



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Vahingonkorvausvaatimusten käsittely hallintoprosessissa

Nico Falenius

Tutkielma

Oikeussuoja ja oikeudenkäynti hallintoasioissa

Oikeustieteellinen tiedekunta

Turun yliopisto

Kesäkuu 2021

Tutkielma

Oppiaine: Oikeustiede

Tekijä: Nico Falenius

Otsikko: Vahingonkorvausvaatimusten käsittely hallintoprosessissa

Ohjaaja: Janne Salminen

Sivumäärä: 70 sivua

Päivämäärä: 7.6.2021

Tutkielman kohteena on yksityisen oikeussuojan tehokas toteutuminen oikeudenkäyntimenettelyssä, ja tutkielmassa pyritään selvittämään, voidaanko hallintotuomioistuimen tutkimus- ja ratkaisuvalltaa laajentaa koskemaan myös julkisen vallan käyttäjän toiminnasta johtuvien vahinkojen käsittelyä niin, että se vahvistaa yksityisen oikeusturvan toteutumista ja johtaa julkishallinnon korvausvastuun tehokkaampaan toteutumiseen. Tutkielmassa pohditaan, miten hallintoprosessin ja olemassa olevien oikeussuojakeinojen tehokkaammalla hyödyntämisellä voitaisiin kohentaa yksityisen asemaa tilanteissa, missä julkisen vallan käyttäjä on toiminut huolimattomasti tai laiminlyönyt velvollisuuksiensa täyttämisen.

Yleisten ja hallintotuomioistuinten välistä toimivallan jakautumista tarkastellaan kolmessa eri tilanteessa. Ensiksi tutkitaan, miten toimivalta jakautuu tilanteissa, joissa korvausvaatimus perustuu julkishallinnon huolimattomuuteen tai laiminlyöntiin sen järjestäessä julkisia palveluita. Toiseksi tarkastelun kohteena on toimivaltakysymysten pohtiminen perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämistä koskevista riidoista, ja viimeiseksi tutkielmassa pohditaan, kummassa tuomioistuimessa unionin oikeuden rikkomiseen perustuvia korvausvaatimuksia tulisi käsitellä.

Tutkielma on pääasiassa hallinto-oikeudellinen, sillä suuri osa tutkielmasta kohdistuu hallintoprosessiin ja oikeussuojajärjestelmäämme tutkimiseen. Tutkielma voidaan kuitenkin katsoa kuuluvaksi myös vahingonkorvaus- ja prosessioikeuden alojen alle ja se sisältää myös perus- ja ihmisoikeudellisia elementtejä. Tutkimusmenetelmä on lainopillinen ja lähteinä on käytetty julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuseen liittyvää lainsäädäntöä, hallinto-oikeudellista lainsäädäntöä, oikeuskäytäntöä, oikeuskirjallisuutta sekä viranomaislähteitä.

Keskeinen tutkimustulos on, että tuomioistuinlinjojen välinen rajanveto on hämärtynyt ja siviiliprosessissa tutkitaan laajasti korvausriitoja, jotka johtuvat julkisyhteisön aiheuttamista vahingoista. Viimeaikaiset lainsäädäntöhankkeet ovat ennestään vahvistaneet siviiliprosessin merkitystä. Siitä huolimatta oikeuskäytäntö osoittaa, että myös hallintoprosessissa käsitellään laajasti yksityisoikeudellisia riita-asioita, ja hallintoprosessi vaikuttaisi tarjoavan erinomaisen oikeuspaikan julkisten ja yksityisten välisten vahinkoriitojen käsittelylle. Erityisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, hallintoriitamenettelyn tehokkaampi hyödyntäminen loisi yksityisille paremman mahdollisuuden saada korvausta julkisen vallan käyttäjältä ja vahvistaisi siten oikeussuojaa.

Avainsanat: Julkisen vallan käyttö, tuomioistuinten toimivalta, vahingonkorvaus, julkiset palvelut,

Sisällys

Lähteet

Kirjallisuus	v
Virallislähteet	viii
Kotimaiset oikeustapaukset	viii
Ulkomaiset oikeustapaukset	x

Lyhenteet

xi

1. Johdanto	1
1.1. Tutkimusaiheen tausta	1
1.2. Tutkimuskysymys ja rajaukset	2
1.3. Tutkielman lähdeaineisto, metodi ja rakenne.....	4
2. Vahingonkorvauslain mukainen julkisen vallan käyttäjän korvausvastuu	7
2.1 Julkinen vallan käyttö ja sen merkitys tuomioistuinten toimivallan jakautumiseen	7
2.1.1 Julkinen vallan käyttö käsitteenä.....	7
2.1.2 Julkisen vallan käyttäjä	8
2.1.3 Julkisen vallan käyttö oikeuskäytännössä	10
2.2 Julkishallinnon rajoitettu vahingonkorvausvastuu	12
2.2.1 Standardisäännös.....	12
2.2.2 Muutoksenhakuvaatimus ja kannerajoitus	14
2.2.3 Syitä vastuun rajoittamiselle	16
2.2.4 Julkisen vallan käyttäjältä vaadittava huolellisuuden taso	18
2.2.5 Kokoavia näkökohtia	19
3. Tuomioistuinten toimivalta ja julkisten palveluiden tarjoaminen	21
3.1 Toimivallan jakautuminen yleisten- ja hallintotuomioistuinten välillä	21
2.1.4 Tuomioistuinten toimivallan sääntelyn vaikutus oikeussuojajärjestelmään	21
2.1.5 Toimivaltaa sääntelevät lait ja lainmuutokset	23
2.1.6 Julkisoikeudellisen oikeussuhteen luonne ja sen vaikutus prosessitien valintaan	25
2.1.7 Oikeudenalajaottelun perusjako yksityis- ja julkisoikeuteen ja tämän rajanvedon hämärtyminen	28
3.2 Korvausasioiden käsittely hallintoriitamenettelyssä ja yleisessä tuomioistuimessa	30
3.2.1 Korvausvaatimuksen muotoilun vaikutus prosessitien valintaan	30
3.2.2 Hallintosopimuksia koskevat riidat ja toimivallan jakautuminen eri tuomioistuinlinjoille	33

3.3	Ehdotus uudesta asiakkaansuojalaista	37
3.4	Kokoavia näkökohtia	42
4.	Eurooppaoikeuden rikkominen ja tuomioistuinten toimivallanjako	48
4.1	Ihmis- ja perusoikeuksien vaikutus kansalliseen vahingonkorvausoikeuteen ja tuomioistuinten toimivaltaan	48
4.1.1	Aluksi	48
4.1.2	Tehokkaan oikeussuojan vaatimus vahingonkorvausasioissa	50
4.1.3	Vaikutus kansalliseen vahingonkorvausoikeuteen	54
4.2	Tuomioistuinten toimivallan jakautuminen eurooppaoikeuksien loukkaamista koskevissa korvausvaatimuksissa	57
4.2.1	Toimivalta käsitellä perus -ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämistä	57
4.2.2	Toimivalta käsitellä Unionin oikeuden rikkomiseen perustuvia korvausvaatimuksia	63
5	Lopuksi	68

Lähteet

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis*: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa Juha Häyhä (toim.): Minun metodini, s.35-36. Porvoo 1997.
- Aer, Janne*: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Helsinki 2000.
- Aer, Janne*: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 2000.
- Aalto, Pekka*: Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu EU-oikeuden rikkomisesta ja sen toteuttaminen. Defensor Legis N:o 4/2012.
- Bagińska, Ewa*: Damages for the infringement of human rights. In General Reports of the XIXth Congress of the International Academy of Comparative Law Rapports Généraux du XIXème Congrès de l'Académie Internationale de Droit Comparé. Springer, Dordrecht s. 469–490, 2017.
- Bengtsson, Bertil*: Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen. 2. p. Nordstets Juridik 1996.
- Brotherus, Leena*: Tuomarin rooli siviili- ja hallintoprosessissa. Julkaistu Edilexissä 2010. (<https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/opinnaytetyot/6744>), luettu 17.5.2021)
- Ovey, Clare – White, Robin, Jacobs and White, The European Convention on Human Rights s. 387, 3rd ed., Oxford University Press 2002.
- Encyclopædia Iuridica Fennica*: Julkisoikeus. Jyväskylä 1997. (Encyclopædia Iuridica Fennica)
- Fikfak, Veronika*: Non-pecuniary damages before the European Court of Human Rights: Forget the victim; it's all about the state. Leiden Journal of International Law 33.2 (2020), s. 335-369.
- Françoise, Hampson*: The European Convention on Human Rights and Compensation for Personal Injury s. 93, teoksessa Sheila A.M. McLean (ed.), Compensation for Damage. An International Perspective s. 93–113, Dartmouth 1993.
- Hahto, Vilja*: Tuottamus vahingonkorvausoikeudessa. Alma Talent Oy 2008.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu. Valtioneuvoston julkaisuja 59/2010.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun peruskysymyksistä. Defensor legis 4/2009 Suomen asianajajaliiton äänenkannattaja, s. 587-605.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Kohti ihmisoikeusmyönteisempää vahingonkorvausoikeutta? Lakimies 6/2005 s.859-883.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Oikeustapauskommentti. KKO 2001:93. Vahingonkorvaus. Julkisyhteisön korvausvastuu. Lakimies 4/2002, s. 634–646.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Oikeustapauskommentti. KKO 2002:2. Vahingonkorvaus. Julkisyhteisön korvausvastuu. Lakimies 5/2001, s. 876–887.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Talentum 2008.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Vastaako valtio? Ajatuksia julkisen vallan käyttäjän korvausvastuusta. Teoksessa Wilhelmsson, Thomas (toim.): Pieniä kertomuksia hyvinvointivaltion siviilioikeudesta. WSLT. Vantaa 2000, s. 265–303.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Strasbourgista suomeen – ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ja kansallisella tasolla. Defensor Legis 6/2010 s.747-763.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Vahingonkorvausvastuu oikeusturvakeinona julkishallinnossa. Oikeus 37/2009, s.330-333.

- Hemmo, Mika*: Sopimus ja delikti, Helsinki 1998.
- Hemmo, Mika*: Sopimusoikeus II. Helsinki 2003.
- Hemmo, Mika*: Vahingonkorvausoikeus. Vantaa 2005.
- Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo*: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Helsinki 2002.
- Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo*: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Helsinki. Talentum 2014.
- Jyränki, Antero*: Valta ja vapaus. Jyväskylä 2003.
- Kalliomaa-Puha, Laura*: Vanhoille ja sairaille sopivaa? Omaishoitosopimus hoivan instrumenttia. Kelan tutkimusosasto 2007 s. 185.
- Keravuori-Rusanen, Marietta*: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Helsinki 2008.
- Koulu, Risto*: Lainkäyttöä vai hallintolainkäyttöä. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2012.
- Kuusikko, Kirsi*: Neuvonta hallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä 2000.
- Lämsineva, Pekka*: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalainen lakimiesyhdistys. Jyväskylä 2002.
- Majanen, Marja*: Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen hallintoprosessissa. Defensor Legis N:o 5/2017.
- Mononen, Marko*: Yritysten välinen tuotevastuu. Talentum 2004.
- Mäenpää, Olli*: Kolme skenaariota hallinto-oikeudelle. Lakimies 1998, s.1132-1143.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. Alma Talent Oy 2003.
- Mäenpää, Olli*: Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan. Lakimies 7-8/2005, s.1065-1085.
- Mäenpää, Olli*: Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan. Lakimies 2006a, s.1065-1085.
- Mäenpää, Olli*: Hallintoprosessin uudet haasteet. Lakimies 2/2006b, s. 143-165.
- Mäenpää, Olli*: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy. Helsinki 2008.
- Mäenpää, Olli*: Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent Oy 2017.
- Mäenpää, Olli*: Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Alma Talent Oy. 2019.
- Mäkinen, Eija*: Hallintosopimusten sääntelytarpeesta, Oikeusministeriö Lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2001.
- Mäkinen, Eija – Luoto, Ilpo*: Miten tässä nyt näin kävi – eikö kuntien ostopalvelusopimuksista syntyneitä riitoja ratkaistakaan hallintoriitoina? Lakimies 7–8/2012 s. 1168–1186.
- Mäkinen, Eija*: Kunnallisvalitus Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Edita 2010.
- Niemi, Anne*: Hallintoriita tehokkaana oikeussuojakeinona. Julkaisematon lisensiaatintutkimus, Helsingin yliopisto 2004.
- Niemi, Johanna*: Tuomioistuininlinjat ja julkisoikeuden ja yksityisoikeuden raja-aidat. Edilex 2016. (<https://www-edilex-fi.ezproxy.utu.fi/artikkelit/16169>), luettu 17.5.2021)
- Ojanen, Tuomas*: EY:n oikeuden perusvaikutuksista jäsenvaltioiden tuomioistuinten toiminnassa, Oikeustiede - Jurisprudentia XXXII 1999, s. 225.
- Pekkanen, Raimo*: Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun toteuttaminen, Lakimies 1983, s. 1038–1056.
- Parviainen, Mervi*: Kenen on vastuu? Vastuut ja seuraamukset palvelussuhteessa. Edita. Helsinki 2010.
- Paunio, Riitta-Leena*: Laki velvoittaa myös julkista valtaa, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1998, Helsinki 1999.

- Pöyhönen, Juha*: Kohti uutta varallisuus oikeutta. *Lakimies* 4–5/1997 s. 525–560.
- Raija Huhtanen*: Oikeustapauskommentti. *Lakimies* 2002, s. 647–664.
- Routamo, Eero – Ståhlberg, Paul – Karhu, Juha*: Suomen Vahingonkorvausoikeus. 5., uudistettu painos. Talentum 2006.
- Saarnilehto, Ari*: Vahingonkorvauslaki oikeuskäytännön valossa. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Turku 1996.
- Saarnilehto, Ari – Annola, Vesa*: Sopimusoikeuden perusteet. Alma Talent. Helsinki 2018.
- Selvenius-Hurme, Liisa*: Ilmastopolitiikka oikeudenkäynnin kohteena – onko valtion ilmastotoimien riittävyys mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi hallintoriitana? *Oikeus* 48/2019, s. 67–78.
- Shelton, Dinah*: Remedies in International Human Rights Law s. 39, Oxford University Press 2000.
- Scherr, Kathrin Maria*: The principle of state liability for judicial breaches: the case Gerhard Köbler v. Austria under European Community law and from a comparative national law perspective. Väitöskirja. 2008. (luettu 20.5.2021, <http://dianan.iue.it:8080/handle/1814/13165>)
- Sisula-Tulokas, Leena*: Skadeståndslagens taleförbud, grundlagen och europarätten – och HD 2016:20. *Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland* 6/152 (2016): 595–616.
- Ståhlberg, Pauli – Karhu, Juha*: Suomen vahingonkorvausoikeus. 6., uudistettu painos. Alma Talent 2013.
- Ståhlberg, Pauli – Karhu, Juha*: Suomen vahingonkorvaus. 7. p. Alma Talent Oy 2020.
- Sutela, Merja*: Sosiaali- ja terveystalvelujen ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot, Helsinki. Edita Prima Oy 2003.
- Suviranta, Outi*: Hallintovalitus, hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolli ja tuomioistuimen ratkaisuvallta. *Defensor Legis: Suomen asianajajaliiton äänenkannattaja* N:o 2/2005a, s.231–247.
- Suviranta, Outi*: Kustannusten korvausta hallinto-oikeudesta vai vahingonkorvausta kärjäoikeudesta? *Lakimies* 2/2005b s. 195–213.
- Södergren, Patrik*: Vem dömer i gräzonen? domstolsprövning i gränslandet mellan offentlig rätt och privaträtt. Väitöskirja. Iustus Förlag Ab, 2009.
- Tulokas, Mikko*: Julkisyhteisön korvausvastuun erityisestä edellytyksestä. *Defensor Legis* 1979 s.96-105.
- Tarukannel, Veijo – Jukarainen, Heikki*: Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. 4. p. Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos, 2001.
- Tarukannel, Veijo*: Hallintoriita muutoksen tuulissa, teoksessa *Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004*, Helsinki 2004, s. 410–426.
- Tuominen, Toni*: KKO 2017:84 ja KKO 2019:70 – Oppitunteja eurooppaoikeudesta. *Defensor Legis* N:o 2020:6.
- Törhönen-Sirviö, Piia*: Vipuvoimaa EU:lta: Yritystukiprosessi ja tuen takaisinperintä Euroopan unionin oikeuden ja kansallisen sääntelyn nojalla. *Acta electronica Universitatis Lapponiensis* 261, 2019.
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOY Lakitieto 2001.
- Virolainen, Jyrki*: Johdatus prosessioikeuteen. Teoksessa *Prosessioikeus*, s. 39.210. 2., uudistettu painos. WSOYPro, 2007.
- Vähätalo, Tuukka*: Euroopan ihmisoikeussopimuksen loukkaus ja kansallisen tuomioin lopullisuus. *Oikeustiede – Jurisprudentia* 2019 s. 309.
- Wersäll, Fredrik*: Ökad domarmakt och makten över domstolarna. *Svensk Juristtidning* 2017:1.
- Wilhelmsson, Thomas ym.*: Pieniä kertomuksia hyvinvointivaltion siviilioikeudesta, Helsinki 2000.
- Wilhelmsson Thomas*: Senmodern ansvarsrätt, Helsingfors 2001.
- Wilhelmsson Thomas*: Vieteriukkoteoria EY-oikeudesta, *Juhlajulkaisu Aulis Aarnio* 1997.

Virallislähteet

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

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

HE 70/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle riita-asioiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten muuttamiseksi.

HE 159/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion vahingonkorvaustoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

Kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantaminen henkilöön kohdistuvissa palveluissa. Oikeusministeriön julkaisuja. Työryhmän mietintö 2020:3.

Oikeusministeriö. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö 2003:3.

Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja. Korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittäminen. Oikeusministeriön julkaisuja 2020:6.

Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö 2011:4.

Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja. Korkeimpien oikeuksien organisatorinen yhdistäminen – Hyötyjen ja haittojen arviointi. 2015:1.

Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja. Selvitys vahingonkorvauslain uudistamistarpeesta 10/2011. Lausuntotiivistelmä

PeVL 2/1990 vp - HE 22/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä.

PeVM 25/1994. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers CM 2006:203

Vahingonkorvauslain muutostarpeen selvittäminen. Oikeusministeriö 1998.

Valtioneuvoston julkaisuja. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. 2019:31.

Kotimaiset oikeustapaukset

KKO 1986 II 6

KKO 1983 II 58

KKO 1983 II 163

KKO 1990:150

KKO 1994:1

KKO 1995:111

KKO 1995:154

KKO 1996:84

KKO 1996:78

KKO 1997:147

KKO 1998:9
KKO 1998:146
KKO 2000:14
KKO 2001:93
KHO 2002:21
KHO 2006:16
KKO 2008:10
KKO 2008:63
KKO 2011:38
KHO 2012:3
KKO 2012:81
KHO 2012:104
KKO 2013:10
KKO 2013:19
KHO 2013:34
KHO 2013:46
KKO 2013:52
KKO 2013:58
KKO 2013:69
KKO 2013:100
KHO 2013:136
KHO 2014:1
KKO 2014:28
KKO 2014:47
KHO 2014:57
KKO 2014:84
KKO 2016:8
KKO 2016:20
KKO 2016:28
KKO 2017:84

Ulkomaiset oikeustapaukset

Artico v. Italia (13.5.1980)

Young, James ja Webster v. Yhdistynyt kuningaskunta (18.10.1982)

Olsson v. Ruotsi (24.3.1988)

Van der Leer v. Alankomaat (21.2.1990)

The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and other (5.3.1990)

Philis v. Kreikka (27.8.1991)

Papamichalopoulos v. Kreikka (24.6.1993).

Brincat v. Italia (26.11.1993).

McMichael v. Yhdistynyt kuningaskunta (24.2.1995)

Yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93 Brasserie du pêcheur (5.3.1996)

Z. v. Suomi (1997)

Kudla v. Poland (26.10.2000).

Z ym. V. Yhdistynyt kuningaskunta (10.5.2001)

K.A. v. Suomi (14.1.2003)

Gerhard Köbler v. Republik Österreich (30.9.2003)

Zolotukhin v. Venäjä (10.2.2009).

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
HAO	Hallinto-oikeus
HO	Hovioikeus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KM	Komiteamietintö
KKO	Korkein oikeus
NJA	Nytt Juridisk Arkiv
OM	Oikeusministeriö
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki (731/1999)
VahL	Vahingonkorvauslaki (412/1847)

1. Johdanto

1.1. Tutkimusaiheen tausta

Julkishallinnon toimintaympäristö ja rakenne ovat kokeneet suuria muutoksia sen jälkeen, kun vahingonkorvauslakiin lisättiin yli 50 vuotta sitten ensimmäistä kertaa säännökset julkisyhteisön vastuusta. Julkishallinnossa käsiteltävien asioiden määrät ovat tämän jälkeen lisääntyneet ja monipuolistuneet, samaan aikaan kun hallinnon rooli yhteiskunnassa on kasvanut.

Julkishallinnossa sovellettavien oikeusnormien määrät ovat myös kasvaneet yhteiskunnan voimakkaan oikeudellistumisen myötä. Yhtä lailla ihmis- ja perusoikeuksien merkityksen kasvu on myös laajentanut mahdollisten julkisyhteisön vastuutilanteiden muotoja, asettaen uusia odotuksia kansalliselle oikeusturvajärjestelmälle. Muutosten myötä julkista valtaa harjoittavilta viranomaisilta ja yksittäisiltä virkamiehiltä vaaditaan koko ajan enemmän asiantuntemusta jokapäiväisessä työssään.

Yllä kuvatut kehityssuunnat eivät muodostuisi ongelmallisiksi, jos viranomaisten resurssit olisivat kasvaneet julkishallinnon vastuun ja toiminnan laajentuessa samaa tahtia. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut, vaan viranomaisten käytössä oleviin resursseihin on viime vuosina kohdistettu leikkauksia. Kun myöskään julkishallinnon aiheuttamien vahinkojen ennalta estämiseen ei ole panostettu tarpeeksi, riski julkishallinnon yksityiselle aiheuttamasta vahingosta kasvaa, ja vahingonkorvauskysymykset nousevat esiin yhä useammin. Euroopassa julkisyhteisöjä vastaan nostettujen vahingonkorvauskanteiden määrä onkin nousussa.

Repressiivisten oikeussuojakeinojen kehitys ei ole pystynyt vastaamaan kaikkiin uudenlaisiin oikeussuojaodotuksiin, koska oikeussuojajärjestelmän pääpaino on Suomessa perinteisesti ollut preventiivisessä oikeusturvassa.¹ Perinteisillä preventiivisillä oikeussuojakeinoilla, kuten oikaisuvaatimuksella, valituksella, muistutuksella ja kantelulla, ei voida tehokkaasti toteuttaa oikeusturvaa silloin, kun viranomainen on jo aiheuttanut vahinkoa. Preventiivisiin oikeussuojakeinoihin keskittyminen yhdistettynä korostuneeseen vahinkoriskiin viranomaistoiminnassa on nostanut vahingonkorvauskanteen merkitystä oikeussuojakeinona. Vahingonkorvauskanteen merkitystä oikeussuojakeinona kuvastaa myös sen keskeinen asema ihmisoikeuksien suojelussa EIT:n oikeuskäytännössä.

Pääsääntönä on, että yleisessä tuomioistuimessa käsitellään sellaisia julkisyhteisön toimintaan liittyviä korvausvaatimuksia, jotka perustuvat vahingonkorvauslakiin. Silloin, kun riita koskee julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvaa velvollisuutta tai oikeutta, tulee asia puolestaan

¹ Aer 2000, s. 59.

käsitellä hallintoriita-asiana hallintotuomioistuimessa. Edellä mainittujen julkishallinnon muutosten ja uusien asiaryhmien ilmaantumisen seurauksena on ilmennyt ongelmallisia rajanvetokysymyksiä sen suhteen ovatko asiat, jotka liittyvät julkisyhteisön toiminnassa aiheuttaman vahingon korvaamiseen, käsiteltävä riita-asiana yleisessä tuomioistuimessa vai hallintoriita-asiana hallintotuomioistuimessa. On myös esiintynyt tilanteita, jossa tosiasiallisesti samankaltaisiin tilanteisiin perustuvia vahingonkorvausasioita on käsitelty molemmissa prosesseissa.

Muutokset julkishallinnossa ovat nostaneet myös esille kysymyksen hallintotuomioistuimen ratkaisuvallasta sen tehdessä päätöksiä sille käsiteltäväksi saatetuissa asioissa. Ratkaisuvaltaan liittyviä epäselvyyksiä esiintyy erityisesti julkishallintoa kohtaan esitettyjen vahingonkorvausvaatimusten tutkimisessa, sillä hallinto-oikeudellisen valituksen tai hallintoriidan yhteydessä esitetään usein vaatimus aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Vaatimusta ei kuitenkaan yleensä tutkita hallintotuomioistuimessa tuomioistuimen toimivallan puuttumisen vuoksi. Ratkaisuvaltaan liittyvät kysymykset aktualisoituvat varsinkin uusien asiaryhmien yhteydessä, joissa julkisen ja yksityisen väliset oikeussuhteet sisältävät perinteisen hallinto-oikeudellisen perustan lisäksi myös yksityisoikeudellisia elementtejä. Lisäksi vahingonkorvauslain julkisyhteisön korvausvastuuta koskevat ikääntyneet säännökset vaikeuttavat jo ennestään oikean tuomioistuinlinjan valitsemista.

Tuomioistuinten toimivaltaan liittyvät kysymykset ovat merkityksellisiä monesta syystä, sillä epäselvä toimivallanjako yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten välillä voi johtaa ongelmiin tuomioistuinprosessien kaikissa vaiheissa. Toimivallanjakoa ei ole lainsäädännössä selkeästi määritelty, vaikka toimivallan jakautuminen vaikuttaa sekä asian tutkimisen laajuuteen että ratkaisun sisältöön. Esimerkiksi asianosaisille väärän tuomioistuinlinjan valinta vie aikaa sekä aiheuttaa ylimääräisiä kuluja. Väärän tuomioistuinlinjan valinta voi johtaa myös asian tutkimatta jättämiseen. Epäselvä toimivallanjako itsessään lisää myös riskiä, että tuomioistuimet antavat keskenään ristiriitaisia ratkaisuja toimivaltaan liittyvissä kysymyksissä tai aineellisoikeudellisissa tulkintakysymyksissä.

1.2. Tutkimuskysymys ja rajaukset

Oikeusturvalla tarkoitetaan yksilön oikeuksien suojaamista suhteessa julkishallintoon ja julkisen vallan käyttäjään. Hallinnon oikeussuojajärjestelmä voidaan jakaa preventiiviseen ja repressiiviseen oikeussuojaan. Preventiivisillä oikeussuojakeinoilla pyritään ennaltaehkäisemään virheelliset virkatoimet, ja keinot painottuvat näin ollen hallintomenettelyyn. Repressiivisten oikeussuojakeinojen tarkoituksena on puolestaan korjata virheelliset päätökset tai muulla tavoin

hyvittää aiheutunut vahinko. Tutkielmassa tullaan tämän vuoksi keskittymään vahingonkorvauskanteeseen oikeussuojakeinojen näkökulmasta.

Tutkielman tarkoituksena on selvittää, miten yleisten- ja hallintotuomioistuinten toimivalta jakautuu niiden tutkiessa julkisen vallan käytöstä johtuneita korvauskanteita. Keskeinen tutkimuskysymys on: Voidaanko hallintotuomioistuimen tutkimus- ja ratkaisovaltaa laajentaa koskemaan myös julkisen vallan käyttäjän toiminnasta johtuvien vahinkojen käsittelyä niin, että se vahvistaa yksityisen oikeusturvan toteutumista ja johtaa julkishallinnon korvausvastuun tehokkaampaan toteutumiseen. Kysymyksenasettelua tarkastellaan yksityisen hallinnonasiakkaan näkökulmasta, sillä modernissa hallinto-oikeudessa korostuu oikeusturvan saatavuus ja toimivuus sekä hallinnon asiakkaan asema.

Käsiteltäessä julkishallinnon vahingonkorvausvastuuta, tulee erottaa toisistaan julkisen vallan käytön yhteydessä syntyneet vahingot sellaisista vahingoista, jotka syntyvät tosiasiallisen hallintotoiminnan yhteydessä tai jotka perustuvat julkisyhteisön asemaan sopimuspuolena. Tutkielmassa käsitellään vain julkisen vallan käytöstä seuraavaa vahingonkorvauslakiin perustuvaa vastuuta (VahL 3.1 §). Vahingonkorvauslaissa julkisyhteisöä voidaan kohdella 3 luvun 1 §:n mukaan myös tavallisen työnantajan kaltaisena toimijana tilanteissa, joissa se harjoittaa yksityisoikeudellista toimintaa. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi teiden ja katujen ylläpito², lasten hoito päiväkodeissa sekä opetustoiminta yleisissä oppilaitoksissa³. Edellä mainittua toimintaa, jossa julkishallinto ei käytä julkista valtaa, kutsutaan tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi.

Huolimatta siitä, että korvausvaatimuksia käsitellään monipuolisesti eri riitojen yhteydessä, esiintyy tuomioistuinten toimivaltaan liittyviä ongelmia ainoastaan muutamien vahinkotilanteiden yhteydessä. Tutkielmassa tarkastelu keskitetäänkin vain sellaisiin vahingonkorvauskanteisiin, joihin liittyy tulkintakysymyksiä tuomioistuinten toimivallan suhteen. Tuomioistuinten toimivaltaan liittyvät ongelmat voivat ensinnäkin esiintyä julkisten palveluiden tarjontaan liittyvien korvausvaatimusten käsittelyissä. Toiseksi ongelmia esiintyy sen suhteen, mikä tuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään valtioon kohdistuneita perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämistä koskevia vaatimuksia. Kolmanneksi toimivaltaongelmia esiintyy EU -oikeuden vastaisesta toiminnasta tai laiminlyönnistä aiheutuneiden vahinkojen tutkimisessa.

² KKO 1998:146 ja KKO 1998:147.

³ Wainio-Hakalehto 2008, s.30 ja Hemmo 2005, s.80.

Tutkielmassa keskitytään yleisissä- ja hallintotuomioistuimissa tapahtuvien korvausvaatimusten käsittelyyn, minkä vuoksi tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu muissa instansseissa, kuten valtionkonttorilla, tapahtuva korvausvaatimusten käsittely. Vahingonkorvausoikeuden erikoislainsäädäntöön ei sovelleta vahingonkorvauslain julkisyhteisön vastuuta koskevia säännöksiä, minkä vuoksi myös erikoislakien tarkastelu on jätetty tutkielman ulkopuolelle.⁴ Vastaavasti, ne sopimukset, jotka on selvästi laadittu julkishallinnon yksityisautonomian käyttäjän ominaisuudessa (esimerkiksi yksityisten kanssa solmitut vuokrasopimukset), sekä yleisesti sopimusoikeudellinen korvausvastuu, on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

Julkishallinnon vastuu voidaan jakaa orgaani- ja virkamiesvastuuseen. Kun julkishallinto aiheuttaa vahinkoa, valtio ja virkamies ovat yhteisvastuussa aiheuttamastaan vahingosta: Valtion vastuu perustuu sen asemaan työnantajana, ja vastuuta kutsutaan isännänvastuuksi. Virkamies on henkilökohtaisesti vastuussa tuottamuksen perusteella. Vahingonkorvauslain 6 luvun 2 §:n kanavoitinsäädännön mukaan, virkamiehen vastuu on toissijainen orgaanivastuuseen verrattuna. Tutkielmassa käsitellään ainoastaan julkishallinnon orgaanivastuuta, minkä takia yksittäisen virkamiehen tai muun työntekijän vastuukysymyksiä ei tarkastella tutkielmassa. Tutkielmassa ei myöskään käsitellä muihin kansainvälisiin sopimuksiin tai konventioihin perustuvaa vastuuta, kuin Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjaan liittyvää vastuuta. Rajausta voidaan perustella sillä, että tutkielmassa käsiteltävät normikokoelmat vaikuttavat eniten yksityisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

1.3. Tutkielman lähdeaineisto, metodi ja rakenne

Korkeimpien oikeuksien ratkaisukäytännön tutkiminen on tutkielman tärkein oikeuslähde, sillä vahingonkorvausvaatimuksia käsitellään molemmissa tuomioistuinlinjoissa. Oikeuskäytäntöä vertailemalla, voidaan tehdä johtopäätöksiä yksityisen oikeusturvan toteutumisesta eri prosessilinjoilla. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta ja toimivaltakysymyksiä on tarkasteltu runsaasti eri viranomaisten tuottamissa selvityksissä ja lakien esitöissä, minkä vuoksi myös viranomaislähteet muodostavat tutkielman kannalta keskeisen oikeuslähteen. On kuitenkin hyvä huomioda, että vaikka vahingonkorvauslain esityöt muodostavat tärkeän lähteen tutkielmalle, lainvalmisteluasiakirjojen arvoon oikeuslähteinä, vaikuttaa heikentävästi niiden korkea ikä, sekä niiden valmistumisen jälkeen tapahtuneet muutokset niin vahingonkorvausoikeudessa kuin julkishallinnon toimintaympäristössä.

⁴ Erityislakeja, joissa vahingonkorvauksesta on säädetty ovat esimerkiksi potilasvahinkolaki (25.7.1986/585) sekä 1 tammikuuta 2021 voimaan tullut potilasvakuutuslaki (22.8.2019/948), laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (19.8.1994/737) ja rikosvahinkolaki (29.12.2005/1204). Myöskään erikoistuomioistuinten toimivaltaan liittyviä kysymyksiä ei käsitellä tässä tutkielmassa.

Tutkielman lähdeaineistona on käytetty myös oikeuskirjallisuutta. Keskustelua julkisyhteisön korvausvastuusta ja siihen liittyvän lainsäädännön uusimisesta on käyty jo pitkään kansallisessa oikeuskirjallisuudessa, ja lain aukollisuuden vuoksi, oikeuskirjallisuudessa esitetyt näkemykset ovat tärkeitä pohdittaessa julkisen vallan käyttäjän vastuukysymyksiä. Tutkielmassa keskitytään myös ihmisoikeusloukkauksiin ja valtion EU-oikeuden vastaiseen toimintaan, minkä vuoksi ulkomaista aineistoa on käytetty lähteenä tutkielmassa. Ulkomaisista lähteistä tärkeimmän muodostaa ruotsalainen oikeuskirjallisuus ja oikeuskäytäntö, sillä Suomen ja Ruotsin vahingonkorvauslait ovat kehittyneet samoista lähtökohdista, ja tuomioistuineläytökset muistuttavat toisiaan. Ruotsin osalta voidaan erityisesti mainita Patrik Södergrenin väitöskirja vuodelta 2009, jossa hän on tutkinut sellaisia tuomioistuimissa käsiteltäviä riita-asioita, joissa riidalla on julkisoikeudellinen perusta, mutta sovellettavat normit ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia.⁵

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytäntö on puolestaan oleellisessa asemassa, kun tutkitaan kansainvälisen oikeuden vaikutuksia kansalliseen vahingonkorvausoikeuteemme. EU:ssa vallitessa prosessiautonomia, jäsenvaltiot päättävät itse miten kansallisten tuomioistuinten asiallinen toimivalta määritellään. Siitä huolimatta, että eurooppaoikeudesta ei voida vetää suoria johtopäätöksiä toimivallan jakautumisen järjestämisestä Suomessa, vaikuttavat EUT:n ja EIT:n oikeuskäytännössä kehittyneet oikeusperiaatteet epäsuorasti käytävään keskusteluun asettamalla uusia odotuksia Suomen oikeussuojajärjestelmälle.

