet. HOL 20 §: n 1 momentin 1 kohdassa säädetyt hallintoriidat koskevatkin usein julkisyhteisöjen välisiä riitoja. Toisaalta esimerkiksi laissa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003) 57 §: ssä ja valtion virkamieslain (750/1994) 56 §: ssä on säädetty palkkaa vastaavaa korvausta koskevien vaatimusten käsittelystä hallintoriitana. Lisää erityislainsäädäntöä esim. laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (618/2021) 42 §, kotikuntakorvauksia koskevat riidat, laki omaishoidon tuesta (937/2005) 12 §, omaishoitosopimusta koskevat riidat, laki sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002) 11 §, sosiaalista luottoa koskevasta sopimuksesta johtuva riita. Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 68 §, yhteistoimintasopimuksesta aiheutuvat riidat.

[34] Koivuluoma, Anu – Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti: Hallintolainkäyttö. Alma Talent 2020, s. 310–311.

merkitystä. Esimerkiksi HOL:n tarkoituksena ei ollut muuttaa hallintolainkäyttölain aikaista soveltamisalaa.[35] HOL:n myötä säädettiin kuitenkin aiempaa tarkemmin hallintoriita-asian vireillepanosta, toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta ja asiassa annettavasta ratkaisusta. Hallintoriita-asia laitetaan vireille hakemuksella. Hakemuksen tekemiselle on asetettu sen luonteensa vuoksi hallintovalituksista poikkeava erityinen määräaika.[36] Hallintoriita-asia on pantava toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle vireille viiden vuoden kuluessa siitä, kun asia on tullut riitaiseksi. [37] Julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta koskeva hakemus on kuitenkin toimitettava hallinto-oikeudelle viiden vuoden kuluessa sitä seuranneen vuoden alusta, jona maksua on vaadittu tai maksuvelvollisuuden peruste on syntynyt (HOL 21 §).[38] HOL 23 §:n mukaan hallintoriita-asiaan sovelletaan muutoin yleisesti, mitä HOL:ssa säädetään valituksesta.[39] Hakemuksen tekijä ja hallintoriita-asiassa myös se, johon vaatimus kohdistuu, ovat asianosaisia, joita koskevat HOL:ssa asianosaiselle säädetyt oikeudet ja velvollisuudet.

Tyypillisiä hallintoriitoja ovat erilaiset julkisoikeudelliset perusteettoman edun palautukset, julkisoikeudellisen edun takaisinperintää koskevat asiat, julkisoikeudelliset velkomuskanteet ja hallintosopimuksia eri tavoin koskevat riidat. Kysymys voi olla esimerkiksi vaatimuksesta jonkinlaisen korvauksen maksamiseen tai muuhun hyvittämiseen eli eräänlaiseen surrogaattiin julkisoikeudellisen velvoitteen väitetyn laiminlyönnin vuoksi.[40] Hallintoriitana voidaan ratkaista myös riitoja, jotka koskevat julkisoikeudellisen seikan vahvistamista tai muotoamista. Myös EU-oikeuteen perustuvan velvoitteen tai oikeuden toteuttamiseen saattaa olla mahdollista käyttää hallintoriitaa.[41] Esimerkiksi erityisen lyhyt määräaika EU-oikeuden määrittelemän oikeuden toteuttamiseksi, tai poikkeuksellisen tiukat menettelylliset kriteerit voivat estää EU-oikeuden tehokasta toteutumista pelkästään hallintovalitusta sovellettaessa.[42] Tällöin kansallista hallinto-oikeudellista normia on tulkittava EU-oikeudellisten velvoit-

[35] Ks. HE 29/2018 vp, s. 90.

[36] Hallintovalitus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (HOL 13.2 §). Erityislainsäädännössä voi olla poikkeavia muutoksenhakuaikoja. Esim. verovelvollisella kuitenkin muutoksenhakumahdollisuus pääsääntöisesti kolme vuotta hallinnon tasolla, jonka jälkeen valitusaika verotuksen oikaisulautakunnan päätöksestä hallinto-oikeuteen 60 päivää.

[37] Toimivallan osalta HOL 22 §. Esim. julkisyhteisöä vastaan esitetty vaatimus käsiteltävä lähtökohtaisesti siinä hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä vaatimuksen esittäjällä on kotipaikka.

[38] Ks. HE 29/2018 vp, s. 92. Riidan alkamisajankohta riippuu käytännössä hallintoriita-asian laadusta ja tilanteen yksityiskohdista. Esim. hallintosopimusta koskeva riita yleensä siitä, kun sopimuksen osapuoli esittää sopimukseen kohdistuvan vaatimuksen, jonka toinen osapuoli kiistää. Muu julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen kohdistuva riita puolestaan, kun erimielisyys edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta on ensimmäisen kerran esitetty tai todettu. Lähtökohtaisesti hakemuksen tekijällä on selvitysvelvollisuus hallintoriidan kohteena olevan erimielisyyden alkamisajankohdasta. Hallinto-oikeus arvioi asianosaisten esittämän selvityksen perusteella, onko hakemus tehty määräajassa.

[39] Lainsäädäntöteknisesti ymmärrettävä viittaus, joskin avoimet viittaukset saattavat aina herättää tulkintoja.

[40] Lainsäädännössämme ei ole yhtä yleistä säännöstä surrogaatista. Surrogaattiperiaatteella tarkoitetaan esineoikeudessa sitä, että tietty varallisuusobjekti, johon henkilöllä on esinekohtainen oikeus, kuten omistus-, pantti- tai pidätysoikeus, korvataan sijaan tulleella toisella varallisuusobjektilla eli surrogaatilla ja että ainakin periaatteessa esineoikeuden haltijalla tulee olla surrogaattiin sama oikeus kuin alkuperäiseen kohteeseen.

[41] *Koivuluoma ym.* 2020, s. 309.

[42] Ks. HE 29/2018 vp, s. 91. Määräaikojen vanhentumisesta ks. KHO 2013:148. Ks. myös *Haapaniemi*, *Ossi*: EU-oikeuden vastaisten päätösten korjaaminen. Verotus 2/2018, s. 165–176. Tulkitessaan myös vanhempaa oikeuskäytäntöä Haapaniemi päätyy artikkelissaan muun muassa siihen, että hallintoriidan soveltuminen EU-oikeuden vastaisesti perittyjen verojen ja maksujen palauttamiseen tulisi *uudelleen vahvistaa*, sillä hallintoriita olisi varsin kustannustehokas tapa. Vaihtoehtoisesti hänen mielestään voitaisiin säätää erityinen kolmen vuoden valitusaika siitä, kun tieto EU-oikeuden vastaisuudesta eli lähinnä EUT:n tuomiosta on saatu. Haapaniemen mainitseman uudelleen vahvistamisen osalta jäljempänä kirjoituksessa on alaviitteessä 72 mainintaa hallintoriidoista veroasioissa aikaisempina vuosikymmeninä. Tähän liittyen mielestäni on hyvä nostaa esiin sekin, että ensinnäkin periaatetasolla esim. EU-oikeuden vastainen vero ei itseasiassa välttämättä edes ole vero, jolloin hallintoriidan soveltuminen hallintovalituksen (verovalitus) sijaan voisi olla perusteltu lähtökohta. Toisekseen kyse on mahdollisesti valtion saamasta perusteettomasta edusta, johon oikeudellisesti soveltuisi ehkä valitusta paremmin hakemusmenettely (hallintoriita). Vaikka hallintovalituksina käsiteltävien verovalitusmenettelyjen soveltaminen määräaikoineen tällaisissa

Edita Publishing Oy 2023

teiden mukaisesti tai viime kädessä jätettävä liian rajoittava kansallinen normi soveltamatta.[43] Tässä asetelmassa voi tulla otettavaksi huomioon myös oikeussuojakeinojen soveltuvuus.

> **KHO 2012:104.** Korkein hallinto-oikeus totesi, että unionin oikeudesta johtui Suomelle jäsenvaltiona velvollisuus taata oikeusjärjestyksensä mukaisesti yksilön käytössä oleva oikeussuojakeino jäsenvaltion korvausvastuun toteuttamiseksi. Jäsenvaltion korvausvastuuta unionin oikeuden rikkomisesta koskeva nimenomainen kansallinen sääntely puuttui. Kun asiaa ei ollut sen paremmin yleisen lainkäytön kuin hallintolainkäytön osalta oikeuskäytännössä vakiintuneesti ja yksiselitteisesti katsottavalla tavalla ratkaistu eikä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtunut, että asia olisi käsiteltävä nimenomaan vahingonkorvauslain mukaisesti, oli jäsenvaltion korvausvelvollisuutta koskeva asia sen varmistamiseksi, että X sai asiassaan tehokasta oikeussuojaa ilman tarpeetonta viivästystä, mahdollista käsitellä hallintoriita-asiana hallintolainkäytön järjestyksessä (ään. 12-10-1).[44]

> **KKO 2013:58.** Unionin oikeuteen perustuva jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu toteutetaan kansallisen oikeuden mukaisin oikeussuojakeinoin. Kansallinen rikkomusvastuuta koskeva yleislaki on vahingonkorvauslaki, jossa säädetään myös julkisyhteisön korvausvastuusta julkisen vallan käytöstä aiheutuneen vahingon korvaamiseksi. Edellä kuvatun vastaavuusperiaatteen mukaisesti unionin oikeuden rikkomiseen perustuvaa julkisyhteisön korvausvastuuta tulee arvioida samankaltaisia kansallisia korvausasioita koskevien säännösten pohjalta. Asiassa on siten sovellettava vahingonkorvauslakia siltä osin kuin unionin oikeudesta ei johdu muuta.[45]

3.2 HALLINTORIIDAN SUHTEESTA HALLINTOVALITUKSEEN

Hallintovalituksen soveltamisala on laaja. Hallintotuomioistuimille tehtävän valituksen peruste voi olla päätöksen menettelyllinen tai aineellinen oikeudenvastaisuus tai yhdistelmä näistä. Perusteena voi myös olla, että viranomainen on ylittänyt toimivaltansa. Kuten edellä on tullut ilmi, HOL 20 §:n 2 momentin mukaan hallintoriita on säännöksen yksiselitteisen sanamuodon mukaan toissijainen oikeussuojakeino suhteessa hallintovalitukseen ja nykyään jo harvinaisemmaksi käyneeseen perustevalitukseen. Säännöksen mukaan asiaa ei voida käsitellä hallintoriita-asiana, jos asia voidaan tai on voitu ratkaista hallintopäätöksellä tai perustevalitukseen annettavalla päätöksellä. Säännöksen sanamuoto ”*voidaan tai on voitu ratkaista hallintopäätöksellä*” kuvaa oikeussuojakeinojen erillisyyttä ja hallintoprosessin virallisperiaatetta. Hallintoriitahakemusta ei voida käsitellä, vaikka valituskelpoista hallintopäätöstä ei olisi tehty, jos se olisi kuitenkin tullut tehdä ja päinvastoin hallintoriidasta voi olla kyse, jos hallintopäätös on tehty, kun sitä ei olisi tullut tehdä.[46] Olennaista tällöin onkin se, onko asia ratkaistavissa osapuolia sitovasti hallintopäätöksellä vai ei.[47]

---

tilanteissa olisikin johdonmukaista suhteessa kansallisiin verovalitusten menettelyihin (vastaavuus), niin EU-oikeuden soveltaminen saattaa vaarantua (tehokkuus).

