

# Korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittäminen

Työryhmän mietintö





Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:6

## Korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittäminen

Työryhmän mietintö

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-850-9

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö	1.7.2020	
<b>Tekijät</b>	Työryhmä: Marjut Jokela, Anne E. Niemi, Tuomo Antila, Petri Helander, Toni Kaarresalo, Tiina Väisänen, Piritta Koivukoski-Kouhia		
<b>Julkaisun nimi</b>	Korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittäminen Työryhmän mietintö		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:6		
<b>Diaari/hankenumero</b>	VN/7214/2018	<b>Teema</b>	Mietintöjä ja lausuntoja
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-850-9	<b>ISSN PDF</b>	2490-1172
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-850-9">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-850-9</a>		
<b>Sivumäärä</b>	125	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, oikeuslaitos, oikeusturva, tuomioistuimet, yhteistyö		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Oikeusministeriö asetti tammikuussa 2019 työryhmän kehittämään ylimpien tuomioistuinten välistä yhteistyötä. Työryhmän tehtävänä oli selvittää yhteistyön lainsäädännöllisiä edellytyksiä ja tehdä ehdotus niistä yhteistoimintaa tukevista järjestelyistä, joilla voidaan saavuttaa oikeusturvaa parantavia ja tuomioistuinten toimintaa tehostavia synergiahyötyjä. Työryhmän tehtävänä oli myös selvittää, esiintyykö tilanteita, joissa korkeimpien oikeuksien yhteinen ratkaisukokoonpano voisi olla tarpeen asiantuntemuksen, oikeusvarmuuden ja ratkaisujen yhdenmukaisuuden turvaamiseksi.</p> <p>Työryhmä selvitti viime vuosilta sellaista ylimpien tuomioistuinten oikeuskäytäntöä, jossa on ollut yhtymäkohtia toiseen tuomioistuinlinjaan. Lisäksi työryhmä tarkasteli yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten työnjakoon vaikuttavaa lainsäädäntöä. Selvitystyön perusteella ylimpien tuomioistuinten erillisuus ei ole aiheuttanut sellaisia ristiriitaisia laintulkintoja, joiden voitaisiin katsoa yleisesti heikentävän oikeusvarmuutta. Erilaisten liittymäkohtien lukuisuuden ja selvityksessä havaittujen pistemäisten ongelmatilanteiden takia ylimpien tuomioistuinten nykyistä laajempi yhteistyö olisi kuitenkin hyödyllistä oikeusvarmuuden ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta.</p> <p>Kevyin tapa edistää yhteistyötä on kehittää koulutusta ja muita yhteistyömuotoja, jotka eivät edellytä lainsäädännön muuttamista. Välillisesti yhteistyöhön voitaisiin vaikuttaa kokoonpanosääntelyyn tehtävillä muutoksilla esimerkiksi siten, että yhdeksi perusteeksi vahvennetun kokoonpanon käyttämiselle lisättäisiin se, että asiassa ollaan poikkeamassa toisen ylimmän tuomioistuimen aikaisemmasta tulkinnasta. Toimivaltasääntelyä kehittämällä voitaisiin laajemminkin selkeyttää oikeusriitojen käsittelyä ja näin vähentää myös yhteistyön tarvetta ylimmissä tuomioistuimissa. Varteenotettavana vaihtoehtona työryhmä pitää ylimpien tuomioistuinten yhteistä ratkaisukokoonpanoa. Malli tarjoaisi mahdollisuuden saada aikaan yhdenmukainen laintulkinta sellaisista oikeuskysymyksistä, jotka ovat merkittäviä kummankin tuomioistuinlinjan työssä. Yhteiskokoonpano edellyttäisi perustuslakiin otettavaa säännöstä ja yksityiskohtaista lain tasoista sääntelyä.</p> <p>Työryhmä ei tee yksityiskohtaisia lainsäädäntöehdotuksia. Tarkastellut yhteistyökeinot edellyttävät laajaa kuulemistä ja jatkovalmistelua.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Oikeusministeriö		
<b>Julkaisun jakaja/myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet	1.7.2020	
<b>Författare</b>	Arbetsgrupp: Marjut Jokela, Anne E. Niemi, Tuomo Antila, Petri Helander, Toni Kaarresalo, Tiina Väisänen, Piritta Koivukoski-Kouhia		
<b>Publikationens titel</b>	Utveckling av samarbetet mellan de högsta domstolarna - arbetsgruppsbetänkande		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2020:6		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	VN/7214/2018	<b>Tema</b>	Betänkanden och utlåtanden
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-850-9	<b>ISSN PDF</b>	2490-1172
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-850-9">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-850-9</a>		
<b>Sidantal</b>	125	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	rättsskydd, samarbete, högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen, rättsväsende, domstolar		
<b>Referat</b>	<p>Justitieministeriet tillsatte i januari 2019 en arbetsgrupp för att utveckla samarbetet mellan de högsta domstolarna. Arbetsgruppen hade till uppgift att utreda de lagstiftningsmässiga förutsättningarna för samarbetet och lägga fram ett förslag till sådana arrangemang som stöder samarbetet och som gör det möjligt att uppnå synergifördelar som förbättrar rättsskyddet och effektiviserar domstolarnas verksamhet. Arbetsgruppen hade också till uppgift att utreda om det förekommer situationer där det kunde behövas en sammanslagen sammansättning för de högsta domstolarna för att säkerställa sakkunskapen, rättssäkerheten och enhetligheten i avgörandena.