



28.4.2021

Oikeusneuvos Tuomo Antila

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lakivaliokunta on pyytänyt hallituksen esityksen **HE 241/2020 vp** johdosta korkeimmalta oikeudelta kirjallista asiantuntijalausuntoa erityisesti oikeusturvaa ja muutoksenhakua koskevista ehdotuksista. Samalla on varattu tilaisuus lausua muistakin lakivaliokunnan toimialaan kuuluvista ehdotuksista. Korkeimman oikeuden presidentin sijaisen osoitettua tämän asiantuntijatehtävän minulle esitän valiokunnalle asiantuntijalausuntoni kunnioittavasti seuraavan.

Lausunnon lähtökohdat oikeusturvaa ja muutoksenhakua koskevien ehdotusten osalta

1. Ehdotetun lainsäädännön mukaisissa asioissa oikeusturvaa antavat lähinnä hallinto-oikeudet ja hankintapäätösten osalta markkinaoikeus sekä ylimpänä oikeusasteena korkein hallinto-oikeus. Korkeimman oikeuden näkökulmasta oikeusturvasääntelyä on perusteltua tarkastella lähinnä siltä osin kuin ehdotetun lainsäädännön soveltamiseen liittyviä asioita voi tulla yleisten tuomioistuinten käsiteltäväksi tai nousee esiin kysymyksiä toimivallan jakautumisesta tuomioistuinlinjojen välillä.
2. Ehdotetun lainsäädännön soveltamiseen liittyvissä erimielisyystilanteissa käytettävissä olevat oikeussuojakeinot voi jakaa seuraaviin päätyyppeihin:
 - a) hallinto-oikeudelle tehtävä *aluevalitus* hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän viranomaisen päätöksestä
 - b) hallinto-oikeudelle tehtävä *hallintovalitus* muusta hallintopäätöksestä
 - c) markkinaoikeudelle tehtävä *hankintavalitus* hankintapäätöksestä
 - d) *hallintoriita-asian* vireille paneminen hallinto-oikeudessa
 - e) *riita-asian* vireille paneminen käräjäoikeudessa.
3. Luettelon kohdissa a) – c) mainituilla valitusasioilla ei ole sellaisia yhtymäkohtia yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäviin asioihin, jotka olisivat huomionarvoisia esityksessä ehdotetun lainsäädännön kannalta. Sama koskee eräitä valitusasioita edeltäviä oikaisuvaatimusmenettelyjä. Siksi on käsittele näitä oikeussuojakeinoja enemmän.