Tutkimusmetodina on perinteinen oikeusdogmatiikka, jossa pyritään määrittelemään oikeussääntöjen sisältöä ja vastaamaan kysymykseen, miten lainsäädäntöä tulisi muuttaa, jotta se olisi oikeusjärjestyksen mukainen.⁶ Oikeusdogmaattinen tutkimusote käy ilmi siitä, että tutkielmassa pyritään hahmottamaan nykyistä oikeustilaa tuomioistuinten toimivaltaan liittyen ja kartoittamaan yksityisen käytössä olevien oikeussuojakeinojen tehokkuutta. Tutkielman tarkoituksena on siten systematisoida ja tulkita voimassa olevaa oikeutta (*de lege lata*). Tutkimuskysymyksen määrittely mahdollistaa kuitenkin myös *de lege feranda* -henkisen keskustelun keinoista, joilla nykyistä oikeustilaa voidaan muuttaa yksityisen oikeusturvan kannalta paremmaksi.

Tutkielmaa ei voida sijoittaa vain yhteen oikeudenalakategoriaan, sillä tutkielmassa käsiteltävät oikeuskysymykset sisältävät sekä yksityis- että julkisoikeudellisia elementtejä eri

⁵ Södergren, Patrik. Vem dömer i gråzonen? domstolsprövning i gränslandet mellan offentlig rätt och privaträtt. 2009.

⁶ Aarnio 1997 s. 36 ja Jyränki 2003 s.15.

oikeudenaloilta. Tutkielma asettuu kuitenkin pääasiassa hallinto-oikeudellisten ja prosessioikeudellisten tutkimusten alaan, pääpainon ollessa oikeusturvakeinojen tehokkuus hallintoprosessissa. Myös vahingonkorvausoikeudelliset, perusoikeudelliset ja eurooppaoikeudelliset näkökulmat, ovat tutkielmassa keskeisessä asemassa.

Tutkielman rakenne muodostuu edellä tarkasteltujen tuomioistuinten toimivallanjakoon liittyvien ongelmatilanteiden mukaisesti niin, että eri vahinkoriitatyytit muodostavat kukin omat käsittelylukunsa. Ennen toimivaltakysymysten tutkimista, on kuitenkin syytä käydä läpi kysymyksenasetteluun liittyvä normikokonaisuus ja oleellimmat käsitteet. Seuraavassa luvussa käydäänkin läpi ensin julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausoikeudellisen vastuun perusteet, minkä jälkeen tulkitaan julkisen vallan käyttöä käsitteenä.

Toimivaltakysymyksiä pohditaan kolmannessa pääluvussa, jossa tarkastelun kohteena on sellaiset julkisyhteisöä kohtaan esitetyt korvausvaatimukset, jotka perustuvat vahingonkorvauslakiin ja johtuvat suoritushäiriöstä julkisissa palveluissa. Kolmannessa pääluvussa esitellään myös oikeusministeriön ehdottama uusi asiakkaansuojelulaki, ja arvioidaan sen vaikutuksia yksityisen oikeussuojaan ja tuomioistuinten toimivallan jakautumiseen.⁷ Tutkielman neljännessä pääluvussa, käsitellään ensiksi perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämistä koskevia vahinkoriitoja ja EIS:n vaikutuksia kansalliseen vahingonkorvausoikeuteemme. Samassa yhteydessä vertaillaan myös siviili- ja hallintoprosessin eroja ja tutkitaan, miten nämä erot vaikuttavat yksityisen asemaan, tämän esittäessä korvausvaatimuksia julkista vallan käyttäjää kohtaan.

⁷ Kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantaminen henkilöön kohdistuvissa palveluissa. Oikeusministeriön julkaisu. Työryhmän mietintö 2020:3. Mietintö on laadittu lakiehdotuksen muotoon.

2. Vahingonkorvauslain mukainen julkisen vallan käyttäjän korvausvastuu

2.1 Julkinen vallan käyttö ja sen merkitys tuomioistuinten toimivallan jakautumiseen

2.1.1 Julkinen vallan käyttö käsitteenä

Julkisen vallan käsite on tutkielman kannalta oleellinen, sillä se vaikuttaa julkishallinnon korvausvelvollisuuden perusteeseen ja laajuuteen. Tämä johtuu siitä, että jos kyse ei ole julkisen vallan käytöstä aiheutuneesta vahingosta, julkisyhteisön vastuu määräytyy samoin perustein kuin minkä tahansa muidenkin oikeussubjektien kohdalla. Siitä syystä julkishallinnon vastuuta käsiteltäessä tulee ensiksi selvittää, onko vahingon aiheuttanut teko luettavissa julkisen vallan käytöksi. Jaottelun merkitys on suurempi, jos kyse on taloudellisesta vahingosta, jonka korvaaminen vahingonkorvauslain mukaan edellyttää erityisen painavaa syytä. Julkisen vallan käytön tilanteissa varallisuusvahingot kuuluvat puolestaan automaattisesti korvauspiiriin. Jaottelulla on muutakin merkitystä liittyen tuottamuksen arviointiin, korvauksen määrään, sekä korvattaviin vahinkotyyppeihin.

Julkisen vallan käsite nousee esille useissa laeissa kuten vahingonkorvauslaissa ja perustuslaissa sekä lakien esitöissä, mutta käsitteelle ei löydy lainsäädännöstä legaalimääritelmää.

Oikeuskirjallisuudestakaan ei voida johtaa käsitteelle yhtä selkeää määritelmää, vaikka käsitteen ydinsisällöstä onkin päästy jonkinasteiseen yhteisymmärrykseen. Yhteiskunnassa tapahtuneiden muutosten seurauksena, julkisen vallan käytöstä voidaan nykyisin erottaa eri asteita ja muotoja, eikä aina ole selvää, kuuluuko jokin tietty toiminta julkisen vallan käytön alueeseen.⁸ Käsitteen tulkinta vaihtelee myös oikeudenaloittain, ja esimerkiksi hallinto-oikeudessa käsitettä tulkitaan suppeammin kuin vahingonkorvausoikeudessa.⁹ Yksityisen kannalta olisikin suotavaa, että käsitteen sisältö olisi selkeästi määriteltävissä, sillä suuri osa julkishallinnon toiminnasta on julkisen vallan käyttöä.

Julkinen valta voidaan jakaa subjekti- ja toimintakäsitteisiin. Puhuttaessa julkisesta vallasta subjekti käsitteenä tarkoitetaan sitä tahoja, jolle on asetettu hallinto-oikeudellisia velvollisuuksia ja jota vastaan yksityistä yritetään suojata. Näin käsite ymmärrettiin vuonna 1995 tehdyn perusoikeusuudistuksen aikana, kun käsitettä käytettiin yksityis- ja julkisoikeudellisen rajan erottamiseksi.¹⁰ Vuonna 2000 käsite puolestaan kirjattiin perustuslakiin subjekti käsitteen lisäksi toimintakäsitteenä. Käsitteen avulla pyrittiin kuvaamaan hallinnon järjestämistä, ja määritellä

⁸ Hakalehto-Wainio 2008, s. 72

⁹ Hakalehto-Wainio 2008, s 77 ja Mäenepää 2005, s.1083-1084

¹⁰ Keravuori-Rusanen 2008, s.100.

hallintotoiminnan sisältämää toimivaltaa. Toimintakäsitteenä tarkasteltaessa julkisen vallan käsite liittyy siten julkisen vallan toimeenpanovaltaan.¹¹

Oikeusjärjestömme perustuu yksityisen henkilön toimintavapauden suojaamiseen, ja julkisen vallan käytöllä rajoitetaan kyseistä oikeutta, mahdollistamalla julkisen vallan käyttäjän yksipuolisesti vaikuttaa yksityisten oikeuksiin. Yksipuolinen valtasuhde on yksi julkisen vallan tunnusmerkeistä, ja julkisen vallan käytöstä on kyse, aina kun puututaan yksilön perusoikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuuksiin.¹² Yhtenä yleisimpänä yksipuolisen vaikuttamisen muotona pidetään hallinnollista sääntelyä, eli hallintoratkaisujen ja hallintopäätösten tekemistä, jolloin kyse voi olla esimerkiksi rakennusluvan myöntämisestä tai epäämisestä. Muita käsitteen ydinalueeseen kuuluvia toimia ovat norminanto sekä välitön vallan käyttö. Norminannolla tarkoitetaan ”oikeussäännösten ja hallinnollisten määräysten” antamista. Välitöntä vallan käyttöä ilmenee puolestaan poliisin käyttäessä voimaa tai viranomaisten käyttäessä hallintopakkoa päätösten toimeenpanemiseksi.¹³ Nämä kolme julkisen vallan käyttötapaa muodostavat käsitteen ytimen.

Julkisen vallan käyttö käsitteenä vaatii modernisointia, jotta sillä voidaan järkevästi kuvailla julkishallinnon toimintaa. Tuorin näkemyksen mukaan julkisen vallan käsite vaatii modernisointia, jotta se käsittäisi myös uudenlaiset julkisen vallan käytön muodot. Hakalehto-Wainio on samaa mieltä, ja ehdottaa Tuorin mukaisesti, että julkisen vallan käyttö määriteltäisiin hallintotoiminnaksi, ”jossa on kyse etujen suomisesta, oikeuksien perustamisesta, velvoitteiden asettamisesta ja pakottamisesta”.¹⁴ Samaan aikaan julkishallinnon yksityistämistrendi ja perusoikeuksien painottuminen korostaa julkisen vallan käytön lakisidonnaisuus. Perustuslain 2 § 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

2.1.2 Julkisen vallan käyttäjä

Julkisen vallan käyttäjä tarvitsee tahoja jotka huolehtivat päätöksenteosta, jotta se voi harjoittaa toimintaansa. Julkisoikeudessa julkisen vallan käyttäjällä viitataan viranomaisorganisaatioon sekä sen hallintoelimiin, tai yksinkertaisemmin viranomaisiin. Julkista valtaa voi käyttää vain virkamies, joka on saanut virkansa erityisessä ja lain mukaisessa menettelyssä. Siitä syystä, että

¹¹ Hakalehto-Wainio 2008, s.71.

¹² Aer 2000, s. 61-62. Ks. myös Parviainen 2010, s.20-21.

¹³ Hakalehto-Wainio 2008, s.72. Ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa julkisen vallan käytön ydinsisältö mielletään samalla lailla kuin suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa. Södergren 2009, s.56.

¹⁴ Tuori 1998, s.317 ja Hakalehto-Wainio 2008, s.72. Tällä tavoin määriteltynä, käsitteen piiriin kuuluisi huomattavasti laajempi osa viranomaistoiminnasta.

virkamies vaikuttaa itsenäisesti yksityisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin käyttäen pakkokeinoja, tulee hänet pystyä asettamaan vastuuseen toiminnastaan.¹⁵ Käytännössä julkista valtaa käyttävät pääasiassa valtio ja kunnat, joten julkisella vallan käyttäjällä viitataan usein näihin tahoihin.¹⁶

Julkishallinnon organisaation ja toiminnan yksityistämisen ja perusoikeusuudistuksen lähtökohdiksi asetettiin periaate, jonka mukaan julkista vallankäyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida lähtökohtaisesti delegoida viranomaisten ulkopuolisille tahoille. Tämä ajattelutapa tulee ilmi perustuslain 124 §:stä, jonka 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. Hallituksen esityksen mukaan julkishallinnon tehtävien siirto edellyttää täsmällistä sääntelyä menettelytavoista.¹⁷ Perustuslain pykälästä ilmenee suoraan, ettei merkittävää julkisen vallan käyttöä voida siirtää julkishallinnon ulkopuolelle.¹⁸ Tässä yhteydessä tulee myös huomioida, etteivät julkinen tehtävä ja julkinen vallan käyttö ole synonyymejä: viranomainen voi suorittaa julkista tehtävää ilman että siihen kuuluu julkisen vallan käyttöä.

Välillä julkisen vallankäyttöä sisältäviä tehtäviä siirretään viranomaisten ulkopuolisille tahoille. Käytännössä viranomaiset ovat ulkoistaneet tehtäviä toiminnan tehostamisen vuoksi ja kustannussyistä. Aina ei ole kuitenkaan määriteltävissä, sisältyykö delegoituun tehtävään julkisen vallan käyttöä ja mikä julkisen vallan käytön intensiteetti on.¹⁹ Kun tehtäviä siirretään valtion- ja kunnallishallinnon ulkopuolelle, käytetään toiminnalle nimitystä välillinen julkinen hallinto.²⁰ Kyseisten viranomaisten toimintaan sovelletaan hallintolakia, silloin kun ne suorittavat PL 124 §:ssä määriteltyjä julkisia hallintotehtäviä.

¹⁵ Husa ja Pohjalainen 2014, s. 294-295.

¹⁶ Valtiolla tarkoitetaan tässä yhteydessä keskushallintoa, kuten ministerit ja niiden alla olevat toimielimet sekä alueelliset ja paikalliset viranomaiset. Kunnallishallintoon taas kuuluu kunnan toimielimet (valtuusto, toimikunnat, kunnanhallitus, lautakunnat) ja kuntayhtymät. Katso Hakalehto-Wainio 2008, s.148.

¹⁷ HE 1/1998 vp., s. 178.

¹⁸ Hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp., s. 179.) merkittävänä julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan oikeutta käyttää voimakeinoja oman harkinnan perusteella sekä muuta toimintaa joka merkittäväällä tavalla koskettaa yksilöiden perusoikeuksia.

¹⁹ Hakalehto-Wainio 2010, s.15.

²⁰ Rakenteeltaan tätä hallintomuotoa voidaan kuvailla hajanaiseksi, ja se sisältää oikeussubjekteja kuten itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, yhdistyksiä ja säätiöitä (esimerkiksi Suomen Pankki, Suomen Asianajajaliitto ja Potilaskeskus). Silloin kun julkisen vallan käyttöä on siirretty yksityisoikeudellisille yksiköille, puhutaan osakeyhtiöistä, säätiöistä tai luonnollisista henkilöistä. Yksityistämisen myötä valtion laitoksia on muutettu valtion liikelaitoksiksi, valtion yhtiöiksi sekä yksityisiksi yhtiöiksi. Näitä ovat esimerkiksi Ilmailulaitos sekä Alko Oy. Katso Hakalehto-Wainio 2008, s. 150.

2.1.3 Julkisen vallan käyttö oikeuskäytännössä

Lainsäädännöstä tai oikeuskirjallisuudesta ei voida johtaa tarkkaa määrittelyä julkisen vallan käytön käsitteelle, ja käsitteen tarkempi määrittely on jätetty tuomioistuintäytännön varaan. Ratkaisuissa, joissa korkein oikeus ja hovioikeus ovat joutuneet määrittelemään onko toiminta julkisen vallan käyttöä vai ei, kyse on kuitenkin pääasiassa ollut sellaisten tilanteiden arvioinnista, missä rajanveto on ollut selkeää ja helposti määriteltävissä. Neuvonnan, tarkastus- ja valvontatoiminnan sekä suositusten antamisen määrittely julkiseksi vallan käytöksi tai joksikin muuksi, on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi, ja ollut useamman kerran korkeimman oikeuden ratkaistavana. Käsitteen sisältö on ollut keskustelun aiheena aina 1980-luvulta tähän päivään asti, ja käsitettä on tulkittu varsin laajasti.²¹ Viranomaisen harjoittaman neuvontatoiminnan määrittely julkiseksi vallan käytöksi ei ole yksiselitteistä ja valaisee hyvin niitä ongelmia, jotka liittyvät käsitteen tulkintaan.

Ratkaisussa KKO 1989:50 tuomioistuimessa oli käsitellyssä vahingonkorvausvaatimus muuttokustannuksista ja työansion menetyksestä. Tapauksessa kantajat olivat muuttaneet asumaan Kanadasta takaisin Suomeen, ja ennen muuttoa pyytäneet neuvoa valtion työvoimaneuvojalta liittyen työlupaan, lasten koulunkäyntiin sekä asunnon hankkimiseen Suomesta. Työvoimaneuvoja oli antanut virheellistä tietoa muun muassa työluvan tarpeellisuudesta, josta aiheutui paluumuuttajille taloudellista vahinkoa. Tuomioistuin katsoi ratkaisussaan, että annetun neuvon laatu ja tarkoitus huomioiden, kyse oli julkisen vallan käytössä.

Ratkaisussa KKO 2009:24 puolestaan oli kysymys pääkonsulaatin toimistosihteerin antamasta neuvosta. Osakeyhtiön toimitusjohtaja (kantaja) oli pyytänyt Ulkomaalaisvirastolta ja Suomen Pietarin konsulaatilta neuvoa työntekijöittensä työ- ja oleskelupiiriin liittyen. Tapauksessa tuomioistuin katsoi, ettei konsulaatissa työskentelevän toimistosihteerin antaessa neuvoa oleskelu- ja työlupahakemuksista, kyse ollut julkisen vallan käytöstä. Näin ollen valtio ei ollut korvausvelvollinen osakeyhtiölle aiheutuneista varallisuusvahingoista.

KHO lausui kuitenkin ratkaisussa KKO 2009:24, että neuvonanto olisi voitu lukea julkisen vallan käytöksi, jos se olisi liittynyt Suomessa tapahtuvaan työskentelyyn ja siihen liittyvään päätöksentekoon. KKO:n vuoden 1989 ratkaisussa viranomaiselta saadut ohjeet näyttäytyivät neuvoa pyytäneen näkökulmasta sitovina ohjeina, ja tilanne muistutti hallintopäätöksen antamista. Ratkaisussa KKO 2009:24, kyse ei kuitenkaan ollut julkisen vallan käytöstä, koska

²¹ Korkein oikeus on 1980-luvulla ratkaisussa KKO 1983 II 163 katsonut, että kunnan päättäessä kunnallisten ilmoitusten julkaisutavasta, kyse on julkisen vallan käytöstä. Ratkaisussa KKO 1983 II 58 korkein oikeus on puolestaan katsonut, ettei sijoitusluottovakuutuksen antaminen eläketurvakeskuksesta ollut julkisen vallan käyttöä. Rakennustarkastaja käyttää korkeimman oikeuden mukaan julkista valtaa laatiessaan rakennuslupahakemuksen ja suorittaessaan asemapiirroksen (KKO 1986 II 6). Vastaavasti myös rakennusluvasta päättäminen (KKO 1998:9) ja kunnan rakennusvalvonta (KKO 2008:63) on katsottu olevan julkisen vallan käyttöä. Rekisteriotteen antaminen (KKO 1989:14), lääniveroviraston poliisimiestä vastaan tehty rikosilmoitus (KKO 1995:154), kuluttajavalituslautakunnan päätös julkaista ratkaisusuositus (KKO 1995:111) sekä päätös hoitopaikan järjestämisestä päivähoitolain perusteella (KKO 2001:93) on katsottu julkisen vallan käytöksi. Lasten hoitaminen ja siihen liittyvät toimet yksityisessä lastensuojelulaitoksessa (KKO 2002:21) sekä teiden kunnossapito (KKO 1998:146 ja KKO 1997:147) eivät ole julkisen vallan käyttöä.

neuvon antaminen ei kuulunut toimistosihteerin virkatehtäviin, eikä neuvoa voitu tilanteessa rinnastaa hallintopäätökseen. Neuvonta voidaan uudemman oikeuskäytännön perusteella, lähtökohtaisesti määritellä muuksi kuin julkisen vallan käytöksi, mutta toimintaan voi sisältyä myös julkisen vallan käyttöä. Yhteenvedona voidaan todeta, ettei julkisen vallan käyttö käsitteenä ole helposti määriteltävissä. Neuvonta on tästä hyvä esimerkki, sillä sen luokittelusta julkisen vallan käytöksi ei ole päästy yhteisymmärrykseen oikeuskirjallisuudessa²², oikeuskäytännössä taikka lainvalmisteluaineistossa.²³

Tarkastustoiminnassa, jota harjoittavat esimerkiksi tuoteturvallisuuslain mukaisia tarkastuksia ja lupia myöntävät viranomaiset, viranomaisen on kansalaiseen verrattuna ylivoimaisessa asemassa. Tarkastustoimintaan kuuluu myös oleellisesti neuvojen ja ohjeiden antaminen, ja toimintaa pidetään vahingonkorvauslain mukaisena julkisen vallan käyttämisenä.

Tarkastustoiminta on hyvä esimerkki siitä, ettei julkisoikeudellinen tulkinta julkisen vallan käytöstä vastaa tosiasiallisia olosuhteita, ja vahingonkorvauslaissa julkisen vallan käsitettä joudutaan tulkitsemaan laajemmin, jotta päästään vahingonkärsijän kannalta kohtuullisiin ratkaisuihin. Julkisen vallan käytön käsitettä tulkitaan toisin sanoen vahingonkorvausoikeudessa laajemmin, kuin vastaavaa julkisoikeudellista käsitettä.²⁴ Kun kerran varallisuusvahingon korvattavuus on sidoksissa siihen, onko kyse julkisen vallan käytöstä vai ei, on korvauksen saaminen sidottu tähän verrattavan epäselvän käsitteen tulkintaan.

Julkishallinnon toimintaympäristö on kokenut paljon muutoksia, ja yksipuolisesta vallankäytöstä on siirrytty palveluiden järjestämiseen ja etuuksien jakamiseen. Kansalaisen kannalta muutos on merkityksellinen, sillä julkisiin palveluihin liittyy riski varallisuusvahingon aiheutumisesta. Silloin kun julkisten palveluiden järjestämistä pidetään julkisen vallan käyttönä, on vahinkoa kärsinyt oikeutettu saamaan korvausta varallisuusvahingosta. Mikäli toimintaa puolestaan luonnehditaan joksikin muuksi, edellyttää korvauksen saaminen erityisen painavaa syytä. Julkisten palveluiden järjestämisen tulkitseminen joksikin muuksi kuin julkisen vallan käytöksi, asettaa palvelun käyttäjän huonompaan asemaan, kuin jos julkisten palveluiden järjestäminen tulkittaisiin julkisen vallan käytöksi.

Käytännössä kummatkin yllä olevista tulkintavaihtoehdoista ovat yksityisen kannalta epäedullisia. Henkilö- ja esinevahinkojen osalta olisi nimittäin parempi, jos vahingon aiheuttanutta toimintaa arvioitaisiin yleisen tuottamusarvion mukaisesti eikä siten tulkittaisi

²² Kootusti Kuusikko 2000, s.502-514.

²³ Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu, että hallituksen esityksen mukaan neuvonta- ja tarkastustoiminta voi tietyissä tilanteissa olla julkisen vallan käyttöä. Katso Ruotamo – Ståhlberg – Karhu 2006, s.266.

²⁴ Ståhlberg – Karhu 2020, s.273 ja Hakalehto-Wainio 2010 s. 19-22.

julkisen vallan käytöksi. Tämä johtuu siitä, ettei vahingon aiheutuneeseen toimintaan sovellettaisi vahingonkorvauslain julkishallinnon korvausvastuuta lieventävää standardisäännöstä. Varallisuusvahinkojen osalta taas yleisen tuottamusarvioinnin soveltaminen julkishallinnon toimintaan, ei olisi yksityisen kannalta mielekäs vaihtoehto, sillä edellytyksenä on silloin erityisen painavan syyn olemassaolo. Samaan aikaan standardisäännöksen soveltaminen vaikeuttaa korvausvaatimuksen menestymisen arviointia, säännöksen soveltamiseen liittyvien epäselvyyksien vuoksi. On jopa mahdollista, että standardisäännöksen soveltaminen voisi varallisuusvahinkojen kohdalla johtaa yksityisen kannalta epäedullisempaan asemaan, verrattuna siihen, jos asiaan olisi sovellettu yleistä tuottamusarviointia.

Oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa julkisiin palveluihin on katsottu liittyvän julkisen vallan käyttöä, siitä huolimatta, että oikeussuhde muistuttaa kahden yksityisen välistä suhdetta. Myös KKO:n ratkaisussa KKO 2001:93 kaupungin lakisääteinen velvollisuus järjestää päivähoitopaikka, luokiteltiin julkisen vallan käytöksi. Siitä syystä, että mahdollisuus saada korvausta varallisuusvahingosta on sidoksissa julkisen vallan käyttöön, olisi yksityisen oikeussuojan kannalta perusteltua tulkita käsitettä mahdollisimman laajasti. Muuten vaarana on, että yhteiskunnan siirtyessä enemmän palveluiden tuottamisen ja etuuksien myöntämisen suuntaan, kansalaisten mahdollisuudet saada korvausva varallisuusvahingoista heikentyvät.

Käsitteen laajempaa tulkintaa tukee myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulmat. Yksi hallinto-oikeuden lähtökohdista on suojata yksityistä liialliselta julkisen vallan käytöltä, ja yksityisen oikeussuojan kannalta olisi parempi, että julkishallinnon toiminta luokitellaan mahdollisimman laajasti hallinto-oikeudellisen sääntelyn piiriin. Perustuslain tasolla on turvattu yksityisen oikeus saada korvausta viranomaisen lainvastaisen toiminnan perusteella (PL 21 § ja PL 21 §), ja näiden perusoikeuksien tehokkaan toteutumisen kannalta, yksityisen tulee voida saada korvausta myös aiheutuneista varallisuusvahingoista. Julkishallinnon toimintaa pitäisi näin ollen tulkita mahdollisen laajasti julkisen vallan käytöksi.²⁵

2.2 Julkishallinnon rajoitettu vahingonkorvausvastuu

2.2.1 Standardisäännös

Julkisyhteisö on käyttäessään julkistaa vahingonkorvauslain 3 luvun 2 § perusteella korvausvastuussa aiheuttamistaan vahingoista, jos vahinko on seurausta virheestä tai laiminlyönnistä. Tämä koskee myös muuta yhteisöä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän

²⁵ Hakalehto-Wainio 2008, s.77 ja 79.

valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää.²⁶ Tätä vastuuta on vahingonkorvauslaissa rajoitettu kolmella säännöksellä: standardisäännöksellä, muutoksenhakuvaatimuksella sekä kannerajoituksella. Vahingonkorvausvastuun syntymiseksi ei siten riitä, että vahinkoa on aiheutettu ja syy-yhteys viranomaisen tekoon tai laiminlyöntiin on todettu. Säännöksillä on pyritty julkishallinnon toiminnanvapauden ja vahingonkärsijän oikeuksien oikeudenmukaiseen tasapainottamiseen, ja vastuun määrittelyllä on olennainen vaikutus julkishallinnon talouteen sekä yksityisten oikeusturvaan.

Korvausvastuu julkisen vallan käytöstä sattuneista vahingoista perustuu vahingonkorvauslain 3 luvun 2 § 2 kohtaan, jonka mukaan vastuu syntyy yksinomaan tilanteissa, joissa toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen *kohtuudella asetettavia vaatimuksia* ei ole noudatettu. Lainkohtaa kutsutaan standardisäännökseksi, ja sillä ilmaistaan lainsäätäjän tahto erottaa korvausvastuu julkista valtaa käytettäessä muusta viranomaistoiminnasta seuraavasta vastuusta. Säännöksen tarkoituksena on ollut lieventää julkisyhteisön korvausvastuuta, alentamalla julkisen vallan käyttäjältä vaadittavaa laatutasoa (ruots. standard).²⁷ Standardisäännöksestä seuraa ensiksi, että viranomaisen toiminnan pitää olla tuottamuksellista, ja toiseksi, että huolellisuuden tason pitää alittaa kohtuudella asetettavat vaatimukset. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tarkoituksena on ollut merkittävästi vaikeuttaa julkisen vallan käyttäjän toiminnasta vahingonkorvausvastuun syntymistä.²⁸ Jos viranomaisen on toisin sanoen ”kohtuullisen huolellisesti” hoitanut tehtävänsä, ei korvausvastuuta synny, vaikka virheellä on aiheutettu vahinkoa.²⁹

Standardisäännöksen tarkempi sisältö on sen sijaan jäänyt niin oikeuskäytännössä kuin oikeuskirjallisuudessaakin epäselväksi, eikä sisältöä sen tarkemmin ole käsitelty hallituksen esityksessäkään. Korkeimman tuomioistuimen käytännöstä ei voida myöskään erottaa, perustuvatko päätökset korvausvelvollisuuden puuttumisesta siihen, että kohtuulliset vaatimukset on alitettu vai siihen, ettei tuottamusta ole ollenkaan.³⁰ Tämä johtuu siitä, että kun tuomioistuimet ovat suoraan soveltaneet säännöstä, on kyse pääasiassa ollut suorista viittauksista

²⁶ Toisin sanoen, kaikki julkista valtaa laillisesti käyttävät tahot tai yhteisöt ovat säännöksen piirissä. Säännös soveltuu, kun korvausvaatimus esitetään julkisyhteisöön orgaanina, sekä silloin, kun se esitetään viranomaiseen isännän aseman perusteella. Kun vastuu asetetaan näin laajaksi, edesautetaan vahingonkärsijän mahdollisuuksia saada korvausta tilanteissa, joissa virheen tehnyt virkamies ei voida yksilöidä. Ståhlberg – Karhu 2013, s.233.

²⁷ Tulokas 1979, s. 97

²⁸ Saarnilehto 1996 s.68, Bengtsson 1996 s.60-61 ja Hakalehto-Wainio 2008 s. 33. Hallituksen esityksessä (HE 187/1973 s.17-18) mainitaan, ettei kaikista julkishallinnon virheellä aiheutetut vahingot tulisi synnyttää korvausvastuuta.

²⁹ Mäenpää 2003 s.508.

³⁰ Hakalehto-Wainio 2008 s.40. Ratkaisussa KKO 2000:14 käsiteltiin raastuvanoikeuden tuomareiden toiminnan asianmukaisuutta. Hemmo on katsonut, ettei tuomioistuimen ratkaisu hylätä vahingonkorvausvaatimusta perustunut siihen, että vaatimus kohtuullisuudesta ole alitettu, vaan koska raastuvanoikeuden tuomarit eivät olleet ollenkaan syllistyneet tuottamukseen.

säännökseen, ilman että säännöksen tarkoitusta tai sen sisältöä olisi tarkemmin pohdittu. Oikeuskäytännössä standardisäännöksen merkitys on siten liitetty tuottamusarviointiin.³¹

Yksityisen kannalta olisi toivottavaa, että voimakkaasti oikeusturvaan vaikuttavat säännökset ovat sisällöltään selviä.³² Standardisäännöksen sisällön määrittely vaikuttaa oleellisesti yksityisen oikeusturvaan, eikä sen sisältöä voida pitää selvänä. Kun myöskään oikeuskäytännössä säännöksen ei voida katsoa johtaneen julkista vahingonkorvausvastuuta määritteleviin periaatteisiin, voidaan kysyä mikä standardisäännöksen rooli vahingonkorvausta säänneltäessä on. Ruotsissa standardisäännöksestä ja muutoksenhakuvaatimuksesta luovuttiin vuonna 1989, sillä sen säilyttämiselle ei katsottu olevan perusteita. Bengtsson on arvioinut, että standardisäännöksestä luopuminen on johtanut Ruotsissa julkisyhteisön vastuun ankaroitumiseen.³³ Oikeusministeriö on jo vuonna 1998 selvityksessään todennut yksiselitteisesti, ettei standardisäännöksestä johtuvaa vastuunlievennystä voida pitää perusteltuna.³⁴ Tämän jälkeen tapahtunut ihmis- ja perusoikeuksien merkityksen kasvu puoltaa myös säännöksestä luopumisesta.³⁵

2.2.2 Muutoksenhakuvaatimus ja kannerajoitus

Vahingonkorvauslaissa on standardisäännöksen lisäksi kaksi muuta julkisen vallan käyttäjän vastuuta keventävää säännöstä. Vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:ssä säädetään muutoksenhakuvaatimuksesta, jonka tarkoituksena on korostaa vahingonkärsijän roolia vahingonkorvauskanteiden käsittelyssä, kun vahinko on aiheutunut julkisen vallan käytöstä. Säännöksen mukaan, valtion tai kunnan virheellisen päätöksen takia, vahinkoa kärsineen tulee hakea muutosta päätöksen, jotta hänellä olisi oikeus saada korvausta vahingosta, jolta hän hakemalla muutosta olisi voinut vältyä. Vahingonkärsijälle asetetaan siten velvollisuus hakea muutosta, säilyttääkseen oikeutensa korvauksen saamiseen kunnalta tai valtiolta. Vahingonkorvaus nähdään siten toissijaisena oikeussuojakeinona, ja vahingonkärsijän tulee pyrkiä korjaamaan oikeuden menetys ensisijaisesti muutoksenhaulla.³⁶

Säännös ilmentää vahingonkorvausoikeuden yleistä periaatetta, jonka mukaan vahingonkärsijän tulee pyrkiä minimoimaan ja rajoittamaan hänelle aiheutunutta vahinkoa, sillä muuten vahinko katsotaan osittain itse aiheutetuksi. Säännöksellä pyritään myös estämään

³¹ Hemmo 2002, s.205 ja Hakalehto-Wainio 2008, s.40.

³² Standardisäännös on erityisen ongelmallinen ihmis- ja perusoikeusnäkökulmasta, katso tästä tarkemmin luku 4.2.

³³ Bengtsson 1996, s.68.

³⁴ Selvitys vahingonkorvauslain uudistamistarpeista 1998, s. 15–19.

³⁵ Hemmo 2005, s.83.

³⁶ Hemmo 2005, s.86.

vahingonkorvausjärjestelmän käyttöä prosessuaalisten keinojen sijasta, ja tavoitteena on, että hallintopäätösten käsittely ja oikeellisuus tulisi ratkaista ennen vahingonkorvauskysymyksiä. Vahingonkorvauskanteen toissijaisuutta korostetaan myös hallituksen esityksessä, joka mukaan vahingonkärsijän tulisi lainvoimaisten ratkaisujen kohdalla käyttää ylimääräisinä muutoksenhakekeinoina päätöksen purkuhakemusta, prosessuaalista kantelua tai menetetyin määräajan palauttamista.³⁷

Muutoksenhakuvelvollisuus tulee kyseeseen vain valituskelpoisten päätösten osalta. Näin ollen muutosta ei tarvitse hakea, jos vahingolta ei olisi voinut muutosta hakemalla välttyä. Tilanteessa, jossa vahinko on aiheutunut viranomaiselta saadun tiedotuksen tai neuvonnan seurauksena, ei ole päätöstä, josta valittaa.³⁸ Yksityisen näkökulmasta muutoksenhakurajoitus näyttäytyy ankarana, sillä muutoksenhakurajoituksen soveltuminen estää korvauksen saamisen kokonaisuudessaan, eikä mahdollista sovittelua tai kohtuullisuusnäkökulmien huomioimista.

Muutoksenhakuvaatimukseen liittyy monia ongelmia, ja yksityisen näkökulmasta pätevän syyn vaatimus on erityisen ongelmallinen.