[43] Ks. lisää *Mäenpää, Olli*: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Talentum 2011, s. 16–17. Ks. myös KHO 2015:8 Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta ja asian käsittelystä hallintoriitana. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella jäsenvaltion korvausvastuu unionin oikeuden rikkomisesta syntyy, kun kolme kumulatiivista edellytystä täyttyy. Ensinnäkin rikotun oikeusnormin tarkoituksena tulee olla oikeuksien antaminen yksityisille, toiseksi rikkomisen tulee olla riittävän ilmeinen ja kolmanneksi henkilölle, jonka oikeuksia on loukattu, aiheutuneen vahingon tulee olla välittömässä syy-yhteydessä valtion velvoitteen laiminlyöntiin.

[44] Ks. myös Helsingin hallinto-oikeus 3.3.2006, 06/019/2 valtion korvausvelvollisuudesta direktiivin implementoinnin laiminlyönnistä vanhuuseläkeasiassa. KKO on sittemmin antanut ratkaisun 2013:58, jossa yleinen tuomioistuin katsottiin toimivaltaiseksi käsittelemään vahingonkorvausvaatimuksen valtiota kohtaan EU-oikeuden rikkomisesta. Tämä ei tarkoita, etteikö myös hallintoprosessi voisi edelleenkin soveltua vastaavantyyppisissä asioissa.

[45] Todettakoon nykytilasta, että valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain soveltamisalan (1 §) ulkopuolelle jäävät tilanteet, joissa korvaushakemus koskee vahinkoa, jonka on väitetty aiheutuneen verotuksen yhteydessä siitä, että kansallinen lainsäädäntö tai menettely on ollut EU-lainsäädännön vastainen.

[46] Ks. esim. KHO 2018/2399.

[47] Ks. esim. KHO 2012:121, jossa palkan takaisinperintä oli muun sääntelyn tilanteeseen liittyvän soveltumattomuuden aiheuttaman ulosottoperusteen puuttumisen vuoksi välttämätöntä käsitellä hallintoriitana. Päätös muo-

Edita Publishing Oy 2023

Yksityisen oikeusturvan kannalta päätöksen muuttaminen lainmukaiseksi joko hallintotuomioistuimen tai viranomaisen (jolle asia on palautettu) päätöksellä korjaa usein tilannetta. Asiantila muuttuu lainmukaiseksi. Tällöin valittajalle positiivisesti päättyvässä ratkaisussa esimerkiksi ampuma-aseluvat palautetaan, turvapaikka myönnetään, sosiaalituki myönnetään tai virheellisesti maksuunpantu vero palautetaan korkoineen, prosessi- ja asiaryhmäasetelman mukaan joko suoraan hallintotuomioistuimen päätöksellä tai viranomaiselle tapahtuvalla asian palauttamisella uudelleen käsiteltäväksi. Kun asiaa käsitellään hallintoriitana, taustalla ei siis ole viranomaisen sitovaa ratkaisua.[48]

Hallintoriitamenettelyssä tuomioistuin ikään kuin ratkaisee ”hallinnon puolesta” ensi asteena julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevan riitaisuuden, kuitenkin lainkäyttöasiana. Hallintoriita-asian ratkaisusta säädetään HOL 82 §:ssä. Hallintotuomioistuin voi hallintariita-asiaa käsitellessään hylätä tai hyväksyä vaatimuksen tai jättää sen tutkimatta kokonaan tai osittain. Hyväksyessään hallintoriitahakemuksen hallintotuomioistuin voi: 1) velvoittaa maksamaan julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen tai hallintosopimukseen perustuvan suorituksen tai suorittamaan muun tällaiseen oikeussuhteeseen perustuvan toimen[49] tai 2) vahvistaa julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen tai hallintosopimukseen perustuvan edun, oikeuden tai velvollisuuden. Ratkaisulla voidaan määritellä julkisoikeudellisen oikeuden laajuutta ja vastuuta sen toteuttamisessa, velvollisuuden sisältöä ja kestoa tai edun saamisen perusteita. Ratkaisu voi koskea myös Euroopan unionin oikeuteen perustuvaa oikeutta tai velvollisuutta. Estettä ei ole myöskään päätökselle, jolla vahvistetaan, että oikeudelliset perusteet jollekin velvollisuudelle tai oikeudelle puuttuvat. Velvoite- tai vahvistuspäätöksen lisäksi hallinto-oikeus voi ratkaista hallintoriita-asian myös muulla vaatimuksessa esitetyllä tavalla hyväksymällä tai hylkäämällä vaatimuksen, jos tällaisen ratkaisun perusteista säädetään laissa tai niistä on sovittu hallintosopimuksessa.[50] Hallintoriidan soveltamisala on näin ollen varsin laaja jo hallintotuomioistuimen ratkaisuvaihtoehtojenkin perusteella. Edellytyksenä kuitenkin on, että asia voidaan käsitellä hallintolainkäyttöasiana.[51]

Hallintovalituksessa ja hallintoriidassa näyttäytyy monella tapaa samantyyppisiä elementtejä oikeustilan oikaisemiseksi. Viranomaisen päätöksellä suoraan täytäntöönpanokelpoinen vero voidaan hallintovalituksen johdosta palauttaa korkoineen lainvastaisena ja yksityisen korvausvaatimus julkisyhteisön palvelun järjestämisvelvollisuuden laiminlyönnistä voidaan mahdollisesti käsitellä hallintoriitana. Vähemmälle keskustelulle hallintoprosessissa on jäänyt se, voisiko hallintoriita lakiteknisesti väljänä sääntelynä ja erilaisine määräaikoineen täydentää hallintovalitusmenettelyä tehokkaan oikeussuojan nimissä ja tulisiko sitä erilaisten korvausten näkökulmasta soveltaa nykyistä laajemmin. Hallintovalituksen täydentämiseen pääasiakysymyksen oikeussuojakeinona hallintoriita ei sovellu, ellei kysymys ole vaatimuksista, joista osa on käsiteltävä hallintovalituksena ja osa hallintoriitana.[52] Korvausasioissa puolestaan hallintoriitasääntelyn sanamuoto ei laajempaa tulkintaa välttämättä estäisi esimerkiksi väitetyissä viranomaisen julkisen velvollisuuden laiminlyöntitilanteissa ja niistä johtuvissa korvaus-

---

toaa oikeusjärjestelmän perusteisiin liittyvän ja yleisesti sääntelemättömän perusteettoman edun palautuksen konstruktion tarpeellisuutta myös hallintoprosessissa.

[48] Tällöin hallintovalituksen yhteydessä esiin nouseva prosessuaalinen kysymys viranomaisen ja tuomioistuimen rooliasetelmista näyttäytyy hallintoriidoissa jossain määrin eri tavoin. Ks. *Kuusiniemi, Kari*: Hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen roolit – harkintavalta, erityisasiantuntemus, valituslupajärjestelmä, s. 187-209 teoksessa Kari Kuusiniemi – Outi Suviranta – Veli-Pekka Viljanen (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2020. Hallintoriitoina käsitellään usein viranomaisten välisiä erimielisyyksiä. Esim. KHO 2022:110 vastuun jakautumisesta kuntien välillä lastensuojelulain mukaisista toimenpiteistä ja kustannuksista ja KHO 2023:22 kuntayhtymän jäsenkuntien välillä tehdyn perussopimuksen perustuslainmukaisuudesta.

[49] Ks. HE 29/2018 vp, s. 149. Hallinto-oikeus voisi tehdä julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen tai hallintosopimukseen perustuvan velvoittavan päätöksen. Se voisi koskea esimerkiksi julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta taikka lakisääteisen palvelun järjestämisvelvollisuutta. Velvoittava päätös voisi sisältää myös velvollisuuden pidättäytyä tietystä toiminnasta.

[50] Ks. HE 29/2018 vp, s. 150.

[51] HOL 82.3 §: n 2 kohta, jonka mukaan hallintoriitana käsiteltävä asia on oltava hallintolainkäyttöasia. Vahingonkorvauslain mukainen vahingonkorvausasia jäisi siten lähtökohtaisesti soveltamisalan ulkopuolelle.

[52] Tästä esim. KHO 2018:174.

Edita Publishing Oy 2023

vaatimuksissa tai hallintosopimuksen tulkinnoissa ylipäänsä. Kuten jäljempänä tässä kirjoituksessa käy ilmi, oikeuskäytäntö ei tällaista kuitenkaan kovinkaan laajana tulkintamuutoksena tue tai mahdollista. Korvausvaatimus velvollisuuden laiminlyönnistä ja jopa hallintosopimustakin koskeva korvausriita voidaan helposti katsoa vahingonkorvauksen luonteisena hallintotuomioistuimen toimivaltaan kuulumattomaksi. Asiaan vaikuttaa oikeusturvan näkökulmasta perinteisten tuomioistuinlinjojen kunnioittaminen ja hallintovalituksen laaja tulkinta. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2015:85 korkein hallinto-oikeus tutki muutoksenhaun purkuasiana ja katsoi, että hallinto-oikeuden olisi tullut tutkia sille tehty muutoksenhakemus kaikilta osin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain mukaisena perustevalituksena eikä osaksikaan hallintoriita-asiana.[53]

4 JULKISYHTEISÖJEN JULKISEN JA YKSITYISEN TOIMINNAN VAIKUTUS OIKEUSSUOJAKEINOIHIN

Perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käytön piirissä tehdään erilaisia hallintopäätöksiä, annetaan määräyksiä tai käytetään välitöntä valtaa hallinnollisina pakkoina tai esimerkiksi poliisin voimankäytössä. *Julkisessa vallassa* on kaksitahoisesti kyse ensinnäkin julkisen vallan toimeenpanovallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin, etuuksiin ja velvollisuuksiin ja toisekseen yksityisen suojaamisesta taholta, jolle on asetettu julkisen vallan käyttöön perustuvia hallinto-oikeudellisia velvollisuuksia. Julkisen vallan käsite esiintyy useissa laeissa ja perustuslaissakin eri yhteyksissä. Käsitteelle ei kuitenkaan ole olemassa yksiselitteistä määritelmää. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 124 §:n mukaan *julkinen hallintotehtävä* voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. *Merkittävää julkisen vallan* käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisessa tehtävässä voi siten olla kysymys julkisen vallan käytöstä, merkittävästä julkisen vallan käytöstä tai julkisesta hallintotehtävästä. Myöskään julkista hallintotehtävää ei ole laissa tarkemmin määritelty. Käsitteiden sisältöä ja rajanvetoa on löydettävissä oikeuskäytännön ohella erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnoista.[54] *Julkisesta vallasta* on perinteisesti katsottu olevan kysymys muun muassa oikeudenhoidossa, poliisitoimessa, palotorjunnassa, terveydenhoidossa, opetustoimessa, yleisten teidän ja väylien sekä satamien hoidossa, rakennustarkastuksessa ja elintarvikkeiden ja lääkkeiden sekä moottoriajoneuvojen tarkastuksessa. Tällöin esimerkiksi päivähoito- ja terveydenhuoltotehtävien hoitaminen ilman valituskelpoisten päätösten tekemistä ei ole lähtökohtaisesti julkisen vallan käyttöä. *Julkinen hallintotehtävä* on puolestaan perinteisesti ymmärretty hyvin laajasti. Julkinen hallintotehtävä konkretisoituu julkisen vallan tavoin toiminnassa eli kaikenlaisessa hallinnollisessa päätöksenteossa ja sellaisen julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvässä toiminnassa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia, kuten opetus- ja hoitotoiminta. *Julkisessa tehtävässä* voi puolestaan olla kysymys toiminnasta, kuten neuvonnasta, joka ei välttämättä ole julkinen hallintotehtävä. Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että kaikki julkiset tehtävät eivät ole julkisia hallintotehtäviä,

[53] Ks. myös KHO 2002 taltio 2443, jossa on todettu, että arvonlisäverolakiin sisältyvät täydelliset ja riittävät säännökset niistä oikeuskeinoista, joilla verovelvollinen voi toteuttaa vähennysoikeutensa ja oikeutensa saada palautus aiheettomasti tai liikaa maksamastaan verosta samoin kuin oikeudesta hakea muutosta viranomaisen verotusta koskevaan päätökseen. Näitä oikeuskeinoja ei voida täydentää hallintoriita-asiana vireille pantavassa menettelyssä.