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

4. Perustuslain 98 §:n mukaan yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet ja yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Perustuslain säännöksistä ilmenevän periaatteen mukaan yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten toimivalta määräytyy siis asioiden laadun perusteella. Jako yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäviin riita-asioihin ja hallintotuomioistuimissa käsiteltäviin hallintoriita-asioihin määräytyy lähtökohtaisesti sen mukaan, onko kysymys yksityisoikeudellisesta vai julkisoikeudellisesta asiasta.
5. Hallintoriita-asioita koskeva yleissäännös on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 20 §:ssä. Sen mukaan hallinto-oikeus käsittelee hallintoriita-asiana riidan, joka 1) säädetään laissa ratkaistavaksi hallintoriita-asiana; 2) koskee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta; 3) koskee muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta; tai 4) koskee hallintosopimusta. Asiaa ei kuitenkaan käsitellä hallintoriita-asiana, jos asia voidaan tai on voitu ratkaista hallintopäätöksellä tai perustevalitukseen annettavalla päätöksellä. Hallintosopimuksella tarkoitetaan hallintolain 3 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön.
6. Yleisten tuomioistuinten toimivaltaan puolestaan kuuluvat yksityisoikeudellisin perustein ratkaistavat riidat, esimerkiksi erilaiset sopimuksista johtuvat riidat ja vahingonkorvausvaatimukset. Myös julkisyhteisö voi olla ja usein onkin osapuolena yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa. Tällaiseen oikeussuhteeseen liittyviä riitoja ei käsitellä hallintoriita-asiana pelkästään sen takia, että riidan osapuolena on julkisyhteisö. Siten esimerkiksi yksityisoikeudellisia sopimuksia tai vahingonkorvauslakiin perustuvaa korvausvelvollisuutta koskevat riidat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa silloinkin, kun riidan osapuolena on julkisyhteisö.
7. Erityisesti on syytä todeta, että vahingonkorvauslaissa säädetään myös julkisyhteisön korvausvastuusta. Vahingonkorvauslaki koskee lain 3 luvun 2 §:n mukaan nimenomaisesti myös tilanteita, joissa vahinko on aiheutunut julkista valtaa käytettäessä tai julkista tehtävää hoidettaessa tehdystä virheestä tai laiminlyönnistä. Vahingonkorvauslakiin perustuvat kanteet käsitellään yleisissä tuomioistuimissa. Korkeimman oikeuden vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan myös julkisyhteisöön kohdistetut perus- ja ihmisoikeusloukkauksiin taikka Euroopan unionin oikeuden rikkomiseen perustuvat vahingonkorvauskanteet voidaan käsitellä yleisessä tuomioistuimessa.¹
8. Yleinen tuomioistuin on siis vahingonkorvauskannetta käsitellessään toimivaltainen tutkimaan osana korvausvelvollisuuden edellytysten selvittämistä, onko julkista valtaa käytettäessä tai julkista hallintotehtävää hoidettaessa menetelty virheellisesti. Yleisen tuomioistuimen toimivaltaan on tämän perusteella katsottu kuuluvan jopa sen tutkiminen, onko eduskunta lainsäädäntövaltaa käyttäessään toiminut selvästi vastoin perustuslain säännöksiä loukkaamalla omaisuudensuojaa ja niin menetellessään aiheuttanut yksityiselle vahinkoa.²

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

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

9. Vaikka toimivallanjaon lähtökohdat ovat vakiintuneet, käytännössä on esiintynyt tilanteita, joissa rajanveto hallintoriita-asioiden ja yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävien riita-asioiden välillä ei ole ollut yksiselitteinen. Sekä yleisessä tuomioistuimessa että hallintotuomioistuimessa on esimerkiksi tutkittu sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden korvausvaatimuksia, jotka ovat perustuneet siihen, että kunta ei ole järjestänyt sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja laissa säädettyjen velvollisuuksien mukaisesti.³ Myös julkisyhteisön tekemistä ostopalvelusopimuksista aiheutuneiden riitojen osalta rajanveto on yksittäistapauksissa voinut olla tulkinnanvarainen. Sosiaali- ja terveystalvelujen hankkimista yksityisiltä palveluntuottajilta koskevia riitoja on eri tilanteissa voitu tutkia kummallakin tuomioistuinlinjalla.⁴
10. Toimivallan jako hallintotuomioistuimen ja yleisen tuomioistuimen välillä ei oikeuskäytännön mukaan määräydy yksin sen perusteella, pidetäänkö riidan kohteena olevaa sopimusta luonteeltaan hallintosopimuksena vai ei. Silloinkin, kun sopimus katsotaan hallintosopimukseksi, vaatimus ja sen peruste ratkaisevat sen, mikä tuomioistuin voi ratkaista asian.⁵ Joissain tapauksissa laissa on säädetty, että tietynlaista sopimusta koskevat riidat ratkaistaan hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Tällaisen säännöksenään ei kuitenkaan välttämättä ole katsottu tyhjentyvästi ratkaisevan toimivallan jakautumista tuomioistuinlinjojen välillä.⁶
11. Niin kuin edellä selostetusta ilmenee, hallintotuomioistuinten toimivaltaan hallintoriita-asioissa ja yleisten tuomioistuinten toimivaltaan riita-asioissa liittyy tiettyjä rajanvetokysymyksiä. Niissä ei kuitenkaan ole ongelmaksi muodostunut se, että asianosainen ei saisi asiaansa lainkaan tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vastikään tehdyssä selvityksessä on todettu rajanvetokysymysten johtaneen käytännössä siihen, että hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten toimivallat ovat muodostuneet eräissä kysymyksissä päällekkäiseksi. Sellaista tilannetta ei ole selvityksessä tullut esiin, jossa kummankin linjan tuomioistuimet olisivat samassa asiassa lopullisiksi jääneillä päätöksillä ratkoneet, että niillä ei ole toimivaltaa tutkia esitettyjä vaatimuksia.⁷