Vahingonkorvauslain esitöissä ei ole täsmennetty mitä pätevällä syyllä tarkoitetaan tai kumman osapuolen, vahingonkärsijän vai aiheuttajan, näkökulmasta asiaa arvioidaan. Olisi kuitenkin kohtuutonta, jos vahingonkärsijän näkökulmaa ei otettaisi huomioon, sillä hallintotoimintaan liittyvää yksityisen luottamuksen suojaa tulee varjella, varsinkin kun kyse on tuomioistuinten päätöksistä.³⁹ Ratkaisussa KKO 1990:150 katsottiin, että vahinkoa kärsineellä oli oikeus vahingonkorvaukseen, vaikka hän ei ollut hakenut muutosta alioikeuden päätökseen, sillä vahingonkärsineellä ei ollut syytä olla luottamatta päätöksen oikeellisuuteen. Säännöksen sanamuoto viittaa korkeampaan vaatimukseen, mutta oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että pätevä syy viittaa anteeksiannettavan perusteeseen. Todistustaakka on kuitenkin vahingonkärsijällä, jonka vuoksi prosessi on normaaliin todisteluun verrattuna vaikeampaa. Todistustaakka siitä, että vahingolta olisi välttytty, jos muutoksenhakua olisi käytetty, on kuitenkin vahingonaiheuttajalla, eli julkista valtaa käyttävällä.⁴⁰

Kolmas julkisvallan vahingonkorvausvastuuta rajoittava säännös vahingonkorvauslaissa on niin kutsuttu kannerajoitus, joka asettaa edellytyksiä vahingonkorvauskanteen nostamiseksi esimerkiksi tuomioistuimen päätöksestä.⁴¹ Säännöstä sovelletaan, jos alioikeus aiheuttaa

³⁷ HE 187/1973, s.18.

³⁸ Hakalehto-Wainio 2008, s.44.

³⁹ Hakalehto-Wainio 2008, s.45.

⁴⁰ Hakalehto-Wainio 2008, s.44.

⁴¹ Vahingonkorvauslain 3 luvun 5 § pykälän mukaan, ”kannetta valtioneuvoston, ministeriön, valtioneuvoston kanslian, tuomioistuimen tai tuomarin päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa, ellei päätöstä

huolimattoman toiminnan seurauksena ja virheellisellä päätöksellään vahinkoa. Korvauskanne on mahdollista nostaa ainoastaan, jos ylemmässä oikeusasteessa lainvoimaisella päätöksellä on kumottu tai muutettu alioikeuden päätöstä, tai jos tuomioistuin tai muu lainkohdassa mainittu toimielin, on todettu virheen takia syylliseksi virkarikokseen. Vahingonkärsijä ei toisin sanoen voi saattaa tuomioistuimeen arvioitavaksi alioikeuden tuottamusta, jos ylin tuomioistuin pysyttää virheellisen alioikeuden tekemän päätöksen,

2.2.3 Syitä vastuun rajoittamiselle

Vahingonkorvausoikeuden viimeaikaisesta, vastuun ankaroitumisen kehityssuunasta huolimatta, vahingonkorvausoikeuden lähtökohtana on korvauksettomuuden periaate. Tällä tarkoitetaan sitä, että jokainen kärsii itselle aiheutuneen vahingon, ellei vastuuta voida laissa määritellyn korvausperusteen vuoksi siirtää toisen kannettavaksi. Korvauksettomuuden periaate heijastuu myös vahingonkorvausoikeudelliseen normistoon, ja erityisen voimakkaasti periaate on vaikuttanut julkisyhteisön korvausvastuuta koskeviin säädöksiin. Yksityisen hallinnonasiakkaan näkökulmasta voidaan kysyä, onko julkishallinnon korvausvastuun huolellisuusvaatimuksen määrittelemine lievemmäksi aiheellista. Julkisen vallan käyttäjän rajoitettu vastuu on yleistä Euroopan oikeusjärjestyksissä, ja perustelut perustuvat pitkälti samoihin argumentteihin.

Julkishallinnon vastuun lieventämistä koskevat argumentit perustuvat Hakalehto-Wainion mukaan ”historiallisiin, taloudellisiin, vallanjaollisiin sekä yleiseen etuun ja käytännön hallintoiminnan sujuvuuteen” liittyviin seikkoihin.⁴² Yksi perusteista vastuun rajoittamiselle on se, että viranomaiset toimivat yleisen edun vuoksi, jonka takia ne tarvitsevat laajemmat valtuudet toimia. Viranomaiset eivät myöskään voi kieltäytyä käsittelemästä asioita käsittelemisestä ja käsiteltävien asioiden määrät ovat suuria. Näillä kahdella perusteella on puolustettu vahingonkorvauslain standardisäännöksen tarpeellisuutta.⁴³

Yllä mainituita julkisen vallankäyttäjän vastuun lieventämistä puoltavia seikkoja voidaan kuitenkin kritisoida. Yleisen edun toteuttaminen edellyttää yksityisten eduista huolehtimisesta, eikä vastuun lieventämistä voida pitää yksityisten näkökulmasta edullisena. Korkeampi riski vahingon aiheutumisel le on lisäksi vahingonkorvausoikeudessa yleisesti hyväksytty peruste

ole muutettu tai kumottu taikka ellei virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa. Milloin hallintoviranomaisen päätökseen on haettu muutosta valtioneuvostolta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta tai virkaylioikeudelta, päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa kannetta siltä osin kuin päätös on jätetty pysyväksi”. Pykälä estää niin ikään vahingonkärsijää nostamasta kanteen tilanteessa, jossa esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on käsitellyt hallintoviranomaisen päätöksen oikeellisuutta ja pidättänyt hallintopäätöksen lainvoimaiseksi.

⁴² Hakalehto-Wainio 2008, s. 389-381.

⁴³ HE 187/1973 vp. S. 17-18.

vastuun ankaroitumiselle, ja julkishallinnon ollessa riskialtis paikka, olisi loogisempaa, että vastuu olisi ankarampaa eikä lievempää. On myös oletettava, että suurin osa julkisen vallan käytön yhteydessä aiheutetuista vahingoista olisi voitu estää toimimalla huolellisesti. Jos viranomainen pystyisi kieltäytyä tehtävästä, voisi tämä estää vahingon syntymisen ainoastaan tilanteissa, joissa vahingon syntymistä ei olisi voitu estää edes huolellisesti toimimallakaan.⁴⁴

Julkisen vallan käyttäjän vastuun lieventämistä on perusteltu sillä, että herkästi syntyvä korvausvastuu saa viranomaiset sekä yksittäiset virkamiehet varomaan liikaa aiheuttaen ongelmia toiminnalle. Varomisesta ei kuitenkaan ole empiiristä näyttöä, ja kyse onkin enemmän siitä, miten julkishallinnon toiminta järjestetään ja miten henkilökuntaa koulutetaan.⁴⁵

Vastaavasti korvausvastuun laajentamisen on ajateltu johtavan vahingonkorvauskanteiden vyöryyn sekä perusteettomien korvausvaatimusten esittämisiin, lamauttaen viranomaisten toiminnan. Tästäkään ei ole mitään empiiristä näyttöä, ja Ruotsissa tilanne kehittyikin vastakkaiseen suuntaan sen jälkeen, kun julkisen vallan käyttäjän vastuuta laajennettiin ja standardisäännöksestä luovuttiin 1989. Tämä johtui siitä, että julkishallinnossa kiinnitettiin enemmän huomiota vahingon syntymisten syihin, jonka takia voitiin välttyä paremmin vahingoilta ja tehostaa toimintaa.⁴⁶ Myöskään perusteettomien korvausvaatimusten esittämisestä ei löydy näyttöä, ja asia voidaan pikemminkin nähdä niin, etteivät useimmat ryhdy vaatimaan heille kuuluvia vahingonkorvauksia.⁴⁷

Julkistaloudelliset näkökulmat on huomioitava keskustelussa julkishallinnon korvausvastuun lieventämisessä. Siitä huolimatta hallinto-oikeuden ydintehtävänä suojata yksityistä julkisen vallan käytöltä, eikä yksityisen oikeusturvaa tulisi heikentää ilman hyviä perusteita. Hakalehto-Wainio on väitöskirjassaan tullut siihen tulokseen, ettei korvausvastuun rajoittaminen taloudellisilla syillä ole perusteltua, ja julkishallinnon rajattu vastuu vaarantaa vahingonkorvausoikeudellisen oikeudenmukaisuuden tavoitteen toteutumisen. Hän myös toteaa, että Euroopassa on havaittavissa selvä julkisen vallan käyttäjän vastuun ankaroituminen.⁴⁸ Yksityisen näkökulmasta tilanne näyttäytyy epäjohtonmukaiselta, kun heidän oikeuksiansa on lisätty, mutta julkisen vallan käyttäjän loukatessa näitä oikeuksia, ei tarjolla ole tehokkaita keinoja loukkauksen hyvittämiseksi. Yksityisen silmistä, nykyisen tilanteen säilyttämistä perustelevat argumentit näyttävät vanhollisilta.

⁴⁴ Ståhlberg-Karhu 2013, s.241.

⁴⁵ Hakalehto-Wainio 2010 s.55-56.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Hakalehto-Wainio 2008, s. 390. Suomessa on myös kaavoituksen valitusoikeuden laajentamiseen liittyvässä keskustelussa tutkittu, kuinka paljon ”turhia” valituksia tehdään. Tutkimuksissa on havaittu, etteivät ”turhat” valitukset ole Suomessa ongelma, sillä sellaisia ei juurikaan esiinny. Mäkinen 2010, s.144-145

⁴⁸ Hakalehto-Wainio 2008, s.395.

2.2.4 Julkisen vallan käyttäjältä vaadittava huolellisuuden taso

Määriteltäessä julkisyhteisöltä vaadittavan huolellisuusvelvoitteen tasoa, tasapainoillaan yksityisoikeudellisen toimintavapauden ja mahdollisten vahingonkärsijöiden turvallisuuden välillä. Julkishallinnon vastuuta ei voida järjestää samanlaiseksi kuin kahden yksityisten välistä vastuuta, sillä julkishallinnon toimintaa sitoo lakiperusteisuus, lakisidonnaisuus sekä tavoite julkisen edun toteuttamisesta. Lakisidonnaisuuden seurauksena julkisen vallan käyttäjien piiri on rajoitettua ja viranomaisella on ratkaisupakko, mikä puolestaan muuttaa julkishallinnon korvausvastuuta. Muita julkishallinnon vastuun eroja yleiseen vahingonkorvausvastuuseen ovat hallinnonkäyttäjän valta-asemasta johtuva asiantuntiarooli sekä vahingonkärsijän oikeussuojan korostuneisuus. Yksityisen oikeuksien suojaaminen on erityisen tärkeää johtuen hallinto-oikeuden arvopohjasta, hallintotoiminnalle asetetuista vaatimuksista ja ihmis- ja perusoikeuksien korostuneesta asemasta.

Julkishallinnon tuottamus voi ilmetä viranomaisen toiminnassa monella tapaa. Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä julkisen vallan käyttäjän tuottamuksesta on ollut kyse, kun toiminnassa on omaksuttu lainvastainen toiminta tai jos viranomainen on laiminlyönyt sille asetetun ehdottoman toimintavelvollisuuden.⁴⁹ Huolimattomasta toiminnasta voi lisäksi olla kyse säännöksen virheellisestä soveltamisesta tai tulkinnasta, sekä käsiteltävään asiaan oleellisesti kuuluvan säännöksen tai periaatteen huomioon jättäminen.⁵⁰ Oikeuskäytännössä viranomaisen toiminnan on katsottu olevan huolimatonta, myös tilanteissa, joissa viranomainen on ylittänyt harkintavaltansa rajat tai loukannut yksityisen oikeuksia. Tuottamuksellista toimintaa voi esiintyä viranomaisten rutiininomaisessa toiminnassa tai monimutkaisissa hallintoasioissa, joihin ei ole edellä määriteltyjä toimintatapaohjeita.⁵¹

Suomessa tuottamusarviointi voidaan jakaa normi- ja riskiperusteiseen tuottamusarviointiin. Normiperusteinen tuottamusarviointi on ensisijainen tapa arvioida julkishallinnon toimintaa, ja tarkoittaa sitä, että hallinnon toimintaa arvioidaan suhteessa lainsäädäntöön tai alemman asteisiin oikeusnormeihin sekä vakiintuneeseen käytäntöön. Tilanteissa, joissa normeja ei ole tai ne ovat epäselviä, voidaan puolestaan nojautua riskiperusteiseen tuottamusarviointiin. Riskiperusteisessa tuottamusarvioinnissa pyritään määrittelemään, onko vahingonaiheuttaja ottanut kielletyn riskin, ja arvioinnissa huomioidaan vahingon aiheutumisen todennäköisyys, vahingon arvioitu suuruus, vahingon välttämismahdollisuudet ja suojaustoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset.⁵²

⁴⁹ KKO 2001:93.

⁵⁰ KKO 1996:78.

⁵¹ Hakalehto-Wainio 2009, s 598.

⁵² Hakalehto-Wainio 2010, s.26. Katso tarkemmin normi- ja riskiperusteisesta vastuusta Hahto 2008, luku 3.

Se mitä voidaan pitää huolellisena toimintana, vaihtelee myös vahinkotilanteen ja toiminnan luonteen mukaan. Arvioitaessa julkishallinnon tuottamusta, on otettava huomioon hallintotoiminnan toimintaympäristön erityispiirteet sekä julkisoikeudellinen lainsäädäntö, jolloin tuottamuksen arviointi tapahtuu muiden, kuin vahingonkorvausoikeudellisten normien perusteella. Normit voidaan jakaa koko hallintotoimintaa koskeviin normeihin sekä erillisiin tiettyjä hallinnonaloja koskeviin säännöksiin. Hallintotoiminnan toimintaympäristön erityispiirteinä voidaan pitää tavoitetta yksityisen oikeuksien turvaamiseksi, yleisen edun toteuttaminen, velvollisuus harkintavallan käyttöön sekä vaatimus hyvästä hallinnosta.⁵³

2.2.5 Kokoavia näkökohtia

On selvää, että julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevassa vahingonkorvausoikeudellisessa lainsäädännössä on ongelmia. Oikeusministeriön antaman toimeksiannon perusteella tehdyssä selvityksessä, professori Hakalehto-Wainio on tarkastellut julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuseen liittyvään sääntelyn toimivuutta, ja tullut siihen tulokseen, että säännösten ajantasaistamiseen ja uudelleenarviointiin on syytä ryhtyä välittömästi. Oikeusministeriö sai selvitykseen liittyen lausunnot yli 50 viranomaiselta ja yhteisöltä. Selvityksessä puollettiin edellä käsiteltyjen kolmen vahingonkorvauslain 3 luvusta löytyvän rajoitussäännöksen kumoamista. Lausunnonantajat olivat lähes yksimielisiä siitä, että lainsäädännön uudistamiselle on aihetta.⁵⁴ Lakiuudistus ei kuitenkaan ole edennyt oikeusministeriön teettämän selvityksen ja siihen vuonna 2011 saatujen lausuntojen jälkeen.

Hallinto-oikeuden yksi päätehtävistä on suojella yksityistä julkisen vallan käyttäjältä ja yksityisellä tulee olla mahdollisuus saada korvausta julkisen vallan käyttäjän aiheuttaman vahingon takia. Kun nykyistä oikeustilaa tarkastellaan yksityisen näkökulmasta, tehokkaan oikeussuojan toteutumisen kannalta on keskeistä, miten vahingonkorvauslain 3 luvun tulkinnanvaraisia säännöksiä tulkitaan. Vastaavasti julkishallinnon toiminnan määrittelemisen julkisen vallan käytöksi on vaikeaa. Hallinnon asiakkaan on näin ollen vaikea arvioida, onko hän ylipäättänsä oikeutettu saamaan varallisuusvahingosta korvausta. Lisäksi kun huomioidaan julkishallinnon lievennetty korvausvastuu, ei vahingonkärsijä ole oikeutettu saamaan korvausta, vaikka vahingonaiheuttaja on toiminut tuottamuksellisesti. Tuomioistuimissa ole myöskään korkean kynnyksen vuoksi käsitelty juurikaan julkisen vallan käytöstä johdosta nostettuja vahingonkorvauskanteita, ja vahingonkorvausvastuun asema oikeusturvajärjestelmässä onkin vähäisen oikeuskäytännön takia jäänyt kehittymättömäksi.

⁵³ Mäenpää 2006b, s.162 ja Hakalehto-Wainio 2008, s.221.

⁵⁴ Lausunnotiivistelmä 10/2011

Pelkkien vahingonkorvauslain aineellisten säännösten muuttaminen ei kuitenkaan ole riittävää yksityisen oikeussuojan tehokkaalle toteutumiselle, vaan myös menettelyllisten säännösten tulee tukea oikeussuojan toteutumista. Käytännössä, vahingonkorvausvaatimuksen tehokkuus oikeussuojakeinona on sidottu vahingonkärsijälle tarjolla olevaan oikeussuojatiehen. Pääsääntönä on edelleen, että korvauskanteet käsitellään yleisissä tuomioistuimissa, jonka vuoksi hallintoprosessissa ei yleensä voida käsitellä pääasiaan liittyviä korvauskanteita, vaan ne joudutaan erikseen nostamaan yleisissä tuomioistuimissa. Seuraavissa pääluvuissa tarkastelun kohteena on tuomioistuinten toimivallanjako erityyppisten vahingonkorvauskanteiden osalta, ja tarkoituksena on tunnistaa ja esittää ratkaisuja prosessuaalisiin ongelmiin, jotka estävät tehokkaan hallinnon jälkikäteisen oikeusturvan toteutumisen.

3. Tuomioistuinten toimivalta ja julkisten palveluiden tarjoaminen

3.1 Toimivallan jakautuminen yleisten- ja hallintotuomioistuinten välillä

2.1.4 Tuomioistuinten toimivallan sääntelyn vaikutus oikeussuojajärjestelmään

Jo vuonna 1998 oikeusasiamiehen kertomukseen sisältyvästä, silloisen apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunion puheenvuorosta nousee esille julkisiin palveluihin liittyvän oikeussuojajärjestelmän puutteet. Hän kertoi tutkineensa lasten päivähoitoon kohdistuneita kanteita, ja pohtineensa mitä keinoja yksittäisellä ihmisellä olisi saattaa oikeutensa toteutetuksi silloin, kun palvelua ei järjestetty asianmukaisesti. Hän ei vakuuttunut yksityisten keinoista päästä oikeuksiinsa, ja totesi vahingonkorvausvaatimuksen käyttämisen osalta, ettei menestymiselle ollut juurikaan mahdollisuuksia vähäisen oikeuskäytännön vuoksi.⁵⁵ Oikeustila pysyi lähes muuttumattomana aina 2000 -luvulle asti, kun vahingonkorvauskannetta alettiin hyödyntää tehokkaammin oikeussuojakeinona.

Ratkaisussa KKO 2001:92 (päivähoitopaikkatapaus) äiti oli pyytänyt kuntaa järjestämään hänen kahdelle lapsellensa päivänhoitopaikan. Vuonna 1996 voimaan tulleen päivähoitolain 11 a §:n mukaan kolme vuotta täyttäneiden alle kouluikäisten lasten vanhemmilla oli ehdoton oikeus saada lapselleen kunnan kautta päiväkotitai perhepäivähoitopaikka. Kunta ei kuitenkaan ollut täyttänyt velvollisuuttaan järjestää lapsille päivähoitopaikkaa. Tämän seurauksena äiti joutui jäämään pois töistä, josta aiheutui ansionmenetystä, eli puhdasta varallisuusvahinkoa. Tuomioistuin tuomitsi kunnan maksamaan vahingonkorvausta lasten vanhemmille.⁵⁶

Tapauksessa KHO 2002:21 (sydäntautitapaus) tuomioistuin katsoi, että kaupunki oli laiminlyönyt erikoissairaanhoidon 3 §:n 1 momentin mukaisen velvollisuutensa järjestää tarpeellista erikoissairaanhoidon sydänvaivoista kärsivälle kaupungin asukkaalle. Henkilö joutui turvautumaan yksityiseen sairaanhoitoon. Kunnalla oli laiminlyöntinsä vuoksi velvollisuus korvata henkilölle kulut, jotka syntyivät yksityisen sairaanhoidon käyttämisestä.⁵⁷

Korkeimman tuomioistuimen tulkinnan mukaan lakisääteisen palvelun järjestäminen oli ratkaisussa KKO 2001:92 vahingonkorvauslain mukaista julkisen vallan käyttöä, jolloin varallisuusvahinkojen korvaaminen oli mahdollista.⁵⁸ Tuomioistuin katsoi, että tuottamus ilmenee tilanteessa, jossa julkisen vallan käyttäjä on laiminlyönyt ehdottoman toimintavelvollisuuden. Tapauksessa oli kyse veloitteen täydellisestä laiminlyönnistä, jonka vuoksi tuottamuksen olemassaolo oletettiin. Täydellisen laiminlyönnin vuoksi ei myöskään vahingonkorvauslain standardisäännös estänyt korvausvastuun syntymistä kunnalle.

⁵⁵ Paunio 1999, s. 21–23.

⁵⁶ Ratkaisua on kommentoinut Suvianna Hakalehto-Wainio, katso oikeustapauskommentti Lakimies 2002, s. 634–646.

⁵⁷ Ratkaisua on kommentoinut Raija Huhtanen (oikeustapauskommentti Lakimies 2002, s. 647–664).

⁵⁸ Perustuslain esitöiden mukaan julkisten palveluiden tuottamien ja niihin liittyvät tehtävät voivat olla julkisia hallintotehtäviä. HE 1/1998 vp. s. 179.

Korkein hallintotuomioistuin tulkitsi vuorostaan ratkaisussa KHO 2002:21, että julkisen vallan käyttäjän laiminlyödessä velvoitteensa, asia voidaan ratkaista hallintotuomioistuimen päätöksellä hallintoriitamenettelyssä, ja lisäksi prosessissa voidaan velvoittaa palvelun tarjoaja korvaamaan yksityiselle aiheutunutta varallisuusvahinkoa. Tuomioistuin tulkitsi toisin sanoen, että hallintotuomioistuimen ratkaisulta ei rajoitu ainoastaan lakisääteisen velvollisuuden täyttämistä koskeviin päätöksiin, vaan hallintotuomioistuin voi myös ratkaista kysymyksen surrogaattikorvauksesta, jos lakisääteistä velvoitetta ei voi luontoissuorituksella täyttää. Tapaukset osoittivat, että nykyisten oikeussuojakeinojen tehokkaalla hyödyntämisellä, on mahdollista parantaa yksityisen mahdollisuuksia päästä oikeuksiinsa. Oikeuskirjallisuudessa näiden oikeustapausten onkin nähty laajentaneen laissa annettujen oikeuskeinojen käyttömahdollisuuksia ja tällä tavoin parantanut yksityisen oikeussuojan toteutumista.⁵⁹

Molemmissa tapauksissa julkisen palvelun tuottaja on laiminlyönyt lakisääteisen velvollisuutensa palvelun järjestämisessä, ja molemmissa tapauksissa laiminlyönti on aiheuttanut varallisuusvahinkoa, jonka palvelun tarjoaja on velvoitettu korvaamaan. Ensimmäisessä tapauksessa tuomion antoi korkein oikeus, ja toisessa korkein hallinto-oikeus. Molempien tuomioistuinten ratkaistaessa samanlaisia oikeuskysymyksiä ei prosesseissa, herättää vääjäämättä kysymyksiä liittyen tuomioistuinten toimivallanjakoon ja ratkaisultaan. Olisiko sydäntautitapaus voitu käsitellä korkeimmassa oikeudessa vahingonkorvauskanteena, ja päivähoitopaikkatapauksessa puolestaan saattaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintoriita-asiana? Jatkokysymyksenä voidaan kysyä, olisiko vahingonkärsijän mahdollisuudet menestyä olleet paremmat, jos asia olisi käsitelty toisessa prosessissa? Edellä mainitut ratkaisut antavat myös aihetta pohtia hallintotuomioistuimen ratkaisuvallan osalta, pitäisikö hallintoriita-asiaa laajemmin voida velvoittaa viranomaisen suorittamaan korvausta tilanteessa, missä viranomaisen ei hoida lakisääteisiä tehtäviään ja jossa luontoissuoritus ei ole enää mahdollinen.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea otti kantaa keskusteluun vuonna 2003 ja pohti, olisiko tarkoituksenmukaista siirtää julkisyhteisön korvausvastuuta koskevien riitojen käsittely yleisiltä tuomioistuimilta hallintotuomioistuihin.⁶⁰ Kehittämiskomitean tarkoituksena oli hahmotella tulevaisuuden oikeusturvaongelmia ja pohtia niihin ratkaisuja. Mietinnössä painotetaan, että vahingonkorvauskanteiden käsittelyn siirto hallintoprosessiin on iso kysymys, jota vastaan voidaan esittää monia argumentteja. Tärkeimmät perustelut nykyisen tilan säilyttämiselle liittyvät ensinnäkin vahingonkorvauskanteiden käsittelyn hajautumiseen ja toiseksi

⁵⁹ Suviranta 2005, s.196-198. Myös Thomas Wilhelmsson 2001, s. 289 päivähoitopaikkatapauksen osalta.

⁶⁰ Huomionarvoista on, että vastaavia nykyjärjestelmään liittyviä ongelmakohtia ja kysymyksiä on esitetty jo vuonna 1983, kun Raimo Pekkanen puolsi tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean tavoin vahingonkorvausasioita käsittelyn siirtämistä hallintotuomioistuimille. Pekkanen 1983, s. 1038–1056.

korvauskanteiden mahdolliseen määrälliseen kasvuun. Komitea kiinnitti myös huomiota prosessilajien eroihin ja huomautti, että vahingonkorvauskanteiden käsittelyn mahdollistaminen hallintoprosessissa vaatisi oikeudenkäyntimenettelyn muokkaamista vastaamaan käsittelyä yleisissä tuomioistuimissa.⁶¹

Kehittämiskomitea päätyi kuitenkin puoltamaan vahingonkorvauskanteiden käsittelyn siirtoa hallintotuomioistuimille, toteamalla että painavat syyt puoltavat nykytilanteen muuttamista.⁶² Oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuden kannalta tarkasteltuna muutoksesta olisi hyötyä, sillä hallintopäätöksen lainmukaisuuden arviointi on hyvin samanlaista kuin korvausvastuun perusteiden arviointi. Näin ollen saman asian arviointiin ei tarvittaisi kahta eri tuomioistuin-kokoonpanoa eri prosesseissa, ja vahinkoa kärsinyt saisi pääasian sekä korvausasian tutkituksi samassa prosessissa.⁶³ Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuun oikeudenmukainen toteutuminen on tärkeää yksityisen oikeusturvan kannalta ja se liittyy laajemmin viranomaistoiminnan luotettavuuteen.⁶⁴

2.1.5 Toimivaltaa sääntelevät lait ja lainmuutokset

Lähtökohtana on tällä hetkellä, että julkisyhteisön toiminnassa aiheutuneiden vahinkojen tuomioistuin-käsittely tapahtuu yleisessä tuomioistuimessa. Tämä perustui pitkään vahingonkorvauslain 7 luvun 4 §:ään, joka kumottiin vuonna 2009 riita-asioiden oikeuspaikkaa koskevien lakimuutosten yhteydessä.⁶⁵ Nykyisin säädökset oikeuspaikasta sijaitsevat oikeudenkäymiskaaren 10 luvussa. Lainmuutoksilla ei ollut tarkoitus muuttaa yleisten- ja hallintotuomioistuinten välistä toimivaltaa käsitellä korvauskanteita.⁶⁶

Kun riita puolestaan koskee julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johdettua etua, velvollisuutta tai oikeutta, on kyse hallintotuomioistuimessa käsiteltävästä hallintoriita-asiasta. Vastaavasti myös hallintosopimuksia koskevat riidat tulee käsitellä hallintoriitamenettelyssä.⁶⁷

Hallintoprosessilakiin otetun uuden 82 §:n mukaan, hallintotuomioistuin voi käsitellessään hallintoriita-asiaa, hylätä tai jättää tutkimatta vaatimuksen osittain tai kokonaan.

⁶¹ Komiteanmietintö 2003:3, s. 130.

⁶² Komiteanmietintö 2003:3, s. 19.

⁶³ Komiteanmietintö 2003:3, s. 129.

⁶⁴ Suvianna-Hakalehto Wainio 2010, s.605.

⁶⁵ Vahingonkorvauslain, nyt kumotussa, 7 luvun 4 §:ssä säädettiin, että: ”Tässä laissa tarkoitettu korvauskanne julkisyhteisöä vastaan laissa tarkoitettua korvauksen saamisesta on pantava vireille riita-asioista säädettyssä järjestyksessä sen paikkakunnan alioikeudessa, jolla vahinkoa aiheuttanut toimi suoritettiin tai laiminlyöty toimi olisi ollut suoritettava tahi missä vahinko tapahtui”.

⁶⁶ HE 70/2008 vp s.25 ja 28. Katso myös OM 2020:6, s.22.

⁶⁷ Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 20 §: Hallinto-oikeus käsittelee hallintoriita-asiana riidan, joka: 1) säädetään laissa ratkaistavaksi hallintoriita-asiana; 2) koskee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta; 3) koskee muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta; tai 4) koskee hallintosopimusta.

Hallintotuomioistuin voi 82 §:n 2 momentin mukaan hylätä vaatimuksen, jos vaatimusta ei voida käsitellä hallintolainkäyttöasiana. Hallituksen esityksessä on mainittu, että korvausvaatimuksen perustuessa viranomaisen vahingonkorvauslain mukaiseen vahingonkorvausvelvollisuuteen, asia tulisi käsitellä yleisessä tuomioistuimessa ja vaatimus voidaan jättää tutkimatta hallintotuomioistuimessa.⁶⁸ Hallintoprosessilakia säädettäessä tarkoituksena ei ollut muuttaa aikaisempaa oikeustilaa ja kyse on puhtaasti teknisestä pykälästä.⁶⁹

Muissa pohjoismaissa valtiota vastaan nostettujen korvausvaatimusten käsittely on keskitetty yhdelle taholle. Ruotsissa vaatimuksia käsittelee oikeuskansleri, ja oikeuskanslerin tehtävänä on ratkaista, kuuluuko valtion toiminnassa aiheutuneen vahingon takia suorittaa korvausta vahingonkärsijälle. Suomessa vahingonkorvausasioiden käsittely tapahtui pitkään siinä viranomaisessa, jonka oli väitetty aiheuttaneen korvausvastuun perusteena olevan vahingon.⁷⁰ Suomessa tilanne kuitenkin muuttui vuonna 2015, kun valtion vahingonkorvaustoiminnasta annettu laki (978/2014) astui voimaan.

Edellä mainittua lakia sovelletaan valtioon kohdistuvien vahingonkorvausvaatimusten tutkimiseen, jos vaatimukset perustuvat valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin taikka toimintaan, josta valtio vastaa tahallisuudesta tai huolimattomuudesta riippumatta. Lain tarkoituksena on, että valtioon kohdistettujen vaatimusten käsittely keskitettäisiin Valtionkonttorille, jotta ”vahingonkorvausvaatimusten käsitteleminen olisi kansalaisille yhdenmukaista, käsittelevän viranomaisen osalta selkeää sekä valtion kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta”.⁷¹ Valtionkonttorin päätökseen tyytymätön voi saattaa asian ratkaistavaksi yleiseen tuomioistuimeen lain 4 §:n 2 momentin nojalla. Useimmat valtiota kohtaa nostetut korvauskanteet käsitellään siten nykyisin ensiasteessa valtionkonttorilla ja korvausvaatimusten muutoksenhaku tapahtuu siviiliprosessissa.

Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain esitöistä tai muusta lainvalmisteluaineistosta ei kuitenkaan ilmene, että lain tarkoituksena olisi ollut muuttaa tuomioistuinten toimivallan jakautumista niiden käsitellessä vahingonkorvausasioita.⁷² Valtion korvausvastuu voi tulla tuomioistuimeen vireille myös muutoin kuin vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain 4 §:n 2 momentissa määrättyllä tavalla, eikä laissa ole kokonaisvaltaisesti säädetty, mikä tuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään valtion korvausvastuuta koskevia kysymyksiä.⁷³ Koska merkittäviä

⁶⁸ HE 29/2018 vp, s. 150.

⁶⁹ HE 29/2018 vp, s. 149.

⁷⁰ Hakalehto Wainio 2010, s.605.

⁷¹ HE 159/2014 vp, s.3.

⁷² HE 159/2014 vp. Katso myös OM 2020:6, s. 26.

⁷³ OM 2020:6, s.22.

muutoksia ei viime vuosina ole laintasolla tapahtunut, määräytyy toimivalta suurilta osin oikeuskäytännön perusteella.

2.1.6 Julkisoikeudellisen oikeussuhteen luonne ja sen vaikutus prosessitien valintaan

Hallinto-oikeudellisella suhteella tarkoitetaan hallinnon asiakkaan ja hallintoviranomaisen välistä suhdetta, jossa osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia määrittelevät pääasiassa hallinto-oikeudelliset oikeusnormit. Se, että lainsäädäntö määrittelee yksityisen osapuolen oikeudet, edut ja velvollisuudet sekä viranomaisen toimivallan, muodostaa suurimman eron kahden yksityisen väliseen oikeussuhteeseen.⁷⁴ Viranomainen voi kuitenkin olla osapuolena tällaisessa yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa, esimerkiksi toimiessaan työnantajana tai hankintasopimuksen osapuolena. Yksityistä oikeussuhdetta (deliktisuhdetta) leimaa osapuolten tasavahvuinen asema ja valtaelementin puuttuminen. Deliktisuhdetta luonnehditaan yleensä sellaiseksi, ettei osapuolilla ei ole etukäteisiä tai tietoisia kontakteja toisiaan kohtaan.⁷⁵

Yksityisillä on monia oikeuksia suhteessa julkisen vallan käyttäjään ja viranomaisten tehtävänä on turvata ja toteuttaa näitä yksityiselle myönnettyjä oikeuksia ja etuja.⁷⁶ Yksityisten ja julkisen välisissä kohtaamisissa, toisella osapuolella on usein vastapuolta enemmän oikeuksia tai velvollisuuksia, mistä syystä suhteeseen liittyy luonnollinen epäsymmetrisyys. Viranomaisen valtaelementti konkretisoituu varsinkin julkista sääntelyä ja valvontaa toteutettaessa, sillä toimintaan liittyy vahvasti yksipuolista julkisen vallan käyttöä. Viranomaisen järjestäessä julkisia palveluita tilanne on kuitenkin hyvin erilainen, koska oikeussuhde sisältää sekä yksipuolisia että vastavuoroisia piirteitä.⁷⁷

Hallintotoiminta ei ole pelkästään yksittäisten hallintopäätösten tekemistä, vaan se sisältää esimerkiksi hyvinvointipalveluiden järjestämistä ja tuottamista kansalaisille.⁷⁸ Nykyisin yksityisiä ei kuvailakaan enää hallintoalamaisiksi tai kansalaisiksi vaan hallinnon asiakkaiksi. Hallinnon asiakkaan ja julkisen välisiä suhteita on monenlaisia, ja termillä asiakassuhde voidaan soveltaa niin terveyskeskuksen potilaaseen tai poliisin pidättämään henkilöön kuin toimeentulotuen hakijaan tai veroilmoituksen tekijään.⁷⁹ Palveluperiaate kiteytyy hallintolain

⁷⁴ Aer luonnehtii tätä auktoritatiiviseksi yliotteeksi. Aer katsoo, että hallinto-oikeussuhteelle on tunnusomaista myös, ettei niissä ole vapaata disponointivaltaa, sillä osapuolet eivät voi muuttaa oikeussuhteen sisältöä ilman erityistä oikeusperustetta. Katso Aer 2001, s.55.