[54] Ks. esim. PeVL 57/2010 vp, pysäköinnin valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamisesta, PeVL 55/2005 vp, joukkoliikenteen tarkastusmaksusta, PeVL 4/2004 vp, ulkomaalaislain mukaisesta seuraamusmaksusta, PeVL 32/2005 vp, öljypäästömaksusta ja PeVL 4/2005 vp, rahoitustarkastuksesta annetun lain mukaisesta rikemaksusta.

Edita Publishing Oy 2023

kaikki julkiset hallintotehtävät eivät sisällä julkisen vallan käyttöä, eivätkä kaikki julkisen vallan käytöt ole merkittävää julkisen vallan käyttöä. Vaikka käsitteitä julkinen hallintotehtävä ja julkinen valta käytetään usein varsin vakiintuneesti ilman ongelmia, niihin sisältyy tulkinnallisuuksia. Tässä kirjoituksessa ei kuitenkaan ole mahdollista syventyä niiden sisältöihin tarkemmin. Täysin tätä tulkinnallisuuta ei kuitenkaan voida ohittaa ja se tulee esiin myös jäljempänä kirjoituksessa, kun käydään läpi oikeuskäytäntöä.

Julkisen vallan ja julkisen hallintotehtävän käsitteet ovat käyttöyhteyksistä riippuen erilaisia ja ne muotoavat asetelmaa käytettävien oikeussuojakeinojen ja lainkäyttölinjojen välille yleisenä lainkäyttönä yleisissä tuomioistuimissa ja hallintolainkäyttönä hallintotuomioistuimissa. Esimerkiksi julkisyhteisön julkisoikeudellista terveydenhoidon järjestämisvastuuta koskeva kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisen lainmukaisuudesta kuuluu lähtökohtaisesti hallintolainkäytön oikeussuojakeinojen piiriin.[55] Vastaavasti kysymys esimerkiksi siitä, voiko tahdosta riippumattoman hoitopäätöksen tehdä ainoastaan virassa oleva lääkäri, koska kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä, on ollut ratkaistavana hallintotuomioistuimissa.[56] Toisaalta, kun hallintolaissa (4343/2003) säädetään hallintosopimuksesta ja sitä koskevan riidan käsittelystä hallintoriitana hallintotuomioistuimessa, hallintolain 3 §:n 1 momentin mukaan hallintolakia sovellettaessa hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Sopimusriita voikin siten tulla laajasti käsiteltäväksi hallintoprosessissa.[57] Käsitteellä julkinen valta on vaikutuksia myös pelkästään yleisen lainkäytön piirissä. Esimerkiksi jos kyse ei ole julkisen vallan käytöstä aiheutuneesta vahingosta, julkisyhteisön vahingonkorvauslain mukainen vastuu määräytyy lähtökohtaisesti samoin perustein kuin minkä tahansa muidenkin oikeussubjektien kohdalla. Tällöin esimerkiksi julkinen valta voidaan vahingonkorvauslakia tulkiten ymmärtää vahingonkorvausasiassa laajemmin kuin hallintolainkäyttöasiassa.[58] Julkinen valta ja julkinen hallintotehtävä liittyvät joka tapauksessa läheisesti viranomaiseen organisaationa tai toimintaan viranomaisena.[59] Julkisoikeudellisella oikeussuhteella tarkoitetaan tällöin *viranomaisen* tai *viranomaisen ominaisuudessa toimivan* ja näiden kanssa asioivan yksityisen välistä suhdetta, jolloin julkisoikeudelliset oikeusnormit puolestaan määrittelevät näiden osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia. Julkisoikeudellinen oikeussuhde voi toki muodostua pelkästään julkisyhteisöjenkin välille.[60]

Kaikissa oikeussuhteissa, joissa osapuolena on julkisyhteisö tai julkisyhteisöt, ei ole kysymys julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta. Julkisyhteisö voi olla yksityisoikeudellisen oikeussuhteen yksityisoikeudellisena osapuolena. Julkisoikeudellinen toimija voi esimerkiksi ostaa erilaisia palveluja, vuokrata kiinteistöjä tai huoneistoja tai ottaa lainaa. Tällöin sen päätöksenteko yksityisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolena ei ole välittömästi hallintopäätöksentekoa, josta olisi oikeussuojakeinona valitusoikeus hallintotuomioistuimeen. Julkisyhteisöjen päätösten tai toimien arviointi, joiden kohteena on viranomaisen toiminta samassa asemassa kuin yksityiset oikeussubjektit, ei kuulu hallintotuomioistuinten toimivaltaan lähtökohtaisesti myöskään hallintoriitana. Mainittuihin oikeustoimiin liitty-

[55] Ks. esim. KHO 2006/2971 lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisvastuusta.
[56] Ks. KHO 2012:63.
[57] Ks. KHO 2013:165. Julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvana hallintoriitana käsiteltiin sopimussuhteessa olevien yhtiön ja kunnan välinen riita palvelun hinnasta.
[58] Vahingonkorvausoikeudessa käsitteen tulkinta ollut laaja, ks. esim. KKO 2022:21.
[59] Viranomainenkaan ei ole käsitteenä yksiselitteinen. HOL 4 §: ssä määritellään kyseissä laissa tarkoitettu viranomainen, jolloin se liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Muussa lainsäädännössä määritelmä voi hieman vaihdella, esim. laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, 621/1999. Yksityinen toimijakin voi joiltakin osin toimia tämän määritelmän mukaan ”viranomaisena”, koska määrittely ei perustu muodolliseen organisaatioon, vaan toimintaan.
[60] Ks. KHO 2012:92. Kuntien välinen lastensuojelun kustannusten korvaamista koskeva riita käsiteltiin hallintoriitana.

Edita Publishing Oy 2023

viä riitoja käsitellään siviiliprosessissa, joissa tulee tuomioistuimessa esimerkiksi edistää sovintoa toisin kuin lähtökohtaisesti hallintoprosessissa.[61]

Julkisen hallinnon tehtäväpiirin jatkuva laajentuminen ja yksityistämiset ovat omalta osaltaan johtaneet siihen, että julkisen ja yksityisen oikeusjärjestyksen systematiikan sisäiseksi perusrakenteeksi kutsuttu oikeudellinen erottelu on jossain määrin hämärtynyt.[62] Aina ei ole selvää, milloin ja missä laajuudessa julkisyhteisö toimii julkisoikeudellisen sääntelyn mukaisesti ja milloin yksityisoikeudellisen sääntelyn mukaisesti.[63] Julkisoikeudellisen toimijan päätös oikeustoimeen ryhtymiseen tai siitä irtisanoutumiseen on lähtökohtaisesti hallintolain ja viranomaisen toimivallan sääntelyn piirissä. Sopimuksen tai siihen liittyvien toimien sisältö, kuten sopimukseen sitoutuminen allekirjoituksella, sopimuksen sitovuus ja oikeusvaikutukset määräytyvät kuitenkin lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisten säännösten mukaan. Käytännössä tulkinnallista voi kuitenkin olla, mitä valitus, hakemus tai kanne oikeastaan koskee, hallinnollista päätöstä, hallinnollista toimintaa vai niihin liittyvää yksityisoikeudellista elementtiä. Esimerkiksi hallintolain (4343/2003) 3 §:n mukaisten hallintosopimusten osalta tilanne saattaa olla tulkinnallinen jo siitä lähtien, milloin kyseessä on hallintosopimus ja miltä osin sopimuksellinen erimielisyys kuuluu hallintoriitana käsiteltäväksi.[64] Oman lisänsä tulkintaan tuo myös se, että viranomainen ei voi täysin irrottautua roolistaan viranomaisena myöskään yksityisoikeudellisissa suhteissa, saati hallintosopimuksissa.[65]

Käytännössä on joka tapauksessa mahdollista, että julkinen toimija tekee päätöksiä, joihin oikeussuojakeinona soveltuu hallintovalitus hallintotuomioistuimessa, mutta päätösten oikeusvaikutuksia, esimerkiksi niistä johtuvia vahingonkorvausvaatimuksia, käsitellään riita-asioina yleisissä tuomioistuimissa. Näin esimerkiksi tilanteissa, joissa hallinnollisena valituksena käsitellään ensin sitä, onko kunnan tekemä kauppa tai muu hankinta tehty oikeassa järjestyksessä tai onko päätöksentekijä ylittänyt toimivaltansa. Tällöinkin hallinnollinen valitus voidaan kuitenkin lähtökohtaisesti tutkia hallintotuomioistuimessa ainoastaan siinä laajuudessa, onko päätöksenteossa noudatettu lainmukaisuutta julkisoikeudellisen sääntelyn mukaisesti.[66] Toisaalta yleisellä tuomioistuimella ei ole lähtökohtaisesti toimivaltaa ratkaista sitovasti sitä, onko julkisoikeudellinen toimija toiminut julkisoikeudellisten säännösten mukaisesti päätöksenteossaan, joka kysymyksenä kuuluu ensisijaisesti hallintoprosessiin. Tästä poikkeuksena esimerkiksi rikos- ja tuottamusperusteiset korvaustilanteet ja jutut, joissa yleisessä tuomioistuimessa julkisoikeudellista kysymystä joudutaan arvioimaan eräänlaisena esikysymyksenä.[67]

---

[61] Ks. kuitenkin HE 29/2018 vp s. 113: ”Tuomarin johdolla käyty suullinen valmistelu voi edistää oikeudenkäynnin osapuolten sovinnollisuutta ja joissakin tilanteissa tehdä oikeudenkäynnin jatkamisen tarpeettomaksi, vaikkei hallintoprosessiin sisällykään sovintoa koskevia säännöksiä.”.

[62] Systematiikan tasolta lähtevästä julkisoikeuden ja yksityisoikeuden lähestymiskehityksen ja vuoropuhelun analysoinnista ks. esim. Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä 2008. Edita, s. 37 ss.

[63] Ks. tältä osin julkaistuna ratkaisuna esim. Itä-Suomen HAO 29.4.2016 16/0216/2.

[64] Ks. KHO 2016:52 maankäyttösopimuksista. Jäljempänä palataan hallintosopimuksiin ja niiden tulkinnallisuuteen liittyen lailliseen käsittelyjärjestykseen ja lainkäyttölinjojen toimivaltojakoon. Ks. myös KKO 2022:42 ja 1992:177, mutta vrt. KKO 2008:36 ja 2019:1.

[65] Hallintolain 3.2 §: ”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.” Ks. myös Mäenpää, Olli: Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Lakimiesliiton kustannus 2019, s. 139. Kun viranomainen on yksityisoikeudellisen suhteen osapuolena, sen toimintaan kohdistuvat myös hallinto-oikeudelliset säännöt ja velvoitteet. Muun muassa hallinnon oikeusperiaatteet, erityiset menettelyvelvoitteet, toimivallan rajat ja virkavastuu koskevat edelleen viranomaisia, kun ne toimivat luonteeltaan yksityisoikeudellisen sääntelyn piirissä. Näillä seikoilla voi olla erilaisia oikeusvaikutuksia verrattuna siviiliprosessin piirissä arvioitaviin sopimusehtoihin. Tällöin voi myös olla tarvetta kiinnittää huomiota esimerkiksi asiakirjajulkisuuteen ja eri tavoin tietosuojasääntelyyn. Erityisesti viranomaistoiminnan ulkoistussopimuksissa nämä näkökulmat on tärkeä huomioida.