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

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

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

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

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

Järjestämislaissa (2. lakiehdotus) tarkoitettuja sopimuksia koskevien riitojen ratkaiseminen

12. Oikeus panna vireille hallintoriita-asia voi monenlaisissa ehdotettujen lakien soveltamiseen liittyvissä erimielisyyksissä perustua suoraan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 20 §:n yleissääntöön. Yhtenä esimerkkinä voi mainita riidat, joita aiheutuu sellaisista sopimuksista, joilla hyvinvointialue hankkii sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta järjestämislain 12 §:n mukaisesti. Hyvien lainvalmisteluperiaatteiden mukaista on, että yleislakien säännöksiä ei tarpeettomasti toisteta erityislaeissa.
13. En pitäisi perusteltuna sitä, että järjestämislaissa kategorisesti säädettäisiin esimerkiksi, että järjestämislaissa tarkoitettuja sopimuksia koskevat riidat käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Tällainen säännös saattaisi ohjata hallinto-oikeuteen sellaisiakin riitoja, joiden kohteena on yksityisoikeudellinen sopimus. Esimerkiksi lain 17 §:ssä tarkoitettuihin alihankintajärjestelyihin liittyviä yksityisten palveluntuottajien välisiä sopimuksia voidaan lähtökohtaisesti pitää yksityisoikeudellisia. Yksityisoikeudelliset riidat tulee viime kädessä perustuslain 98 ja 99 §:ään pohjautuvan toimivallan mukaisesti käsitellä yleisissä tuomioistuimissa. Toimivallan jakaantumista yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten välillä koskevat yksittäistapaukselliset rajanvetokysymykset on nähdäkseni perustellumpaa jättää tuomioistuinten ratkaistavaksi yleislakeja ja oikeuskäytännössä vakiintuneita periaatteita soveltamalla, kuten tähänkin asti.

Toimivallanjaosta markkinaoikeuden ja yleisten tuomioistuinten välillä määrättäessä seuraamuksia hankintayksikön lainvastaisesta menettelystä

14. Julkisissa hankinnoissa oikeussuojakeinot hajaantuvat eri tuomioistuinlinjoille. Pääosa hankintayksikön lainvastaisen menettelyn johdosta määrättävistä seuraamuksista määrätään julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (hankintalaki) 154 §:n mukaan markkinaoikeudessa, jonka ratkaisuun haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Lain 169 §:ssä säädetään erikseen vahingonkorvausvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan se, joka hankintalain, Euroopan unionin lainsäädännön taikka Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen vastaisella menettelyllä aiheuttaa ehdokkaalle, tarjoajalle tai toimittajalle vahinkoa, on velvollinen korvaamaan aiheuttamansa vahingon. Pykälän 3 momentin mukaan vahingonkorvausasioissa toimivaltainen tuomioistuin on kärjäoikeus.
15. Ehdotetun järjestämislain sääntely ei vaikuttaisi edellä kuvattuun toimivallanjakoon markkinaoikeuden ja yleisten tuomioistuinten välillä eikä siitä käsitykseni mukaan aiheutuisi tässä suhteessa uusia ongelmia. Erityisesti totean, että kysymys siitä, täyttääkö sosiaali- tai terveydenhuollon palvelujen hankkimista yksityiseltä palveluntuottajalta koskeva hankintapäätös ehdotetun järjestämislain mukaiset edellytykset, ei käytännössä voine olla merkityksellinen hankintalain 169 §:ssä tarkoitetussa vahingonkorvausasiassa. Vaikka hankinta olisi tehty järjestämislain vastaisesti, tämä ei merkitse, että hankintalain 169 §:n 1 momentissa yksilöityjä oikeussääntöjä olisi rikottu. Toiseksi hankinnan tekeminen järjestämislain vastaisesti ei voine aiheuttaa vahinkoa niille tahoille, jotka pykälän 1 momentin mukaan voivat esittää hankintalakiin perustuvan vahingonkorvausvaatimuksen.