</p> <p>Arbetsgruppen utredde sådan rättspraxis från de högsta domstolarna under de senaste åren där det funnits beröringspunkter med den andra domstolslinjen. Dessutom granskade arbetsgruppen den lagstiftning som inverkar på arbetsfördelningen mellan de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna. Enligt utredningen har det faktum att de högsta domstolarna är separata inte lett till sådana motstridiga lagtolkningar som allmänt kunde anses försämra rättssäkerheten. På grund av det stora antalet olika beröringspunkter och de ställvisa problemsituationer som upptäckts i utredningen skulle dock ett mer omfattande samarbete mellan de högsta domstolarna än för närvarande vara till nytta med tanke på rättssäkerheten och en enhetlig rättspraxis.</p> <p>Det lättaste sättet att främja samarbetet är att utveckla utbildning och andra samarbetsformer som inte förutsätter ändringar i lagstiftningen. Indirekt kan samarbetet påverkas genom ändringar i bestämmelserna om sammansättningar t.ex. så att det till grunderna för användning av förstärkt sammansättning fogas att man i ärendet kommer att avvika från den andra högsta domstolens tidigare tolkning. Genom att utveckla regleringen av behörighet kan man också i större utsträckning förtydliga behandlingen av rättsvister och på så sätt också minska behovet av samarbete mellan de högsta domstolarna. Arbetsgruppen anser att det är ett beaktansvärt alternativ att de högsta domstolarna har en gemensam beslutssammansättning. Modellen skulle möjliggöra en enhetlig lagtolkning i sådana rättsfrågor som är betydande i vardera domstolslinjens arbete. En gemensam sammansättning skulle förutsätta nya bestämmelser i grundlagen och mer detaljerad reglering på lagnivå.</p> <p>Arbetsgruppen lägger inte fram detaljerade lagstiftningsförslag. De samarbetsmetoder som granskats förutsätter ett omfattande hörande och fortsatt beredning.</p>		
<b>Förläggare</b>	Justitieministeriet		
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Justice		1 July 2020
<b>Authors</b>	Working group: Marjut Jokela, Anne E. Niemi, Tuomo Antila, Petri Helander, Toni Kaarresalo, Tiina Väisänen, Piritta Koivukoski-Kouhia		
<b>Title of publication</b>	Development of cooperation between the highest courts Working group report		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Justice, Memorandums and statements 2020:6		
<b>Register number</b>	VN/7214/2018	<b>Subject</b>	Memorandums and statements
<b>ISBN PDF</b>	978-952-259-850-9	<b>ISSN (PDF)</b>	2490-1172
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-850-9">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-850-9</a>		
<b>Pages</b>	125	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	legal protection, cooperation, Supreme Court, Supreme Administrative Court, judicial system, courts		
<b>Abstract</b>	<p>In January 2019, the Ministry of Justice appointed a working group to develop cooperation between the Supreme Court and the Supreme Administrative Court. The task of the working group was to examine the legislative prerequisites for the cooperation and prepare a proposal on arrangements that would support the cooperation and help the courts achieve synergy benefits that would improve legal protection and the efficiency of the courts. Another task of the working group was to examine whether there are situations in which a joint panel of judges of the highest courts could be necessary in order to ensure adequate expertise, legal certainty and the consistency of decisions.</p> <p>The working group examined such case law of the highest courts from recent years that had links to the other line of courts. The working group also examined the legislation governing the division of work between the two lines of courts, in other words the general courts and the administrative courts. Based on the study, the separateness of the highest courts has not led to such conflicting interpretations of the law that could be considered to undermine legal certainty in general. However, due to the high number of linkages between the two courts and certain problem situations identified in the report, more extensive cooperation between the highest courts would be beneficial from the perspective of legal certainty and the consistency of legal practice.</p> <p>The least bureaucratic way to promote the cooperation is to develop training and other forms of cooperation that do not require legislative amendments. Indirectly, the cooperation could also be influenced by introducing amendments to the legislation governing the composition of the panel of judges deciding on a case. For example, the fact that a deviation from the other court's earlier interpretation of the law is expected in a case could be added among the grounds for using an extended composition. By developing the legislation governing jurisdiction, the consideration of legal disputes could be clarified even on a broader scale, thus also reducing the need for cooperation between the highest courts. The working group considers the introduction of a joint panel of judges of the highest courts a feasible option. This model would provide an opportunity to achieve a uniform interpretation of the law in legal questions that are significant for the work of both lines of courts. The introduction of a joint panel of judges would, however, require adding a new provision to the Constitution and enacting detailed legislation on such a panel.</p> <p>The working group does not present any detailed legislative proposals in the report. The forms of cooperation examined in the study require extensive consultation and further preparation.</p>		
<b>Publisher</b>	Ministry of Justice		
<b>Distributed by/ Publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		