[66] Ks. esim. *Mäenpää* 2019, s. 141–142.

[67] Ks. esim. KKO 2023:17 koskien virka-aseman väärinkäyttämistä.

Kuten edellä on todettu, aina ei ole selvää, kuuluuko jokin tietty toiminta julkisen vallan käytön alueeseen ja onko kysymys julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta. Tähän kysymyksenasetteluun liittyvillä tulkinnoilla on vaikutusta soveltuviin oikeussuojakeinoihin ja toimivaltaisiin tuomioistuimiin. Esimerkiksi hallituksen esityksessä (HE 142/2002 vp) sosiaalista luototusta koskevaksi laiksi (1133/2002) katsottiin, että kunnan ja luotonsaajan välisestä sopimuksesta aiheutuvat riidat tultaisiin käsittelemään yleisissä tuomioistuimissa ja että luottoa koskeva saatava on luonteeltaan yksityisoikeudellinen saatava. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä antaman lausunnon (PeVL 43/2002 vp) mukaan kunnan viranomaisen päätös luoton myöntämisestä perustaa kuitenkin julkisoikeudellisen oikeussuhteen. Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella lakiin lisättiinkin säännökset siitä, että kunnan tekemään sosiaalista luottoa koskevaan päätökseen haetaan muutosta hallintooikeudelta sosiaalihuoltolaissa säädetyn mukaisesti.[68] Eri lainkäyttölinjoissa käsiteltävien oikeussuojakeinojen läheisyyteen liittyy myös muita lainsäädännössä omaksuttuja elementtejä. Esimerkiksi laissa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003) säädetään 57 §:ssä korvausvaatimuksen käsittelystä hallintoriitana. Lain esitöiden yksityiskohtaisissa perusteluissa irtisanotun viranhaltijan takaisinottamisen osalta todetaan kuitenkin viranhaltijan oikeudesta tietyissä tilanteissa vaatia nimenomaan vahingonkorvausta ja, että tällainen vaatimus käsiteltäisiin hallintoriita-asiana hallintooikeudessa.[69] Lisäksi hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön mukaan kunnilta hyvinvointialueille siirtyneiden sopimusten mitätöimisestä ja irtisanomisesta johtuvat korvausriidat käsitellään hallintoriitoina. Lain esitöissä katsottiin sekaannuksen välttämiseksi tarvetta nimenomaisesti korostaa sitä, että laissa tarkoitettuja riitoja ei käsitellä yleisessä tuomioistuimessa. Tällaisten riitojen julkisiin hankintoihin liittyvän yhteyden vuoksi foorumiksi säädettiin kuitenkin poikkeuksellisesti markkinaoikeus.[70] Jäljempänä kirjoituksessa käsitellään oikeuskäytäntöä ja niissä tehtyä rajanvetoa eri oikeussuojakeinoihin ja toimivaltaisiin tuomioistuimiin.

5 HALLINTORIIDAN KÄYTTÖALA OIKEUSKÄYTÄNNÖN VALOSSA

5.1 OIKEUSKÄYTÄNTÖÄ RIIDOISTA – KOSKEE JULKISOIKEUDELLISTA MAKSUVELVOLLISUUTTA TAI MUUTA JULKISOIKEUDELLISESTA OIKEUSSUHTEESTA JOHTUVAA ETUA, OIKEUTTA TAI VELVOLLISUUTTA

HOL 20 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdissa määritellyt hallintoriidat ovat sääntelyltään avoimia eikä niiden soveltamisalojen sisältö tai erottelu toisistaan ole oikeuskäytännönkään perusteella yksiselitteistä. Sääntely ei ole myöskään siinä mielessä järjestelmällisen systemaattista, etteivätkö HOL 20 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiset erityislainsäädännössä määrätyt tilanteet voisi joissain tilanteissa olla hallintoriitoina käsiteltäviä HOL 20 §:n 1 momentin muiden kohtien nojalla.

HOL 20 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan hallintoriita tulee sovellettavaksi asiassa, joka *koskee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta*. Vaatimuksena voi esimerkiksi julkisyhteisöjen välillä olla, että julkisyhteisöjen lakisääteisestä toiminnan järjestämisvelvollisuudesta aiheutuvat maksuosuudet tulee vahvistaa tietyllä tavalla ja tietyn suuruisesti tai, että maksuvelvollisuus kuuluu toiselle julkisyhteisölle. Riidat ovat tällöin voineet käsitellä kuntien välisen maksuvelvollisuuden jakautumista terveydenhoidon tai sosiaalihuollon järjestämisvastuun piirissä (KHO 2017:106–108).[71] Julkisyhteisön ja yksityisen välillä voi puolestaan olla kyse esimerkiksi julkisyhteisön vaatimuksesta vahvistaa yksityiselle

[68] Ks. sosiaalisen luototuksen osalta KHO 2022:62.
[69] HE eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 196/2002 vp), s. 66.
[70] HE eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp) sekä lakivaliokunnan lausunto (LaVL 10/2021 vp), s. 18–19 ja s. 26.
[71] Hallintoriidat eivät tietenkään voi rajautua ainoastaan tietyille toimialoille tai tiettyihin asiaryhmiin, mutta asiaryhmäkohtaisella substanssisääntelyllä voi olla tosiasiallinen vaikutuksensa menettelyn soveltumiseen.

Edita Publishing Oy 2023

perusteetta maksettu summa perittäväksi takaisin perusteettoman edun palautuksena (KHO 2013/2616).[72] Lisäksi hallintoriitana on voitu käsitellä yksityisen korvaus- ja hyvitysvaatimuksia julkisyhteisön järjestämisvastuulla olevan palvelun saamatta jäämisestä. Siten väite julkisyhteisön lakisääteisen hoidon järjestämisvelvollisuuden laiminlyönnistä ja siitä johtuvat korvausvaatimukset on tietyissä tilanteissa voitu käsitellä hallintoriitana. Esimerkiksi asioissa KHO 2002:21 ja KHO 2001/2530 oli kyse kunnalle osoitetuista vaatimuksista korvata yksityisesti hankitusta leikkaushoidosta ja hampaiden oikomishoidosta aiheutuneet kustannukset julkisoikeudellisen velvollisuuden laiminlyöntiväitteen tai velvollisuuden puutteelliseen toteutukseen liittyneen väitteen johdosta. Lisäksi korvauksia on voitu käsitellä hallintoriitoina myös muissa viranomaisen lakisääteisten velvollisuuksien toteuttamisiin kiinteästi liittyvissä korvausvaatimuksissa ottaen huomioon substanssisääntelyn erityisyys. Päätöksessä KHO 2017/2620 oli kysymys kustannusten korvaamisesta lastensuojeluasiassa kiireellisen sijoituksen päättymisen jälkeen, kun lapsi oli ollut muualla kuin sijaisvanhempien luona.

HOL 20 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan hallintoriitana käsitellään myös asioita, jotka *koskevat muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta*. Riidat ovat voineet käsitellä eri tavoin julkisoikeudellisen velvoitteen toteuttamista, oikeuden sisältöä tai keston taikka edun laajuuden vahvistamista. Kyseessä on voinut olla jopa hoidon lääketieteellistä sisältöä koskevat ratkaisut kuten julkisyhteisön järjestämisvastuulla olevasta lääkinnällisestä kuntoutuksesta johtuvan apuvälinehankinnan tarpeellisuuden vahvistaminen (KHO 2006:18) ja vastaava julkisyhteisön budjettivaikeuksista huolimatta (KHO 2000:63). Asiassa KHO 2018:174 oli puolestaan kysymys virkasuhteen lakkauttamisesta. Tällöin valitusasian yhteydessä tuli tutkia hallintoriitana vaatimus sen vahvistamisesta, että virkasuhde oli yhä lakkauttamisesta lukien voimassa. Virkasuhdeasioita on käsitelty myös asioissa KHO 2004/95, jossa virkamies saattoi hallintoriita-asiana riitauttaa irtisanomisensa pätevyyden ja KHO 2011:107, jossa oli kysymys poliisin eroamisiästä ja virkasuhteen jatkumisesta 68 vuoteen saakka. Oikeussuojakeinojen puutteellisuus- tai epävarmuustilanteissa on myös voitu katsoa hallintoriidan soveltuneen taloudellisiin korvaustilanteisiin (esim. KHO 2012:104 sekä KHO 1991-A-47 ja KHO 1993-A-25).

5.2 OIKEUSKÄYTÄNTÖÄ RIIDOISTA – HALLINTOSOPIMUS

HOL 20 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan hallintoriitamenettelyä sovelletaan myös *hallintosopimuksia* koskeviin riitoihin. Hallintolain esitöiden mukaan hallinnossa tehtävien sopimusten käytön yleistyminen oli johtanut yksityisen sopijapuolen oikeusturvan kannalta ongelmallisiin tilanteisiin, kun sopimustoimintaan ei katsottu voitavan soveltaa hallinto-oikeudellisia yleissäädöksiä. Vastaavasti viranomaisten sopimustoiminnasta noudatettavasta menettelystä ei lain esitöiden mukaan ollut myöskään yhtenäisiä menettelysäännöksiä. Kun sopimus kuitenkin hallinnossa miellettiin yhdeksi hallinnon tavoitteiden toteuttamisvälineeksi, oli lain esitöiden mukaan tarpeen, että sopimusmenettelyissä huolehdittaisiin riittävistä oikeusturvajärjestelyistä ja hyvän hallinnon takeiden toteutumisesta. Tämän vuoksi katsottiin perustelluksi saattaa viranomaisten sopimustoiminta hallintolain soveltamisalan piiriin.[73]

Hallintolain 3 §:n 1 momentin mukaan hallintolakia sovellettaessa hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta *julkisen hallintotehtävän hoitamisesta* tai *sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön*.[74] Hallintoriita voi näin ollen tulla sovellettavaksi tilanteessa, jossa

[72] KHO: n oikeuskäytäntöä on olemassa erityisesti 1970–1990-luvuilta, jolloin veroasioissa verovelvollisten vaatimuksia voitiin tietyissä tilanteissa käsitellä hallintoriitoina perusteettoman edun palautuksena valtiolta. Silloinen hallintoriidan käyttöala ei ole selitettävissä pelkästään silloisella verolainsäädännöllä, joka on sittemmin muuttunut, vaan oikeuskäytännön vaihtuvilla painotuksilla on myös ollut ajan saatossa merkitystä.

[73] HE hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp), s. 54.