Uudistuksen voimaannapolain (6. lakiehdotus) sääntely oikeusturvakeinoista eräiden sopimusten mitättömyyttä ja irtisanomista koskevissa asioissa

16. Voimaannapolakiehdotuksen 67 §:n 2 momentin mukaan lain 29 §:n nojalla mitättömiä ja irtisanottavia sopimuksia koskevat erimielisyydet käsitellään hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa. Ehdotetulla säännöksellä olisi käsitykseni mukaan tärkeä oikeustilaa selkeyttävä merkitys. Jos tämä kysymys olisi jätetty vain yleislakien säännösten ja toimivallan jakautumista koskevien periaatteiden varaan, olisi voinut syntyä epäselvyyttä oikeasta oikeussuojatiestä ja hallinto-oikeuden toimivallan laajuudesta.
17. Kun otetaan huomioon se, millaisia ostopalvelusopimuksia lain 29 §:n on tarkoitus koskea ja millaisin perustein sopimuksen mitättömyyden tai irtisanomisen edellytykset määräytyvät, on perusteltua lähteä siitä, että tällaisen ostopalvelusopimuksen mitättömyyden tai irtisanomisen edellytyksiä

koskevan riidan osalta toimivalta jo oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 20 §:n yleissäännöksen mukaan kuuluisi hallinto-oikeudelle. Tältä osin säännöstä voi siis pitää luonteeltaan lähinnä informatiivisena. Siltä osin kuin ostopalvelusopimuksen mitättömyydestä tai oikeudesta irtisanoa sopimus lain 29 §:n mukaan seuraisi myös siihen liittyvän vuokra- tai käyttöoikeussopimuksen mitättömyys tai oikeus irtisanoa tämäkin sopimus, tilanne olisi kuitenkin ilman ehdotettua säännöstä asianosaisten oikeusturvatarpeiden kannalta epätydyttävä tai ainakin epäselvä. Vuokra- tai käyttöoikeussopimuksia koskevat riidat käsitellään lähtökohtaisesti yleisessä tuomioistuimessa, eikä tällaista sopimusta voida pitää luonteeltaan julkisoikeudellisena pelkästään sillä perusteella, että vuokra- tai käyttöoikeuden kohteena oleva rakennus tai muu omaisuus palvelee julkisen hallinto-tehtävän hoitamista.

18. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että poikkeaminen perustuslain 98 ja 99 §:n mukaan määräytyvästä tuomioistuinlinjojen välisestä jaosta on mahdollista perustellusta syystä.⁸ Pidän hyvin perusteltuna nyt ehdotettua erityissäännöstä, joka vuokra- ja käyttöoikeussopimusten osalta siis poikkeaa siitä, miten toimivalta hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten välillä yleisten periaatteiden mukaan jakautuisi. Kuten voimaannpanolain 29 §:stä ilmenee, sääntely koskee vain sellaisia vuokra- tai käyttöoikeussopimuksia, jotka liittyvät ostopalvelusopimukseen. Lisäksi pidän merkityksellisenä sitä, että vuokra- tai käyttöoikeussopimuksen mitättömyys tai oikeus irtisanoa sopimus seuraa suoraan siitä, että ostopalvelusopimus on mitätön tai irtisanottavissa. Olisi selvästi epätarkoituksenmukaista, jos tällaista sopimuskokonaisuutta koskevan riidan käsittely hajaantuisi siten, että ostopalvelusopimuksen mitättömyydestä tai irtisanomisesta riideltäisiin hallinto-oikeudessa ja vuokra- tai käyttöoikeussopimuksen mitättömyydestä tai irtisanomisesta käräjäoikeudessa. Käsitykseni mukaan hallintotuomioistuimissa on parempi asiantuntemus sen arvioimiseen, täyttyvätkö lain 29 §:ssä säädettävät ostopalvelusopimuksen mitättömyyden tai irtisanomisen edellytykset. Riitojen käsittely on siksi soveliaampaa keskittää hallintotuomioistuimiin kuin yleisiin tuomioistuimiin.
19. Voimaannpanolakiehdotuksen 67 §:n 2 momentissa ei ole viittausta lain 30 §:ssä tarkoitettuja sopimussakkoehdotuksia tai korvausvaatimuksia koskevien riitojen käsittelemiseen, vaikka perusteluiden mukaan (s. 931) tarkoitus näyttää olleen, että myös 30 §:stä johtuvat riidat käsitellään hallintoriita-asioina. Perusteluista ilmenevän tarkoituksen mukaan tulkittuna sääntely merkitsee poikkeamista siitä yleisestä lähtökohdasta, että vahingonkorvausta koskevat riidat kuuluvat yleisten tuomioistuinten toimivaltaan. Tämän takia pidän lainsäädännön selkeyden kannalta perusteltuna, että 67 §:n 2 momentin sanamuodosta ilmenisi nimenomaisesti, että säännös koskee myös 30 §:n mukaisia riitoja. Ehdotettu toimivallan jako on tältäkin osin myös asiallisesti perusteltu. Näin vältetään se, että samasta mitättömäksi todettavasta tai irtisanottavasta sopimuksesta aiheutuvia vaatimuksia jouduttaisiin käsittelemään kummallakin tuomioistuinlinjalla, mitättömyyden tai irtisanomisen edellytysten osalta hallinto-oikeudessa ja korvausten osalta erikseen käräjäoikeudessa.
20. Edellä mainituista syistä esitän, että 6. lakiehdotuksen 67 §:n 2 momentin sanamuotoa eduskuntakäsittelyssä tarkistetaan esimerkiksi seuraavasti:

Tämän lain 29 §:ssä tarkoitettun sopimuksen mitättömyyttä tai irtisanomista ja 30 §:ssä tarkoitettua sopimussakkoa ja korvausta koskevat sekä tämän lain - - [kuten HE]

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

Johtopäätökset oikeusturvasääntelyn osalta

21. Yleisten tuomioistuinten näkökulmasta tarkasteltuna esityksessä ehdotettu oikeusturvasääntely ei anna aihetta huomautuksiin. Sääntelyn selkeyttä on kuitenkin mahdollista parantaa edellä kohdassa 20 esittämälläni tarkennuksella, joka käsitykseni mukaan johtaisi siihen, että lakiteksti yksiselitteisemmin vastaisi esityksen perusteluista ilmenevää tarkoitusta.

Rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta koskevat säännökset

22. Rikosoikeudellinen virkavastuu määräytyy rikoslain 40 luvun säännösten mukaisesti. Luvun 11 §:ssä on määritelmäsäännökset ja luvun 12 §:ssä soveltamisalasäännökset, jotka osoittavat, mitä virkariikossäännöksiä mihinkin virka- tai julkista tehtävää suorittavaan henkilöryhmään sovelletaan. Luvun 12 §:n 6 momentissa säädetään lisäksi, että rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten soveltamisesta eräissä tapauksissa säädetään erikseen lailla.
23. Esitykseen sisältyy asianmukaiset ehdotukset säännöksiksi, joilla turvattaisiin se, että ehdotetun lainsäädännön alaan kuuluvia julkisia hallintotehtäviä hoitaviin henkilöihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Jäljempänä esitän erikseen huomioni ehdotetun sääntelyn suhteesta Ahvenanmaan itsehallintolakiin.
24. Vahingonkorvauslaki soveltuu rikkomusvastuuta koskevana yleislakina ehdotetun lainsäädännön mukaisia tehtäviä hoidettaessa tehdyistä virheistä ja laiminlyönneistä aiheutuvien vahinkojen korvaamiseen. Laki soveltuu riippumatta siitä, hoitaako tehtäviä viranomainen vai yksityinen palveluntuottaja. Esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa on useita viittauksia siihen, että vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa. Nämä säännökset ovat siis luonteeltaan vain informatiivisia, eikä niiden johdosta ole huomauttamista.
25. Esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jolla luotaisiin valtion ja kuntien väliin uudentyyppiset julkisyhteisöt, hyvinvointialueet. Vahingonkorvauslaissa on kaksi säännöstä, joissa puhutaan valtion ja kuntien toiminnassa aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta (lain 3 luvun 1 §:n 2 momentti ja 4 §). Näitä ei esityksessä ole ehdotettu muutettavaksi siten, että niissä mainittaisiin myös hyvinvointialue. En kuitenkaan pidä tätä niin merkityksellisenä puutteena, että se olisi välttämättä korjattava hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä. Lain 3 luvun 1 §:n 2 momentti koskee jo sanamuotonsa mukaan muitakin julkisyhteisöjä kuin valtiota ja kuntia. Säännös siten koskee ilman muuta myös hyvinvointialueita. Pidän selvänä, että lain 3 luvun 4 §:ää voidaan analogisesti soveltaa myös hyvinvointialueen viranomaisen päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamiseen, vaikka säännöksen sanamuoto ei tällaista tilannetta katakaan. Säännös on ilmaus yleisestä vahingonkorvausoikeudellisesta periaatteesta, jonka mukaan jokaisen on pyrittävä rajoittamaan itseään uhkaavaa tai jo aiheutunutta vahinkoa.