# Sisältö

<b>Oikeusministeriölle</b> .....	9
<b>1 Työryhmän työn lähtökohdat ja keskeiset menetelmät</b> .....	11
1.1 Toimeksianto ja sen tausta .....	11
1.2 Aikaisempi työryhmä ja sen työstä saatu palaute .....	12
1.3 Toimeksiannon toteuttaminen .....	14
<b>2 Kaksilinjainen tuomioistuinjärjestelmä</b> .....	16
<b>3 Työryhmän selvitys oikeuskäytännöstä</b> .....	19
3.1 Selvityksen tarkoitus ja menetelmät .....	19
3.2 Toimivallan jakaantuminen yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten välillä .....	21
3.2.1 Yleistä .....	21
3.2.2 Julkisyhteisöön kohdistetut korvausvaatimukset .....	22
3.2.3 Julkisyhteisön tekemää sopimusta koskevat riidat .....	26
3.2.4 Saman asian eri osien hajaantuminen eri tuomioistuinlinjoille .....	30
3.2.5 Muita tapauksia .....	31
3.3 Sama asiakokonaisuus .....	33
3.3.1 Yleistä .....	33
3.3.2 Immateriaalioikeudet .....	33
3.3.3 Lasta koskevat asiat .....	35
3.3.4 Työsuojelua koskevat asiat .....	37
3.3.5 Ympäristönsuojelua koskevat asiat .....	38
3.3.6 Virantoimituksesta pidättäminen rikosepäilyn vuoksi .....	38
3.3.7 Kilpailuoikeudelliset asiat .....	39
3.3.8 Kuluttajansuoja-asiat .....	41
3.3.9 Asiakirjajulkisuutta koskeva lainsäädäntö .....	41
3.4 Molemmissa tuomioistuimissa sovellettavat säännökset .....	44
3.4.1 Yleistä .....	44
3.4.2 Perus- ja ihmisoikeudet .....	45
3.4.3 Ratkaisukäytäntöä, joka koskee muita perustuslain säännöksiä .....	55
3.4.4 Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat kysymykset .....	57
3.4.5 Työ- ja virkasuhteet .....	58
3.4.6 Yksityisoikeudellinen lainsäädäntö .....	61
3.4.7 Julkisoikeudellinen lainsäädäntö .....	64
3.4.8 Prosessisäännökset .....	66