[74] Ks. HE 72/2002 vp, s. 54–55. *Julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevia hallintosopimuksia* ovat hallituksen esityksen mukaan muun ohella ajoneuvojen rekisteröinti- ja katsastustoimintaa koskevat sopimukset sekä kuntien ja palvelujen tuottajien väliset ostopalvelusopimukset sosiaali-, terveys- ja kouluhallinnon aloilla. *Julkisen vallan käyttöön liittyviä hallintosopimuksia* puolestaan ovat esimerkiksi luonnonsuojelulain (1096/1996) 25 §:ssä tarkoi-

Edita Publishing Oy 2023

julkisoikeudellinen oikeussuhde ja velvollisuudet tulee arvioitavaksi sopimussuhteessa. Tällöin tulkintakehikko on kaksijakoinen, onko kyseessä hallintosopimus ja jos on, miltä osin riita tulee käsiteltäväksi hallintoriitana. Hallintolakia sovelletaan hallintosopimukseen, mutta hallintosopimusta ei kuitenkaan pidetä hallintopäätökseen rinnastettavana viranomaisratkaisuna. Tämän vuoksi hallintosopimuksen valmisteluun ei myöskään liity hallintoasioiden käsittelylle ominaista ratkaisupakkoa. Sopimusmenettelylle on tyypillistä osapuolten välinen vuorovaikutus ja neuvotteluasema, jossa viranomainen ei ole yksipuolisen päätöksentekijän asemassa. Hallintosopimuksen säätämisen tarkoituksena oli säilyttää sopimusmenettely mahdollisimman vapaamuotoisena ja jättää hallintolain yksittäisten säännösten soveltaminen määräytymään tapauskohtaisesti hallintosopimuksen laadun ja vaikutusten mukaisesti.[75] Siten normaalin sopimusmenettelyn mukaisesti on esimerkiksi mahdollista, että osapuolet eivät pääse yksimielisyyteen hallintosopimuksen sisällöstä. Kun kysymys on yksityisoikeudellisesta sopimuksesta poikkeavasta hallintosopimuksesta, sopimusmenettelyssä on kuitenkin huolehdittava oikeusturvan riittävästä toteutumisesta. Hallintolain 3 §:n 2 momentin mukaan hallintosopimusta tehtäessä onkin noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee.[76]

Säädettäessä hallintosopimus hallintolakiin, silloisen hallintolainkäyttölain (586/1996) mukainen hallintoriitasääntely laajennettiin koskemaan hallintosopimuksia.[77] Hallintosopimusta säädettäessä toinen vaihtoehto olisi ollut ohjata hallintosopimuksia koskevat riidat hallinto-oikeuden sijasta yleiseen alioikeuteen. Tätä ei kuitenkaan pidetty tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon kysymyksessä olevien sopimusten hallinto-oikeudellinen luonne. Lain esitöiden mukaan valitulla sääntelyllä oli erityisenä tarkoituksena asianosaisen oikeusturvan parantaminen. Lain esitöissä nostettiin esiin, että asian käsittelystä alioikeudessa saattaisi aiheutua asianosaiselle merkittäviä taloudellisia lisäkustannuksia. Tällöin kuluriski liittyy vastapuolen kulujen korvausvelvollisuuteen tilanteessa, jossa asianosainen häviää jutussa. Sääntelyn perustana on siten ollut, että hallintosopimusasiassa voidaan vaatia hallinto-oikeudelta hallintoriitahakemuksella sitovaa asiaratkaisua tilanteessa, jossa asianosainen (yksityinen tai viranomainen) ja viranomainen eivät pääse yksimielisyyteen hallintosopimuksen sisällöstä. Hakemuksen sitovan asiaratkaisun saamiseksi voivat tehdä molemmat osapuolet eli asianosainen ja viranomainen.[78] Hallintosopimuksia koskevat riidat ovat oikeuskäytännössä liittyneet usein julkisyhteisöjen välisiin erimielisyyksiin sovituista yhteistoimintatavoista ja kustannusten jaoista. Näissä tilanteissa onkin usein ollut selkeästi kysymys julkisia hallintotehtäviä koskevasta vastuunjaosta. Hallinto-

---

tetut alueen määräaikaista rauhoittamista koskevat sopimukset sekä maatalouden ja ympäristöhallinnon alalla myönnettäviin eräisiin tukiin liittyvät sopimukset. Hallituksen esityksessä huomioitiin, että lainsäädännössä on erikseen saatettu rajoittaa julkisen vallan käyttöön liittyvien hallintosopimusten tekemistä. Esimerkiksi valtionavustuslain 11 §:n mukaan valtionavustusta koskevassa asiassa viranomaisen on tehtävä kirjallinen päätös. Valtionavustusta ei siten voida myöntää hallintosopimuksella. Joissain tapauksissa hallintosopimuksen tekemistä edeltää julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) mukainen tarjouskilpailu ja tarjouskilpailun voittajan valitseminen hallintopäätöksellä. Esimerkiksi sopimuksissa, joilla järjestetään luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetussa laissa (343/ 1991) tarkoitettuja ostoliikennepalveluja. Vaikka tarjouskilpailu ja hallintosopimus liittyvät läheisesti toisiinsa, kysymys on kahden erillisen ratkaisun tekemisestä. Näin esimerkiksi asianosaisuus tarjouskilpailussa ei sinällään merkitse asianosaisuutta sopimusvaiheessa.

[75] HaVM 29/2002 vp. Tällaiset avoimet lähtökohdat aiheuttavat pakostakin tulkinnallisuuksia sopimussuhteisiin esimerkiksi erilaisissa julkishallinnon ulkoistamistilanteissa. Aina sopimuksia ja sopimusehtoja laadittaessa ja asioista sovittaessa ei ehkä edes huomata, että liikutaan hallintosopimusten alueella, jossa tahdonvaltainen liikkumavara ei ole yhtä laaja kuin siviilioikeudellisissa sopimisissa. Lisäksi huomionarvoista on sekin, että mikäli kysymys on hallintosopimuksesta, hallintotuomioistuimen toimivaltaa riidan ratkaisijana ei voi lähtökohtaisesti rajata sopimusvapauden perusteella tehdyillä sopimusklausuuleilla. Hallintotuomioistuimen asiallisesta toimivallasta ei voi sopia.

[76] Ks. esim. KHO 2023:22.

[77] Ks. *Mäenpää 2019*, s. 145. Keskeisenä erottelukriteerinä on jako sopimusta koskevan julkisen vallan käytön piirissä tehdyn päätöksen ja varsinaisen sopimustoimen välillä. Hallintotuomioistuimissa tyypillisiä tällaisia asioita ovat kuntien yhteistoimintaan liittyvät sopimusriidat, viranomaisten keskinäiset sopimukset julkisten tehtävien hoitamiseen liittyvistä yhteistyömuodoista ja kustannusten jaosta. Esim. KHO 2014:64 hautapaikoista.

[78] HE 72/2002 vp, s. 128–129.

Edita Publishing Oy 2023

sopimuksia koskevat riidat voivat kuitenkin koskea myös yksityisen ja julkisyhteisön välisiä erimielisyyksiä, ensin on kuitenkin ratkaistava, onko kyseessä hallintosopimus.

Tuomiossa 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. KKO:n mukaan 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*. KKO katsoi toimivallanjaossa keskeiseksi arvioinniksi sen, oliko sopimuksella annettu julkinen hallintotehtävä hoidettavaksi vai oliko kunta ainoastaan hankkinut palvelun oman järjestämisvastuunsa hoitamiseksi yksityisoikeudellisesti. Kyseessä oli KKO:n mukaan ainoastaan avustavasta tutkimustoiminnasta, johon ei sisältynyt itsenäistä hallinnollista päätösvaltaa eikä muutoinkaan julkisen vallan käyttöä, eli kyse oli KKO:n mukaan yksityisoikeudellisesta asiasta. KKO:n julkisoikeudellinen tulkinta ei välttämättä vastaa kaikilta osin hallintotuomioistuimissa sovellettua.[79] Asiassa KHO 2013:165 korkein hallinto-oikeus katsoi, että yhtiö A:n vaatimus *oli tullut tutkia hallintoriita-asiana*. Kaupungin ja lakisääteisiä mielenterveyskuntoutujien asumispalveluja kuntalaisille tuottavan palvelujen tuottajan välistä oikeussuhdetta oli KHO:n mukaan *pidettävä julkisoikeudellisena oikeussuhteena* siitä riippumatta, katsottiinko, että niiden välillä oli hallintosopimukseen perustuva ostopalvelusuhde vai vain maksusitoumuksiin perustuva muunkaltainen oikeussuhde.

Kun kysymyksessä on hallintosopimus ja sen ehtoja koskevien riitojen käsittely hallintoriitana, suhde yksityisoikeudellisin perustein ratkaistaviin vaatimuksiin ei ole yksiselitteinen. Tässä asetelmassa voidaan sopimusriitatilanteissa joutua arvioimaan esimerkiksi sopimusoikeudellisia vastuita ja velvoitteita, sopimukseen perustuvaa vahingonkorvausta, perusteettoman edun palautusta sekä viranomaisen sopimuksesta ja lainsäädännöstä johtuvia velvoitteita sekä siviiliriidan että hallintoriidan käsittelyjärjestyksissä. HOL 20 §:n 1 momentin 4 kohdassa ei ole täsmennetty sitä, millaisiin riitoihin se soveltuu. Laissa ei myöskään ole säädetty rajoituksista sen soveltamiselle. Tällöin normaalien laintulkintasääntöjen mukaan riidalla voitaisiin tulkita tarkoitettavan lähtökohtaisesti kaikkia hallintosopimuksista johtuvia riitoja. Vastaavasti normaalien laintulkintasääntöjen mukaan hallinto-oikeuden toimivalta hallintosopimuksia koskevissa riidoissa olisi yleinen.[80] Lainkäytön normaalitulkinnassa lähtökohtana olisikin hallintosopimusten tulkintaan ja sopimuksen sisällöstä johtuviin erimielisyyksiin liittyvien riitojen käsittely kattavasti hallintoriitoina hallintotuomioistuimissa. Oikeuskäytäntö ei kuitenkaan vastaa näin laajaa tulkintaa ja se lähtee ymmärtääkseni hallintosopimuksen mainitusta liityntästä hallintolakiin. Ehkä myös siitäkin, että yleisten tuomioistuinten toimivalta on jo nimensäkin puolesta yleinen ja perustuslaista johdettavat lainkäyttölinjojen toimivallat eivät ole yksiselitteisesti ratkaistavissa vain toisella lainkäyttölinjalla.

KKO:n tuomion 2008:36 mukaan hallintosopimusten säätämisellä käsiteltäväksi hallintoriitoina ei ole ollut tarkoitus muuttaa hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten välistä toimivallanjakoa. Tällöin sopimusehtoihin perustumattomat yksityisoikeudelliset vahingonkorvausvaatimukset tulee ratkaista yleisissä tuomioistuimissa. Asiassa kuntayhtymä ja osakeyhtiö olivat sopineet hallinnon ja kaupan alan ammattikorkeakouluopetuksen järjestämisestä yhtiön omistamassa kauppaoppilaitoksessa. *Sopimuksen katsottiin olevan* hallintolainkäyttölain 69 §:ssä tarkoitettu *hallintosopimus, mutta sen oikeudettomaan päättämiseen perustuvan vahingonkorvauskanteen tutkimisen kuuluvan yleisen tuomioistuimen toimivaltaan*. KKO katsoi, että lain esitöistä oli pääteltävissä hallintoriidoilla tarkoitetun

[79] Ks. esim. KHO 2016:52 sekä muut KHO: n ratkaisut, joita käsitellään kirjoituksessa jäljempänä.
[80] KKO 1992:177. Vaadittiin peruskoulua korvaavasta koulusta tehdyn sopimuksen ehdon sovittelemista ja sen perusteella kaupungilta suurempaa korvausta kuin ehdossa oli sovittu. Riitaa pidettiin hallintoriita- asiana, joka ei kuulunut yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi.

lähinnä sopimuksen tulkinnasta ja sisällöstä johtuvia erimielisyyksiä, mutta niistä ei kuitenkaan kyseisessä tapauksessa ollut KKO:n mukaan kyse.[81]