Ehdotus rikoslain muuttamisesta (31. lakiehdotus) suhteessa Ahvenanmaan itsehallintolakiin

26. Rikoslain 14 luvun 7 §:stä ehdotetaan poistettavaksi maininta maakuntapäivävaaleista. Pidän ehdotusta perusteltuna, sillä kysymys on asiasta, joka kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Tämä kysymys on ollut vuonna 2019 esillä itsehallintolain 19 §:n mukaisessa lainsäädäntövalvonnassa. Ahvenanmaan maakuntapäivät on 16.1.2019 hyväksynyt Ahvenanmaan vaalilain (vallag för Åland, 2019:45). Sen 119 §:n 1 momentissa säädetään, että rikoslain 14 luvun 1—4 §:n säännöksiä vaalirikoksesta, vaalilahjonnasta, vilpillisestä äänestämisestä ja vaarituloksen vääristämisestä sovelletaan maakuntapäivävaaleihin ja kunnallisiin vaaleihin Ahvenanmaalla. Korkein oikeus on 3.5.2019 antanut tasavallan presidentille itsehallintolain 19 §:n 2 momentin mukaisen lausunnon kyseisestä maakuntalaista. Korkein oikeus on lausunnossaan katsonut, että maakuntalain 119 §:n 1 momentin säännös kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan ottaen huomioon itsehallintolain 18 §:n 1, 4 ja 25 kohdan säännökset. Tasavallan presidentti on 10.5.2019 päättänyt olla käyttämättä veto-oikeuttaan kysymyksessä olevan maakuntalain osalta.