⁷⁵ Hemmo 1998, s. 20–21. Suviranta 2005, s. 210.

⁷⁶ Mäenpää 2003. s.187.

⁷⁷ Mäenpää 2017, s. 246-247.

⁷⁸ Laajassa merkityksessä hallintotoimintaa voidaan luonnehtia viranomaispalvelujen tuottamisena. Näitä viranomaispalveluja ovat esimerkiksi kirjallisten päätösten antaminen, hyvinvointipalvelujen järjestäminen ja muut viranomaisen toimet. Toiminnan lopputuloksena voi olla laaja kirjo eri asioita, kuten myönteinen hallintopäätös tai sosiaalisen edun myöntäminen.

⁷⁹ Mäenpää 2017, s.253-254.

(2003/434) 7 §:n palveluperiaatteeseen, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita.

Oikeussuhteen muuttumisesta asiakassuhteeksi on seurannut myös oikeussuhteiden monimuotoistuminen, ja, oikeussuhteisiin sisältyy usein elementtejä yksityisoikeudellisesta sopimussuhteesta. Yksityisoikeudellisia piirteitä ja sopimussuhteelle tunnusomaisia elementtejä liittyy erityisesti hallintosopimuksiin, joissa hallinto-oikeudellinen oikeussuhde ajoittain muistuttaa täysin tasavertaista ja vastavuoroista sopimussuhdetta.⁸⁰ Vastaavasti myös julkisen palvelun käyttäjän suhdetta viranomaiseen leimaa yksityisoikeudelliset piirteet, ja suhde muistuttaa läheisesti kahden yksityisen välistä sopimussuhdetta. Käytännössä voi olla vaikea arvioida, onko kyse hallinto-oikeudellisesta oikeussuhteesta vai sopimussuhteesta.⁸¹

Siitä syystä, että oikeussuhde julkisia palveluja järjestettäessä sisältää sekä hallinto-oikeudellisen suhteen sekä yksityisoikeudellisen suhteen elementtejä, ei sitä ole perusteltua pakottaa kumpaankaan kategoriaan. Kyse on erityisenlaisesta hallinto-oikeudellisesta oikeussuhteesta, jossa molemmilla osapuolilla on velvollisuuksia ja oikeuksia. Suviranta katsoo, että tutkittaessa ja hahmoteltaessa vastuukysymyksiä liittyen julkisiin palveluihin, tulisi korostuneen sopimusoikeudellisen elementin vuoksi nojautua sopimusoikeudesta tuttuun jaotteluun sopimusvastuusta ja sopimuksen ulkopuolisesta vastuusta. Oikeussuhteen erityisen luonteen tulisi myös vaikuttaa siihen, missä prosessilajissa julkisen palvelun yhteydessä sattuneita vahinkotilanteita käsitellään.⁸² Julkisen palvelun käyttäjän ja palvelun tarjoajan välisiä korvausriitoja tulisi toisin sanoen tarkastella ja tutkia sopimusriitoina.

Vahinkoa kärsineellä on sopimushäiriötilanteissa käytettävissään useita eri oikeuskeinoja⁸³, joita hyödyttämällä voidaan toteuttaa sopimuksella perustettuja taloudellisia oikeuksia. Sopimusriitojen syynä on usein sopimushäiriö, joka alkaa, kun sopimusvelvoitteita ei ole täytetty sopimuksen edellyttävällä tavalla. Sopimusosapuolen velvollisuudella luontoissuoritukseen, tarkoitetaan sovitun suorituksen (palvelun) järjestämistä koskevaa velvollisuutta, ja luontoissuoritus on vahingonkorvaukseen verrattuna usein parempi vaihtoehto sopimuksen täyttämistä ajatellen. Luontoissuorituksen ollessa mahdoton tai jäädessä puuttumaan, on sopimusoikeuden ytimessä myös oikeus surrogaattikorvaukseen⁸⁴.

⁸⁰ Hallintosopimuksella viitataan yleensä viranomaisen solmimaan sopimukseen, jonka kohteena on hallinnollisten tehtävien toteuttaminen. Hallintosopimus koskee usein julkisten palvelujen toteuttamista. Hallintosopimus on hallintotoimi, jota voidaan käyttää esimerkiksi hallintopäätöksen ohella. *Encyclopædia iuridica fennica*, s. 230.

⁸¹ Mäenpää 2017, s.246-247.

⁸² Suviranta 2005, s. 198.

⁸³ Esimerkiksi vahingonkorvaus, oikeus luontoissuoritukseen sekä oikeus surrogaattikorvaukseen.

⁸⁴ Routamo – Ståhlberg 2020, s. 111 – 114 ja Hemmo 1998, s. 1-2 ja 20-21.

Kun yksityisen ja viranomaisen välistä oikeussuhdetta tarkastellaan sopimusoikeuden näkökulmasta, lakisääteisiä palveluja koskevat lait antavat yksityisille oikeuksia saada palveluita ja palvelun tuottajat velvoitetaan järjestämään kyseisiä palveluita. Toisin sanoen, puhtaassa sopimussuhteessa osapuolten velvollisuuksia määrittelee itse sopimus, kun taas julkisen vallan käyttäjän ja yksityisen välisessä suhteessa oikeudet ja velvollisuudet johdetaan laeista ja säännöksistä. Julkisen palvelun tarjoajalle syntyy siten velvollisuus luontoissuoritukseen, ja palvelun käyttäjälle oikeus saada kyseinen palvelu. Oikeussuhteeseen liittyvillä oikeussuojaodoituksilla tarkoitetaan tällöin julkisen vallan käyttäjälle laissa perustettujen oikeuksien toteuttamista koskevia odotuksia.⁸⁵

Yksityisen ja julkisen välisen suhteen tarkastelua sopimussuhteena ei voida suoraan sovittaa oikeustoimilain tarjousvastausoppiin, koska osapuolten välillä ei ole nimenomaisia tahdonilmaisuja. Sopimusoikeudessa törmätään kuitenkin välillä sopimussuhteisiin, joihin liittyy erikoisempia piirteitä.⁸⁶ Tosiseikkoihin perustuvalla sopimuksella tarkoitetaan sopimusta, joka syntyy tosiallisten sosiaalisten toimenpiteiden ja käytännön seurauksena⁸⁷. Pöyhönen on vuonna 1997 julkaistussa artikkelissaan tutkinut varallisuus oikeuteen kohdistuvia muutospaineita, ja todennut, että tulevaisuuden sopimussuhteet perustuvat korostetusti osapuolten väliseen käyttäytymiseen ja toimintaan, eikä osapuolten välisiin nimenomaisiin oikeustoimiin.⁸⁸ Julkisen palvelun tarjoajan ja palvelun käyttäjän välistä suhdetta voidaan tällä tavoin sovittaa oikeustoimilain mukaiseen näkemykseen sopimussuhteista.

Yksityisen ja julkisen välistä oikeussuhdetta voidaan edelle esitetyin tavoin luontevasti kuvailla ja tarkastella sopimusoikeudellisten käsitteiden ja teorioiden kautta. Yksityisen näkökulmasta oikeussuhde muistuttaa ajoittain kuluttajaelinkeinoharjoittaja -suhdetta, ja suhdetta kuvaillaan ”julkishallinnon kuluttajansuojaksi”, jossa asiakas tarvitsee suojelua oikeusturvansa takeeksi.⁸⁹ Myös Wilhelmssonin mukaan, sopimusoikeudelliset argumentointimallit soveltuvat hyvin julkisyhteisön vastuun arviointiin, ja joissakin tilanteissa julkisyhteisön vastuu voidaan toteuttaa suoraan soveltamalla kuluttaja- tai sopimusoikeudellisia säännöksiä.⁹⁰

⁸⁵ Suviranta 2001, s.207.

⁸⁶ Hemmo 2003, s.110-111.

⁸⁷ Saarnilehto – Annola 2018, s.9 ja Hemmo 1998, s. 90.

⁸⁸ Pöyhönen 1997, s. 533.

⁸⁹ Hakalehto-Wainio 2010, s.14.

⁹⁰ Wilhelmsson 2000, s. 290–291.

2.1.7 Oikeudenalajaottelun perusjako yksityis- ja julkisoikeuteen ja tämän rajanvedon hämärtyminen

Yksi oikeustilan epäselvyyden taustalla olevista päätekijöistä liittyy laajemmin oikeustieteelle tuttuun perusjakoon yksityis- ja julkisoikeuden välillä. Niemi on artikkelissaan ”Tuomioistuinlinjat ja julkisoikeuden ja yksityisoikeuden raja-aidat” tarkastellut julkis- ja yksityisoikeuden rajapinnan hämärtymistä.⁹¹ Siviiliprosessissa käsiteltävissä riita-asioissa prosessin kohteena on yksityisoikeudellinen oikeussuhde ja sitä koskeva riitaisuus tai epäselvyys. Rikosasioissa prosessin kohteena on rikolliseen tekoon perustuva rangaistusvaade, ja hallintoriidassa prosessin kohteena on puolestaan julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskeva riita.⁹² Niemi kysyy, onko ylipäätänsä järkevää, että tuomioistuinlinjojen toimivaltajaon perusteena on prosessin kohteena olevan oikeussuhteen ”julkisoikeudellinen vs. yksityisoikeudellinen luonne”. Hän kuitenkin toteaa, ettei julkis- ja yksityisoikeuden rajapinnan tutkimisesta voi tehdä suoraa johtopäätöksiä tuomioistuinlinjojen suhteen, mutta painottaa kuitenkin, että oikeusjärjestyksen ytimeen liittyvä erottelu vaikuttaa vahvasti tuomioistuinlinjoista käytävään keskusteluun ja eri oikeuslinjoihin kohdistuvaan lainsäädäntöön.⁹³

Artikkelissaan Niemi käy läpi useita esimerkkitalanteita, missä jako yksityis- ja julkisoikeudelliseen voidaan asettaa asian luonteen vuoksi kyseenalaiseksi. Ensimmäiseksi hän mainitsee julkisoikeudellisiin instituutioihin kohdistuvat korvausvaatimukset. Hän nostaa esille myös korkeimpien oikeuksien välisen toimivaltaongelman, joka liittyy Patentti- ja rekisterihallituksen antamiin teollisoikeuksien suojaa koskeviin hallintopäätöksiin. Valitettaessa Patentti- ja rekisterihallituksen päätöksestä korkeimpana oikeusasteena on korkein hallinto-oikeus, kun taas oikeuksien loukkauksiin liittyvät korvausvaatimukset käsitellään korkeimmassa oikeudessa.⁹⁴ Hän havaitsi tarkastelussaan lisäksi useita esimerkkejä yksityisten ihmisten ja tahojen välisistä suhteista, joita säännellään julkisoikeudellisilla normeilla ja joissa rajanveto yksityisen ja julkisen välillä suhteellistuu.⁹⁵

Tilannetta voidaan havainnollistaa esimerkein. Ihmisten yksityistä toimintaa uskonnollisissa yhdyskunnissa säännellään sekä yksityis- että julkisoikeudellisin säännöksin. Seurakuntien

⁹¹ Niemi 2016, s. 332-333

⁹² Niemi 2016 s. 337-338,

⁹³ Niemi 2016, s. 332-333

⁹⁴ Niemi 2016, s. 338-339.

⁹⁵ Suhteellistumista liittyy maan ja ympäristön käyttöön, IPR-oikeuksiin, kirkon ja sen jäsenten välisiin suhteisiin sekä lapsen ja vanhemman väliseen suhteeseen. Niemi 2016, s. 345. Södergren on väitöskirjassaan kuvaillut laajemmin yleistyvää ilmiötä, jossa yksityisen ja julkisen väliin jää harmaa alue. Södergren 2009, s.27-30.

jäsenten ja työntekijöiden tyytymättömyyskysymyksiä yhteisöjä kohtaan käsitellään hallintotuomioistuimessa, vaikka valitukset sisällöltään liittyvät yksilön oikeuksiin ja yksityisten välisiin erimielisyyksiin. Hallintotuomioistuimissa on käsitelty esimerkiksi tasa-arvolain mukaisia valituksia. Sitä vastoin yliopistosektorin yksityisoikeudellisiin työsuhteisiin ja työsuhderiitaisuuksiin liittyvät oikeusasiat kuuluvat suurilta osin yleiseen tuomioistuimeen. Vastaavanlainen tilanne liittyy hautaustoimeen, joka on kirkon vastuulla oleva julkinen tehtävä, ja jota koskevassa lainsäädännössä säädetään hautaoikeudesta, tämän oikeuden haltijasta ja hautaamisjärjestyksestä. Kyse on yksityisen ja seurakunnan välisiin sopimuksiin perustuvista järjestelyistä ja tilanne, missä sukulaiset eivät pääse sovintoon esimerkiksi hautapaikasta on selvästi kahden yksityisen ihmisen välinen riita-asia. Siitä huolimatta, että kyse on yksityisten välisistä riidoista, riidat käsitellään hallintoprosessissa.⁹⁶ Niemi päättää artikkelinsa toteamalla, että systematisointi julkis- ja yksityisoikeuteen on ongelmallinen, jonka vuoksi ”tuomioistuinlinjojen olemassaolon legitimaatiota onkin etsittävä toisaalta”.⁹⁷

Yksi Niemen keskeisimmistä havainnoista oli, että tuomioistuinten toiminta edellyttää asiantuntemista laajasti koko yhteiskuntaelämästä, ja tällä hetkellä tuomioistuinlinjoista löytyy osaamista eri aloilta. Asiantuntemuksen jakautumisen tulisi heijastua keskusteluun tuomioistuinten kehittämislinjauksista.⁹⁸ Asiantuntemuksen kasvava merkitys on ollut usein esillä niin keskustelussa tuomioistuinten toimivallanjaosta kuin viranomaisten vahingonkorvausvastuusta, ja asiantuntemuksen on nähty kulkevan käsi kädessä oikeusvarmuuden ja ratkaisujen yhdenmukaisuuden kanssa. Tätä kautta asiantuntemuksella on merkitystä myös keskusteluun tehokkaasta oikeussuojajärjestelmästä.⁹⁹ Kun kyse on tuomioistuinten välisestä toimivallanjaosta vahingonkorvausasioiden käsittelyssä, tuomioistuinlinjojen eri osa-alueille painottuvaa asiantuntemusta ei voida tehokkaasti käyttää perusteluna sille, ettei vahingonkorvausasioita voitaisi käsitellä myös hallintotuomioistuimissa tai pääasian yhteydessä. Asiantuntevuuteen liittyviä ongelmakohtia voidaan poistaa ja ehkäistä samoilla keinoilla kuin osaamista ja ammattitaitoa yleensäkin. Mahdollisia keinoja ovat esimerkiksi erikoistuminen ja virkamiesvaihdot.¹⁰⁰

⁹⁶ Niemi 2016, 342-343.

⁹⁷ Niemi 2016, s. 345.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ KM 2020:6, s. 69 sekä Hakalehto-Wainio 2009, s. 602. Katso myös KM 2020:6, s. 14, jossa todetaan, että ”eri tuomioistuimilla on osaamista ja asiantuntemusta omien alojensa aineellisoikeudellisesta lainsäädännöstä, oikeuskäytännöstä ja usein laajemminkin kyseisestä toimintaympäristöstä”. Ks. lähemmin syistä asiantuntemuksen kasvavaan merkitykseen OM 2015:1, s.36-39.

¹⁰⁰ KM 2003:3, s. 130. Muita ratkaisuja ovat esimerkiksi koulutustilaisuudet, esittelijäverkoston perustaminen ja yhtenäisemmän asiansaston käyttäminen molemmissa tuomioistuinlinjoissa. Ks. Myös KM 2020:6, s.85.87.

Vahingonkorvausoikeus ja vahinkojen hyvittäminen liittyy lähes jokaiseen oikeusalaan ja hyvittämiseen liittyvän juridiikan hallitseminen kuuluu jokaisen tuomarin työkalupakkiin. Molemmat tuomioistuimet käsittelevät jo nyt käytännössä paljon erilaisia vahingonkorvausasioita, vaikkei asioita aina kutsuttaisikaan vahingonkorvausasioiksi. Molempien prosessien tuomareilta löytyy tästä syystä jo vaadittavaa asiantuntemusta vahinkoasioiden ratkaisemiseksi.¹⁰¹ Aijoittain hallintotuomioistuimissa myös käsitellään selkeästi vahingonkorvausoikeuteen liittyviä asioita, kuten ratkaisuisissa KHO 2017:113 ja KHO 2012:104. Lopuksi voidaan todeta, että samoja tai samankaltaisia aineellisoikeudellisia säännöksiä sovelletaan molemmissa prosesseissa, jonka vuoksi vahinkojen korvaamista koskevien säännösten tunteminen kuuluu automaattisesti molempien tuomioistuinlinjojen vastuualueelle.

3.2 Korvausasioiden käsittely hallintoriitamenettelyssä ja yleisessä tuomioistuimessa

3.2.1 Korvausvaatimuksen muotoilun vaikutus prosessitien valintaan

Tuomioistuinten toimivallanjako vahingonkorvausasioiden käsittelyssä on oikeuskäytännössä määräytynyt kanneperusteen mukaan. Jos on vaadittu, että julkisen palvelun tarjoaja täyttää lakisääteiset velvollisuutensa, eli vaadittu luontoissuoritusta, asia on käsitelty hallintoriitamenettelyssä.¹⁰² Tämän lisäksi, hallintoriitamenettelyssä voidaan käsitellä myös julkisoikeudellisesta sopimuksesta tai sitoumuksesta johtuvat vahingonkorvausasiat.¹⁰³ Yleiseen tuomioistuimeen on taas kuulunut julkishallinnon virheellisestä menettelystä aiheutuneiden vahinkojen käsittely, jos kanteessa on väitetty, että vahinko on seurausta palvelun tarjoajan vahingonkorvauslain mukaisesta laiminlyönnistä tai virheestä.¹⁰⁴ Tulkintaongelmia liittyy siihen, mitä tarkoitetaan termeillä *julkisoikeudellinen* ja *julkisoikeudellinen sopimus*, sekä milloin korvauskanne sisältää vahingonkorvauslain mukaista vastuun arviointia.

¹⁰¹ Hallintoriitana käsitellään asioita, jotka liittyvät erilaisiin julkisoikeudellisiin maksuvelvollisuuksiin ja etuksiin, ja ne ovat luonteeltaan lähellä vahingonkorvausasioita. Hallintoprosessiin kuuluu tämän lisäksi erityyppisten hallinnollisten sanktioiden, kuten seuraamusmaksujen ja veronkorotusten käsittely. Mäenpää 2019, s.11. Hallinto-oikeuteen kuuluu myös virkamieslainsäädäntöön liittyviä korvausasioita, kuten esimerkiksi oikeus korvaukseen toistuvan määräaikaisen nimityksen takia sekä palkan takaisinperintä. Virkamieslaki (1994/750) 56 §; Viranhaltijalaki (2003/304) 56–57 §).

¹⁰² Koulun mukaan prosessuaalinen kvalifikaatio, eli kanteen muotoilu, on tuomioistuinikäytännössä keskeisessä roolissa toimivaltakysymyksiä ratkaistaessa. Koulou 2012, s.130. Ks. myös Ruotsin osalta Södergren 2009, s.414-415. Ruotsissa on kamppailtu samojen toimivaltaan liittyvien epäselvyyksien kanssa, ja monessa oikeustapauksessa kanteen muotoilu on ollut ratkaisevassa asiassa toimivaltakysymyksissä. Södergren kirjoittaa: ”Av en rad avgöranden framgår att forumprövningen skall göras med utgångspunkt i kändens egen rättsliga kvalificering av sitt anspråk – eller med andra ord kändens rättspåstående.”

¹⁰³ Näin ollen yksityisoikeudellisia riitoja ei voida käsitellä hallintoriita-asiana. Tällainen tilanne on käsillä viranomaisen ollessa osallisena vuokra tai työsuhdetta koskevassa sopimuksessa. Ks. Mäenpää 2019, s.567

¹⁰⁴ KM 2020:6, s.68.

Sydäntautitapauksessa (KHO 2002:21) kaupunki ei ollut järjestänyt yksityiselle erikoissairaanhoidon. KHO tulkitsi, että kunnalla oli erikoissairaanhoidon palvelujen tarjoajana julkisokeudellinen sopimus tai sitoumus hallinnonasiakkaan kanssa, ja sitoumukseen liittyvien vahinkoasioiden käsittely kuului hallintotuomioistuimelle.¹⁰⁵ Korkeimman oikeuden päivähoitopaikkatapauksessa (KKO 2001:93) tuomioistuin taas ei katsonut, että päivähoiton järjestämiseen olisi liittynyt vastaavaa julkisokeudellista sopimusta tai sitoumusta. Päivähoitopaikkatapaukseen soveltui näin ollen vahingonkorvauslain säännökset.¹⁰⁶

Toimivaltakysymyksiä käsiteltiin molemmissa ratkaisuisissa. Päivähoitopaikkatapauksessa (KKO 2001:93) erimieltä oleva oikeusneuvos Välimäki kiinnitti huomiota siihen, että päivähoitopaikkaa vailla oleva äiti olisi voinut saattaa asian käsiteltäväksi hallintoriitamenettelyyn, jolloin kunnan vastuuta olisi käsitelty eri perusteilla. Korkeimman hallinto-oikeuden sydäntautitapauksessa (KHO 2002:21) sen sijaan, julkisen palvelun tarjoajaa edustava kuntayhtymä vaati, että asia käsiteltäisiin yleisessä tuomioistuimessa. Kuntayhtymä otti toimivallan jakautumisen lähtökohdaksi sen, onko vaatimus luonteeltaan julkis- vai yksityisoikeudellinen ja tulkitsi, että kyse oli yksityisoikeudellisesta riita-asiasta, sillä vahingonkärsineen hakemuksessa viitataan laiminlyönteihin hänen terveydenhoidossaan.¹⁰⁷

Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain säätämisen jälkeen, toimivaltakysymyksiä liittyen yksityisen henkilöiden esittämiin korvausvaatimuksiin ei ole juurikaan käsitelty tuomioistuimissa. Tästä voisi ajatella, että lainmuutoksella on ratkaistu ja selvennetty oikeustilaa toimivaltakysymysten osalta. Kuitenkin lain esitöiden mukaan tarkoituksena ei ole ollut muuttaa vallitsevia käytäntöjä, eikä hallituksen esityksessä ole keskusteltu yleisen tuomioistuimen toimivallasta suhteessa hallintotuomioistuinten toimivaltaan. Uudemmassa oikeudenkäytännössä voidaan kuitenkin nostaa yksi KHO:n päätös, joka myös huomioitiin oikeusministeriön korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittämistä koskevassa mietinnössä.¹⁰⁸

Korkeimman oikeuden hallintoriitana käsitellyssä ratkaisussa KHO 2017:113, oli kyse otsikon mukaisesti julkisokeudellisesta saatavasta ja korvausvaatimuksen vanhentumisesta. Tapauksessa henkilö X vaati kaupunkia perusopetuslain 50 §:n (476/1983) nojalla korvaamaan hänelle psykoterapiakustannukset, jotka olivat seurausta vuonna 1994 koulussa sattuneesta tapaturmasta.

¹⁰⁵ Vastaavanlainen tulkinta voidaan esittää KHO:n ratkaisusta 2006:16, jossa oli niin ikään kyse yksityissairaanhoidon kustannusten korvaamisesta, kun kunta oli laiminlyönyt lakisääteisen velvollisuutensa järjestää hoitoa.

¹⁰⁶ Suviranta 2005, s.201.

¹⁰⁷ Kommentoimissa näitä oikeustapauksia, Hakalehto-Wainio ja Huhtanen eivät ole kuitenkaan ottaneet kantaa toimivaltaan liittyviin keskusteluihin. Olisi voinut kuvitella, että varsinkin Huhtanen olisi kiinnittänyt oikeustapauskommentissaan enemmän huomiota toimivaltakysymykseen, sillä KHO:n tapaus julkaistiin KKO:n tapauksen jälkeen.

¹⁰⁸ KM 2020:6, s. 23.

Tapaturman yhteydessä saatu hermovamma paheni vuonna 2001, ja X joutui hakeutumaan psykoterapiaan. X:n koulutapaturman vahinkohetkellä voimassa olleen peruskoululain 50 §:n 1 momentin mukaan koulussa ja koulumatkalla oppilaalle sattuneen tapaturman hoito on oppilaalle maksuton. Tapauksessa tuomioistuin pohti, olivatko vaaditut psykoterapiakustannukset peruskoululain (476/1983) 50 §:n 1 momentissa tarkoitettuja koulutapaturman hoidon välttämättömiä menoja ja oliko korvausvaatimus vanhentunut.

Oikeusministeriön korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittämistä koskevassa mietinnössä huomautetaan, että tapaus olisi voitu käsitellä yleisessä tuomioistuimessa, jos vahinkoa kärsinyt olisi ottanut korvauskanteensa perustaksi sen, että koulutapaturma johtui koulun henkilökuntaan kuuluvan huolimattomuudesta.¹⁰⁹ Näin meneteltiin KKO:n ratkaisussa 1994:1, jossa liikuntatunnilla silmävamman saanut oppilas, vaati korvausta sillä perusteella, että pallopelin valvoja oli vahingonkorvauslain mukaisen tuottamuksen perusteella vastuussa vahingosta. Tapausparista tulee selvästi esille, että tapa millä vahinkoa kärsinyt muotoilee kanteensa vaikuttaa oleellisesti siihen, missä tuomioistuinprosessissa asia voidaan käsitellä.

Tapauksessa KHO 2017:113 korkein hallinto-oikeus tai asian osalliset eivät kiinnittäneet huomiota tuomioistuimen toimivaltaan liittyviin kysymyksiin. Ratkaisussa KHO joutui kuitenkin pohtimaan peruskoululain 50 §:ään perustuvien saatavien oikeudellista luonnetta, ja totesi, että ”vaikka peruskoululain 50 §:n mukainen korvausvelvollisuus on julkisoikeudellinen eikä kysymys ole tuottamusperusteisesta vastuusta, kunnan ja vammautuneen oppilaan oikeussuhteen voidaan katsoa olevan verrattavissa muihin vahingonkorvausvastuun perustaviin oikeussuhteisiin”.

KHO tulkitsi, että korvausvaatimuksen käsittely kuului hallintotuomioistuimeen sen julkisoikeudellisen luonteensa vuoksi. Asiassa ei myöskään ollut kyse tuottamuksen arvioinnista, vaan kyse oli julkisoikeudelliseen saatavaan liittyvästä riidasta. Tuomioistuin on tästä huolimatta mieltänyt vahinkoa kärsineen ja kunnan välisen oikeussuhteen enemmän deliktisuhteeksi kuin perinteiseksi hallinto-oikeudelliseksi suhteeksi. Tämä kuvastaa hyvin edellä tehtyä havaintoa, että julkisia palveluja järjestäessä, oikeussuhteiden määrittäminen ei ole aina selkeää, ja suhde muistuttaa usein tasavertaista sopimussuhdetta. Yhteenvetona oikeuskäytännöstä voidaan todeta, että käytännössä on haastavaa arvioida, vaaditaanko kanteessa, että viranomainen täyttää lakisääteisen velvollisuutensa tai julkisoikeudellisesta sitoumuksesta johtuvaa vahingonkorvausta, vai onko kyse julkishallinnon toiminnan vahingonkorvauslain mukaisesta huolimattomuuden arvioinnista.

¹⁰⁹ Ibid.

Mäkinen ja Luoto ovat tutkineet hallintosopimuksia tilanteissa, joissa kunnat ja kaupungit ovat järjestäneet julkisia palveluja, koska tuomioistuinten toimivallan jakautuminen kunnan ja palvelun tarjoajan välisissä vahinkoasioissa on ajoittain erittäin epäselvää ja tilanne on asianosaisten oikeusturvan kannalta epätydyttävä.¹¹⁰ Ostopalvelusopimuksissa hallintoriitahakemuksen kirjoittajalta vaaditaan ”asianajollisia taitoja”, sillä hakemuksen muotoilu (kanteen luonne) vaikuttaa oleellisesti siihen, missä prosessilinjassa asia käsitellään.¹¹¹

Yksityisen hallinnon asiakkaan tai hallintosopimuksen osapuolena olevan yrityksen oikeusturvan kannalta ei voida pitää tyydyttävänä, että valittavaan tuomioistuinlinjaan vaikuttaa se, miten vaatimus muotoillaan. Oikeusturvanäkökulmille tulisi antaa enemmän merkitystä, ja oikeusturvanäkökulmat tulisi ottaa lähtökohdaksi, kun keskustellaan julkisen vallan käyttäjän suhteesta hallinnon asiakkaaseen. Jotta oikeusturva voisi toteutua tehokkaasti, ei sen toteutumiseksi voida asettaa kohtuuttomia vaatimuksia, ja yksityisen on voitava vaivattomasti saattaa julkisen vallan käyttäjän toiminta arvioitavaksi. Vaatimuksen muotoilun ei toisin sanoen pitäisi vaikuttaa oikean tuomioistuinlinjan määräytymiseen, vaan oikean tuomioistuinlinjan tulisi perustua muihin seikkoihin, ja lopputuloksen tulisi olla yksityisen oikeusturvan kannalta edullinen.

3.2.2 Hallintosopimuksia koskevat riidat ja toimivallan jakautuminen eri tuomioistuinlinjoille

Lähtökohtana on, että sopimusperusteiseen vastuuseen liittyvät riidat ratkaistaan yleisessä tuomioistuimessa, vaikka sopimuksen toisena osapuolena olisi julkisyhteisö. Kun kyse on viranomaisen toimivaltaan kuuluvasta sopimuksesta, jossa on sovittu julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai jos sopimus liittyy julkisen vallan käyttöön, kyse on kuitenkin hallintolain 3 §:n 1 momentin tarkoittamasta hallintosopimuksesta. Hallintoprosessilain 20 § (ja sitä edeltäneen hallintolainkäyttölain 69 §) mukaan hallinto-oikeus käsittelee hallintoriita-asiana riidan, joka koskee *hallintosopimusta*. Vahingonkorvauslain 1 luvun 1 §:n mukaan vahingonkorvauslakia ei, ellei siinä tai muussa laissa toisin säädetä, sovelleta sopimukseen perustuvaan tai muussa laissa säädettyyn korvausvastuuseen.

Hallintosopimukset on erotettu muista sopimuksista, sillä niihin liittyy voimakas julkisoikeudellinen elementti. Käytännössä sen arvioiminen, onko kyse hallintosopimuksesta vai jostain muusta sopimuksesta, on osoittautunut vaikeaksi.

¹¹⁰ Kuntien ja kaupunkien järjestäessä hallintosopimuksilla julkisia palveluja, näitä sopimusmuotoja kutsutaan ostopalvelusopimuksiksi. Mäkinen – Luoto 2012, s.1168.

¹¹¹ Mäkinen – Luoto 2012, s.1186.

Tapauksessa KKO 2008:36 kuntayhtymä ja osakeyhtiö olivat sopineet, että osakeyhtiö järjestää ammattikorkeakouluopetusta omistamassaan kauppaoppilaitoksessa. Sopimusta käsiteltiin hallintosopimuksena.¹¹² Uuden ammattikorkeakoululain voimaan tullessa (1.8.2003) opetusministeriö ilmoitti sopimuksen osapuolille, ettei laki sallinut osakeyhtiön järjestämää opetusta ammattikorkeakoulun sopimusoppilaitoksena. Osakeyhtiö vaati ensimmäisessä kanteessaan vahvistettavaksi, ettei lainmuutos ollut vaikuttanut sopimuksen sisältöön tai pätevyyteen ja että sopimus on edelleen sitova ja voimassa. Toisessa kanteessaan osakeyhtiö vaati korvausta kuntayhtymältä sen perusteella, että kuntayhtymä oli rikkonut sopimusvelvoitettaan päättämällä sopimuksen ilman perustetta. Osakeyhtiölle aiheutui tästä varallisuusvahinkoa ja brändin arvon menetystä.

Vastaavanlaisesta asiasta oli kyse myös korkeimman tuomioistuimen ratkaisussa KKO 2016:8, jossa kunta ja kiinteistönomistaja olivat maankäyttösopimuksessa sopineet muun muassa maanomistajalle maksettavasta maankäyttömaksusta. Kiinteistönomistaja vaati kanteessaan vahvistettavaksi, että sopimus on pätemätön, puretaan tai sen sisältöä muutetaan. Kanteessa vaadittiin myös, että kiinteistönomistajan kunnalle antama vakuus palautetaan ja kaupanvahvistuksesta peritty maksu korvataan. Käräjä- ja hallinto-oikeudessa tuomioistuimet katsoivat, ettei yleisten tuomioistuinten toimivalta ylettynyt käsittelemään jäljempää korvausvaatimusta, ja näiden vaatimusten osalta käsittelyn olisi pitänyt tapahtua hallintotuomioistuimissa. Korkeimman oikeuden mukaan kaikki vaatimukset voitiin kuitenkin käsitellä yleisessä tuomioistuimessa, sillä eri vaatimusten käsittelyn hajauttaminen eri tuomioistuinlinjoille olisi ollut ongelmallista ja asianomistajille kallista. Korkein oikeus myös huomautti, se voi riita-asian ratkaisemiseksi ottaa kantaa myös hallinto-oikeudellisessa laeissa säädettyihin seikkoihin.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2017:84, varustamoyhtiöiden valtiota vastaan esitetystä väylämaksuja koskevassa kanteessa, esitettiin ensisijainen vaatimus perusteettoman edun palautuksesta. Varustamoyhtiöt esittivät kanteessaan toissijaisesti, että valtio oli vahingonkorvausvastuussa samaan rahasummaan liittyen, sillä perusteella, että valtio oli perinyt liian korkeita väylämaksuja. Vaatimuksen esittäneet varustamoyhtiöt ollettivat, että sekä perusteettoman edun palautus että vahingonkorvausvaatimus olivat sellaisia oikeussuojakeinoja, joiden kautta oikeustila olisi saatu korjattua. Tapauksessa oli oikeudellisesti kyse saatavien vanhentumisesta, mutta asiassa ratkaistiin myös toimivaltaan liittyvä kysymys. Tuomioistuin totesi, ettei sen toimivaltaan kuulunut ensisijaisen vaatimuksen (perusteettoman edun) käsittely, sillä kyse oli julkisokeudellisesta vaatimuksesta. Vahingonkorvauskanteen käsittely puolestaan kuului yleisen tuomioistuimen toimivaltaan, ja saman vaatimuksen käsittely jakautui tällä tavoin taas kahdelle eri tuomioistuinlinjalle. Voidaan pohtia, olisiko vaatimus perusteettoman edun palautuksesta hallintoprosessissa voinut päätyä eri tavalla kuin tässä tapauksessa.