KKO on tuomiossa 2022:42 linjannut hallintosopimuksista ja niihin liittyvistä vaatimuksista seuraavasti: *Korkein oikeus toteaa lähtökohtana, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 20 §:ssä on hallintoriita-asiana säädetty ratkaistavaksi muun muassa riita, joka on laissa säädetty ratkaistavaksi hallintoriita-asiana, ja riita, joka koskee hallintosopimusta. Tästä lähtökohdasta on vakiintuneessa oikeuskäytännössä edellä selostetuin tavoin katsottu kannevaatimusten ja niiden perusteiden laadun perusteella voitavan poiketa hallintosopimuksiin liittyvien yksityisoikeudellisin perustein ratkaistavien vahingonkorvausvaatimusten osalta* (kohta 35). Asiassa oli kysymys kuntien välisestä sopimuksellisesta erimielisyydestä. Kunta A katsoi, että sopimuksia ei ollut noudatettu, minkä vuoksi se oli kanteessaan vaatinut hinnanalennusta ja korvausta palvelujen puutteellisesta toimittamisesta ja maksetun ylihinnan palauttamista. KKO:n mukaan sopimusta koskevan riidan tutkiminen ei kuulunut yleiselle tuomioistuimelle.[82]

KHO on puolestaan päätöksessään 2016:52 linjannut hallintosopimuksista seuraavasti: *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.* KHO totesi edellä mainitussa päätöksessä 2016:52 seuraavasti. Kun otetaan huomioon, että hallintosopimuksen käsite on lainsäädännössä *yhdistetty nimenomaan hallintolain soveltamisalaan*, kysymys siitä, missä järjestyksessä yksittäistä maankäyttösopimusta koskeva riita-asia on ratkaistava, määräytyy tapauskohtaisesti toisaalta *sopimuksen sisällön ja toisaalta asiassa esitettyjen vaatimusten suhteen*. KHO myös totesi nimenomaisesti, että korkein oikeus on ennakkopäätöksessään KKO 2016:8 arvioinut maankäyttösopimuksen oikeudellista luonnetta osittain erilaisista lähtökohdista ja myös päätynyt toisenlaiseen johtopäätökseen (kohdat 15, 16, 17 ja 18). Lausunnossaan oikeusministeriölle julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamisesta (15.3.2023, H40/23) KHO on todennut seuraavasti. Siltä osin kuin kysymys on *hallintosopimuksiin perustuvista vaatimuksista, mukaan lukien hallintosopimukseen perustuvasta rikkomusvastuusta, toimivalta kuuluu korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan hallintotuomioistuimille* oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 20 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella.

Maankäyttösopimuksia on siten oikeussuojakeinojen ja lainkäyttölinjojen toimivaltuuksien osalta käsitelty sekä KHO:ssa että KKO:ssa. Korkein oikeus on KHO:n päätöksessään mainitsemassaan tuomiossa 2016:8 todennut kohdassa 18, että maankäyttösopimusten pätevyyttä, kohtuullisuutta ja yksityisoikeudellisia velvoitteita koskevia sopimusehtoja koskevat riidat ratkaistaan keskeisesti varallisuus- ja sopimusoikeudellisen sääntelyn perusteella, jonka soveltaminen on KKO:n mukaan tyypillisesti yleisille tuomioistuimille kuuluva tehtävä. KKO totesi lisäksi, että riidan osapuolten erisisältöisten vaatimusten ohjaaminen käsiteltäviksi eri tuomioistuinlinjoissa aiheuttaisi osapuolille tarpeettomia kustannuksia ja epäselvyyttä. Yleisten oikeudenkäyntiä koskevien periaatteiden mukaista KKO:n

[81] Tuomion äänestyslausunnossa on todettu seuraavaa: ”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. (---) katson, että kauppaoppilaitoksen kanteessa tarkoitetut kannevaatimukset eli vahvistuskannevaatimus ja sopimukseen perustuva vahingonkorvausvaatimus ovat hallintolainkäyttölain 69 §: n 1 momentissa tarkoitettuja hallintosopimusta koskevia riitoja, jotka kuuluvat hallintoriita-asioina hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.”.

[82] Tuomiossaan KKO on ainakin perinteisen merkintäkäytännön mukaisesti oikeuskäytännön erityyppisiin ratkaisuihin viitaten todennut vrt. (eikä ks.) seuraavien tuomioiden osalta: KKO 2008:36 ja KKO 2019:1.

mukaan on myös, että yleinen tuomioistuin voi ottaa ennakkokysymyksenä kantaa myös hallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä säädettyihin seikkoihin, jos se on tarpeen riita-asian ratkaisemiseksi. Kunnan ja yksityisen välinen maankäyttösopimus ei ollut hallintosopimus, vaan yksityisoikeudellinen sopimus. KKO tutki kannevaatimukset sopimuksen mitättömäksi ja pätemättömäksi julistamisesta ja sovittelusta. KHO on puolestaan ratkaisussaan 2020:136 käsitellyt omaishoitosopimusta ja todennut, että omaishoitosopimus perustaa omaishoitajan ja kunnan välille omaishoidon tuen myöntämisestä erillisen julkisoikeudellisen oikeussuhteen, jolloin omaishoitosopimus on hallintosopimus, joka sitoo sen osapuolia. Sopimuksen soveltamista ja tulkintaa koskeva erimielisyys ratkaistaan KHO:n mukaan osapuolia sitovasti hallintoriita-asiana ensi asteessa hallinto-oikeudessa.

Tässä yhteydessä ei ole tarpeellista lähteä analysoimaan ylimpien asteiden linjausten mahdollisia päällekkäisyyksiä eikä yrittää systematisoida niiden yhteensopivuutta. Tarkoitus on nostaa esiin seikkoja, jotka osoittavat asetelmaan liittyvää tulkinnallisuutta erityisesti yksityisen asianosaisen näkökulmasta.

5.3 KOKOAVIA NÄKEMYKSIÄ

Julkisyhteisöjen lakisääteisten julkisoikeudellisten toiminta- ja järjestämisvelvollisuuksien piiri on luonnollisesti hyvin laaja. Näihin liittyvien väitteiden ja vaatimusten sekä hallintoriitana käsiteltävien ratkaisuvaihtoehtojen kirjoakaan ei voi väittää vähäiseksi. Kun vielä huomioidaan, että hallintoriidasta on säännelty väljästi, monenlaisilta tulkintaongelmilta ei voida välttyä. Oleellista on ensinnäkin hahmottaa, että suurimmassa osassa tilanteista julkisyhteisöjen velvollisuuksien lainmukaisuuden arviointi ja siten niiden kontrolli on käsiteltävissä hallintovalituksin, jolloin hallintoriitamenettely ei sovellu. Tulkintaongelmia voi tietysti muodostua siitä, soveltuuko hallintovalitus. Vastaavasti hallintoprosessin piirissä voi tulla arvioitavaksi, jätetäänkö julkisyhteisön lakisääteisten velvollisuuksien väitetty laiminlyönti ja siihen mahdollisesti liittyvä korvausvaatimus tutkimatta perusteella, että hallintovalitus ei sovellu viranomaisen passiivisuustilanteisiin vai voisiko tällöin soveltua hallintoriitamenettely.

Oikeuskäytännössä hallintoriidan käyttöalan on katsottu soveltuvan korvauskysymyksiin viranomaisen passiivisuustilanteissa vain hyvin poikkeuksellisesti, ellei sellaiseksi sitten lueta esimerkiksi edellä mainittuja hoitotoimintaa koskevia ratkaisuja lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden laiminlyönnistä.[83] Laissa on tosin saatettu erikseen säätää yleisestä valitusoikeudesta, jos viranomainen on passiivinen. Näin on säädetty esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 39 §:n 4 momentissa.[84] Edellä on tullut ilmi, että viranomainen voi tehdä myös ainoastaan tosiasiallisia toimia, kuten tavanomaista hoitotoimintaa, neuvontaa, alueiden kunnossapitoa tai poliisin järjestyksen valvontaa. Tällöin ei ole lähtökohtaisesti muutoksenhakuoikeutta hallintotuomioistuimeen eikä hallintoriita sovellu, vaan oikeussuojakeinoina ovat esimerkiksi hallintokantelu tai käsittelyt rikos- ja riita-asioiden käsittelyjärjestyksissä.

---

[83] Ks. KHO 2018:168. Vapaaehtoisen paluun matka- ja muuttokustannuksista ulkomaalaisasiassa. Maahanmuuttovirasto ei ollut maksanut A:lle ja B:lle heidän itse hankkimiensa lentolippujen hintaa. Maahanmuuttovirasto velvoitettiin korvaamaan vaadittu määrä. Ks. myös KHO 2016:85, jossa viranomainen ei ollut ratkaissut viranhaltijan palkkavaatimusta. Ks. kuitenkin toisin KHO 2007:22. Hallintoviranomaisen passiivisuus ei ollut peruste hallintoriitamenettelylle oikeussuojan saamiseksi, kyse paliskunnan velvollisuudesta antaa valituskelpoinen päätös. Ks. myös HE 2019/2018 vp, s. 9. Hallintoriita ei ole käytettävissä, kun viranomainen ei ole tehnyt toimivaltaansa kuuluvaa valituskelpoista hallintopäätöstä tai hallintopäätöksen tekeminen on viivästynyt. Kyseinen lain esitöissä todettu on oikeuskäytäntö ja hallintoriidan säännelty käyttöala huomioiden mielestäni turhan suoraviivainen. Oikeustila ei ole kaikilta osin selkeä.

[84] Viranomaisen passiivisuustilanteista ja oikeussuojakeinoista ks. lisää esim. *Suviranta, Outi*: Oikeussuojakeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. Lakimies 6/2002, s. 987 ss. Lisäksi *Tarukannel, Veijo*: Hallintoriita muutoksen tuulissa, teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Hallberg. Suomalainen lakimiesyhdistys 2004, s. 416, jossa Tarukannel pohtii hallintoriidan käyttömahdollisuuksia hallintoviranomaisen passiivisuustapauksissa ja toteaa olevan epäselvää, onko hallintoriita mahdollinen. Tarukanteleen mukaan tämä kysymyksenasettelu on noussut Suomessa esille terävämpänä vasta ihmisoikeuksien ja EY-oikeuden toteuttamistarpeiden johdosta.