27. Rikoslain 25 luvun 9 §:ää koskeva muutosehdotus on sopusoinnussa sen kanssa, että itsehallintolain 18 §:n 13 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta sosiaalihuoltoa koskeissa asioissa ja että itsehallintolain 23 §:n mukaan maakunnan viranomaiset huolehtivat maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien asioiden hallinnosta.
28. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdassa säädetystä virkamiehen määritelmästä ehdotetaan poistettavaksi maininta henkilöistä, jotka ovat virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa Ahvenanmaan maakuntaan. Ehdotuksen perustelut (s. 1055—1056) ovat epäselvät ja sekavat. Ehdotus ilmeisesti perustuu siihen lähtökohtaan, että Ahvenanmaan maakunnan ja kuntien virkamiehiä koskevien virkarikossäännösten säätäminen kuuluisi itsehallintolain 18 §:n 1, 2, 4 ja 25 kohdan nojalla maakunnan lainsäädäntövaltaan. Toisaalta perusteluissa on kuitenkin todettu, että vaikka Ahvenanmaan maakunnan ja kuntien virkamiehiä koskeva säädösvalta on maakunnalla, ei liene poissuljettua, että tällainen virkamies toimii toimialalla, jota koskeva lainsäädäntövalta on valtakunnalla.
29. Pidän ehdotusta ongelmallisena seuraavista syistä.
30. Ensinnäkin kysymys lainsäädäntövallan jakautumisesta valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välillä maakunnan virkamiesten virkarikoksia koskevan sääntelyn osalta on tulkinnanvarainen. Sellainen esityksessä kuvattu tulkinta on sinänsä mahdollinen, että maakunnan virkamiesten virkarikoksia koskeva sääntely kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan itsehallintolain 18 §:n 25 kohdan nojalla, kun otetaan huomioon saman pykälän 1, 2 ja 4 kohdassa säädetty. Toisaalta voidaan esittää perusteita sellaisellekin tulkinnalle, jonka mukaan toimivalta säätää maakunnan virkamiesten virkarikoksista kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan siltä osin kuin maakunnan virkamiehet virkatehtävissään soveltavat maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvaa lainsäädäntöä (esimerkiksi maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö soveltaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaa maakuntalainsäädäntöä) mutta valtakunnan lainsäädäntövaltaan siltä osin kuin maakunnan virkamiehet soveltavat valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvaa lainsäädäntöä (esimerkiksi Ahvenanmaan poliisilaitoksen poliisimiehet soveltavat esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntöä⁹). Ymmärtääkseni hallituksen esityksen perusteluissakin on viitattu tällaiseen toimivallan jakautumiseen.¹⁰
31. On syytä painottaa sitä, että edellä kuvatun tulkintakysymyksen ratkaiseminen ei kuulu eduskunnan toimivaltaan tämän hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä. Tulkintakysymys voi tulla ratkaistavaksi kahdella tapaa. Ensinnäkin se voitaisiin ratkaista virkarikossasiaa käsiteltäessä tuomioistuimessa, viime kädessä korkeimmassa oikeudessa. Korkein oikeus ei kuitenkaan ole toistaiseksi antanut ratkaisua, jossa tämä kysymys olisi ollut esillä. Toiseksi tulkintakysymyksen ratkaiseminen kuuluisi tasavallan presidentin toimivaltaan itsehallintolain 19 §:n mukaisessa lainsäädäntövalvonnassa, mikäli maakuntapäivät säätäisi maakuntalain, joka sisältää maakunnan virkamiehiä koskevat, soveltamisalaltaan yleiset virkarikossäännökset. Tiedossani ei ole, että maakuntapäivät olisi säätänyt sellaisia virkarikossäännöksiä, joiden soveltamisala kattaisi valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien virkatehtävien hoitamista maakunnassa.

⁹ Ks. tasavallan presidentin asetus poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa (56/2020). Kyse on itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitetusta ns. sopimusasetuksesta. Sen nojalla Ahvenanmaan poliisilaitos huolehtii maakunnassa pääosin poliisin tehtävistä myös siltä osin kuin ne itsehallintolain mukaan kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan, kuten esitutkinta ja pakkokeinot.

¹⁰ Ks. myös julkaisu Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen – Itsehallintolakityöryhmän 2018 linjausehdotukset, s. 90, jossa nykytilaa on kuvattu siten, että Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta *itsehallinnon alaan liittyvissä* virkarikoksissa (korostus tässä).

Tasavallan presidentillä ei siten ole ollut tilaisuutta ottaa kantaa siihen, kuuluisiko niiden säätäminen maakunnan lainsäädäntövaltaan.¹¹