Tapauksessa KKO 2008:36 korkein oikeus lausui, että hallintosopimuksen oikeudettomaan päättämiseen perustuva vahvistuskanne tuli käsitellä hallintoprosessissa, sillä kyse oli sopimuksen tulkinnasta, sekä sen sisällön ja voimassaolon vahvistamisesta. Kuitenkin samaan asiaan liittyvä vahingonkorvauskanne oli käsiteltävä siviiliprosessissa, sillä kanne sisälsi vaatimuksia, joita ei ollut määritelty sopimuksessa, jolloin vaatimusten arviointiin tuli

¹¹² Korkein oikeus on kuitenkin ratkaisussa KKO 2013:19 käsitellyt hyvin samantyyppistä sopimusta koskevaa riitaa, ilman että sitä olisi käsitelty hallintosopimuksena. Käsittelyssä oli tuolloin kaupungin ja osakeyhtiön välinen ostopalvelusopimus tähytystutkimusten suorittamisesta kaupungin terveyskeskuksessa. Yhtiö vaati vahingonkorvausta sopimuksen irtisanomisaikana aiheutuneista tulojen menetyksistä. KKO katsoi, ettei sopimuksella ollut sovittu sellaisesta toiminnasta, jota voitiin pitää julkisen vallan käyttönä eikä sopimuksen kohteena ollut julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Näin ollen sopimusta koskevien riitojen osalta oikeana oikeuspaikkana oli pidettävä yleistä tuomioistuinta.

tuomioistuimen mukaan soveltaa yksityisoikeudellisia periaatteita.¹¹³ Tuomioistuin kuitenkin totesi, ettei laissa ole rajattu hallinto-oikeuden ratkaisovaltaa niiden tutkiessa hallintosopimukseen liittyviä riitoja. Oikeusneuvos Välimäen äänestyslausunnossa huomautettiin, että molemmat osakeyhtiön kanteet ovat hallintosopimusta koskevia riitoja, jotka tulisi käsitellä hallintoriitamenettelyssä. Näkemystä perusteltiin sillä, että lain mukaan hallintosopimuksia koskevat riidat kuuluvat hallintotuomioistuimille, ja koska hallintotuomioistuimen toimivaltaa ei millään tavalla ole laissa rajattu, tulisi normaalien laintulkintanormien mukaisesti kaikki hallintosopimuksia koskevat riidat käsitellä hallintoprosessissa. Mäkinen ja Luoto ovat samaa mieltä, ja toteavat, että ”vaikka laissa ei ole rajoitettu niiden hallintosopimuksesta johtuvien riitojen piiriä, jotka kuuluvat hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, korkein oikeus on sen tehnyt”.¹¹⁴

Välimäen äänestyslausunnon mukaan tulkinta, jonka mukaan hallintosopimuksia koskevia riitoja voitaisiin käsitellä siviiliprosessissa, ei saa tukea lainvalmisteluaineistosta. Hallituksen esityksessä todetaan, että hallintosopimuksia koskevat riidat tulisi käsitellä hallintotuomioistuimissa sopimusten hallinto-oikeudellisen luonteen vuoksi.¹¹⁵ Keskeistä hallintosopimuksissa on siten Välimäen mukaan sopimusten tarkoitus julkisten hallintotehtävien järjestämiseksi, mistä syystä hallintosopimuksia koskevissa riidoissakin keskeisimpänä on sopimuksien julkis- ja hallinto-oikeudellista arviointia edellyttävä perusta eikä se, miten riidan osalliset esittävät ja muotoilevat korvauskanteensa. Välimäki toteaa, että ratkaisussa KKO 2008:36 sekä vahvistus- että vahingonkorvauskanteiden ratkaisu perustuu keskeisesti siihen, miten ja millaisin ehdoin hallintosopimuksen mukaista opetusta on lain mukaan voitu järjestää sopimuskoulutuksena, jolloin vaatimusten ratkaiseminen perustuu selvästi julkis- ja hallinto-oikeudelliseen arviointiin.

Toimivaltakysymyksiä on pohdittu myös erityisesti maankäyttösopimusten sekä talous- ja velkaneuvontapalveluihin liittyvien sopimusten yhteydessä. KKO:n ratkaisussa KKO 2016:8 oli arvioitavana, kummassa tuomioistuinlinjassa kunnan ja kiinteistönomistajan välistä maankäyttösopimusta koskevat riidat oli käsiteltävä. Tuomioistuin analysoi kannevaatimusta, ja vaatimusten kohdistuessa sopimuksen voimassaoloon sekä sovitteluun, asia kuului tuomioistuimen mukaan ratkaista yleisessä tuomioistuimessa. KHO:n ratkaisussa KHO 2016:52 KHO katsoi vastaavasti, että korvauskanteessa esitetyt maankäyttösopimusta koskevat vaatimukset eivät olleet sellaisia, että niiden käsittely olisi kuulunut hallintotuomioistuimelle käsiteltäväksi, ja tuomioistuin jätti näin ollen vaatimuksen tutkimatta. Ratkaisuun päädyttiin siitä

¹¹³ Tuomioistuin viittasi perusteluissaan aikaisempaan oikeuskäytäntöön, ja tuli siihen tulokseen, ettei oikeuskäytäntö tue näkemystä, jonka mukaan sopimusehtoihin liittymättömiä yksityisoikeudellisia vahingonkorvausvaatimuksia tulisi käsitellä hallintotuomioistuimissa. Oikeuskirjallisuudessa ratkaisua on kuitenkin tulkittu niin, että tuomioistuin on oikeushistoriallisiin argumentteihin vedoten tulkinnut säännöstä supistavasti. Välimäki on tulkinnut samaa oikeustapausaineistoa, ja päätenyt täysin vastakkaiseen tulokseen, jonka vuoksi enemmistön argumentointia tapauksessa voidaan kritisoida. Katso Mäkinen – Luoto 2012, s. 1185.

¹¹⁴ Mäkinen – Luoto 2012, s. 1185.

¹¹⁵ HE 72/2002 vp s. 119.

huolimatta, että maankäyttösopimusta oli tuomioistuimen mukaan pidettävänä hallintosopimuksena.

KHO:n ratkaisussa KHO 22.5.2018/2399 (lyhyt ratkaisuseloste) tuomioistuin käsitteli kaupungin ja aluehallintoviraston välistä toimeksiantosopimusta, jossa oli sovittu talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä. Kanteessa aluehallintovirasto esitti kaupungille vaatimuksen korvausten takaisinperinnästä. Tuomioistuimen mukaan talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaan tällaisia sopimuksia koskevat riidat tulee käsitellä hallintoriitamenettelyssä, eikä aluehallintovirastolla ollut toimivaltaa antaa muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä korvauksen takaisinperinnästä. Näin ollen, mikäli aluehallintovirasto katsoo takaisinperinnän edellytysten täyttyneen, täytyy asia ratkaista hallintoriitamenettelyssä. KKO päätyi ratkaisussaan KKO 2019:1 kuitenkin vastakkaiseen lopputulemaan. Tapauksessa valtion ja kaupungin välille oli laadittu talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämistä koskeva toimeksiantosopimus, ja yhtiö vaati kaupungilta korvausta vahingoista, jotka aiheutuivat, kun toimeksiantosopimus purettiin. Korkein oikeus katsoi olevansa toimivaltainen tuomioistuin tutkimaan vahingonkorvauskanteen, siitä huolimatta, että yllä mainitun lainkohdan mukaan asia olisi tullut käsitellä hallintoriitana.

Keskustelua toimivallan jakautumisesta hallintosopimukseen liittyvien riita-asioiden osalta on aikaisemmin käyty lähinnä yksityisoikeuden edustajien puolesta, ja julkisoikeutta puolta edustavat puheenvuorot ovat jääneet taka-alalle. Tähän vaikuttaa se, että usein toimivaltaan liittyviä kysymyksiä on käsitelty yleisissä tuomioistuimissa, eikä hallintotuomioistuimille ole annettu juurikaan mahdollisuuksia ottaa kantaa keskusteluun. Mäkinen ja Luoto ovat myös sitä mieltä, ettei hallintotuomioistuimille ole annettu tilaisuutta osallistua keskusteluun siitä, ovatko ostopalvelusopimukset hallintosopimuksia. Keskustelu on myös rajoittunut eri oikeudenalojen sisälle, eikä eri oikeudenalojen välistä keskustelua ole päässyt juurikaan syntymään.¹¹⁶

Yksityisoikeuden edustajat katsovat, että yleinen tuomioistuin on oikea foorumi hallintosopimuksia koskevien vahinkoriitojen käsitelylle.¹¹⁷ Niissä tapauksissa missä hallintotuomioistuin on saanut tilaisuuden käsitellä toimivaltakysymyksiä, ne ovat kuitenkin monissa tapauksissa nähneet toimivaltansa ja ratkaisuvaltansa laajemmaksi kuin yleisissä tuomioistuimissa (esim. yllä käsitelty KHO 2001:21, KHO 2017: 113 ja varsinkin myöhemmin käsiteltävä KHO 2012:104). Mäkinen ja Luoto ovat myös sitä mieltä, että hallintosopimusten osapuolten oikeussuhde perustuu julkisoikeudellisten ”substanssilakien” tasovaatimukseen, perusoikeuksiin ja julkisen vallan vastuuseen näiden oikeuksien turvaamiseksi, jonka vuoksi he epäilevät vahvasti, että yleinen tuomioistuin olisi pätevin hallintosopimuksia koskevien vahinkoriitojen käsittelemiseen. He myös korostavat, että ostopalvelusopimus on nykyisin ymmärretty liittyvän ainoastaan kunnan ja palveluntarjoajan väliseen suhteeseen, siitä huolimatta, että se tosiasiaa se vaikuttaa ja muotoilee myös kunnan ja palvelun käyttäjän

¹¹⁶ Mäkinen – Luoto 2012, s. 1185.

¹¹⁷ Koulu 2012, s. 340.

suhdetta. Yksittäisen hallintoasiakkaan, tässä tapauksessa palvelun saajan, näkökulma ei ole ollut juurikaan edustettuna käydyissä keskusteluissa.¹¹⁸

Julkisen palvelun tarjoajan ja palvelun käyttäjän suhde kietoutuu tutkielmassa käydyn tarkastelun perusteella yhteen hallintosopimusten osapuolten välisten oikeussuhteeseen. Vastaavasti eri osapuolten väliset riidat ovat luonteeltaan ja sisällöltään samanlaisia, ja riitoihin liittyvä oikeudellinen keskustelu on päällekkäistä. Päällekkäisyyksien voidaan katsoa osittain johtuvan siitä, että julkisen palvelun tarjoajan (kunnan tai hallintosopimuksen perusteella toimivan yrityksen) ja palvelun käyttäjän väline suhde sisältää samantyyppisiä sopimusoikeudellisia elementtejä, ja molemmissa oikeussuhteissa luontoissuoritus on keskiössä.

Luvussa läpikäydyn oikeuskäytännön perusteella on selvää, että epäselvyydet oikeasta tuomioistuimesta ja tuomioistuinten ratkaisuvallasta eivät rajoitu pelkästään julkisten palveluiden tarjoamiseen, vaan niitä liittyy laajalti kaikkiin yksityisen ja julkisen välisiin vahinko- ja korvausasioihin. Koska vahinkoriitoihin liittyy laajalti epäselvyyksiä oikean tuomioistuimen suhteen, tulisi eri vahinkoriitoihin liittyvää sääntelyä kehittää yhdessä eikä erikseen, ja toimivallan jakautumista koskevan sääntelyn tulisi olla yhtenäistä. Julkisen palvelun loppukäyttäjän ja palvelun tarjoajan välisissä riidoissa toimivallan tulisi toisin sanoen määräytyä samoin perustein, kuin hallintosopimusten osapuolten välisissä riidoissa.

3.3 Ehdotus uudesta asiakkaansuojalaista

Yksityisen henkilön oikeusasema eroaa olennaisesti riippuen siitä, asioiko hän elinkeinoharjoittajan vai julkisen palvelun järjestäjän kanssa, vaikka palvelu olisi sisällöllisesti täysin samanlaista. Elinkeinoharjoittajan asiakkaalleen tarjoamiin palveluihin sovelletaan kuluttajansuojalakeja ja palvelusopimukseen sovelletaan sopimus- ja kuluttajaoikeuden yleisiä periaatteita. Julkisyhteisön järjestäessä palveluita kansalaisille, sovelletaan palveluihin puolestaan kyseiseen palveluun liittyvää erikoislainsäädäntöä, hallintolakeja sekä muuta julkisoikeudellista lainsäädäntöä. Siitä huolimatta, että oikeussuhteet palvelun käyttäjän ja tuottajan välillä ovat sisällöllisesti erittäin samanlaisia, on yksityisen oikeussuoja heikompi silloin, kun palveluntarjoaja on julkisyhteisö. Ruotsissa on kamppailtu pitkään samojen ongelmien kanssa kuin Suomessa, ja kuluttajansuojaa koskevien lakien soveltamisalaa ehdotettiin laajennettavaksi koskemaan myös julkisia palveluja.¹¹⁹ Ruotsissa yksityisen asemaa koskeva

¹¹⁸ Mäkinen – Luoto 2012, s. 1186.

¹¹⁹ Bertil Bengtssononin laatiman selvityksen (Bör konsumenttjänstlagen utvidgas, en diskussionspromemoria, DS 2008:55) perusteella laaditussa mietinnössä (Bör konsumenttjänstlagen utvidgas, en promemoria. DS 2009:13), kuluttajansuojaa koskevien lakien soveltamisalan laajentamista perusteltiin sekä palveluntarjoajien että asiakkaiden yhdenvertaisuudella.

oikeustila oli epäselvää ja aukollista, ja asiakassuhteiden yhtenäistämisen nähtiin tarjoavan ongelmiin ratkaisuja. Lakiuudistus kaatui vuonna 2011, kun Ruotsin parlamentti totesi, että julkisia palveluita tarjottaessa lainsäädännön kehittämisen tulisi kohdistua sektorikohtaiseen lainsäädäntöön (esimerkiksi koulu- tai terveydenhuoltolainsäädäntöön).

Siitä huolimatta, että julkisia palveluita koskevan lainsäädännön kehittäminen kuluttajansuojaa koskevan säädännön yhteydessä ei edennyt Ruotsissa, ei tämä ole estänyt Suomea kartoittamasta vastaavanlaisia ratkaisuja vastaaviin ongelmiin. Sanna Marinin hallinto-ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi kuluttajansuojan ajantasaistaminen palveluiden osalta, ja oikeusministeriön 2020 julkaisemassa työryhmän mietinnössä, ehdotetaan kuluttajansuojalain uudistamisen yhteydessä laadittavaksi uusi asiakkaansuojalaki.¹²⁰ Uudessa laissa säädettäisiin asiakkaan oikeuksista, kun julkishallinnon järjestämissä palveluissa esiintyy virhetilanteita. Uuden lain tarkoituksena olisi vahvistaa palvelunkäyttäjän asemaa, poistamalla ”perusteettomat erot asiakkaan asemassa verrattuna kuluttajan asemaan vastaavissa palveluissa.”¹²¹

Julkisen palvelun käyttäjän heikkoon asemaan on useita syitä, mutta ne pohjautuvat mietinnön mukaan pääosin siihen, ettei yksityisen ja julkishallinnon välillä ole samanlaista sopimussuhdetta kuin asiakkaan ja elinkeinoharjoittajan välillä. Tilanteessa, jossa virheellisestä palvelusta aiheutuu palvelun käyttäjälle varallisuusvahinkoa, vahinkoa kärsinyt on oikeutettu korvaukseen, jos vahinko on aiheutettu julkista valtaa käytettäessä. Muissa tapauksissa korvauksen saaminen edellyttää erityisen painavaa syytä.¹²² Sopimussuhteissa varallisuusvahingon korvattavuus on puolestaan asetettu lähtökohdaksi. Toinen sopimussuhteen puuttumisesta aiheutuva epäkohta liittyy näyttötaakan jakautumiseen, sillä elinkeinoharjoittajan aiheuttaessa vahinkoa asiakkaallensa näyttötaakka on palvelun tarjoajalla, mutta palvelun tarjoajan ollessa julkisyhteisö, näyttötaakka on palvelun asiakkaalla. Uuteen asiakkaansuojalakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset varallisuusvahingon korvattavuudesta ilman lisävaatimuksia, sekä näyttötaakan siirtämisestä julkisyhteisölle.

Mietinnössä korostetaan lisäksi sitä, että julkishallinnon järjestämän henkilöpalvelun asiakas joutuu maksamaan palvelustaan täyden hinnan, vaikka palvelussa olisi virhe. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen osalta asiakas joutuu maksamaan täyden asiakasmaksun myös uuden virheen oikaisemiseksi tarpeellisesta palvelusta. Mietinnössä ehdotetaan, että asiakas voisi saada virheen oikaisuun liittyvät palvelut maksutta, ja jos oikaisu ei

¹²⁰ Laki asiakkaansuojasta julkisyhteisön järjestämissä sekä muun kuin elinkeinoharjoittajan tarjoamissa eräissä henkilöön kohdistuvissa palveluissa. Valtioneuvoston julkaisu 2019:31, s.88 ja KM 2020:3.

¹²¹ OM 2020:3, s.46.

¹²² Ks. tarkemmin luku 2.1.3.

ole mahdollinen, olisi asiakas oikeutettu virhettä vastaavaan asiakasmaksun alennukseen.¹²³ Ehdotetut toimenpiteet johtaisivat toteutuessaan julkisyhteisön järjestämien palveluiden asiakkaiden oikeussuojan paranemiseen.

Mietinnössä asiakkaan suhdetta julkisen palvelun tarjoajaan ei mielletä sopimussuhteeksi vaan hallintosuhteeksi, mutta samalla korostetaan sitä, että asiakkaan suhde palvelun tarjoajaan on samanlainen riippumatta siitä, kuka palvelun järjestäjä on. Edellä luvussa 3.1.3 on perusteltu näkemystä, että asiakkaan suhdetta julkisen palvelun tarjoajaan voidaan pitää sopimussuhteena. Oikeustoimilain näkökulmasta julkisen ja yksityisen välinen suhde voidaan konstruoida konkludenttiseksi sopimukseksi. Ståhlbergin ja Karhun mukaan palvelun suorittamiseen liittyvien huolellisuusnormien rikkominen kuuluu selvästi sopimusvastuun piiriin.¹²⁴

Vaikka nykyisessä kuluttajansuojalaissa ei suoraan säännellä kuluttajan ja elinkeinoharjoittajan välistä sopimussuhdetta, sovelletaan kuitenkin KSL 8 luvun säännöksiä tähän sopimussuhteeseen. Perusteltua on kysyä, olisiko järkevämpää kokonaan uuden lain säätämisen sijasta muokata kuluttajansuojalakia koskemaan myös kuluttajan ja palvelun tarjoajan välisiä sopimussuhteita riippumatta siitä, kuka palvelun järjestää. Muistiossa ei ole lainkaan käsitelty sitä, miten laki vaikuttaisi vahingonkorvauslain julkisyhteisön korvausvastuuta koskevien säädösten uudistamiseen. Jotta asiakkaansuojalaki voisi toteutua, vaatisi se laajempaa keskustelua sopimussuhteista, ja erityisesti vahingonkorvausoikeudellisten kysymysten syvällisempää pohdintaa. Ihmis- ja perusoikeusnäkökulma puuttuu myös kokonaan mietinnöstä, vaikka ehdotettu laki merkittävästi koskee yksityisen oikeussuojaa ja oikeussuojan tehokasta toteutumista.

Laki soveltuisi mietinnön mukaan julkisyhteisön järjestämiin henkilöön kohdistuviin palveluihin, jos palvelu järjestetään nimenomaisen lainsäädännön perusteella tai kunnan yleistoimivallan perusteella. Lain soveltamisala olisi näin ollen laaja, sillä se soveltuisi kuntien, kuntayhtymien, valtion, kelan, yliopistojen (ja ammattikorkeakoulujen) järjestämiin palveluihin. Lisäksi lakia sovellettaisiin myös muiden tahojen järjestämiin palveluihin, jos järjestäminen edellyttää lupaa tai viranomaiselle tehtävää ilmoitusta. Lista soveltamisalaan kuuluvista palveluista (esimerkiksi

¹²³ OM 2020:3, s.64–67.

¹²⁴ Ståhlberg-Karhu 2013, s.131. Oikeusministeriön mietinnössä on annettu käytännön esimerkki nykyisestä oikeustilasta: Jos päiväkodissa oleva lapsi loukkaantuu päiväkodin pihalla leikkiessään, on mietinnön mukaan näyttötaakka siitä, että vahinko on seurausta päiväkodin valvonnan laiminlyönnistä, tällä hetkellä lapsella tai lapsen vanhemmalta, sillä kyse ei ole sopimusvastuun piiriin kuuluvasta tilanteesta, vaan asiaa sovelletaan vahingonkorvauslakia. Vahingonkorvauslain mukaisessa vastuussa lähtökohtana on, että korvausta hakevalla on näyttötaakka. Mikäli päiväkodin tuottamuksen arviointi olisi tuomioistuimen arvioitavana, on vaikea uskoa, että näyttötaakkaa tulkittaisiin samalla lailla kuin oikeusministeriö sen tulkitsee. Todennäköisempää olisi, että päiväkodin ja lapsen välillä nähtäisiin olevan sopimus, tai asiaan soveltuisi suoraan vahingonkorvausoikeudessa vakiintunut palvelun tarjoajan korostunut huolellisuusvelvollisuus, jolloin näyttötaakka olisi päiväkodilla.

sosiaali-, terveys-, varhaiskasvatus- ja koulutuspalvelut) lisättäisiin kuluttajansuojalain uuteen 9 a lukuun.

Lakia ei kuitenkaan sovellettaisi julkisen vallan käyttöön. Tätä on mietinnössä perusteltu sillä, ettei sopimusoikeudellisia säännöksiä ja periaatteita voida soveltaa viranomaistoimintaan, jota pidetään julkisen vallan käyttämisenä, sillä julkisen vallan käyttöön liittyy omia erityispiirteitä ja oikeussuojakeinoja. Näin ollen lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi palveluiden myöntämistä ja saatavuutta koskevat ”ongelmat”, kuten esimerkiksi palvelun myöntämistä tai epäämistä nimenomaisesti koskevat hallintopäätökset sekä muut päätökset, joista ei anneta varsinaista hallintopäätöstä. Mietinnössä todetaan, ettei käsitteelle julkisen vallan käyttö ole selkeää määritelmää, ja käsitteen sisältö kehittyä jatkuvasti, jonka vuoksi asiakkaansuojalaissa ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä määrittelemään käsitteen sisältöä.¹²⁵ Kun kyse on palvelukokonaisuudesta, johon kuuluu julkisen vallan käyttöä, on mietinnössä ehdotettu, että asiakkaansuojalaki soveltuisi palveluun siltä osin, kun kyse ei ole julkisen vallan käytöstä.

On selvää, ettei kaikkiin julkisiin palveluihin välttämättä liity julkisen vallan käyttöä. Toisaalta julkisiin palveluihin voi sisältyä selvästi julkisen vallan käyttöä, kuten esimerkiksi päätettäessä sijaishuollosta lastensuojelulain (417/2007) mukaisesti. Oikeusministeriön mietinnössä todetaan, että sijaishuollosta päättäminen on julkisen vallan käyttöä, mutta hoidon antamiseen ei liity julkisen vallan käyttöä. Mietinnössä esitetyssä esimerkkitilanteessa käsitteen tulkinta ei luultavasti aiheuttaisi tulkintaongelmia, mutta esimerkki kuvastaa hyvin sitä, että käsitteen tulkinta on keskeisessä roolissa lain soveltamisen kannalta. Oikeusministeriön ehdotusta uudesta asiakkaansuojalaista voidaan kritisoida siitä, että sen soveltamisala on sidottu hyvin tulkinnanvaraisen käsitteen varaan. Oikeusministeriö on omaksunut suppean tulkinnan käsitteen sisällöstä, jossa julkisen vallan käyttö nähdään hallintopäätösten tekemisenä. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta katsottuna, olisi perusteltua omaksua laajempi käsitys julkisen vallan käytöstä ja samalla huomioida julkishallinnon laajentunut tehtäväkuvaus.¹²⁶

Opetus- ja kulttuuriministeriö on mietinnön lausuntokierroksella antanut eriävää mielipidettä koskevan lausunnon, jossa korostetaan, että julkisyhteisön ja asiakkaan välinen oikeussuhde on aina perusluonteeltaan hallinto-oikeudellinen. Aina kun julkishallinto tarjoaa tai järjestää julkisia palveluita, on toimintaa lausunnon mukaan luonnehdittava julkiseksi hallintotehtäväksi. Julkisiin hallintotehtäviin liittyy ministeriön mukaan aina julkisen vallan käyttöä, ja esimerkiksi julkiset varhaiskasvatus- ja koulutuspalvelut toteuttavan perustuslaissa säädettyjen oikeuksien

¹²⁵ Tiedossa ei kuitenkaan ole muita lakeja, joiden soveltavuus olisi näin voimakkaasti sidottu kyseisen käsitteen tulkintaan. Voidaan kysyä, tulisiko lainsäätäjän viimeistään nyt, ottaa kantaa käsitteen sisältöön ja tulkintaan.

¹²⁶ Ks. luku 2.1.3.

toteuttamista. Lausunnon mukaan yksityisen oikeussuojaa ei voida vahvistaa soveltamalla oikeussuhteeseen kuluttajaoikeudellisia periaatteita, ja palvelun asiakkaan oikeussuojaa tulisi sen sijaan kehittää yhdessä kasvatusta ja koulutusta koskevan lainsäädännön kanssa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemystä, ettei oikeussuhteeseen voida soveltaa kuluttajaoikeudellisia periaatteita, on vaikea pitää perusteltuna, sillä oikeussuhteeseen sovelletaan jo tällä hetkellä kuluttajaoikeudellisia periaatteita. Julkisen ja yksityisen rajan hämärtyessä ja ihmis- ja perusoikeuksien lisääntyvän merkityksen seurauksena, voi olla vaikea määritellä rajaa kuluttajaoikeudellisen periaatteen ja vahingonkorvaus- tai hallinto-oikeudellisen periaatteen välillä. Ministeriön huomautus siitä, että julkisten palveluiden tuottamiseen kuuluu aina jossain määrin julkisen vallan käyttöä, on aiheellinen, eikä oikeussuhteen erityistä luonnetta voida kokonaan sivuuttaa.

Palvelun virhetilanteista ja asiakasmaksujen kompensatiosta säätäminen ei ole opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan ole tarpeellista. Ministeriön mukaan nykyiset ongelmat voitaisiin ratkaista valvontajärjestelmän ja kuntien sopimusosaamisen kehittämällä sekä lisäämällä asiakkaiden tietoa käytettävissä olevista oikeusturvakeinoista. Vastaavasti ministeriö lausuu, ettei vahingonkorvauslain ulkopuolista julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevaa sääntelyä tulisi uudistaa asiakkaansuojalailla, vaan osana vahingonkorvauslain uudistamista.¹²⁷

Miten uusi asiakkaansuojalaki vaikuttaisi keskusteluun tuomioistuinten toimivallasta vahinkoasioiden osalta? Uuden lain myötä, yleisen tuomioistuimen toimivalta vahvistuisi, sillä useimmat julkisiin palveluihin liittyvät vahinkoasiat käsiteltäisiin yleisessä tuomioistuimessa. Yksityisen silmistä valittavan prosessitien valinta olisi mahdollisesti selkeämpi. Mietinnössä ei ole kuitenkaan otettu huomioon KHO:n oikeuskäytäntöä, sekä laajempaa keskustelua hallintotuomioistuinten toimivallan jakautumisesta. Asiakkaansuojalakiin liittyvässä mietinnössä ei ole myöskään otettu kantaa siihen, olisiko jatkossa edelleen mahdollista saattaa korvausasia hallintoprosessiin käsiteltäväksi, jos asiassa vedotaan julkishallinnon lakisääteisen velvoitteen laiminlyöntiin.

Yhteenvetona voidaan todeta, että oikeusministeriön ehdotus uudesta asiakkaansuojalaista on ideana hyvä, mutta monin tavoin ongelmallinen. Ensiksi mietinnöstä puuttuu myös hallinto-oikeudellisen näkökulman huomiointi, vaikka ehdotettu laki sisältää paljon kosketuspintoja hallinto-oikeudelliseen sääntelyyn (esimerkiksi hallintoriitamenettelyn käyttöalaan ja hallintosopimukseen liittyvät säännökset). Oikeusministeriön ehdotuksen mukaisesti

¹²⁷ OM 2020:3, s. 216-217. Opetus- ja kulttuuriministeriön eriävässä mielipiteessä on nostettu esille samoja huolia, joiden perusteella ruotsissa päätettiin vastaavanlaisen lainsäädäntöhankkeen lopettamisesta.

asiakkaansuojalakia sovellettaisiin myös ostopalvelusopimuksiin. Ostopalvelusopimus on kuitenkin luonteeltaan hallintosopimus ja tutkielmassa on esitetty, että lainsäätäjän tarkoituksena on ollut siirtää kaikkien hallintosopimuksia koskevien riitojen käsittely hallintotuomioistuimille. Mikäli oikeusministeriön ehdottama uusi laki soveltuisi mietinnön esitetystä muodosta, se olisi ristiriidassa hallinto-oikeudellisen sääntelyn kanssa. Toinen ongelma asiakassuojalajissa on se, että sen soveltamisala on kytketty tulkinnanvaraisen käsitteen varaan, ilman että tuomioistuinten toimivaltaan liittyviä kysymyksiä on pohdittu. Asiakkaansuojalakia säädettäessä, tulisi kiinnittää laajempaa huomiota toimivaltakysymyksiin.

3.4 Kokoavia näkökohtia

Lainsäätäjän tarkoituksena on ollut jakaa tuomioistuinten toimivalta niin, että yksityiset riidat käsitellään yleisessä tuomioistuimessa ja julkisoikeudelliset riidan kuuluvat puolestaan hallintotuomioistuinten käsiteltäväksi.¹²⁸ Koska käsitteitä julkis- ja yksityisoikeudellinen ei kuitenkaan ole laissa tyhjentävästi määritelty, on termien tarkempi määrittely jäänyt tuomioistuinten tehtäväksi. Tutkielmassa on valaistu, kuinka oikeussuhde julkisten palveluiden järjestäjän sekä julkisen palvelun käyttäjän välinen suhde on hallinto-oikeudellinen oikeussuhde, jossa molemmilla osapuolilla on kuitenkin velvollisuuksia ja oikeuksia toisiinsa kohtaan, ja muistuttaa ajoittain tasavertaista sopimussuhdetta. Tuomioistuinten tehtäväksi jäänyt yksityisen ja julkisen rajanvedon määrittely on ollut julkisten palveluiden kohdalla erityisen haastavaa, ja rajanvedon hahmottamiseksi tuomioistuimet ovat tulkinneet korvausvaatimuksen sisältöä ja muotoilua. Tämä ei ole johtanut yhdenmukaisiin tulkintoihin eri tuomioistuinlinjojen välillä, ja tuomioistuinten toimivalta näyttyy osittain päällekkäisenä. Etenkin hallintotuomioistuimen ratkaisuvalltaa määrätä surrogaattikorvausta voidaan pitää epäselvänä.

Tarkasteltaessa julkisen palvelun käyttäjän suhdetta palvelun järjestäjään suoritushäiriötilanteissa, voidaan nojautua sopimusoikeudellisiin käsitteisiin ja teorioihin. Suhde muistuttaakin läheisesti ostopalvelusopimuksen osapuolten välistä oikeussuhdetta, joihin liittyy samanlaisia ongelmia oikean prosessitien valintaan liittyen. Ostopalvelusopimuksia koskevissa riidoissa, oikea prosessitie määräytyy sen perusteella, onko sopimus luonteeltaan yksityis- tai julkisoikeudellinen. Tuomioistuimet ovat oikeuskäytännön perusteella kategorisoineet sopimuksia, tutkimalla asiassa esitetyn korvausvaatimuksen muotoa ja sopimuksen sisältöä. Tätä toimintatapaa ei ole oikeuskäytännössä pidetty toimivana, joka on selvää myös tutkielmassa tehdyn oikeustapauskatsauksen perusteella. Oikeuskäytännössä eri tuomioistuinlinjojen välille, ei

¹²⁸ Hallituksen esityksessä (HE 29/2018 vp s. 90) laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on pohdittu hallintoriidan käyttöalaa ja rajanvetoa yksityisoikeudellisiin riitoihin: ”Yksityisoikeudelliseen oikeussuhteeseen liittyviä riitoja ei käsitellä hallintoriitana, vaikka tällaisen oikeussuhteen osapuolena olisi julkisyhteisö. Yksityisoikeudelliset riidat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa.”

ole muodostunut yhtenäisiä eikä yleispäteviä oikeussääntöjä rajanvedolle. Saman korvausvaatimuksen tutkiminen on jopa jakautunut samassa asiassa eri tuomioistuininlinjoihin. Yksityisen näkökulmasta oikeusturva on tässä tapauksessa viimeisen vuosikymmenen aikana heikentynyt, vaikka lainsäätäjän tarkoituksena on ollut päinvastaisesti oikeusturvan tehokkuuden painottaminen.

Tätä tapaa jakaa sopimus julkis- tai yksityisoikeudelliseksi on kritisoitu oikeuskirjallisuudessakin. Rasinmäki painottaa väitöskirjassaan, että luokiteltaessa erilaisia julkishallinnon sopimuksia ryhmiin, on huomioitava yhteiskunnallisten muutosten seurauksena tapahtuva julkisen ja yksityisen sektorin välisen rajan liikkuvuus. Tämän vuoksi sopimukseen liittyviä oikeudellisia ongelmia ei ratkaista pohtimalla onko sopimus julkis- tai yksityisoikeudellinen. Lisäksi Rasinmäki on sitä mieltä, ettei käytännössä ole edes mahdollista laatia oikeudellisia kriteereitä sille, onko kyse yksityis- vai julkisoikeudellisesta sopimuksesta.¹²⁹ Suviranta on Rasinmäen kanssa samaa mieltä, mutta päätyy kuitenkin puoltamaan kantaa, että hallintosopimusten osalta kyse on julkisoikeudellisesta sopimuksesta, oli korvausvaatimus esitetty missä tahansa muodossa.

Varsinkin sen jälkeen, kun lakiin kodifioitiin oikeuskäytännöstä johdettu säännös, että hallintosopimukseen liittyvät riidat käsitellään hallintoprosessissa, on vaikea perustella kantaa, että esimerkiksi ostopalvelusopimuksia koskevia riitoja tulisi käsitellä siviiliprosessissa.¹³⁰ Oikeusneuvos Välimäen eriävässä mielipiteessä korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2008:36 todetaan, että hallintotuomioistuimen tulisi pystyä ratkaisemaan korvausvaatimus, jos ratkaisu vaatii julkis- ja hallinto-oikeudellisen lainsäädännön soveltamista.

Hallintotuomioistuimen toimivaltaa puoltaa myös se, että viimeaikaiset laintasolla tapahtuneet muutokset ovat olleet teknisluontoisia, eikä tarkoituksena ole ollut muuttaa sitä oikeustilaa, joka on mahdollistanut aikaisemman korvausvaatimusten käsittelyn hallintotuomioistuimissa.

Oikeudellisesti voidaan kuitenkin perustella myös vastakkaista näkemystä. Koulu katsoo väitöskirjassaan oikeuskäytännön osoittavan, että hallintosopimuksien taustalla oleva julkisoikeudellinen oikeussuhde harvemmin aktualisoituu, eikä asian käsittely siten vaadi sellaista erityisasantuntemusta mitä hallintotuomioistuimilta löytyy.¹³¹ Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on painotettu, että yleisen tuomioistuimen toimivalta on yleinen, ja tästä syystä laajempi kuin hallintotuomioistuimen toimivalta. Yleisen tuomioistuimen toimivallan

¹²⁹ Rasinmäki 1997b, s. 350 sekä 374-375.