Edita Publishing Oy 2023

Hallintoriitamenettelyn käyttöalaa rajaavat myös yksityisoikeudelliset vaatimukset ja näistäkin voi aiheutua tulkinnallisuuksia. Jos kyseessä on nimenomaisesti ollut julkishallinnon virheellisestä menettelystä aiheutuneiden vahinkojen käsittely ja jos on väitetty, että vahinko on seurausta palvelun tarjoajan vahingonkorvauslain mukaisesta laiminlyönnistä tai virheestä, asiaa ei ole lähtökohtaisesti käsitelty hallintotuomioistuimessa. Tulkintaongelmia voikin tällöin liittyä siihen, miten tapauskohtaisesti tulkitaan julkisoikeudellista velvollisuutta asian kysymystä arvioitaessa, sekä milloin korvauskanne sisältää vahingonkorvauslain mukaista vastuun arviointia. Lainkäyttölinjojen ylimpien asteiden ennakkopäätösten ei voida aina katsoa selventäneen tilannetta. Vaikka oikeuskäytännössä ei olekaan lainkäyttölinjojen välillä ilmennyt oikeusturvaa vaarantavia ristikkäisiä ratkaisuja, oikeussuojakeinojen soveltamiseen liittyy tulkinnallisuuksia. Soveltuvan oikeussuojakeinon määräytyminen ja toimivallanjako lainkäyttölinjojen välillä ei ole aina yksiselitteistä, erityisesti kun asiaa arvioidaan yksityisen ja hänen vaatimustensa näkökulmasta eli ensinnäkin mitä on vaatinut ja toisaalta, mitä tarkoittaa vaativan.[85]

Hallintoriitamenettelyn käyttöalaa arvioitaessa voidaan tulkinnallisesti ajatella olevan kysymys poissuljennasta. Jos hallintovalitus tai perustevalitus eivät sovellu, hallintoriitamenettely voi soveltua. Vaikka hallintoriitamenettely voisi sinällään väljän sääntelynsä vuoksi sanamuodoltaan soveltua, prosessi yleisessä tuomioistuimessa saattaa tosiasiallisesti rajoittaa hallintoriitamenettelyn soveltumista, kuten esimerkiksi jo perinteisessä oikeuskäytännössä vahingonkorvaustilanteiden osalta.[86] HOL 82 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan hallintotuomioistuin jättääkin muussa hallintolainkäyttöasiassa esitetyn vaatimuksen tutkimatta, jos vaatimusta ei voida käsitellä hallintolainkäyttöasiana. HOL:n esitöissä on tältä osin yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu, että jos asianosaisen vaatimus viranomaista kohtaan koskisi vahingonkorvauslaissa säädettyä vahingonkorvausvelvollisuutta, kyse olisi yleisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvasta asiasta, joten se jätettäisiin tutkimatta hallintotuomioistuimessa.[87] Käytännössä voi kuitenkin olla epäselvää, milloin kysymys on yleisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvasta vahingonkorvausasiasta tai onko prosessimahdollisuus yleisessä tuomioistuimessa ylipäänsä selvä, kun asiaa arvioidaan ”vasta” hallintoprosessissa. Toisekseen yleisen tuomioistuimen toimivalta tahdonvaltaisiin kanneperusteisiin määräytyvissä vahingonkorvausasioissa voi olla hyvinkin laaja ja asettua käytännössä myös hallintoriidan lakisääteisen soveltamisalan piiriin.

Hallintoriitamenettelyn käyttöalaa arvioitaessa on perusteltua nostaa omana tulkinnallisena kokonaisuutena esiin hallintosopimukset. Ensinnäkin on arvioitava, milloin on kyse hallintosopimuksesta ja toisekseen, miltä osin sopimusta koskevassa riidassa on kyse vaatimuksista, joita voidaan käsitellä hallintoriitamenettelyn käsittelyjärjestyksessä. Molempien lainkäyttölinjojen ennakkopäätöksistä saadaan tulkinta-apua. Oikeuskäytäntö ei kuitenkaan ole vuosien saatossa ollut välttämättä kaikilta osin johdonmukaista. Kun kysymys on oikeusturvan ytimeen liittyvästä oikeussuojakeinon tulkinnallisuudesta, tilanne ei tietenkään ole tyydyttävä, vaikka se onkin luonnollinen, koska painotukset suuntaan tai toiseen ovat pakostakin riippuvaisia myös siitä, mistä kulmasta tuomioistuin pääsee tai joutuu prosessiperusteet huomioiden asiaa tarkastelemaan. Kuten edellä on tullut ilmi, hallintosopimusten hallintoriitamenettely hallintotuomioistuimissa säädettiin tietoisesti vaihtoehtona alioikeusmenettelylle yleisissä tuomioistuimissa. Prosessia yleisissä tuomioistuimissa ei pidetty tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon kysymyksessä olevien sopimusten hallinto-oikeudellinen luonne. Riidan kohdetta eli miltä osin hallintosopimusta käsitellään hallintoriitana ei ole mitenkään rajattu. Niistä johtuvat korvausvaatimukset voitaisiin normaaleilla laintulkintasäännöksillä katsoa kuuluvan hallintoriidan soveltamisalan piiriin lainsäätäjän tarkoitusta mukaillen. Tällöin ei kai lähtökohtaisesti voitaisi sulkea pois myöskään sopimuksesta johtuvia vaatimuksia vahingonkorvaukseen. Tätä ei estäisi sinällään sekään, että hallintosopimuksen käsite on lainsäädännössä yhdistetty nimenomaan hallintolain soveltamisalaan eikä suoraan myöskään HOL 82 §:n 3 momentin 2 kohta, jota tulkiten hallintoriitana ei voida käsitellä vaatimusta, jota ei voida käsitellä hallintolainkäyttöasiana. Tämä näin, koska hallintolain mukaisen hallintosopimuksen riidan käsittely on suoraan lain perusteella hallintolainkäyttöasi-

[85] Vaatimusten tarkoitusnäkökulman voi nähdä korostuvan julkisoikeudellisissa asioissa.
[86] Ks. esim. KHO 1964/4285 ja 1966/5310.
[87] HE 29/2018 vp, s. 150.

Edita Publishing Oy 2023

an käsittelyä. Oikeuskäytäntö ei kuitenkaan näyttäisi tukevan kovin laajaa tulkintaa ja KHO:n ohella myös KKO:n linjaukset otettava huomioon (esim. edellä KKO 2022:42, kohta 35 yksityisoikeudellisin perustein ratkaistavista vahingonkorvausvaatimuksista).

Koska hallintoriita oikeussuojakeinona on sääntelyltään väljä, eikä säännöksen soveltamisalaan kuuluvia riitoja ja julkisia tahoja ole määritelty, käytännössä voi tietyissä tilanteissa osoittautua mahdolliseksi myös vaihtoehtoiset prosessitiet joko hallintotuomioistuimessa tai yleisessä tuomioistuimessa. Vaihtoehtoisten prosessiteiden olemassaoloa ja mahdollista valintaa arvioitaessa kysymys on viime kädessä siitäkin, miten vaatimus muotoillaan. Tämä näin myös hallintoprosessissa, jossa virallisperiaatteen merkitystä ei voi väheksyä ja missä muotovaatimukset eivät ole vastaavia kuin vahingonkorvausasioissa siviiliprosessissa.

6 YHTEENVETO

Oikeusjärjestelmässä ennustettavan oikeusturvan takaaminen selkeine oikeussuojakeinoineen on itseisarvo. Tuomioistuinten asiallisesta toimivallasta ei voi sopia. Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Yleisiä tuomioistuimia ovat perustuslain 98 §:n mukaan korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet ja yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla, ja satunnaisten tuomioistuinten asettaminen on kielletty. Perustuslain 98 §:stä ei suoraan ilmene eri tuomioistuinten tehtäviä ja toimivaltaa, mutta oikeusastejärjestyksestä johtuen tämä käy ilmi ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskevasta perustuslain 99 §: stä, jonka 1 momentin mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Toisin sanoen tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttävät yleiset tuomioistuimet ja hallintoasioissa hallintotuomioistuimet. Jos rikosasiat sivuutetaan, sama asia voidaan ilmaista myös siten, että yksityisoikeudelliset lainkäyttöasiat kuuluvat yleisten tuomioistuinten ja julkisoikeudelliset lainkäyttöasiat hallintotuomioistuinten toimivaltaan.[88] Kysymys tällöin kuuluu, mitkä ovat viime kädessä yksityisoikeudellisia lainkäyttöasioita ja mitkä julkisoikeudellisia lainkäyttöasioita? Oikeussuojakeinojen säädetyillä sisällöillä ja tavoitteilla on merkitystä, mutta viime kädessä nämä ovat linjattavissa ainoastaan lainkäyttölinjojen ylimpien asteiden toimesta.[89] Hallintolainkäytön piirissä tehtävillä linjauksilla ei voida rajoittaa yleisen lainkäyttölinjan perustuslaillista toimivaltaa eikä päinvastoin yleisen lainkäyttölinjan linjauksilla hallintolainkäyttölinjan vastaavaa toimivaltaa. Tulkinnallisuudet tässä asetelmassa eivät ole kätevästi ratkaistavissa, ja tämän vuoksi lainkäyttölinjat ylittävälle oikeustieteelliselle keskustelullekin on oikeuskäytännön ohella tilaa.

Joka tapauksessa voidaan lähteä siitä, että asioiden summittainen jakautuminen eri lainkäyttölinjoille heikentää oikeusturvaa. Hallintovalituksen laaja soveltamisala edesauttaa yksityisen oikeussuojaa julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa. Hallintoriita täydentää omana erillisenä oikeussuojakeinonaan hallintoprosessin oikeussuojan kattavuutta tilanteissa, joissa hallintovalitus ja perustevalitus eivät sovellu. Hallintoriidan soveltaminen on lähtökohtaisesti selkeää silloin, kun sen käyttöalasta on säädetty erityislainsäädännössä, jota on verrattain paljon. Osiltaan tämä hajanaisuus kuitenkin vaikeuttaa soveltamisalan kokonaiskuvan hallittavuutta. Erityissääntelyn puuttuessa hallintoriitasääntelyn soveltaminen on useissa tilanteissa vakiintunut oikeuskäytännössä. Tämä ei ole kuitenkaan koko totuus. Koska hallintoriitasääntely on joka tapauksessa sanamuodoltaan väljä, käytännössä tulee aika ajoin eteen tulkinnallisia kysymyksiä sen mahdollisesta soveltuvuudesta tilanteisiin ja asiaryhmäkokonaisuuksiin, joista ei ole oikeuskäytäntöä (tulkintakäytännön mahdollinen laajentaminen). Tulkinnallisuuksia voi entisestään lisätä yleisen lainkäytön oikeussuojakeinojen mahdollinen soveltuminen

[88] Näin esim. *Vihervuori, Pekka*: Uuden ilmastolain muutoksenhakusääntely, oikeudellinen selvitys ympäristöministeriölle (Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:10), s. 20.
[89] Perustuslain 99 §: n 2 momentin mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan.

Edita Publishing Oy 2023

hallintoriitasääntelyä rajoittaen. Kirjoituksessa on nostettu esiin sekä hallintoriitamenettelyä että siihen liittyvää oikeuskäytäntöä hallintotuomioistuimissa ja yleisissä tuomioistuimissa. Hallintoriitasääntelyn väljyys ei ole johtanut hallintoriitamenettelyn soveltamisalan laajaan tulkintaan, vaan päinvastoin paikoin varsin suppeaan tulkintaan. Tämä on selitettävissä muun muassa hallintovalituksen laajalla soveltamisalalla ja lainkäyttölinjojen erottelutarpeeseen liittyvillä perusteilla. Aina ei kuitenkaan välttämättä ole selvää noudatteleeko tämä käytäntö lainsäätäjän tarkoitusta. Hallintoriita on joka tapauksessa oikeussuojakeino, joten sen soveltamisalan nykyinen varsin vahva riippuvuus oikeuskäytännöstä on periaatetasolla altis kritiikille.

Suomessa lainkäyttölinjojen toimivaltuudet ovat lähtökohtaisesti selkeitä ja perusteltuja. Kun kysymys on lainsäädännöstä ja sen soveltamisesta, tulkinnoilta ei voida kuitenkaan välttyä myöskään tuomioistuinten toimivaltuuksien osalta. Artikkelissa esiin nostettuja tulkinnallisia tilanteita ei ole syytä korostaa liikaa. Se, että sovellettava oikeussuojakeino on tulkinnallinen tai, että joissain tilanteissa on olemassa mahdollisuus turvautua kahteen vaihtoehtoiseen oikeussuojakeinoon ei ole poissuljettua, ei kuitenkaan ole yleisten ja hallintotuomioistuinten välisen toimivallanjaon eikä lainkäytön selkeyden kannalta tyydyttävää. Pahimmassa tapauksessa tällainen voi johtaa edellä kirjoituksessa esiintuotuihin oikeudenmenetyksiin. Tältä osin nimenomainen lainsäädäntö selkiyttäisi oikeustilaa.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean käsityksen mukaan hallintoriitamenettely on monissa hallinnon oikeusriidoissa, kuten palvelevan hallinnon oikeusriidoissa, käyttökelpoinen oikeussuojakeino. Sitä olisi kuitenkin komitean mukaan syytä selkeyttää täsmentämällä hallintoriidan käyttöalaa. Mielestäni hallintoriitasääntelyn täsmentämistä olisi perusteltua ainakin selvittää.[90] Olisiko tällöin yksilön oikeusturvaa lisättävissä tilanteessa, jossa hallintoviranomainen viivyttelee päätöksen tekemistä tai ei tee lainkaan päätöstä eli viranomaisen passiivisuustilanteissa? Pääasian (eli yleensä muutoksenhaun) ja korvauskanteen keskittäminen hallintotuomioistuimeen voisi olla oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuden kannalta myönteistä, koska hallintopäätöksen lainmukaisuuden ja korvausvastuun perusteiden arvioinnissa on monia yhteisiä piirteitä. Näin asian käsittelyyn ei tarvittaisi kahta eri tuomioistuimessa toimivaa kokoonpanoa ja vahinkoa kärsineellekin menettely voisi tämän vuoksi muodostua yksinkertaisemmaksi.