32. Selvytyden vuoksi totean, että ratkaisu tähän toimivaltaepäselvyyteen ei jatkossakaan riipu siitä, mainitaanko rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdan määritelmäsäännöksessä maakunnan virkamiehet vai ei. Jos maakunnan virkamiesten virkarikoksia koskevan lainsäädäntövallan katsotaan kuuluvan yleisesti maakunnalle, valtakunnan rikoslaissa olevan määritelmäsäännöksen sisältö ei estä maakuntapäiviä käyttämästä tätä itsehallintolain mukaista toimivaltaansa ja maakunnan virkamiesten virkarikoksiin sovellettaisiin tämän jälkeen asianomaista maakuntalakia. Jos kuitenkin itsehallintolakia myöhemmin tulkittaisiin niin, että lainsäädäntövalta maakunnan virkamiesten virkarikossääntelyn osalta edes joltain osin kuuluu valtakunnalle, maakunnan virkamiesten puuttuminen rikoslain määritelmäsäännöksestä olisi ongelmallista, sillä rikosoikeudellinen laillisuusperiaate estäisi syntyneen aukon täyttämisen laintulkinnalla.
33. Toinen merkittävä ongelma liittyy siihen, että rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdassa ei määritellä virkamiehen käsitettä vain virkarikoksia koskevien 40 luvun säännösten soveltamista silmällä pitäen vaan määritelmä ulottuu koko rikoslakiin. Erityisesti on huomattava, että lainkohdassa määriteltyä virkamiehen käsitettä käytetään myös rikoslain yleisen osan säännöksissä.¹² Tämän vuoksi on mahdollista katsoa, että rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdan määritelmäsäännös on oikeastaan osa rikoslain yleisen osan säännöksiä, vaikka se lakiteknisesti onkin sijoitettu 40 lukuun. Ennen vuoden 2002 virkarikosuudistusta virkamiehen määritelmästä olikin säädetty rikoslain yleisessä osassa, rikoslain 2 luvun 12 §:ssä (792/1989). Itsehallintolain säätämiseen johdaneessa hallituksen esityksessä HE 73/1990 vp on todettu (s. 78), että rangaistuksen muodot ja muut rikoslain yleiseen osaan liittyvät asiat säännellään valtakunnan lainsäädännössä. Korkein oikeus on itsehallintolain 19 §:n mukaisessa lausuntokäytännössään tulkinnut itsehallintolakia tämän esityölausuman mukaisesti.¹³ Ehdotettu muutos merkitsisi siis sitä, että rikoslain yleisen osan säännösten soveltumista Ahvenanmaan maakunnan virkamiehiin supistettaisiin, vaikka maakunnan lainsäädäntövaltaan ei selvästikään voi kuulua sellaisen maakuntalain säätäminen, joka täyttäisi näin syntyvän aukon rikoslain yleisen osan säännösten soveltamisessa.
34. Edelleen on syytä ottaa huomioon, että virkamiehen käsitettä käytetään rikostunnusmerkistön osana myös muissa rikoslakirikoksissa kuin rikoslain 40 luvun virkarikoksissa. Jos maininta maakunnan virkamiehistä poistetaan rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdasta, tästä voi laillisuusperiaatteesta johtuvat vaatimukset huomioon ottaen seurata, että näiden rangaistussäännösten soveltamisala kapenee, kun maakunnan virkamiestä ei enää voitaisi niitäkään sovellettaessa pitää virkamiehenä.
35. Kaiken kaikkiaan katson, että ehdotettu muutos virkamiehen määritelmään on valmisteltu liian suppeasta näkökulmasta. Ehdotettu lainmuutos voisi siksi johtaa sellaisiin seurannaisvaikutuksiin rikoslain muiden säännösten soveltamisen kannalta, joita esitystä laadittaessa ei ole asianmukaisesti tunnistettu ja otettu huomioon.
36. **Edellä mainituista syistä esitän, että ehdotusta rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdan muuttamisesta eduskuntakäsittelyssä tarkistetaan siten, että voimassa olevan säännöksen sanamuodosta ei jätetä pois sanoja ”Ahvenanmaan maakuntaan”.**

¹¹ Ks. vastaavasti Ahvenanmaa-komitean 2013 loppumietintö, s. 378: ”Maakunnan lainsäädäntövallan laajuus tällaisissa esimerkiksi maakunnan virkamiehiä tai maakunnan hallituksen jäseniä koskevissa virkarikoksissa on siten tois-
laiseksi vielä tutkimatta.”

¹² Ks. rikoslain 1 luvun 4 §, 2 luvun 7 ja 10 § sekä 6 luvun 1 §:n 3 momentti.

¹³ Esim. lausunto 23.12.2015 nro 2484.