¹³⁰ Suviranta 2005, s. 211.

¹³¹ Koulu 2012, s. 340. Suitiala on kuitenkin huomauttanut, että hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp. s. 128) hallintosopimusten käsittely hallintotuomioistuimissa on nähty tarkoituksenmukaiseksi, juuri niihin liittyvän voimakkaan julkisoikeudellisen luonteensa vuoksi. Suitiala 2017, s. 89.

ollessa yleinen, asiat käsitellään yleisessä tuomioistuimessa, ellei poikkeamiseen ole jotakin erityistä perustetta. Yleinen tuomioistuin voi myös ennakkokysymyksenä ratkaista hallinto-oikeudelliseen lainsäädäntöön liittyviä seikkoja silloin kun se on tarpeen riidan ratkaisemiseksi.¹³² Tästä seuraa, että epäselvässä tilanteessa yleinen tuomioistuin voi ottaa kantaa sekä julkis- että yksityisoikeudellisiin seikkoihin, kun hallintotuomioistuimen toimivalta vastaavassa tilanteessa rajoittuu julkisoikeudellisen kysymysten arviointiin.¹³³

Suomessa tilanne näyttäytyykin osittain sellaisena, että korvausvaatimusten käsittely painottuu yleisiin tuomioistuihin. Tämä johtuu siitä, että yleinen tuomioistuin käsittelee laajasti erilaisia korvausvaatimuksia ja valtionkonttorin korvauspäätöksistä valitetaan yleiseen tuomioistuimeen. Yleinen tuomioistuin harvoin päätyy sellaiseen ratkaisuun, ettei se ole toimivaltainen käsittelemään vaatimusta. Tutkielmassa on kuitenkin esitelty esimerkkitalanteita, joissa yleinen tuomioistuin on katsonut, että asia tulisi käsitellä hallintotuomioistuimessa. Negatiivisen toimivaltakonfliktin välttämiseksi on oikeussuojan kannalta tärkeää, että korvausvaatimus voidaan käsitellä edes jossain tuomioistuimessa, eikä yleisen tuomioistuimen toimivaltaa käsitellä julkisen vallan käyttäjän aiheuttamia vahinkoja tulisi ainakaan rajoittaa. Yleisen tuomioistuimen toimivallan säilyttäminen ennallaan, ei kuitenkaan tarkoita, etteikö korvausvaatimuksia voisi ensisijaisesti käsitellä hallintolainkäytössä tai pohtimasta muita vaihtoehtoja, kun esimerkiksi sellaista järjestelmää, missä korvausvaatimukset voisi aina ratkaista pääasian yhteydessä riippumatta siitä missä pääasiaa käsitellään.

Södergren huomauttaa, että mikäli hallintolainkäytön funktiota riidanratkaisijana korostetaan, voidaan perustella kantaa, että hallintoriita-asiana voitaisiin käsitellä laajemmin yksityisoikeudellisia riita-asioita.¹³⁴ Tällaisesta kehityksestä löytyy oikeuskäytännöstä viitteitä, sillä hallintotuomioistuimessa käsitellään nykyisin erilaisia yksityisoikeudellisia riita-asioita ja sovelletaan yksityisoikeudellista lainsäädäntöä. Yksityisoikeudellisen sääntelyn arviointia esiintyy erityisesti hallintoriita-asioissa, ja hallintotuomioistuimet joutuvat välillä ottamaan kantaa sopimusoikeudellisiin periaatteeseen ja päätöksissä sivutaan sopimusoikeudellisia kysymyksiä¹³⁵ Mäenpää toteaa samansuuntaisesti, että julkisyhteisön korvausvelvollisuus

¹³² KKO 2016:8 ja KKO 1996:84. Myös Suitiala 2017, s. 81-82, Koulu 2012, s. 141 ja Södergren, 2009, s. 138.

¹³³ Södergren pohtii aihetta väitöskirjassaan. Hän huomauttaa, että yleisen tuomioistuimen toimivaltaa on tarkoituksella rajoitettu jo pitkään, jotta oikeusturvatakeita hallintoasioissa saataisiin vahvistettua, ja sen vuoksi, että asioita käsiteltäisiin enemmän hallintotuomioistuimissa. Södergren toteaa, että se olisi paradoksaalista, ”om konsekvensen av denna omsorg om den enskilde skulle bli att hon numera i vissa avseenden har en väsentligt svagare ställning i sina mellanhavanden med förvaltningsmyndigheterna.”

¹³⁴ Södergren, 2009, s. 508–509.

¹³⁵ Katso komitean mietintö (OM 2020:6, s.61-64), jossa tarkemmin yksityisoikeudellisen lainsäädännön soveltamisesta hallintotuomioistuimissa. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2017:168 oli arvioitavana, ylittikö kunnan ympäristö- ja rakennuslautakunta toimivaltansa, sen velvoittaessa kahden yksityisen kiinteistönomistajan laatimaan yksityinen sopimus kiinteistöjen liittämisestä vesiosuuskunnan vesijohtoon.

yksityistä kohtaan perustuu julkisokeudelliseen oikeussuhteeseen, ja vastuun perusteiden selvittämiseksi nojaututaan vahvasti julkisoikeudelliseen lainsäädäntöön. Edellä mainittujen julkisoikeudellisten kysymysten arviointi kuuluu perinteisesti hallintotuomioistuinten toimivaltaan, jonka vuoksi hallintotuomioistuimen toimivaltaa pitäisi laajentaa niin, että julkisyhteisöä vastaan nostetut korvausasiat voidaan käsitellä hallintoprosessissa.¹³⁶

Tutkielmassa on vertailtu julkisen palvelun käyttäjän ja järjestäjän välistä suhdetta ostopalvelusopimusten osapuolten väliseen suhteeseen, ja havaittu, että suhteet ovat juridisesti tarkasteltuna erittäin samanlaisia. Esillä on ollut näkemys, että ostopalvelusopimukseen liittyvät korvausriidat ovat luonteeltaan julkisokeudellisia, jonka vuoksi niiden käsittely kuuluisi hallintotuomioistuimille. Näin ollen voidaan analogisesti tulkita, että myös palvelun käyttäjän ja järjestäjän suhteen väliset riidat tulisi käsitellä ensisijaisesti hallintoprosessissa. Lisäksi hallintoprosessilain 20 §:n sanamuoto tukee hallintotuomioistuimen toimivallan laajaa tulkintaa.

Yksityisen hallinnon asiakkaan suhde julkisen palvelun tarjoajaan on tutkielmassa esitettyin tavoin hallinto-oikeudellinen, eli julkisokeudellinen oikeussuhde, vaikka siihen liittyvää vastuuta voidaankin luonnehtia sopimusvastuun kaltaiseksi. Julkisten palveluiden järjestämiseen liittyvissä riidoissa on siten kyse julkisokeudellisesta oikeussuhteesta johtuvien velvollisuuksien arvioinnista. Tämän tyyppisten asioiden käsittely kuuluu hallintoprosessilain 20 § sanamuodon mukaisesti hallintotuomioistuinten käsiteltäväksi.¹³⁷ Käytännön kannalta olisi myös luontevaa, jos hallintotuomioistuimen toimivaltaan kuuluisi luontoissuorituksen arvioinnin lisäksi, myös samaan julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen kuuluvan surrogaattikorvauksen käsittely.

Oikeusministeriön laatimassa mietinnössä on ehdotettu uuden asiakkaansuojalain säätämistä. Lakiehdotus on laadittu yksityisen (asiakkaan) näkökulmasta, ja tarkoituksena on parantaa julkisen palvelun asiakkaan oikeussuojaa. Kun ottaa huomioon, että yksityisen suhde palveluntarjoajaan on käytännössä samanlainen, riippumatta siitä, onko palvelun järjestäjä elinkeinoharjoittajan sijasta julkishallinto, voidaan pitää perusteltuna, että julkishallinnon järjestämiin palveluihin liittyvää lainsäädäntöä kehitetään kuluttajalainsäädännön ohella.

¹³⁶ Mäenpää 2006, s. 162.

¹³⁷ Näkemystä voidaan perustella myös vahingonkorvausoikeuden näkökulmasta, sillä vahingonkorvauslain 1 luvun 1 § mukaan lakia ei sovelleta, ellei siinä tai muussa laissa toisin säädetä, jos *toisessa laissa on säädetty korvausvastuusta* tai jos kyse on *sopimukseen perustuvasta vastuusta*. Vahingonkorvauslain säännösten voidaan katsoa parhaiten soveltuvan sopimuksen ulkopuolisen vastuun arviointiin. Tästä seuraa, että mikäli julkisen palvelun tarjoajan ja yksityisen hallinnonasiakkaan suhdetta pidetään sopimussuhteena vahingonkorvauslain tarkoittamalla tavalla, vahingonkorvauslaki on tuskin oikea laki vastuun arvioimiseksi. Vahingonkorvauslakia ei myöskään ole säädetty koskemaan muussa laissa koskevaa korvausvastuuta. Suviranta huomauttaa tämän osalta, että usein julkisia palveluja koskevassa lainsäädännössä on otettu kantaa korvausvastuuseen, vaikka se useiden lakien osalta tapahtuukin implisiittisesti. Katso Suviranta 2005, s.200.

Ehdotetuilla säännöksillä saataisiin selkeyttä henkilöön kohdistuvien palveluihin liittyvään lainsäädäntöön, ja uusi laki vahvistaisi yksityisen oikeussuojaa.

Ehdotetulla lailla on kuitenkin laajoja vaikutuksia niin vahingonkorvaus- ja hallinto-oikeudelliseen sääntelyyn kuin perus- ja ihmisoikeussääntelyyn. Asiakkaansuojalakea säädettäessä, tulisi havaita yhtymät julkishallinnon korvausvastuuta koskevaan muuhun lainsäädäntöön ja laajempaan keskusteluun tuomioistuinten toimivallan jakautumisesta. Ei ole myöskään perusteltua jättää kokonaan huomioimatta julkisiin palveluihin liittyvä julkisoikeudellinen elementti, jonka tulisi vaikuttaa siihen, miten korvausvaatimuksia käsitellään. Julkishallinnon toiminnasta voi lisäksi aiheutua vahinkoa myös muun kuin julkisten palveluiden tarjoamisen yhteydessä (esimerkiksi väärän neuvon tai ohjeen seurauksena), jonka vuoksi ehdotetun asiakkaansuojalain vaikutukset jäisivät rajallisiksi.

Yhteenvetona voidaan todeta, ettei voimassa oleva oikeus estä korvausasioiden käsittelyä hallintoprosessissa, ja perusteita löytyy hallintoprosessin käyttöalan laajentamiseksi. Mutta miten toimivalta tulisi käytännössä jakaa? Oikeuskirjallisuudessa on esitetty tästä erilaisia näkemyksiä. Mäenpään mukaan kaikki julkisyhteisön korvausvelvollisuutta koskevat riidat tulisi käsitellä hallintoprosessissa. Samaa ehdotetaan myös tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä vuodelta 2003.¹³⁸ Koulun näkemyksen mukaan kyseiset asiat kuuluvat puolestaan yleiseen tuomioistuimeen, tai vaihtoehtoisesti vaatimuksen tehnyt osapuoli saisi valita lainkäyttölinjan.¹³⁹ Korkeimpien oikeuksien yhdistämisen on Suomessa ja Ruotsissa myös katsottu tarjoavan ratkaisuja vahingonkorvausvaatimusten käsittelyyn liittyviin toimivaltaongelmiin.¹⁴⁰ Yhdistämisen seurauksena samankaltaisia vahinkoasioita käsiteltäisiin alemmissa tuomioistuimissa eri tuomioistuinlinjoilla, mutta ne kohtaisivat kuitenkin lopulta ylimmässä oikeusasteessa, joka vähentäisi ristiriitaisten tulkintojen riskiä.

Vuoden 2020 korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittämistä koskevassa oikeusministerin työryhmän mietinnössä ei suoranaisesti otettu kantaa keskusteluun hallintotuomioistuinten toimivallan vahvistamisesta. Mietinnössä mainitaan kuitenkin, että joissakin tilanteissa tulisi harkita sallittavaksi sen, että pääasian yhteydessä voitaisiin käsitellä ”myös toisen tuomioistuinlinjan alaan kuuluva vaatimus, jos näin voidaan saavuttaa merkittäviä prosessuaalisia etuja ja jos myös asianosaiset sitä haluavat”. Mietinnössä korostetaan, että oikeuskäytännöllä tulee aina olemaan rooli tuomioistuinten toimivallan jakautumisen

¹³⁸ KM 2003:3, s.132.

¹³⁹ Koulun 2012, s.340.

¹⁴⁰ Suomessa korkeimpien oikeuksien organisatorinen yhdistäminen on saanut laajalti tukea. Ks.OM 2015:1, s.20-21. Ruotsissa on arvioitu, että yhden korkeimman tuomioistuimen järjestelmän hyödyt näkyisivät erityisesti EU -oikeuden tulkinnassa, ja johtaisi yhdenmukaisempaan ratkaisukäytäntöön. Ks. Wersäll 2017, s.7.

selkiinnyttämisessä, mutta huomautetaan että nykyinen malli ei ole toimiva. Ratkaisuksi ehdotetaan ylimpien tuomioistuinten yhteiskokoonpanon käyttöönottoa tilanteissa, joissa kyse on tuomioistuinten toimivallasta.¹⁴¹ Yhteiskokoonpanon käyttö vaikuttaa kuitenkin raskaalta prosessilta, ja tuskin tarjoaisi yksityisen oikeussuojan toteutumisen näkökulmasta tehokasta ratkaisua vahinkoriitoihin liittyviin toimivaltakysymyksiin.

Oikeuskäytännössä ei voida ratkaista kaikkia toimivaltaan liittyviä epäselvyyksiä, ja ensiarvoisen tärkeää olisi uudistaa lainsäädäntöä. Mietinnön mukaan lainsäädäntöä kehitettäessä tulisi erityisesti huomioida, mikä vaikutus oikeussuhteen julkis- tai yksityisoikeuden luonteella on sovellettaviin aineellisoikeudellisiin säännöksiin. Oikeudenkäymiskaassa ja hallintoprosessilaissa on mahdollistettu oikeusriitojen yhdistäminen (kumulaatio), jota voitaisiin laajentaa koskemaan myös eri tuomioistuinlinjoissa käsiteltäviin asioihin.

Oikeudenkäymiskaaren oikeuspaikkasäännöksiä uudistettaessa asianosaisille annettiin paremmat mahdollisuudet valita asiaa käsittelevä käräjäoikeus, ja alueellisesti väärään oikeuspaikkaan vireille nostettu riita voidaan asianomistajan suostumuksella siirtää toimivaltaiseen tuomioistuimeen. Vastaavia säännöksiä löytyy myös hallintoprosessilaista ja mietinnössä esitetään, että lailla tulisi sallia asian käsittelyn siirron kokonaisuudessaan tai osittain kokonaan toiseen tuomioistuinlinjaan.¹⁴² Oikeusriitojen yhdistämisen mahdollistaminen olisi korvausta vaativan näkökulmasta erityisen mielekästä, etenkin sellaisissa tilanteissa, missä kanteen muotoilun takia asian käsittely tulisi siirtää prosessista toiseen.

Toinen vuoden 2020 mietinnössä esitetty ratkaisu esitetty ratkaisu perustuu siihen, että tällä hetkellä alemman tason tuomioistuimet eivät voi erillisellä välipäätöksellä ratkaista toimivaltaa koskevia kysymyksiä, vaan asiaan joudutaan ottamaan kantaa pääasian yhteydessä. Muiden maiden oikeusjärjestyksistä löytyy malleja, jotka sallivat alemman tuomioistuimen saattavan toimivaltakysymyksen arvioinnin suoraan ylimmistä tuomioistuimista koostuvaan kokoonpanon ratkaistavaksi, ilman että itse pääasiaan on annettu ratkaisua.¹⁴³ Tästä voisi olla hyötyä tilanteissa, joissa väärän tuomioistuinlinjan valitseminen johtaisi vaatimuksen hylkäämiseen ja pakottaisi hakijan nostamaan uuden kanteen toisessa prosessissa. Välipäätöksen mahdollistaminen nopeuttaisi siten asian saattamista käsittelyyn toiselle prosessilinjalle.

¹⁴¹ OM 2020:3, s.103-104.

¹⁴² OM 2020:3, s.104.

¹⁴³ OM 2020:3, s.105. Mietinnössä on lisäksi esitelty useita kevyempiä ratkaisuja, jotka eivät vaadi laintasoisia muutoksia, kuten erilaiset koulutustilaisuudet, esittelijäverkoston perustaminen ja yhtenäisemmän asiantuntemuksen käyttäminen molemmissa tuomioistuinlinjoissa. Tämän lisäksi mietinnössä pohditaan lainkäyttäjien tiedonvaihdon kehittämistä, sillä tällä hetkellä prosessi- ja julkisuussäännökset rajoittavat tuomioistuinten mahdollisuutta hyödyntää toisten prosessilajien lainkäyttäjien asiantuntemusta yksittäisiä lainkäyttöasioita ratkaistaessa ja saada tietoa neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvista seikoista. Ks. OM 2020:3, s.87.

4. Eurooppaoikeuden rikkominen ja tuomioistuinten toimivallanjako

4.1 Ihmis- ja perusoikeuksien vaikutus kansalliseen vahingonkorvausoikeuteen ja tuomioistuinten toimivaltaan

4.1.1 Aluksi

Keskustelussa julkisen vallan käyttäjän korvausvastuusta, tulee kiinnittää erityistä huomiota ihmis- ja perusoikeuksiin. Ihmisoikeudet johdetaan kansainvälisistä ja Suomea velvoittavista sopimuksista, ja ne ovat luonteeltaan kaikille kuuluvia ja perustavanlaatuisia.

Ihmisoikeussopimuksessa säännellään kansalais- ja poliittisia oikeuksia, joista tutkielman kannalta merkityksellisin on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa jäsenvaltioille, tavoitteellisten päämäärien lisäksi, suoria velvoitteita oikeuksien turvaamiseksi.¹⁴⁴ Ihmisoikeudet kuuluvat kaikille, ja yksilöiden tulee voida tehokkaasti vaatia niiden toteutumista viranomaisissa ja tuomioistuimissa.¹⁴⁵ Ihmis- ja perusoikeuksien asemaa vahvistaa perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan tulee turvata ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ihmisoikeus on terminä dynaaminen, ja eri ihmisoikeuksien sisältö muovautuu ihmisoikeussopimuksesta löytyvien määräysten ja niiden tulkintojen mukaan. Perusoikeuksilla taas tarkoitetaan kansallisesta perustuslaista löytyviä normeja¹⁴⁶. Molemmat liittyvät keskeisesti viranomaisen ja yksityisen väliseen suhteeseen, jonka vuoksi ihmis- ja perusoikeudet tulisi mieltää normatiivisena ja funktionalisena kokonaisuutena. Yksi eroavaisuus oikeuksien välillä kuitenkin on, että perusoikeusloukkauksen tutkimiseen tulee soveltaa vahingonkorvauslakia, kun taas ihmisoikeusloukkaukset voidaan tutkia ilman vahingonkorvauslain soveltamista.

On selvää, että ihmis- ja perusoikeuksiin liittyvät korvausriidat tulevat yleistymään, kun lainsäätäjän, tuomioistuimen ja viranomaisen työtehtävään kuuluu alati laajenevan ihmis- ja perusoikeusnormikokoelman hallitseminen. Oikeussuojan tehokkaan toteutumisen edellytyksenä on, että kansallisia oikeussuojakeinoja tarkastellaan ja sovitetaan suhteessa ihmisoikeussopimukseen. Tehokas oikeussuoja edellyttää, että yksityinen voi vaivattomasti

¹⁴⁴ Muita oikeuksia ovat esimerkiksi oikeus elämään, ajatuksen ja sananvapaus sekä henkilökohtaisen vapauden suoja. Joihinkin näistä oikeuksista kuuluu myös sosiaalisia, sivistyksellisiä sekä taloudellisia piirteitä. Ks. Pellonpää 2005, s.13 ja s.30.

¹⁴⁵ Lämsineva 2002, s. 54–55.

¹⁴⁶ Koska vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli yhdenmukaistaa perus- ja ihmisoikeuksia sekä tehostaa ihmisoikeussopimusten asemaa kansallisessa ympäristössä, perus- ja ihmisoikeudet vastaavat läheisesti toisiaan sekä sisällöltään että tulkinnoiltaan

vedota ihmis- ja perusoikeuksiin viranomaisissa ja tuomioistuimissa sekä saattaa julkishallinto vastuuseen unionin oikeuden rikkomisesta.

Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyvä valvontajärjestelmä erottaa sen muista kansainvälisistä velvoittavista sopimuksista. Mikäli yksityinen henkilö tai järjestö kokee, että sopimukseen kuuluvaa ihmisoikeutta on loukattu, hän voi valittaa asiasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Valvontajärjestelmä, kuten itse sopimuskin, rakentuu toissijaisuusperiaatteen varaan, ja sopimuksen liittyneet valtiot ovat sitoutuneet turvaamaan ihmisoikeudet kansallisella tasolla.¹⁴⁷ Edellytyksenä valituksen viemiselle EIT:n käsittelyyn on siten, että kaikki kansalliset tehokkaat oikeussuojakeinot on käytetty loppuun. Se, määritelläänkö kansallinen oikeussuojakeino tehokkaaksi vai ei, on näin ollen ratkaisevaa.¹⁴⁸ EIT:n ratkaisut, ovat oikeuslähdeopillisesti myös merkittäviä Suomen lain soveltamisessa, ja asettavat raameja kansalliselle oikeudelle.¹⁴⁹ EIS:n ja EIT:n oikeuskäytännön lisäksi, myös Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on merkitystä kansallisen oikeuskehityksen kannalta, ja jäsenvaltio voi joutua yksityistä kohtaan korvausvelvolliseksi unionin oikeuden rikkomisesta.

Valtion syyllistyessä ihmis- ja perusoikeusloukkaukseen, loukkausta on pidettävä erityisen vakavana, sillä se kohdistuu koko oikeusvaltioon. Ihmis- ja perusoikeuksien merkitys on siten korostunut julkisen vallan käyttäjän ja yksityisten välisissä suhteissa, ja oikeuksien tehtäväksi muotoutuu yksityisen suojaaminen liialliselta julkishallinnon vallankäytöltä. Loukkausten vakavan luonteen takia, loukkauksen kohteella on korostunut tarve oikeusturvalle, joka edellyttää valtiota ennaltaehkäisemään loukkauksien syntymistä ja tehokkaasti tutkimaan sattuneet loukkaukset. Niin ikään, tehokkaaseen oikeusturvaan kuuluu, että loukkaus hyvitetään loukatulle. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeudenkäytännössä rahallisen korvauksen merkitys on ollut merkittävässä roolissa ihmisoikeuksien suojelussa.¹⁵⁰ Ihmis- ja perusoikeudet koskevat sekä yksityis- että julkisoikeudellisia intressejä, minkä vuoksi ne soveltuvat luonnollisesti julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun arviointiin. Hakalehto-Wainio toteaa väitöskirjassaan, että ”perus- ja ihmisoikeudet liittyvät olennaisesti nimenomaan julkisen vallan käyttöön”, jonka vuoksi niillä on erityinen merkitys julkisvallan korvausvastuun arvioinnissa.¹⁵¹

¹⁴⁷ Suomi voi joutua korvausvelvolliseksi myös muiden kansainvälisten sopimusten rikkomisesta. Tällaisia sopimuksia ovat esimerkiksi rauhanturvaoperaatioihin liittyvät Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen väliset yhteistyöpöytäkirjat sekä SopS 65/1997

¹⁴⁸ Pellonpää 2005, s.521-522 ja Hakalehto-Wainio 2005, s.863,

¹⁴⁹ Aer 2000, s. 266.

¹⁵⁰ Katso Hakalehto-Wainio 2005, s.861 ja Françoise J. Hampson, *The European Convention on Human Rights and Compensation for Personal Injury* s. 93, teoksessa Sheila A.M. McLean (ed.), *Compensation for Damage. An International Perspective* s. 93–113, Dartmouth 1993.

¹⁵¹ Hakalehto-Wainio 2008, s.103.

4.1.2 Tehokkaan oikeussuojan vaatimus vahingonkorvausasioissa

Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuun perusta löytyy perustuslain 118 § 3 momentista, jonka mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa julkishallinnon lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia ja saada julkishallinnolta vahingonkorvausta. Siitä huolimatta, että lainkohdan mukaan yksityisellä on oikeus vaatia vahingonkorvausta julkishallinnolta, ei yksityinen käytännössä voi päästä oikeuksiinsa ilman tehokkaita oikeusturvakeinoja. Oikeusturvakeinojen tulee olla tehokkaita (effective), riittäviä (adequate) ja helposti käytettävissä (accessible).¹⁵²

Oikeusturvasta puhuttaessa tarkoitetaan keinoja ja menettelyitä, joiden avulla yksityisten oikeudet ja velvollisuudet turvataan suhteessa julkishallinnon toimintaan. Oikeusturva suojaa siten yksityisten etuja, ja oikeusturvakeinot auttavat toteuttamaan julkishallinnon oikeudellisia velvoitteita sekä vahvistavat oikeusvarmuutta.¹⁵³ Oikeusturvakeinoilla voidaan pyrkiä suojaamisen lisäksi palauttamaan oikeustila sellaiseksi, kuin minkälainen se oli ennen loukkauksen tapahtumista. Oikeusturvakeinoilla voidaan viimekädessä hyvittää loukatulle viranomaisen laiminlyönnistä aiheutuneet vahingot. Oikeusturva on samalla perustuslain 21 §:n mukaisesti myös yksilön perusoikeus, ja samoja oikeusturvan takeita suojellaan myös oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin koskevassa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa.¹⁵⁴ Oikeusturva voidaan ymmärtää monella tapaa, ja sen perusmuotoja ovat prosessuaalinen, materiaalinen ja laadullinen oikeusturva.

Yleisin tapa hahmottaa oikeusturvaa on liittää se niihin prosessuaalisiin keinoihin ja menettelyihin, joiden tehtävänä on taata päätöksenteon ja menettelyn lainmukaisuus. Päätöksentekoon ja menettelyyn liittyviä vaatimuksia kohdistuu niin hallinto- kuin tuomioistuimenmenettelyyn (non-judicial/judicial remedies). Jotta prosessuaalinen oikeusturva voi toteutua, tulee yksityisellä olla oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin silloin, kun asiaa käsitellään tuomioistuimessa (judicial protection). Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat vähimmäisvaatimukset oikeusturvalle kohdistuvat suurilta osin tuomioistuimissa toteutettavaan oikeusturvaan (esimerkiksi EIS 6 artikla 1 kappale).

¹⁵² Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministeris CM (2006)203, kohta 92.

¹⁵³ Aer 2000, s.58 ja Mäenpää 2019, s.1-2.

¹⁵⁴ Perustuslain 21 § mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä.

Silloin kun oikeusturva puolestaan ymmärretään materiaalisessa mielessä, korostetaan hallintotoiminnan sisällöllistä oikeellisuutta ja asianosaisten pääsyä oikeuksiinsa (access to justice). Oikeusturvan laadullinen ulottuvuus taas korostuu modernissa hallinnossa, missä oikeellisuus ja hyväksyttävyyys on päätöksenteon keskiössä. Perustuslain 21 §:ssä turvatut hyvä hallinto, oikeusturvan saatavuus hallintoasioissa sekä hallintoasiaa koskevan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus kuuluvat laadulliseen oikeusturvaan.¹⁵⁵

Oikeusturvakeinot tavataan jakaa myös preventiiviseen ja jälkikäteiseen oikeusturvaan. Preventiivinen oikeusturva liittyy siihen, että viranomaisten asianmukaisella menettelyllä ja hyvällä hallinnolla voidaan ennaltaehkäistä yksityisten oikeuksien loukkaukset. Jälkikäteisen oikeusturvan tarkoituksena on puolestaan toteuttaa aineellista oikeutta, korjaamalla, oikaisemalla, muuttamalla tai kumoamalla hallintopäätös tai menettely.¹⁵⁶ Preventiiviseen oikeussuojaan kuuluu lisäksi oikeus saada korvausta tai hyvitystä silloin, kun julkishallinto on virheellisellä toiminnallaan aiheuttanut vahinkoa.¹⁵⁷ Suomalaiselle oikeusturvalle on tunnusmaista, että resurssit painottuvat ennalta estävään oikeussuojaan, sillä julkisen vallan käyttö korostuu viranomaisten menettelyssä. Preventiivisen oikeussuojan korostuneisuus on julkishallinnon sisällä johtanut osittain sellaiseen näkemykseen, että vahinkojen sattumista pidetään marginaali-ilmiönä, koska lähtökohtana on toimiva julkishallinto missä ei aiheudu vahinkoja. Tämä on puolestaan johtanut siihen, että varsinkin muutoksenhakujärjestelmä jälkikäteisenä oikeussuojakeinona on jäänyt tehottomaksi vahingonkorvausasioissa.¹⁵⁸

Kun kyse on julkisen ja yksityisen välisistä asioista, voidaan erottaa erilaisia oikeusturvamenettelyitä riippuen siitä, missä asiaa käsitellään. Tärkeimmät oikeusturvamenettelyt toteutuvat hallintomenettelyssä, hallinto- tai yleisessä tuomioistuimessa. Keskeisenä lakina hallintomenettelyssä on hallintolaki, jossa säädellään sekä ennakollisista- että jälkikäteisistä oikeusturvakeinoista. Ennaltaehkäisevän oikeusturvan etusijaisuus konkretisoituu erityisesti hallintomenettelyssä, sillä hallintopäätöksen jälkeisessä menettelyssä, etenkin julkisten palveluiden toteutumisen ja tosiasialliseen hallintotoimintaan kohdalla, oikeusturvakeinot eivät ole kehittyneet tarpeeksi. Oikaisuvaatimusmenettelyä tai valitusmenettelyä ei esimerkiksi voida soveltaa tilanteissa, missä lakisääteinen palvelun toteutuminen on ollut huonoa tai hidasta. Näillä oikeusturvakeinoilla voidaan puuttua vain julkista palvelua koskevaan päätöksentekoon, eikä itse

¹⁵⁵Katso tarkemmin oikeusturvakäsitteestä, josta voidaan erotella myös subjektiivinen ja objektiivinen ulottuvuus. Mäenpää 2019, s.3-7.

¹⁵⁶ Mäenpää 2019, s.3-5.

¹⁵⁷ Mäenpää 2019, s.412.

¹⁵⁸ Hakalehto-Wainio 2005, s.867 sekä Hakalehto-Wainio 2009, s.330.

palvelun toteuttamiseen, palvelun viivästyminen tai viranomaisen passiivisuuteen.¹⁵⁹ Jäljelle jäävät oikeusturvamenettelyt, kuten hallintokantelu ja muistutus, eivät ole riittäviä tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi silloin, kun kyse on ihmisoikeusloukkaukseen liittyvästä vahinkoasiasta.¹⁶⁰ Apulaisoikeusasiamiehen sijainen totesi vuonna 2016, että ”vahingonkorvauslain mukainen korvausvastuu on niin pitkälti rajoitettua, että sääntelyn ei voi sanoa tarjoavan tehokasta oikeussuojakeinoa perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämiseksi”.¹⁶¹

Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa konkreettisia vaatimuksia sopijavaltioiden oikeusjärjestelmille, ja vaatimukset tarkentuvat EIT:n ratkaisukäytännön myötä.¹⁶² Sopimuksen artiklassa 13 velvoitetaan jäsenvaltio takaamaan sen, että ihmisoikeusloukkauksen kohteella on käytettävissä tehokas oikeussuojakeino (effective remedy), jota hyödyntämällä hänen oikeutensa viranomaista kohtaan turvataan. Artiklalla pyritään todelliseen ja yksityisen kannalta tehokkaaseen oikeussuojaan.¹⁶³

Jotta oikeussuoja olisi tehokasta, tulisi loukatulla olla käytettävissä keinoja siitä riippumatta, onko loukkausta todellisuudessa sattunut. Loukatun tulee kuitenkin pystyä jollakin tasolla esittämään perustelut väitteellensä (arguable claim). Tämän lisäksi tehokkaan oikeussuojan vaatimus edellyttää, sekä väitetyn loukkauksen selvittämisen että riittävän hyvityksen suorittamisen.¹⁶⁴ EIT lausui ratkaisussa *Keenan v. Iso-Britannia* (3.4.2001), että ihmisoikeusloukkauksesta johtuvan seuraamuksen tulee olla tehokas ”in practice as well as in law” ja sisältää myös mahdollisuuden saada hyvitystä aineettomasta vahingosta.¹⁶⁵ Oikeuskirjallisuudessa ratkaisun on nähty olevan osoitus siitä, ettei ihmisoikeussopimukseen perustuvien oikeuksien ole tarkoitus jäädä vain teoreettiselle tasolle ja tehottomiksi, vaan niiden tulee myös toteutua käytännössä.¹⁶⁶

¹⁵⁹ Mäenpää huomauttaa, että yksityisellä on käytössä useita eri oikeusturvakeinoja, kun julkista valtaa käytettäessä on aiheutettu vahinkoa. Koska eri oikeusturvakeinoista on kuitenkin säädetty eri aikoina ja ne soveltuvat erilaisiin tarkoituksiin, ne ovat usein ristiriidassa keskenänsä, eivätkä siten johda tehokkaaseen ja loogiseen kokonaisuuteen. Mäenpää 2007, s.9.

¹⁶⁰ Mäenpää 2019, s. 8-9.

¹⁶¹ Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen päätös 31.5.2016 asiassa 2243/2/15, s. 2. Katso myös Vähätalo 2019, s. 388.

¹⁶² Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa säännellään tehokkaista oikeussuojakeinoista sekä puolueettomasta tuomioistuimesta.

¹⁶³ EIS 13 artiklan mukaan ”Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity”.

¹⁶⁴ Pellonpää 2005 s. 523 ja Hakalehto-Wainio 2005, s.866. Artikla 13 rikkominen voi itsessään olla myös ihmisoikeusloukkaus. Katso Shelton 2000, s.27.

¹⁶⁵ Katso myös *Kudla v. Poland* (26.10.2000).

¹⁶⁶ Ovey – White 2002 s. 392–394 ja Hakalehto-Wainio 2005, s.867.

Suomen laillisuusvalvontajärjestelmää pidetään yleisesti tehokkaana. Oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin toimivaltuuksiin ei kuitenkaan kuulu rahallisen korvauksen määrääminen, vaikka kyseisten viranomaisten keskeisenä tehtävänä on ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen valvonta. Tehokkaana oikeussuojakeinona ei voida pitää sellaista oikeusturvamenettelyä, joka voi johtaa pelkästään loukkauksen toteamiseen, ja eduskunnan oikeusasiamies on todennut, että virheen hyvittäminen kuuluu hyvän hallinnon periaatteisiin.¹⁶⁷ Edellytyksenä vahinkotilanteissa on siten, että aiheutuneet vahingot ja kärsimykset korvataan tai hyvitetään loukatulle.¹⁶⁸

Ratkaisussa *Kangasluoma v. Suomi* (20.1.2004) oli kyse viivästyneen oikeudenkäynnin takia maksettavista vahingonkorvauksista ja tapauksessa kansallinen tuomioistuinkäsittely oli kestänyt yli kuusi vuotta. Siitä syystä, että korvauksen saamisen edellytyksenä oli, että viivästyminen on seurausta virkamiehen tuottamuksesta, EIT katsoi, ettei korvauksen hakijalla ollut käytössään EIS 13 artiklan mukaista tehokasta oikeussuojakeinoa. Jotta kansallinen lainsäädäntö olisi täyttänyt EIS 13 artiklan asettamat vaatimukset, olisi korvausta pitänyt pystyä määrätä maksettavaksi myös ilman että viivästyminen on johtunut virkamiehen tuottamuksesta.