Vastaperustelujakin on helposti löydettävissä. Nykytilan säilyttämisellä vältettäisiin vahingonkorvauslain soveltamisen jakautuminen kahdelle lainkäyttölinjalle. Mikäli hallintotuomioistuimiin siirtyisi vahingonkorvausasioiden käsitteleminen, myös oikeudenkäyntimenettelyä olisi komitean mukaan näiltä osin muokattava vastaamaan vastaavantyyppisten asioiden käsittelyä yleisissä tuomioistuimissa. Näin mielestäni ainakin lähtökohtaisesti, ellei sitten voitaisi luoda erillistä hallinnollista korvausmenettelyä. Lisäksi vahingonkorvausvaatimukset saattaisivat lisääntyä merkittävästi. Tämä ei tietysti sinällään voi estää oikeusturvan kehittämistä, mutta tarpeettomat oikeudenkäynnit vievät tilaa tarpeellisilta oikeudenkäynneiltä. Huomionarvoista myös on, että komitean mietinnön jälkeen oikeuskäytäntö on kehittynyt muun muassa EU-oikeuden rikkomista koskevien vahingonkorvausvaatimusten käsittelyjen osalta yleisissä tuomioistuimissa.[91] EU-oikeus on muutoinkin juurtunut myös yleiseen lainkäyttöön. Korvausriitojen siirtomahdollisuutta arvioidessaan komitea katsoi silloin, että EY-oikeudelliset asiat ovat tyypillisiä juuri hallintolainkäytössä. Komitean mietinnön jälkeen on myös säädetty laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta. Soveltamisalaltaan rajallisena ja järjestelmällisesti ainoastaan keskitetyn viranomaisasteen (Valtiokonttori) luonut laki ei kuitenkaan suoraan vastaa komitean esittämin kehittämistarpeisiin. Valtiokonttorin korvausratkaisuihin on asioiden luonteiden vuoksi sinällään perustellusti säädetty valituskielto hallintotuomioistuimiin (4.2 §). Ratkaisuun tyytymätön voi

[90] Mielenkiintoisella tavalla hallintoriidan ja myös hallintovalituksen tulkinnallisuudesta uutena ilmiönä kansainvälisesti jo esiintyneiden ilmasto-oikeudenkäyntien osalta Suomessa ks. *Vihervuori 2022:10*, s. 23: ”Mikäli ilmastolakiin päädytään sisällyttämään valtioneuvoston suunnitelmapäätöksiä koskeva muutoksenhakusäännös tai -säännöksiä, poistuu näin ollen tältä osin tarve pohtia hallintoriidan käyttömahdollisuutta sen enempää yleissäännöksen kuin ilmastolakiin ehkä lisättävän erityisen hallintoriitasäännöksenkään nojalla. Tulos olisi sama silloinkin, jos oikeuskäytännössä päädyttäisiin pitämään ilmastolain mukaisia valtioneuvoston päätöksiä muutoksenhakukelpoisina ilman nimenomaista ilmastolain säännöstäkin.”

[91] Esim. KKO 2013:58, KKO 2016:28 ja KKO 2017:84. Ks. kuitenkin myös edellä mainittu KHO 2012:104.

kuitenkin nostaa kanteen valtiota vastaan käräjäoikeudessa riita-asioista säädetyssä järjestyksessä. Valtiokonttorin toimintaan sovelletaan kuitenkin hallintolakia, sillä kysymys on julkisen vallan käytöstä. Tällöin on hyvä huomioida, että viranomaispäätöksiin erikseen säädetyt valituskiellot ovat nykyään harvinaisia erityisesti perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan vuoksi. Nykyistä sääntelyä voi siten lähestyä jossain määrin myös kriittisesti.

Vaikka kirjoituksessa ei oteta kantaa lainkäyttölinjojen väliseen tehtävien jakoon, oikeusturvanäkökulmasta komitean selvitysehdotuksia ei voi täysin ohittaa. Mielestäni voidaan ensinnäkin lähteä siitä, että korvausvaatimusten käsittelyn jakautuminen eri lainkäyttölinjoille saattaisi aiheuttaa merkittäviä epäselvyyksiä lainkäyttölinjojen välille lainkäyttötoiminnassa.[92] Toisaalta Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean näkemyksiä tarkastellen julkisyhteisöihin kohdistettujen korvausvaatimusten käsittelyn siirto hallintotuomioistuimiin saattaisi oikein toteutettuna olla nimenomaan vahinkoa kärsineille selkeämpi, yksinkertaisempi ja kustannustehokkaampi. Pääasian ratkaisu voi jo itsessään korvata tai korjata vahingon, lieventää sitä tai vahvistaa perustellusti viranomaisen päätöksen lainmukaisuuden ja korvausvaatimuksen perusteettomuuden. Korvausvaatimus voi siten joka tapauksessa tulla jo hallintotuomioistuimessa tosiasiallisesti huomioiduksi pääasiaa käsiteltäessä. Tämän vuoksi se voisikin olla prosessiekonomista, koska korvausasiassa käsitellään osin samoja asioita kuin ratkaistaessa pääasiaa koskevaa muutoksenhakua. Jos tällaista muutosta lähdettäisiin selvittämään, lähtökohtana voisikin olla siirron rajaaminen tilanteisiin, joissa korvausvaatimus esitetään pääasian yhteydessä. Selvitettäväksi voisi olla perusteltua ottaa myös se, voisiko pelkästään hallintoriitasääntelyn täsmentämisellä mahdollistaa korvauskäsittely ainakin jossain muodossa nykyistä kattavammin hallintotuomioistuimessa ilman, että yleisten tuomioistuinten yleiseen toimivaltaan puututtaisiin. [93] Voisiko esimerkiksi julkisyhteisöä kohtaan esitettyyn euromäärältään tiettyyn rajalliseen korvausvaatimukseen soveltua vaihtoehtoisesti hallintoriitamenettely tai siviiliriita (mahdollisesti tulevaisuudessa menettelyllisesti kevennettynä) kuitenkin niin, että valittua prosessitietä ei voisi valinnan jälkeen täydentää toisella prosessitiellä (oikeusvoimavaikutus)?[94] Jotta menettely pysyisi hallittavana ja yhdenmukaisena virallisperiaatteen soveltamisen tulisi tällöin olla hallintoprosessissa rajallista. Samassa yhteydessä

[92] Edellä kirjoituksessa on kuitenkin tuotu esiin useita lainsäädännöstä, lain esitöistä ja oikeuskäytännöstä nousevia tilanteita, joissa korvausasioiden rajautuminen yleiseen lainkäyttöön ei ole nytkään yksiselitteistä, joten mahdolliset muutokset lainsäädäntöön saattaisivat joltain osin päinvastoin selventää tilanteita. Mainittakoon lisäksi hallintoprosessiin kuuluvat vesiasiat tällaisina. Ks. myös *Vihervuori, Pekka*: Muuttuva hallintopakko, teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton, Olli Mäenpää 60 vuotta. Edita Prima Oy 2010, s. 314–315. Vihervuori näkee erityisesti ympäristövastuusääntelyiden osalta yhteyksiä myös hallintopakon ja vahingonkorvaussääntelyn osalta, ympäristösääntelyn sisältäessä vastuunrajoituksia, kohtuullistamista ja sen sidonnaisuutta mm. huolellisuuteen. Tämä näin, vaikka päällisin puolin suhteet näyttäytyvätkin Vihervuoren mukaan etäisiltä.

[93] Komitean mietinnössä (2003:3) ei arvioitu sitä, voisiko pääasian yhteydessä esitetty korvausvaatimus tulla tarvittavat säännösmuutokset huomioiden käsiteltäväksi hallintoriitana hallinnollisten säännösten mukaisesti. Esim. rikosoikeudesta erillisenä voidaan käsitellä hallinnollisia rangaistusluonteisia seuraamuksia hallintoprosessissa. Lisäksi olisi tietysti mahdollista kehittää hallintovalitusmenettelyäkin siten, että pääasian yhteydessä esitetty korvausvaatimus käsiteltäisiin samassa yhteydessä hallintovalituksena. Olisipa liitännäisessä korvausvaatimuksessa kysymys hallintoriidasta tai hallintovalituksesta, pääasian yhteydessä käsiteltävälle korvausvaatimukselle voisi prosessioikeudellisesti löytää sukulaisen rikosprosessin yhteydessä käsiteltävästä vahingonkorvauksesta. *Vuorenpää, Mikko – Helenius, Dan – Hietanen-Kunwald Petra – Hupli, Tuomas – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Saranpää, Timo – Turunen, Santtu – Virolainen, Jyrki*: Prosessioikeus (jatkuvatäydenteinen verkkojulkaisu), Adheesioprosessi. Syytteessä tarkoitettuun rikokseen perustuvat yksityisoikeudelliset vaatimukset saadaan käsitellä liitännäisvaatimuksina rikoksesta nostetun syytteen yhteydessä eli rikosjuttuun kumuloituna. Vaikka vahingonkorvausvaatimus on yksityisoikeudellinen vaatimus silloinkin, kun se perustuu rikokseen, yksityisoikeudellinen vaatimus käsitellään tällöin pääosin rikosprosessuaalisessa järjestyksessä.

[94] Ks. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu (Mietintöjä ja lausuntoja 2023:4) Alankomaiden osalta s. 152, jossa todetaan, että pienempien korvausvaatimusten (alle 25 000 euroa) osalta myös hallintotuomioistuimilla on toimivalta käsitellä niitä joko hallinnollisen asian yhteydessä tai erikseen. Tällaisissa tilanteissa vahingonkärsijä voi valita, käsitelläänkö korvausvaatimus samassa yhteydessä hallintoasian kanssa vai nostaako hän erillisen kanteen hallintotuomioistuimessa tai siviilituomioistuimessa.

voitaisiin huomioida tässäkin kirjoituksessa esiintuotuja nykyjärjestelmään ja -sääntelyyn liittyviä tulkinnallisuuksia ja mahdollisia oikeusturvan katvealueita.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean ehdotuksista ja niiden perusteluista voidaan esittää erilaisia näkemyksiä ja niiden tarpeesta 2020-luvulla voidaan perustellusti olla ainakin kahta eri mieltä. Asiakokonaisuus on haastava, pitäen sisällään perustavanlaatuisia kysymyksiä oikeussuojakeinoista ja tuomioistuinlinjojen perustuslaillisista toimivalloista. Hallinnollinen pääasia ja siihen liittyvä korvaus – yhdenmukainen käsittely prosessiekonomisesti samassa yhteydessä – olisi joka tapauksessa houkutteleva ajatus.

Edita Publishing Oy 2023