Suomessa havahduttiin verrattavan myöhään siihen, että ihmisoikeuksien tulee todella toteutua käytännössä. Oikeudenkäynti ilman aiheetonta viivästyä on pitkään ollut jokaiselle kuuluva oikeus, mutta kansallisen lainsäädännön heikkouksiin puututtiin vasta vuonna 2010, kun laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009, jäljempänä hyvityslaki) astui voimaan. Vuonna 2013 lainmuutoksen myötä, kyseisen lain soveltamislaajuutta laajennettiin koskemaan myös hallintotuomioistuimia sekä erikoistuomioistuimia, vaikka käytännössä hallintotuomioistuimet olivatkin soveltaneet lain säännöksiä myös ennen lainmuutoksen voimaantuloa.¹⁶⁹ Majanen on artikkelissaan tutkinut oikeudenkäynnin viivästymisten hyvittämistä hallintoprosessissa, ja tullut siihen tulokseen, että lainsäädännön asettamiin tavoitteisiin on päästy ja asianomaisten oikeusturva on merkittävästi parantunut. Yksityisten näkökulmasta lain soveltavuuden laajentamisen koskemaan myös hallintoprosessia, on todettu vahvistaneen oikeussuojaa.¹⁷⁰ Oikeudenkäyntien venymisiä käsitellään tuskin yhtä paljon EIT:ssä, ja tämä on hyvä esimerkki siitä, että ihmisoikeusloukkauksien osalta, kansallisessa lainsäädännössä on tapahtunut kehitystä.

¹⁶⁷ Tapauksessa *Z ym. V. Yhdistynyt kuningaskunta* (10.5.2001) EIT lausui, että mikäli oikeusasiamiehen valtuudet riittävät ainoastaan korvauksen suosittamiseen, se ei täytä tehokkaan oikeussuojan vaatimusta.

¹⁶⁸ Hakalehto-Wainio 2005, s.867.

¹⁶⁹ Lainmuutoksen myötä oikeudenkäymiskaaren 19 lukuun otettiin säännökset käräjäasian kiireelliseksi määräämisestä, ja uutena jälkikäteisenä oikeusturvakeinona säädettiin asianomaisen oikeudesta, sada kohtuullinen hyvitys valtion varoista. Katso laajemmin lain tarkoituksesta ja säännöksistä Majanen, Marja: Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen hallintoprosessissa. Defensor Legis N:o 5/2017.

¹⁷⁰ Majanen 2017, s.744.

4.1.3 Vaikutus kansalliseen vahingonkorvausoikeuteen

Ihmis- ja perusoikeusnäkökulmien kasvava merkitys on vaikuttanut laajalti koko oikeusjärjestelmäämme. Lakeja tulee tulkita perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti sekä hallintomenettelyssä että tuomioistuimissa, ja useista eri tulkintavaihtoehdoista tulee valita perus- ja ihmisoikeusmyönteisin vaihtoehto.¹⁷¹ EIS:n normeja sovelletaan viranomaisissa ja tuomioistuimissa suoraan ratkaisujen perustelemiseksi, jonka vuoksi lain soveltajilta edellytetään tuntemusta säädösten lisäksi myös ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä.¹⁷² Julkishallinnon käytössä tulee siten olla tarvittavat keinot täyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen jälkikäteiselle oikeussuojalla asettamat laatuvaatimukset. Toinen EIS:n laajempi kansallisen vaikutus kohdistuu lainsäätäjään, jonka tulee havaita työssään mahdolliset yhteydet ihmis- ja perusoikeuskysymyksiin ja korjata kansallista oikeutta silloin, kun se on ristiriidassa ihmis- ja perusoikeuksien kanssa.¹⁷³

Siitä huolimatta, että tiedämme ihmisoikeuksien vaikuttavan laajasti koko oikeusjärjestelmäämme, sen seuraukset saattavat olla ennalta-arvaamattomia. Ennalta-arvaamattomia seurauksia liittyy erityisesti julkishallinnon ja yksityisten välisiin suhteisiin ja vahingonkorvausoikeuteen. Ihmisoikeudet ja julkisen suhde yksityiseen ovat olleet esillä esimerkiksi rakentamisen, ympäristö- ja asuntoasioiden, lastensuojelun ja yksityisen suojaan liittyvissä keskusteluissa. Hyvänä esimerkkinä voidaan mainita yksityis- ja perhe-elämänsuojaa sääntelevä artikla 8, joka ollut esillä, kun valittaja on katsonut vaarallisen ja epämiellyttävän elinympäristön loukanneen hänen yksityiselämänsä. Vahingonkorvausoikeuden osalta, ihmisoikeudet ovat vaikuttaneet oikeudenalan perusteisiin, tuomalla uusia ja yllättäviä näkökulmia lain soveltamiseen.¹⁷⁴

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taataan loukatulle mahdollisuus saada (kohtuullista) hyvitystä ihmisoikeusloukkauksesta.¹⁷⁵ Artiklan perusteella, loukattu on oikeutettu saamaan

¹⁷¹ PeVM 25/1994, s.4 ja PeVL 2/1990 vp. S.3 sekä Pellonpää 2005, s.60-69.

¹⁷² Hyvä esimerkki ihmisoikeuksien vaikutuksesta lainkäyttöön on tapaus *Z. v. Suomi (1997)*, jossa EIT katsoi, että kansallisen tuomioistuimen olisi paremmin pitänyt huomioida ihmisoikeussopimuksen 8 artikla oikeudesta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioituksesta. Kansallisen tuomioistuimen olisi pitänyt valita niistä tulkintavaihtoehdoista ihmisoikeusmyönteisin vaihtoehto.

¹⁷³¹⁷³ Viljanen 1999 s.688 ja Hakalehto-Wainio 2008, s.102. Hakalehto-Wainio katsoo artikkelissaan vuodelta 2005, että lainsäätäjän voidaan yleisesti katsoa laiminlyöneen velvollisuutensa huomioida ihmisoikeudet vahingonkorvauslainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Esimerkiksi hän antaa henkilövahinkoja koskevan vahingonkorvauslain uudistuksen, jossa ihmisoikeuksia ei huomioitu ollenkaan. Hakalehto-Wainio 2005, s. 864.

¹⁷⁴ Hakalehto-Wainio 2005, s.866. Katso myös Wilhelmsson 1997, s.357-374. Wilhelmssonin kehittämän vieteriukkoteorian avulla voidaan hahmottaa syitä sille, miksi unionin oikeus ennakoimattomasti nousee esille kansallisen päätöksenteon yhteydessä.

¹⁷⁵ EIS 41 Artikla: If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party.

korvausta sellaisesta aineellisesta ja aineettomasta vahingosta (non-pecuniary damage), joka on seurausta ihmisoikeusloukkauksesta. Tämän lisäksi, korvausta voi saada asian hoitamisesta syntyneistä kuluista. Pelkästään loukkauksen toteamista ei voida pitää riittävänä seurauksena aineettomien vahinkojen osalta. On syytä korostaa, ettei korvausvelvollisuuden syntyminen edellytä aineettomien vahinkojen osalta, että vahingot tulee pystyä näyttämään toteen eikä psyykkisen tilan häiriintymisen toteamista. Oleellista on myös se, että EIT voi määrätä maksettavaksi korvausta silloin, kun se katsoo valtion määräämän korvauksen olevan riittämätön ihmisoikeusloukkauksen kompensaatioksi. EIT ei ole kuitenkaan tuomioistuinratkaisuisaan antanut erityisiä määritelmiä tai periaatteita, mitä se noudattaa korvausten määräämisessä.¹⁷⁶ Korvaukset ovat usein myös määrältään suuria, joka Hakalehto-Wainion mukaan heijastaa ihmisoikeusloukkauksien vakavaa luonnetta.¹⁷⁷

Kansallisessa lainsäädännössä ole säädetty erikseen ihmisoikeusloukkausten hyvittämisestä.¹⁷⁸ Ihmisoikeussopimuksen 41 artikla asettaa kuitenkin paineita kansalliselle vahingonkorvauslainsäädännölle, sillä kansallisen lainsäädännön on tarjottava EIT:n tulkinnan mukaista suojaa ja hyvitystä. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevassa selvityksessä on puollettu ihmisoikeusloukkauksen korvaamista nimenomaisesti koskevan lainsäädännön säätämistä.¹⁷⁹ Maailmalla monet valtiot kamppailevat sen kanssa, miten ihmisoikeusloukkausten hyvittämisestä tulisi säätää kansallisella tasolla ja miten kansainväliset velvoitteet tulisi huomioida kansallisessa vahingonkorvauslainsäädännössä. Joissakin maissa sovelletaan kansallista vahingonkorvauslainsäädäntöä (civil tort law) ja toisissa erityistä julkishallinnon vastuuta koskevaa julkisoikeudellista normistoa (public authority liability regimes). Ongelma piilee kuitenkin siinä, ettei vahingonkorvausvastuuta koskevaa lainsäädäntöä ole laadittu ihmisoikeuksia silmällä pitäen. Tämän vuoksi olisi perusteltua säätää erityisistä oikeussuojakeinoista ihmis- ja perusoikeusloukkaustilanteita varten.¹⁸⁰

EIS:n hyvitysjärjestelmällä on monella tapaa samanlainen kuin Suomen vahingonkorvausjärjestelmä. Kansallisessa vahingonkorvausoikeudessa kolmansien osapuolten mahdollisuuksia saada korvausta on rajoitettu, ja EIT:n oikeuskäytännössä korvausten

¹⁷⁶ Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että loukatun henkilön haavoittuvuuden tulisi vaikuttaa korvausten määrään. Ks. Fikfak 2020, s.6.

¹⁷⁷ Hakalehto-Wainio 2005, s.870-872. Tästä esimerkkinä tapaus *K.A. v. Suomi* (14.1.2003), jossa Suomi veloitettiin korvaamaan 8000 euroa kärsimyskorvausta sen vuoksi, etteivät viranomaiset olleet täyttäneet veloitettaan perheen jälleenyhdistämiseksi. Mikäli tapaukseen olisi sovellettu kansallista vahingonkorvausoikeutta, olisi korvauksen saamisen edellytyksenä ollut lääkärin toteama psyykkinen henkilövahinko.

¹⁷⁸ Ruotsissa ongelma ratkaistiin vuonna 2018 voimaan tulleella lainmuutoksella. Vahingonkorvauslakiin otettiin uusi säännös, jonka mukaan julkishallinnon on korvattava Euroopan ihmisoikeussopimuksen loukkauksesta aiheutuneet vahingot, mikäli se on välttämätöntä loukkauksen hyvittämiseksi (skadeståndslag, 1972:207, 3:4).

¹⁷⁹ Hakalehto-Wainio 2010, s.80.

¹⁸⁰ Bagińska 2017, s.470 ja s.488.

maksamisen on katsottu määrättäviksi ainoastaan ihmisoikeusloukkauksen välittömälle kohteelle. Toinen samankaltaisuus on vaatimus syy-yhteydestä, joka kuuluu vahingonkorvausoikeutemme peruslähtökohtiin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyvitysjärjestelmässä, aineellisen vahingon korvattavuus edellyttää kausaaliyhteyttä sopimusloukkauksen ja vahingon välillä. Korvauksen määräämisen päätavoitteet ja funktiot mielletään myös samalla tavalla, sillä molemmissa järjestelmissä painottuu vahingonkorvauksen kompensatorinen ja preventiivinen funktio.¹⁸¹

Näiden kahden eri korvausjärjestelmien monista samankaltaisuuksista huolimatta, ne eroavat toisistaan monella tavalla. EIT:n mukaan ihmisoikeusloukkauksesta määrätään korvausta maksettavaksi vain silloin kun se on tarpeellista (*if necessary*), kun taas kansallisessa vahingonkorvausoikeudessa ei tunneta mahdollisuutta olla maksamatta korvausta, jos korvausvastuun edellytykset ovat täyttyneet.¹⁸² Toisaalta on huomioitava, ettei ihmisoikeuskorvauksen loukkaaminen edellytä EIT:n mukaan valtion tuottamuksen olemassaoloa, ja korvausvelvollisuus syntyy automaattisesti ihmisoikeusloukkauksen toteamisen jälkeen. Tapauksessa *Kochetkov v. Estonia* (2.7.2009) tuomioistuin katsoi, että mikäli kansallinen korvausjärjestelmä edellyttää tuottamusta tai virhettä, kansallinen lainsäädäntö ei täytä Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamaa tasoa oikeussuojalle. Vahingonkorvauslain standardisäännös on ongelmallinen siitä syystä, että se asettaa tämän tyyppisen vaatimuksen. Oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että ongelmalliseksi nähdyt vahingonkorvauslain säännökset voidaan yksinkertaisesti sivuttaa, ja valtio voi tätä kautta joutua korvausvelvolliseksi ilman tukea vahingonkorvauslaista.¹⁸³

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on omaksuttu Suomen vahingonkorvausoikeutta laajempi vahinkokäsite, sillä aineellisen vahingon lisäksi, myös aineettomat vahingot ja tavanomaisena pidettävät negatiiviset tuntemukset voivat olla korvauskelpoisia.¹⁸⁴ Näkemys aineettomien vahinkojen korvaamisesta, varsinkaan ilman laista löytyvää mainintaa, ei sovi kansallisen vahingonkorvausoikeutemme tai vahingonkorvauslain 5 § 6 momentin kärsimyskorvauksen

¹⁸¹ EIT:n ratkaisukäytännön mukaan hyvitysjärjestelmän tarkoituksena on saattaa valittajan tilanne sellaiseksi, kuin se oli ennen loukkauksen sattumista. Katso *Papamichalopoulos v. Kreikka* (24.6.1993). Tämä peruslähtökohta löytyy myös Suomen vahingonkorvausoikeudesta. Toinen yhteinen funktio on vahingonkorvauksen symbolinen vaikutus, joka korostuu varsinkin julkisen vallan käytön seurauksena sattuneissa vahingoissa. Ihmisoikeusloukkauksissa hyvittämisellä on myös sosiaalinen ja psykologin merkitys. Ks. Shelton 2000 s.50-51 ja Hakalehto-Wainio 2005, s. 875. Ks. Myös Fikfak 2020, s.343.

¹⁸² Katso tarkemmin *if necessary* -käsitteen tulkinnasta Hakalehto-Wainio 2010, s. 750.

¹⁸³ KKO 2008:10, KKO 2011:38, KKO 2012:81 ja KKO 2016:20.

¹⁸⁴ Tällaisia voivat olla esimerkiksi ”fear”, ”trauma, anxiety and feeling of injustice” sekä ”feelings of frustration and helplessness”. Katso oikeustapaukset *McMichael v. Yhdistynyt kuningaskunta* (24.2.1995) ja *Philis v. Kreikka* (27.8.1991). Katso myös *Van der Leer v. Alankomaat* (21.2.1990), *Olsson v. Ruotsi* (24.3.1988), *Young, James ja Webster v. Yhdistynyt kuningaskunta* (18.10.1982), *Papamichalopoulos v. Kreikka* (24.6.1993), *Artico v. Italia* (13.5.1980) ja *Brincat v. Italia* (26.11.1993).

piiriin. Koska laissa ei kuitenkaan ole nimenomaista kieltoa aineettomien vahinkojen korvaamisesta, aineettomien vahinkojen korvaaminen on kuitenkin teoriassa mahdollista.¹⁸⁵

EIS:n tavoin myös EU -oikeuden lähtökohtiin kuuluu yksityisen oikeusturvan tehokas toteutuminen ja EU -oikeus edellyttää direktiivien vääränlaisesta voimaan saattamisesta aiheutuneiden vahinkojen korvaamista.¹⁸⁶ Kansallisessa vahingonkorvauslaissa ei ole säädetty tästä korvausvastuun muodosta. Korvausvastuun yleiset perusteet määräytyvät pääosin EUT -tuomioistuimen oikeuskäytännössä, ja perustuvat pitkälti ratkaisuihin *Factortame (1990)*, *Francovich (1991)*, *Brasserie du Pêcheur (1996)* ja *Köbler (2003)*.¹⁸⁷ Korvausvastuu syntyy jäsenvaltion rikkoessa sitovaa EU -oikeutta (esimerkiksi EU:n perustamissopimusta tai EU:n toimielinten säädöksiä tai päätöksiä), puutteellisen tai virheellisen implementoinnin seurauksena tai implementoinnin laiminlyönnistä. Asian ratkaisemiseksi tuomioistuin voi soveltaa niin kansallista vahingonkorvausoikeutta kuin EU -oikeuden rikkomiseen perustuvaa unionin oikeutta.¹⁸⁸ On syytä pohtia, tulisiko vahingonkorvauslainsäädäntöämme uudistaa, jotta se vastaisi EUT -ratkaisukäytännössä tapahtuneita kehityksiä.

4.2 Tuomioistuinten toimivallan jakautuminen eurooppaoikeuden loukkaamista koskevissa korvausvaatimuksissa

4.2.1 Toimivalta käsitellä perus -ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämistä

Tuomioistuinten välinen raja on hämärtynyt ja tulkinnanvarainen. Samoja asiakokonaisuuksia käsitellään eri tuomioistuinprosesseissa, ja välillä toimivaltaisen tuomioistuimen määrittelyminen on osoittautunut haastavaksi. Ihmis- ja perusoikeusloukkausten tutkimiseen, ei kuitenkaan liity suoranaisia epäselvyyksiä tuomioistuinten toimivallan suhteen. Siitä huolimatta ihmisoikeussopimusten, perustuslain ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan säännöksiä sovelletaan molemmissa oikeusasteissa, joka on johtanut ylimpien tuomioistuinten välisiin tulkintaeroihin samanlaisissa asioissa. Tuomioistuinten toimivallan jakautumiseen liittyviä kysymyksiä on näin ollen aiheellista pohtia.

¹⁸⁵ Hakalehto-Wainio 2010 s. 67.

¹⁸⁶ Mäenpää 2001, s.390.

¹⁸⁷ Francovich ratkaisun jälkeen on ollut selvää, että jäsenvaltio voi joutua korvausvastuuseen. Köbler ratkaisussa vastuu ulotettiin myös koskemaan vahinkoa, joka on seurausta jäsenvaltion ylimmän tuomioistuinasteen päätöksestä. Ks. Scherr 2008.

¹⁸⁸ Korvausvastuun syntymiselle on kolme edellytystä, jotka tulee täytyä: 1) Rikotun oikeusnormin tarkoitus on taata oikeuksia yksityisille, 2) rikkomuksen on oltava riittävän ilmeinen ja 3) vahingon on oltava välittömässä syy-yhteydessä tähän rikkomukseen. EU -oikeuden rikkomisen on itsenäinen korvausperuste, ja asian ratkaisee yksityisen kanteen perusteella kansallinen tuomioistuin. Katso tarkemmin jäsenvaltion korvausvastuusta EU -oikeuden rikkomisesta Hakalehto-Wainio 2010 s.63-65. Ks. myös Aalto 2012 sekä Törhönen-Sirviö 2019, s.187.

Samanlaisten asioiden käsittelyä molemmissa tuomioistuimissa liittyy EIS 6 artiklan asettamiin edellytyksiin oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä¹⁸⁹, sananvapaudesta ja yksityisyyden suojasta¹⁹⁰ sekä syrjintäkiellosta.¹⁹¹ Eri tuomioistuinlinjojen välisiä ristiriitaisia näkemyksiä liittyy esimerkiksi *ne bis in idem* -kieltoon (ei kahdesti samassa asiassa) erityisesti veronkorotusasioissa. Veronkorotuksiin liittyvät tulkintaongelmat saivat alkunsa, kun EIT katsoi veronkorotusta koskevan hallinnollisen seuraamuksen olevan luonteeltaan rikosoikeudellinen, ja täsmänsi *Zolotukhin* -ratkaisussaan tulkintaansa kiellosta.¹⁹² EIT:n ratkaisua seurasi sarja korkeimpien tuomioistuinten ratkaisuja, josta viimeinen oli KHO:n ratkaisu 2014:145. Tapauksessa KHO päätyi KKO:n ratkaisuihin (KKO 2013:59 ja 2013:92) nähden eriävään tulkintaan siitä, miten rikossyytteen tutkiminen vaikuttaa hallinnollisten sanktioiden määräämiseen.¹⁹³

Oikeuskäytännön perusteella on selvää, että korkein oikeus on toimivaltainen tutkimaan ihmis- ja perusoikeusloukkauksiin liittyviä vahingonkorvausvaatimuksia. Yleisen tuomioistuimen roolia on osaltaan myös vahvistanut valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain käyttöönotto. Ihmis- ja perusoikeusloukkaukset käsitellään lähtökohtaisesti ensi asteessa valtionkonttorilta, ja muutoksenhaku tapahtuu siviiliprosessissa.¹⁹⁴ Korvausvaatimuksia esiintyy useiden eri asiatyyppien yhteydessä.¹⁹⁵ On kuitenkin syytä huomata, ettei mikään laki estä ihmis- ja perusoikeusloukkausten käsittelyä hallintotuomioistuimissa.

Yksi mielenkiintoinen ratkaisu liittyen toimivallan jakautumiseen, on korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2016:20, jossa kyse oli oleskelulupa-asian virheellisestä käsittelystä ja siitä seuranneesta korvauskanteesta.¹⁹⁶ Tapauksessa poliisi hylkäsi N:n oleskelulupahakemuksen vuonna 1999, mikä johti useisiin mutkikkaisiin ja aikaa vieviin prosesseihin. Ensiksi

¹⁸⁹ Esimerkiksi ratkaisussa KKO 2014:28 ja KHO 2014:57 käsiteltävänä oli pääsy tuomioistuimeen. Katso myös KKO 2014:84 ja KHO 2012:3.

¹⁹⁰ Sananvapauden suhdetta yksityisyyden suojaan on pohdittu molemmissa tuomioistuimissa. Katso esimerkiksi KKO 2013:69, KKO 2013:100, KHO 2013:136 ja KHO 2014:1.

¹⁹¹ Syrjintäkieltoa on yleisessä tuomioistuimessa käsitelty erityisesti työoikeudellisten asioiden yhteydessä (KKO 2013:10 ja KKO 2014:47). Korkein hallintotuomioistuin on pohtinut syrjintäkieltoa muun muassa ratkaisussa KHO 2013:34 (Oikeus harjoittaa elinkeinoa) ja KHO 2013:46 (virkavaaleihin liittyvä sukupuolisyryntä).

¹⁹² *Zolotukhin v. Venäjä* (10.2.2009).

¹⁹³ Katso laajemmin *ne bis in idem* -kiellosta ja eri tuomioistuinten välisistä tulkintaongelmista OM 2015:1, s.69-81 ja OM 2020:6, s.48-49.

¹⁹⁴ Laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta ei kuitenkaan sovellu sellaisen vaatimuksen tutkimiseen, joka perustuu EIS:n 39 artiklan mukaiseen sovintoratkaisuun tai muuhun kansainvälisen lainkäyttö tai tutkintaelimen päätökseen.

¹⁹⁵ Ratkaisussa KKO 2008:10, korvausvaatimus perustui vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvään liialliseen vapaudenmenetykseen, kun taas ratkaisussa KKO 2013:52, kyse oli alle vuorokauden mittaisesta perusteettomasta vapaudenmenetyksestä. Ratkaisu KKO 2011:38 koski puolestaan liian pitkäksi venyntyä esitutkintaa, ja tapauksessa KKO 2012:81 käsiteltiin viestintäsalaisuuden loukkausta, kun vankilan vartija oli avannut vangille kuuluneen kirjeen.

¹⁹⁶ Leena Sisula-Tulokas on kommentoinut ratkaisua artikkelissaan ”Skadeståndslagens taleförbud, grundlagen och europarätten – och HD 2016:20”. *Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland* 6/152 (2016): 595–616.

viranomaisten hylättyä hakemuksen, asiaa puitiin HAO:ssa ja KHO:ssa, ja jopa EIT:ssä. Tämän jälkeen asia siirtyi vahingonkorvauskanteen osalta siviiliprosessiin, ja prosessi saatiin lopulta päätökseen KKO:n vuoden 2016 ratkaisun myötä. Tapaus osoittaa puutteita kansallisessa julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuutta koskevassa lainsäädännössä, ja sen, ettei lainsäädäntömme vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamia vaatimuksia yksityisen oikeussuojalle. Ratkaisun kannalta keskeisimmät säännökset olivat Euroopan ihmisoikeussopimuksen perhe-elämän suojaa koskeva artikla 8 ja tehokasta oikeussuojakeinoa koskeva artikla 13. Lisäksi, kyse oli vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:n kannerajoituksen tulkinnasta.¹⁹⁷

Tapahtumaketju sai alkunsa, kun poliisilaitos hylkäsi N:n oleskelulupahakemuksen. Hakemuksen hylkäämisen syynä oli suojelupoliisin lausunto, missä oleskelulupahakemuksen myöntämistä ei puollettu. Hallinto-oikeus ei muuttanut N:n valituksesta poliisiviranomaisen päätöstä, ja ulkomaalaisvirasto määräsi tämän jälkeen N:n karkotettavaksi. Tapauksessa poliisilaitos tai hallinto-oikeus eivät kuitenkaan olleet perehtyneet suojelupoliisin lausuntoon, sillä lausunnon perusteet olivat valtion turvallisuuden vuoksi salaisia. N katsoi hallinto-oikeuden toimineen virheellisesti, kun se ei ollut perehtynyt suojelupoliisin lausuntoon, ja vaati valtiolta vahingonkorvauslain 5 luvun 2§:n perusteella korvausta kivusta, särystä ja tilapäisestä haitasta sekä kipuun ja särkyyn rinnastettavasta kärsimyksestä. Toissijaisena vaatimuksena N esitti, että joka tapauksessa kyse oli perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta. N haki korkeimmasta hallinto-oikeudesta muutosta hallinto-oikeuden päätöksen, mutta korkein hallinto-oikeus hylkäsi ylimääräiseksi muutoksenhakemukseksi tulkitsemansa hakemuksen. Muutamaa kuukautta ennen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua, N:lle myönnettiin turvapaikka Suomessa.

Tämän jälkeen, N nosti käräjäoikeudessa uudestaan vahingonkorvauskanteensa Suomen valtiota kohtaan. Käräjäoikeus hylkäsi N:n vaatimuksen. Hovioikeus sen sijaan tuomitsi valtion vahingonkorvauslain nojalla maksamaan 8 000 euroa korvausta kivusta, särystä ja tilapäisestä haitasta sekä kipuun ja särkyyn rinnastettavasta kärsimyksestä.¹⁹⁸ Hovioikeus viittasi ratkaisun tueksi EIT:n ja kotimaiseen ratkaisukäytäntöön, jonka mukaan kansallista vahingonkorvausoikeutta on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ja ”henkilöllä, jonka perus- ja ihmisoikeuksia oli vakavasti loukattu, voi siten olla oikeus korvaukseen kärsimyksestä”. Hovioikeuden mukaan, myös standardisäännöksen asettamat edellytykset korvausvastuun syntymiselle täytyivät.¹⁹⁹ Valtio haki muutosta hovioikeuden päätökseen.

Oikeuskysymys, johon korkein oikeus vastasi oli, ”onko hallinto-oikeus menetellyt asiaa käsitellessään siten virheellisesti, että N:llä on oikeus vaatimaansa korvaukseen.”²⁰⁰

Ratkaistavana oli kuitenkin ensiksi se, ”estääkö korkeimman hallinto-oikeuden 2.6.2006 antama

¹⁹⁷ Lainkohdan mukaan kannaetta valtioneuvoston, ministeriön, valtioneuvoston kanslian, tuomioistuimen tai tuomarin päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa, ellei päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka ellei virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai veloitettu korvaamaan vahinkoa. Milloin hallintoviranomaisen päätökseen on haettu muutosta valtioneuvostolta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta tai virkaylioikeudelta, päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa kannaetta siltä osin kuin päätös on jätetty pysyväksi.

¹⁹⁸ Yksi mielenkiintoinen huomio käräjäoikeuden ratkaisussa on se, että valtio perusteli kantaansa sillä, ettei vahingonkorvauslain standardisäännöksen asettamat rajoitukset valtion korvausvastuulle täytyneet. Käräjäoikeuden mukaan tapauksessa ei ollut kyse sellaisesta julkista valtaa käytettäessä virheellä tai laiminlyönnillä aiheutetusta vahingosta, jonka valtio olisi tullut vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n nojalla korvata.

¹⁹⁹ Hallinto-oikeus viittasi ratkaisuihin KKO 2011:38 ja KKO 2008:10.

²⁰⁰ Kohta 11.

päätös tutkimasta kannetta hallinto-oikeuden menettelyä koskevilta osin, kuten käräjäoikeus on katsonut.”²⁰¹ Korkein hallinto-oikeus aikaisemmin oli lausunut, ettei hallinto-oikeus ollut menetellyt virheellisesti. Korkein oikeus totesi, ettei korkein hallinto-oikeus ole vahvistanut tai edes voinut vahvistaa, onko N oikeutettu viranomaisten menettelyn virheellisyyden vuoksi korvauksiin. Tästä seurasi, ettei korkeimman hallinto-oikeuden oikeusvoima voinut estää korvausvaatimuksen käsittelyä yleisessä tuomioistuinprosessissa.

Toiseksi ratkaistavana oli, estääkö vahingonkorvauslain kannerajoitus korkeinta oikeutta tutkimasta vahingonkorvausvaatimusta siltä osin, kun kyse on hallinto-oikeuden menettelystä. Korkeimman oikeuden mukaan, kannerajoitus esti korvausvaatimuksen käsittelyn siltä osin, kun vaatimus perustui vahingonkorvauslakiin. Jotta vaatimus olisi voitu käsitellä, olisi hallinto-oikeuden päätöksen tekemiseen osallistuneen tuomarin pitänyt syyllistyä virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa. Viimeiseksi ratkaistavana oli, onko valtio syyllistynyt ihmisoikeusrikkomukseen. Korkeimman oikeuden mukaan, hallinto-oikeus ei ollut perehtynyt suojelupoliisin lausuntoon, ja näin ollen syyllistyi perus- ja ihmisoikeussopimuksen tarkoittamaan rikkomukseen. Ratkaisun perusteeksi korkein oikeus kävi läpi EIT:n ratkaisukäytäntöä.

Kannerajoituksen tarkoituksena on estää sellaisten tilanteiden syntyminen, missä yleinen alioikeus tutkii vahingonkorvauskanteen nojalla lainvoiman saaneiden tuomioiden oikeellisuutta.²⁰² Ratkaisussa KKO 2016:20 kannerajoitus esti hallinto-oikeuden päätöksen oikeellisuuden ja siihen liittyvän korvausvaatimuksen käsittelyn yleisessä tuomioistuimessa. Kannerajoitus ei kuitenkaan estänyt korkeinta tuomioistuinta arvioimasta hallintotuomioistuimen menettelyä tai ratkaisun oikeellisuutta koskevia kysymyksiä, sillä N vaati toissijaisesti korvausta ihmis- ja perusoikeusloukkauksen perusteella.²⁰³ Tilanne näyttäytyy samanlaisena kuin julkisten palveluiden osalta: korvauskanteen muotoilu vaikuttaa oleellisesti korvausta vaativan mahdollisuuksiin saada korvausta julkisen vallan käyttäjän aiheuttamasta vahingosta. Mikäli N ei olisi osannut vedota perus- ja ihmisoikeusloukkaukseen, ei hänen korvausvaatimuksensa olisi menestynyt.

Sisula-Tulokas pohtii oikeustapauskommentissaan, olisiko korvausta voitu vaatia myös sillä perusteella, että kyse oli vakavasta perusoikeuden loukkauksesta. Hän nostaa esille ratkaisun

²⁰¹ Kohta 12.

²⁰² HE 187/1973 vp s. 19.

²⁰³ Kun asiaa tarkastellaan oikeusvoimaopin näkökulmasta, voidaan myös pitää ongelmallisena, että KHO:ssa käsitelty HAO:n menettelyn tai ratkaisun oikeellisuus pystyttiin käsitellä uudestaan yleisessä tuomioistuinprosessissa, vaikka ratkaisussa KKO 2016:20 tämä koituikin korvausta vaativan eduksi.

NJA 2014 s.323, joka koski Ruotsin kansalaisuuden poistamista.²⁰⁴ Tapauksessa Ruotsin korkein oikeus totesi, että vaikka lainsäädännöstä puuttuu mahdollisuus hakea korvausta suoraan perustuslain (2 luku 7 § RF) perusteella, korvausta vaativa pystyi korvausvastuun perusteeksi vedota suoraan Ruotsin perustuslain loukkaukseen. Pohtia voidaan siten, eroaisiko tuomioistuinten toimivallan jakautuminen tai myönnetyn korvauksen määrä, jos korvausvaatimus olisi ratkaisussa KKO 2016:20 perustunut perusoikeuden loukkaamiseen.

Yksityisen näkökulmasta kannerajoitus on merkittävästi pitkittänyt ja vaikeuttanut perus- ja ihmisoikeusloukkauksen kohteen pääsyä oikeuksiinsa. Koska oikeudesta vaatia korvausta julkisen vallan käyttäjältä on säädetty perustuslain 118 §:ssä, oikeutta ei voida rajoittaa ilman perusoikeuden rajoitusedellytysten täyttymistä. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä, eduskunnan perustuslakivaliokunta on listannut edellytyksiä, joiden tulee kaikki täytyä, jotta perusoikeutta voidaan rajoittaa.²⁰⁵ Perusoikeuden rajoittaminen edellyttää erityisen painavaa syytä ja painavaa yhteiskunnallista tarvetta.²⁰⁶ Hakalehto-Wainio on väitöskirjassaan pohtinut läheisemmin PL 118:ssä ja PL 21 §:ssä tarkoitettujen oikeuksien rajoittamista, ja todennut, että näiden oikeuksien rajoittamiselle ”on vaikea löytää sellaista yhteiskunnalliseen intressiin perustuvaa näkökohtaa, joka voisi tärkeydessään ohittaa oikeusturvanäkökohdat”.²⁰⁷

Ihmis- ja perusoikeusloukkausten korvaamiseen liittyviä toimivaltakysymyksiä ei ole pohdittu läheskään yhtä paljon kuin julkisiin palveluihin liittyvissä vahinkoriidoissa. KHO:n päätehtäviin kuuluu varmistaa päätöksenteon laillisuus ja oikeusturvan toteuttaminen hallintoasioissa.²⁰⁸ Oikeuskirjallisuudessa hallintoriitamenettely mielletään eränlaiseksi varaventiiliksi uudenslaisille oikeusturvatarpeille.²⁰⁹ On selvää, ettei Suomeen ole vielä kehittynyt tehokasta järjestelmään ihmis- ja perusoikeusloukkausten korvaamisen osalta, mistä syystä on syytä pohtia, voisiko

²⁰⁴ Sisula-Tulokas mainitsee PL 106 §:n, jonka mukaan perustuslain säännökselle on asetettava etusija alemman tasoiin säännöksiin verrattuna. Hän pohtii, olisiko tuomioistuin ratkaisussa KKO 2016:20, voinut PL 106 §:n kautta ohittaa kannerajoituksen soveltaminen niin, että asiaan olisi voitu soveltaa vahingonkorvauslakia muilta osin. Katso Sisula-Tulokas 2016, s.609-610. Hakalehto-Wainio toteaa väitöskirjassaan, että vaikka PL 188 § ei sisällä perustuslain perusoikeusluetteloon, PL 188 § täyttää kaikki perusoikeuden kriteerit ja joka tapauksessa, kyse on perusoikeutta lähellä olevasta oikeudesta. Katso Hakalehto-Wainio 2010, s. 104-108.

²⁰⁵ PeVM 25/1994 vp, s.5.

²⁰⁶ Viljanen 2001, s.126–135.

²⁰⁷ Hakalehto-Wainio 2010, s. 108. Tämä näkökulma on toistaiseksi hyväksytty myös oikeusministeriön mietinnössä julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevassa säädösvalmistelussa, sillä lausuntokierroksella kenelläkään ei ollut tästä näkemyksestä huomautettavaa. Ks. OM 2011:4

²⁰⁸ OM 2015:1, s.54.

²⁰⁹ Tarukannel 2004, s. s. 410–426 ja Suviranta 2005b, s. 242. Niemen mukaan hallintoriitamenettelyn merkitys ja potentiaali korostuu sellaisissa julkisoikeudellisissa riidoissa, joissa nykyisiä oikeussuojakeinoja hyödyntämällä, ei voida taata tehokasta oikeussuojan toteutumista. Katso Niemi 2004, s.168-169. Selvenius-Hurme on tutkinut missä forumissa, maailmalla yleistyneitä niin sanottuja ”ilmasto-oikeudenkäyntejä”, voitaisiin Suomessa tutkia. Hänen mielestään hallintolainkäyttölain 69 §:ssä tarkoitettu hallintoriita olisi oikea prosessi ”valtion ilmastotoimenpiteiden riittävyden ja lainmukaisuuden selvittämiseksi” ja on samaa mieltä Niemen kanssa hallintoriitamenettelyn potentiaalista. Selvenius-Hurme 2019, s. 67 ja 77-78.

hallintariitamenettelyä hyödyntää paremmin oikeusturvan turvaamiseksi. Päätöksenteon laillisuuden arviointi on lisäksi läheisesti kytköksissä virheellisen päätöksen aiheuttamien seurausten arviointiin, mistä syystä olisi järkevää, että jo valmiiksi asiaan perehtyneet tuomarit ottaisivat myös kantaa korvausvaatimukseen. Siitä syystä, että ihmis- ja perusoikeusloukkauksiin liittyy laajassa mielessä erityisenlainen hallinto-oikeudellinen suhde, olisi loukkausten käsittely hallintotuomioistuimissa myös KHO:n päätehtävät huomioiden sopivampi paikka.

Oikeuskirjallisuudessa on käsitelty paljon yleisen prosessin eroja hallintoprosessiin, ja käydyssä keskustelun pohjalta voidaan argumentoida, että hallintoprosessi olisi korvausvaatimusten tutkimisessa yksityisen oikeussuojan toteutumisen kannalta parempi prosessi.

Hallintolainkäyttöön sovelletaan virallisperiaatetta, joka edellyttää tuomarilta aktiivisia toimia, jotta heikomman osapuolen oikeudet ja oikeusturva varmasti toteutuvat prosessin kohteena olevassa hallintoasiassa.²¹⁰ Virallisperiaatteen merkitys korostuu varsinkin sellaisissa asioissa, joissa julkisen ja yksityisen välillä ei ole sopimussuhdetta. Verrattuna julkisten palveluiden tarjoamiseen, ihmis- ja perusoikeusloukkauksissa yksityisen ja julkisen välinen suhde harvemmin sisältää sopimusoikeudellisia elementtejä. Tämän lisäksi, ihmis- ja perusoikeusloukkauksissa on kyse julkisoikeudellisista oikeussuhteista ja perustavanlaatuisista oikeuksista, jolloin oikeusturvan toteutuminen on erityisen tärkeää. Hallintoprosessi saattaisi tarjota paremmat mahdollisuudet korvausvaatimusten tutkimiselle, ja samalla vahvistaisi hallintoprosessista tutun aineellisen totuuden periaatteen toteutumista.

Toinen hallintoprosessin etu suhteessa yleiseen prosessiin on hallintoprosessin halpuus ja joustavuus. Siviiliprosessissa asianomaiset joutuvat usein turvautua asianajajaan, sillä maallikon taidot eivät riitä omien oikeuksiensa puolustamiseen.²¹¹ Kun asianajaja muuttaa asianomaisen ongelmat ”oikeudellistetuiksi, abstrakteiksi väitteiksi ja vaateiksi”, se myös heikentää asianosaisen mahdollisuuksia osallistua prosessiin.²¹² Halila painottaa samansuuntaisesti hallintoprosessin halpuuden ja joustavuuden tärkeyttä yksityisen oikeussuojatarpeen suojaamisessa.²¹³ Lisäksi hallintoprosessissa pääpaino on kirjallisessa menettelyssä eikä yksityinen joudu kuin poikkeustapauksissa korvaamaan julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikulua, joka painaa myös hallintoprosessin hintalappua alaspäin.²¹⁴ Mikäli korvausvaatimukset ihmis- ja perusoikeusloukkauksissa voitaisiin käsitellä hallintoprosessissa

²¹⁰ Virallisperiaatetta voidaan myös kutsua tutkintamenetelmäksi, vaikka näillä kahdella käsitteellä onkin hieman toisistaan eriävät sisällöt. Virolainen 2007, s. 182. Viranomaisperiaatteen soveltaminen itsessään toteuttaa oikeusturvaa. Tarukannel - Jukarainen 2001, s.40-41.

²¹¹ On totta, että myös hallintoprosessissa yksityisellä on välillä tarve asianajajaan, mutta yleistäen voidaan kuitenkin todeta, ettei asianajokulut muodostu pienemmän tarpeen vuoksi yhtä korkeiksi kuin siviiliprosessissa.

²¹² Brotherus 2010, s.45

²¹³ Halila 2000b, s. 313.

²¹⁴ Mäenpää 2019, s.16.

pääasian yhteydessä, antaisi se useammalle yksityiselle mahdollisuuden vaatia ja saada korvausta ihmis- ja perusoikeusloukkauksista. Ihmis- ja perusoikeusloukkaustilanteissa on kyse vakavista loukkauksista, jonka vuoksi prosessin tulisi olla yksityisen silmistä mahdollisimman kevyt ja joustava.

Aina kun keskustellaan valtion yksityiselle aiheuttamasta vahingosta, on pohdittava yksityisen ja julkisen välistä suhdetta, ja riitojen ratkaisemiseksi sovelletaan hallinto-oikeudellisia periaatteita ja lainsäädäntöä. Korvausriitoihin liittyy toisin sanoen sellaisia hallinto- ja julkisoikeudellisia elementtejä, joiden pohtiminen vakiintuneesti kuuluu hallintotuomioistuimille. Voidaan jopa argumentoida, että tämä julkisoikeudellinen elementti on ihmis- ja perusoikeusloukkausten osalta vahvempi verrattuna julkisten palveluiden järjestämiseen, sillä perus- ja ihmisoikeusloukkaukset liittyvät usein juuri hallintopäätöksiin ja viranomaisten toimintaan. Tämän vuoksi edellisessä pääluvussa esitetyt näkemykset hallintotuomioistuinten toimivallan laajentamisesta, soveltuvat osittain myös ihmis- ja perusoikeusloukkauksien korvaamisesta käytyyn keskusteluun.

Yksi tärkeimmistä syistä pohtia hallintotuomioistuinten toimivallan laajentamista koskemaan myös ihmis- ja perusoikeusloukkausten hyvittämistä, on kuitenkin oikeusprosessin tehostaminen. Edellä käyty ratkaisu KKO 2016:20 osoittaa, että nykyinen prosessi on liian jäykkä ja liian pitkä jotta ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset kansalliselle prosessille täytyisivät. Poliisiviranomainen antoi ratkaisussa ensimmäisen asiaan liittyvän hallintopäätöksen vuonna 1999, ja asia saatettiin päätöksen, kun korkein oikeus antoi ratkaisunsa vuonna 2016. Mikäli korvausvaatimus olisi voitu käsitellä pääasian yhteydessä, olisi asia saatu ratkaistua huomattavasti aikaisemmin. Tällä tavoin toimimalla olisi myös voitu säästää tuomioistuinten resursseja.

4.2.2 Toimivalta käsitellä Unionin oikeuden rikkomiseen perustuvia korvausvaatimuksia

Unionin oikeus kehittyy ja monimutkaistuu jatkuvasti, mistä syystä myös korvausvaatimuksiin liittyvät kysymykset monipuolistuvat ja yleistyvät. Siitä huolimatta oikeusjärjestyksessämme ei ole kokonaisvaltaisesti säädetty, missä tuomioistuimessa ja missä menettelyssä jäsenvaltion unionin oikeuden rikkomisesta johtuvia vahinkoasioita tulisi käsitellä. Lainsäätäjän tahto vaikuttaisi kuitenkin olevan se, että unionin oikeuden rikkomisia käsiteltäisiin yleisessä tuomioistuimessa, sillä laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta soveltuu EU-oikeuden vastaisesta toiminnasta tai laiminlyönnistä aiheutuneiden vahinkojen käsittelyyn. Vahingot käsitellään siten ensisijaisesti valtionkonttorilta ja muutoksenhakutuomioistuimena toimii

käräjäoikeus. On kuitenkin syytä huomata, ettei lailla ole kokonaisvaltaisesti säännelty tuomioistuinten toimivallasta korvausvaatimusten käsittelystä, ja käytännössä yksityisen on edelleen mahdollista saattaa korvausasia suoraan kumpaankin prosessiin käsiteltäväksi.

Tuomioistuinten toimivallan jakautuminen on riippuvainen tuomioistuinten tulkinnoista. Siitä huolimatta, että suurin osa korvausasioista on käsitelty yleisessä tuomioistuinprosessissa, on unionin oikeuden rikkomiseen liittyviä kanteita tutkittu myös hallintoprosessissa.

Ongelmalliseksi tilanteen tekee se, etteivät ylimmät tuomioistuimet ole samaa mieltä toimivallan jakautumisesta, ja molemmat ovat katsoleet olevansa toimivaltaisia tutkimaan unionin oikeuden rikkomisia ja niihin liittyviä korvauskanteita. Mäkinen ja Luoto havaitsivat, ettei hallintotuomioistuimille ole annettu juurikaan mahdollisuuksia osallistua keskusteluun toimivallan jakautumisesta hallintosopimukseen liittyvien riitojen osalta.²¹⁵ Varsinkin sen jälkeen, kun laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta otettiin käyttöön, on selvää, ettei hallintotuomioistuimelle käytännössä muodostu tilaisuuksia määritellä ja tarkentaa omaa toimivaltaansa EU -oikeuden rikkomisten tutkimisessa ja niihin liittyvien korvauskanteiden käsittelyssä.

Korkein hallinto-oikeus otti kuitenkin kantaa toimivallan jakautumiseen ratkaisussa KHO 2012:104, kun se tutki hallintoriitamenettelyssä Suomen korvausvastuuta EU -oikeuden rikkomisen seurauksena. Pohdittavana oli myös kansallisen vahingonkorvauslainsäädännön suhdetta unionin oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus päätyi siihen, että hallintoriitamenettelyssä voidaan tutkia unionin oikeuden rikkomisiin liittyviä korvauskanteita, ja määräsi valtion maksamaan korvauksia loukkauksen perusteella.

Ratkaisun KHO 2012:104 (äänestys 12-10-1) taustalla oli tapaturmavakuutuslain tarkoittama haittaraha, jota koskevaa sääntelyä oli sosiaali- ja terveysministeriön antaman normipäätöksen mukaan tulkittava niin, että haittarahan kertakorvauksen suuruus lasketaan eri tavalla vastaavassa asemassa olevien mies- ja naistyöskentelijöiden osalta. Syy eriävälle laskutavalle liittyi miesten ja naisten erilaiseen elinajanodotteeseen. X on hallinto-oikeuteen toimittamassaan hallintoriitahakemuksessa katsonut, että Suomen valtion tulee korvata hänelle varallisuusvahinkona tasa-arvodirektiivin perusteella hänelle kuuluva puuttuva osa haittarahakorvauksesta. Korvausvaatimus perustuu toisin sanoen tasa-arvodirektiivin väärään toimeenpanoon, Suomen tapaturmavakuutuslakia sovellettaessa. Hallinto-oikeudessa ratkaistavana oli valtion vastineen johdosta, onko korvausvaatimuksessa kyse hallintolainkäyttölain 69 §:n mukaisesta hallintoriita-asiasta vai vahingonkorvausvaatimuksesta. Hallinto-oikeus päätyi tulkitsemaan X:n vaatimusta vahingonkorvauslakiin perustuvaksi vahingonkorvauskanteeksi, ja hylkäsi X:n vaatimuksen toimivaltansa puuttumiseen vedoten.

X valitti hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, missä ensisijaisena oikeuskysymyksenä oli, missä prosessissa vaatimus tulisi tutkia. Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioiden tulee unionin oikeuden perusteella pitää huolta siitä, että yksilöillä on käytössä tehokas oikeussuojakeino jäsenvaltion korvausvastuun toteuttamiseksi. Jäsenvaltion

²¹⁵ Mäkinen – Luoto 2012, s. 1185.

korvausvastuuta ei ole myöskään säännelty kansallisella tasolla. Lisäksi, ”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.”²¹⁶ Koska asia ratkaistiin korkeimman hallinto-oikeuden täysistunnossa, ei asiassa ollut tarvetta pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua. Vähemmistön mielestä asia olisi tullut käsitellä yleisessä tuomioistuimessa.

Kun KHO:n perusteluja tarkastelee, on selvää, ettei KHO:lla ollut niukan oikeuskäytännön ja asiaan nimenomaisesti liittyvän lainsäädännön puutumisen vuoksi paljoakaan aineistoa, johon perustaa tuomionsa. Tapaus on ollut periaatteellisesti tärkeä, ja KHO on julkaissut päätöksen vuosikirjassaan. Ratkaisun korostanutta prejudikaattivaikutusta kuvastaa myös se, että asia ratkaistiin täysistunnossa. KHO on ratkaisun perusteluissa todennut, että yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön välisen toimivallanjaon selkeyden vuoksi, korvausasian taustalla olevan riidan oikeudellinen luonne, tulisi määritellä sen, missä prosessissa asiaa käsitellään. Tämän lisäksi, jäsenvaltion korvausvastuun edellytysten arviointi pohjautuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön varaan, eikä vaatimuksen tutkiminen edellytä juurikaan kansallisen vahingonkorvausoikeuden arviointia.

KHO:n mielestä hallintoriitamenettely olisi siviiliprosessia parempi siitä syystä, ettei epäselviä ja unionin oikeuden vastaisia vahingonkorvauslain rajoitussäännöksiä (kannerajoitus, muutoksenhakuvaatimus ja standardisäännös) tarvitse tulkita. Esillä olevassa tapauksessa ei ollut KHO:n mukaan myöskään tarpeellista arvioida vahingonkorvausoikeudellista syy-yhteyttä, vaan oleellista ratkaisun kannalta oli se, miten tasa-arvodirektiiviä tulkitaan. KHO viittaa ratkaisuun KKO 2012:81, joka osoittaa, että korvausvaatimuksen voi perustaa yksinomaan EIS:sta johtuviin velvoitteisiin.²¹⁷

Tapauksessa arvioitiin hallintoriitamenettelyn käyttöalaa ja KHO katsoi, että asiassa oli kyse hallintolainkäyttölain 69 § mukaisesta hallintoriita-asiasta, sillä kyse oli Suomen valtion julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvan velvollisuuden laiminlyönnistä.

Hallintoriitamenettelyn osalta KHO viittasi oikeuskirjallisuuteen, jossa on pidetty mahdollisena

²¹⁶ Molemmat sitaattit on otettu ratkaisun otsikosta.

²¹⁷ Yksi mielenkiintoinen yksityiskohta KHO:n ratkaisussa liittyy siihen, että X toi valituksessaan esille HO:n julkaisemattoman päätöksen (3.3.2006 numero 06/0192/2), missä kyse oli liikkeenluovutusdirektiivin virheellisestä täytäntöönpanosta. Tapauksessa valtio velvoitettiin hallintoriitamenettelyssä korvaamaan työntekijälle virheellisestä täytäntöönpanosta aiheutunut vahinko. KHO ei kuitenkaan ratkaisussa KHO 2012:104 ole lausunut, mikä merkitys tällä HO:n ratkaisulla oli tuomioon. Eri mieltä olleen hallintoneuvoksen Leena Äärilän äänestyslausunnossa, HO:n tapausta kommentoitiin hieman kryptisesti toteamalla, ettei tiedossa ole muita vastaavia oikeustapauksia. Olisi voinut kuvitella, että tällaisessa ennakkotapaustyyppisessä ratkaisussa, olisi annettu enemmän merkitystä aikaisempaan oikeustapaukseen, jossa on ollut kyse samanlaisesta tilanteesta.

käsitellä jäsenvaltion korvausvastuuta koskevia riitoja hallintoriitamenettelyssä.²¹⁸ Toiseksi, KHO on viitannut siihen, että ainakin Saksassa, Espanjassa ja Ranskassa vastaaventyypisiä korvausvaatimuksia voidaan käsitellä hallintotuomioistuimissa. KHO lausui viimeiseksi, että hallintolainkäyttölain 69 §:n väljän sanamuotoilun ja sisällön vuoksi, nyt ratkaistavana olevan asian kaltainen tilanne, on lähtökohtaisesti sijoitettava säännöksen soveltamispiiriin. KHO toteaa, että ”Suomen valtion korvausvastuu on lähtökohtaisesti täysimääräisesti toteutettavissa hallintolainkäyttölain 69 §:ää soveltamalla.”²¹⁹ Hallintoriitamenettely tarjoaa toisin sanoen KHO:n mukaan tarkoitukseen soveltuvan oikeussuojakeinon unionin oikeuteen liittyvien vahinkoasioiden käsittelyyn.

KHO ei kuitenkaan lausu suoraan, että kaikki jäsenvaltion korvausvastuuta koskevat kysymykset tulisi jatkossa käsitellä hallintoriita-asiaina. Perusteluista on kuitenkin luettavissa, että KHO puoltaa hallintoriitamenettelyn laajempaa hyödyntämistä julkishallinnon ja yksityisten välisissä riidoissa.²²⁰ Tapauksessa KHO:n ratkaisun kannalta oli keskeistä se, että X:n oli saatava asiassaan tehokasta oikeussuojaa ilman tarpeetonta viivästystä. Pohtiessaan toimivallan jakautumista, KHO on siten antanut prosessin ja yksityisen oikeussuojan tehokkuudelle paljon painoarvoa. Lisäksi KHO toteaa, että korvausriitojen käsittelypaikan rajaaminen yleiseen tuomioistuimeen ei olisi järkevää, sillä hallintoprosessista löytyy tämän tyyppisten asioiden käsittelyyn sopiva menettely. Hallintoriitaprosessin käyttöalan laajentaminen olisi yksityisen oikeussuojan tehostamisen kannalta tärkeää.

Vuosi sen jälkeen, kun KHO katsoi olevansa toimivaltainen arvioimaan unionin oikeuden rikkomiseen liittyviä julkishallinnon aiheuttamia vahinkoja, KKO katsoi ratkaisussa KKO 2013:58 päinvastaisesti olevansa yksinomaan toimivaltainen tutkimaan unionin oikeuden rikkomiseen liittyviä asioita.²²¹ KKO otti valtion valituksen takia kantaa toimivaltakysymykseen. Valtiota asiassa edustanut tullihallitus vaati, että yhtiön kanne jätetään tutkimatta sillä perusteella, että kanne ”koskee vaatimusta julkisoikeudellisen autoverolle kannetun ei-arvonlisäveron palauttamisesta sen johdosta, että se olisi määrätty ja peritty virheellisin perustein.”²²² Kyse oli siten tullihallituksen mukaan hallintoriita-asiasta. KKO:n mukaan vahingonkorvauslaki on Suomen rikkomusvastuuta koskeva yleislaki, ja siinä säädetään julkisyhteisön korvausvastuusta julkisen vallan käytöstä aiheutuneiden vahinkojen

²¹⁸ Ojanen 1999, s. 225.

²¹⁹ KHO 2012:104, s. 15.

²²⁰ Ratkaisussa KHO on myös kohdistanut lainsäätäjälle selvän viestin, että epäselvä tuomioistuinten toimivallan jakautuminen ei ole toivottavaa, ja oikeustilan selkeyttämiseksi on syytä ryhtyä lainsäädäntötoimenpiteisiin

²²¹ Tapauksessa oli kyse käytettyjen ajoneuvojen maahantuonnista ja siihen liittyvästä arvonlisäveron määräämisestä. Tuomioistuin ratkaisi asian, velvoittamalla valtion korvaamaan ajoneuvon ulkomailta tuoneelle yhtiölle, unionin oikeuden vastaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon.

²²² Kohta 4.

korvaamisesta. Koska jäsenvaltion vastuun toteuttamisesta ei ole Suomessa säädetty, on yleinen tuomioistuin näin ollen KKO:n mielestä toimivaltainen käsittelemään korvausvaatimuksen.²²³

Toimivaltakysymystä on pohdittu edellä käsitellyn KKO:n ratkaisun jälkeen ainoastaan kerran ratkaisussa KKO 2017:84.²²⁴ Kyse oli varustamoyhtiöiden valtiota vastaan nostamasta kanteesta, jossa varustamoyhtiöt katsoivat valtion perineen liian korkeita väylämaksuja.²²⁵ Tässäkin tapauksessa valtion näkemys oli, että kyse on hallintoriita-asiasta. Tapauksessa korkein oikeus myös lausui, että ylisuuriin väylämaksuihin perustuva vaatimus perusteettoman edun palautuksesta, on sellainen julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta koskeva vaatimus, jonka käsittely kuuluisi hallintoprosessiin. Tämän jälkeen KKO viittaisi kuitenkin kanteen kirjoitusasuun, joka oli kirjoitettu korvausvaatimuksen muotoon, sekä ratkaisuun KKO 2013:58, jossa KKO katsoi olevansa toimivaltainen käsittelemään valtioon kohdistuvan vahingonkorvauskanteen. Tutkielmassa on kritisoitu sitä, että korvauskanteen muotoilu vaikuttaa oikean prosessitien valintaan julkisiin palveluihin liittyvissä riidoissa, eikä korvausvaatimuksen muodolla tulisi myöskään olla merkitystä unionin oikeuden rikkomiseen perustuvien vaatimusten käsittelyssä.

Tarkasteltaessa ylimpien tuomioistuinten ratkaisuja toimivallan jakautumisesta, voidaan todeta, että KKO:n perustelut ovat ratkaisussa melko formaaliset. Toimivaltakysymyksiä ei ole KKO:n ratkaisussa pohdittu samassa laajuudessa kuin KHO:n ratkaisussa KHO 2012:104, jossa ratkaisussa on otettu kantaa myös vastakkaista ratkaisua puoltaviin seikkoihin. Tilanne on osittain samanlainen kuin julkisten palveluiden osalta, missä yleisen tuomioistuimen yleisyys muodostaa vahvimman argumentin sille, ettei asiaa voida käsitellä hallintotuomioistuimessa. Tällä tavoin argumentoimalla ohitetaan kuitenkin oikeuskysymykseen liittyvät yksityisten näkökulmat sekä ihmis- ja perusoikeusnäkökulmat.

²²³ KKO viittasi myös unionin oikeuden vastaavuusperiaatteeseen. KKO:n tulkinnan mukaan periaate tarkoittaa sitä, että koska samankaltainen tilanne käsiteltäisiin yleisessä tuomioistuimessa, jos siihen soveltuisi kansallinen vahingonkorvauslainsäädäntö, kuuluu ratkaistavana oleva tapaus myös yleiseen tuomioistuimeen.

²²⁴ Katso kuitenkin myös KKO 2016:28, jossa sivuttiin aihetta. Tuominen on kommentoinut oikeustapausta artikkelissaan. Ks. ratkaisusta tarkemmin Tuominen 2020.

²²⁵ Tapauksessa varustamoyhtiöt vaativat ensisijaisesti perusteettoman edun palautusta ja toissijaisesti vahingonkorvausta. Katso tapauksesta tarkemmin luku 3.2.2.

5 Lopuksi

Tutkielmassa on pyritty selvittämään, olisiko hallintotuomioistuimen tutkimus- ja ratkaisuvalltaa mahdollista laajentaa koskemaan myös julkisen vallan käyttäjän toiminnasta johtuvien vahinkojen käsittelyä niin, että se vahvistaa yksityisen oikeusturvan toteutumista ja johtaa julkishallinnon korvausvastuun tehokkaampaan toteutumiseen. Tutkielmassa on näin ollen pyritty selventämään missä korvausvaatimuksia käsitellään tällä hetkellä, ja tulisiko hallintoprosessia hyödyntää enemmän yksityisen näkökulmasta.

Tutkielmassa tutkitaan ensin korvausvaatimuksia, jotka liittyvät julkisten palveluiden tarjoamisen yhteydessä sattuneisiin vahinkoihin. Julkisten palveluiden yhteydessä lainsäätäjän tarkoituksena on ollut jakaa tuomioistuinten toimivalta niin, että julkisoikeudelliset asiat käsitellään hallintoprosessissa ja yksityisoikeudelliset asiat siviiliprosessissa. Julkisen ja yksityisen välinen raja on kuitenkin hämärtynyt, minkä takia julkishallinnon oikeussuhde yksityistä kohtaan on muuttunut. Erityisesti julkisten palveluiden tuottamiseen liittyviä korvauskanteita on haastavaa sijoittaa kumpaankaan kategoriaan, sillä oikeussuhteeseen liittyy vahva yksityisoikeudellinen ja sopimusoikeudellinen elementti, vaikka kyse on pohjimmiltaan hallinto-oikeudellisesta suhteesta. Yksityisen ja julkishallinnon välisen oikeussuhteen erikoispiirteiden tulisikin vaikuttaa laajemmin tuomioistuinten toimivallan jakautumisesta käytävään keskusteluun.

Julkisten palveluiden korvauskanteiden sijoittamiseen liittyvistä haasteista johtuen toimivallan jakautumisen perusteiden tarkempi määrittely on jätetty tuomioistuimille. Oikeuskäytännössä julkisten palveluiden tarjoamiseen sekä hallintosopimukseen liittyvissä korvauskanteissa tuomioistuimet ovat tutkineet korvauskanteiden muotoa arvioidessaan onko kyse julkis- tai yksityisoikeudellisesta riidasta. Yksityisen näkökulmasta tilannetta ei voida pitää ihanteellisena, sillä pelkästään korvausvaatimuksen muotoilu saattaa johtaa siihen, ettei korvausvaatimusta voida käsitellä tuomioistuimessa, vaan vaatimuksen käsittely joudutaan aloittamaan uudestaan toisessa prosessissa. Ostopalvelusopimuksia koskevissa riidoissa sopimuksen ja vaatimusten luonne on vastaavasti määritellyt oikean oikeuspaikan, ja ostopalvelusopimusten välisten osapuolten riidat ovat jopa jakautuneet erillisille tuomioistuinlinjoille samojen vaatimusten osalta.

Tutkielmassa läpikäyty oikeustapausaineisto osoittaa, että hallintotuomioistuin käsittelee yksityisoikeudellisia riitoja ja korvausvaatimuksia, ja useat tekijät puoltavat hallintotuomioistuimen toimivallan laajentamista. Etenkin yksityisen näkökulmasta hallintoriitamenettelyn tehokkaampi hyödyntäminen julkisia palveluja koskevissa

korvausriidoissa saattaisi merkittävästi vahvistaa oikeussuojaa julkishallintoa vastaan. Viimeaikaisissa lainsäädäntöhankkeissa on kuitenkin epäsuorasti vahvistettu yleisen tuomioistuimen asemaa korvausvaatimusten käsittelyssä ilman, että syvempää keskustelua toimivallan jakautumisesta olisi käyty. Samalla lainsäätäjät on kuitenkin välttänyt muuttamasta oikeuskäytännöstä kehittyneitä oikeussääntöjä tuomioistuinten toimivaltaan liittyen, minkä vuoksi voidaan olettaa, että keskustelu tuomioistuinten toimivallasta tulee jatkumaan tulevaisuudessakin.

Oikeusministeriön ehdotus julkishallinnon asiakkaiden aseman kehittämistä kuluttajasuojalainsäädännön rinnalla, on laadittu yksityisen oikeuksien tehokkaan toteutumisen näkökulmasta. Toteutuessaan se parantaisi merkittävästi yksityisen mahdollisuuksia saada korvausta julkisiin palveluihin liittyvissä ongelmatilanteissa. Oikeusministeriön ehdotuksessa tuomioistuinten toimivaltaa on kuitenkin käsitelty vain pintapuolisesti, ja siinä on ehdotettu muun muassa, että vahinkoriitoja tulisi käsitellä siviiliprosessissa. Tätä voidaan pitää perusteltuna, sillä elinkeinoharjoittajan ja asiakkaan väliset riidat kuuluvat yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. Julkisen palvelun tarjoajan ja palvelun loppukäyttäjän välinen suhde on kuitenkin aina hallinto-oikeudellinen, ja painavat syyt puoltavat asioiden käsittelyn siirtämistä osittain tai kokonaan hallintoprosessiin. Ihmis- ja perusoikeusnäkökulmat tulisi myös ottaa paremmin huomioon, eikä hallintoprosessia saa unohtaa tehdessä päätöksiä tuomioistuinten toimivallasta.

Tutkielmassa on myös pohdittu toimivallan jakautumista valtion eurooppaoikeuden rikkomisesta juontuvien korvausvaatimusten käsittelyssä. Ihmis- ja perusoikeusloukkausten hyvitykset käsitellään pääsääntöisesti yleisessä tuomioistuimessa, ja oikean oikeustien valintaa on selkeyttänyt valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain käyttöönotto. Yleisen tuomioistuimen toimivaltaa voidaan pitää perusteltuna, sillä ihmis- ja perusoikeusloukkausten käsittelyyn liittyvä lainsäädäntömme on vasta kehittymässä.

Tutkielman teossa on kuitenkin havaittu, että samoja eurooppaoikeudellisia asiakokonaisuuksia käsitellään sekä siviiliprosessissa että hallintoprosessissa, ja ratkaisuissa sovelletaan samoja säännöksiä. Oikeuskäytäntö osoittaa, että tämä voi johtaa ristiriitaisiin tulkintoihin ylimpien tuomioistuinasteiden välillä. Ellei asiaan puututa, riski ristiriitaisista tulkinnoista todennäköisesti kasvaa.

Se, että yleisellä tuomioistuimella on toimivalta tutkia ihmis- ja perusoikeusloukkauksia ei kuitenkaan tarkoita, etteikö hallintoprosessia voisi hyödyntää tehokkaammin ihmis- ja perusoikeusloukkauksiin liittyvien vahinkoasioiden käsittelyssä. Hallintoprosessissa käsitellään

useita erilaisia ihmis- ja perusoikeusloukkauksia, ja koska loukkauksiin liittyvissä korvausvaatimuksissa kansallisen vahingonkorvausoikeuden arviointi on harvoin oleellista, ei hallintotuomioistuinten hyödyntämismahdollisuuksia pidä ohittaa vain sen vuoksi, että yleisellä tuomioistuimella on yleinen toimivalta näiden asioiden käsittelyyn. Ratkaisussa KKO 2016:20, vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:n kannerajoitus, esti KKO:ta käsittelemästä korvausvaatimuksen, sillä vaatimus oli muotoiltu perustuvan vahingonkorvauslakiin. Mikäli vaatimus olisi tutkittu KHO:ssa, ei oikeudelliseen ongelmaan olisi tarvinnut ottaa kantaa. EIS ja perustuslaki asettavat Suomelle velvollisuuden varmistaa, että vahinkoa kärsineellä on käytössään tehokkaita keinoja jäsenvaltion korvausvastuun toteuttamiseksi, eikä Suomen nykyinen vahingonkorvausjärjestelmä täytä sille asetettuja vaatimuksia.

Ihmis- ja perusoikeuksien kasvava merkitys edellyttää, että toimivaltakysymystä tulisi lähestyä korvausta vaativan yksityisen näkökulmasta, mikä tarkoittaisi jo olemassa olevien oikeussuojakeinojen tehokkaampaa hyödyntämistä. Siviiliprosessiin verrattuna, hallintoprosessi suojaa paremmin vahinkoa kärsineen etua sekä on halvempi ja joustavampi. KHO:n päätehtäviin kuuluu lisäksi oikeusturvan toteuttaminen hallintoasioissa. Julkishallinnon syyllistyessä ihmis- ja perusoikeusloukkaukseen, keskiössä on yksityisen ja julkisen välinen oikeussuhde, jolloin tilanne voidaan luonnehtia hallintoasiaksi. Huomioidessa lisäksi se, että ihmis- ja perusoikeusloukkauksissa vahinkoa kärsineellä on korostunut tarve oikeusturvalle, vaikuttaa kyseisten asioiden käsittely sopivan KHO:n tehtäviin. Näin ollen olisi syytä pohtia laajemminkin, voisiko hallintoprosessin käyttömahdollisuuksia laajentaa silloin, kun on kyse ihmis- ja perusoikeusloukkauksiin liittyvien korvausvaatimusten käsittelystä.

Unionin oikeuden rikkomiseen pohjautuvia vahingonkorvausvaatimuksia on käsitelty KKO:ssa ja KHO:ssa. Laissa ei ole tyhjentävästi määritelty, missä prosessissa kyseisiä vaatimuksia tulisi käsitellä, vaikka viimeaikaiset lainmuutokset ovatkin vahvistaneet yleisen tuomioistuinten asemaa. Toimivaltakysymyksen kannalta merkityksellisenä on pidettävä KHO:n ratkaisua KHO 2012:104, jossa tuomioistuin katsoi, että hallintoprosessissa voidaan tutkia unionin oikeuden rikkomisen perustuvia korvausvaatimuksia. Myöhemmin vastaavia korvausvaatimuksia on tutkittu korkeimmassa oikeudessa. KHO:n ratkaisussa toimivaltakysymystä lähestyttiin monesta näkökulmasta - erityisesti yksityisen näkökulmasta. Johtuen siitä, että oikeustila on epäselvä, on KHO:n ratkaisussa esitetyille perusteille annettava korostunut merkitys ja keskustelua toimivallan jaon selkiinnyttämisestä jatkettava. Yksityisen näkökulma tulisi olla keskiössä aina kun vahinkoriitojen prosessisääntelyä kehitetään, ja sääntelyn pirstoutumista tulisi pyrkiä välttämään. Toimivallan tulisi jakautua samalla tavalla julkishallinnon rikkoessa EU -oikeutta sekä perus- ja ihmisoikeusloukkaustilanteissa.