<b>4</b>	<b>Kokoavia havaintoja ja arvioita</b> .....	69
4.1	Toimivaltaan liittyvät kysymykset .....	69
4.2	Samaa asiakokonaisuutta koskevat oikeudenkäynnit .....	73
4.3	Molemmissa tuomioistuimissa sovellettavat säännökset .....	78
<b>5</b>	<b>Mahdollisia yhteistyömuotoja</b> .....	83
5.1	Johdanto .....	83
5.2	Ylimpien tuomioistuinten yhteistyön lainsäädännölliset edellytykset .....	84
5.3	Käytänteet ilman sääntelyä .....	85
5.4	Kokoonpanoa ja asiantuntemuksen laajentamista koskevia kehittämis- vaihtoehtoja .....	87
5.4.1	Tuomioistuinten sisäinen kokoonpanosääntely .....	87
5.4.2	Lausunnon pyytäminen toiselta tuomioistuimelta .....	89
5.4.3	Asiantuntijajäsenten hyödyntäminen .....	91
5.4.4	Tuomarin väliaikainen siirtyminen toiseen tuomioistuimeen .....	92
5.5	Yhteinen ratkaisukokoonpano .....	94
5.5.1	Lainkäyttöasiat .....	94
5.5.2	Lausuntoasiat .....	102
5.6	Toimivaltasääntelyn kehittäminen .....	103
<b>6</b>	<b>Yhteenveto ja johtopäätökset</b> .....	107
	<b>Liitteet: Vahvennetut ratkaisukokoonpanot ja kansainvälinen vertailu</b> .....	110
I	Asian siirtäminen vahvennetun ratkaisukokoonpanon käsiteltäväksi KKO:ssa, KHO:ssa, hovioikeudessa, hallinto-oikeudessa ja erityistuomioistuimissa .....	110
II	EIT ja EUT: Asian siirtäminen ja ratkaiseminen suuressa jaostossa .....	114
	Euroopan ihmisoikeustuomistuin .....	114
	Euroopan unionin tuomioistuin .....	116
III	Yhteiskokoonpanoa koskevia kansainvälisiä esimerkkejä .....	118
	Ruotsi .....	118
	Saksa .....	120
	Ranska .....	121

## OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 23.1.2019 työryhmän toimikaudelle 1.2.2019–31.3.2020 kehittämään korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden yhteistyötä. Oikeusministeriö jatkoi päätöksellään 2.3.2020 työryhmän toimikautta 30.6.2020 saakka.

Työryhmän tavoitteena oli selvittää ylimpien tuomioistuinten yhteistyön lainsäädännöllisiä edellytyksiä ja tehdä ehdotus niistä ylimpien tuomioistuinten yhteistoimintaa tukevista järjestelyistä, joilla voidaan saavuttaa oikeusturvaa parantavia ja tuomioistuinten toimintaa tehostavia synergiahyötyjä.

Työryhmän tehtävänä oli myös selvittää, esiintyykö ja missä tapauksissa tilanteita, joissa korkeimpien oikeuksien yhteinen ratkaisukokoonpano voisi olla tarpeen asiantuntemuksen, oikeusvarmuuden ja ratkaisujen yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Jos tällaisia tilanteita ilmenee huomattavissa määrin, tuli työryhmän lisäksi selvittää, minkälaisin järjestelyin olisi luotavissa asianmukainen mekanismi niiden välttämiseksi tai ratkaisemiseksi.

Toimeksiannon mukaan työryhmän ehdotukseen ylimpien tuomioistuinten yhteistoimintaa tukevista järjestelyistä voi sisältyä sekä lainsäädäntöehdotuksia että sellaisia ehdotuksia, jotka ovat toteutettavissa nykyisten lakien, asetusten ja työjärjestysten puitteissa.

Työryhmän jäseninä toimivat KKO:sta oikeusneuvos Marjut Jokela, oikeusneuvos Tuomo Antila ja esittelijäneuvos Tiina Väisänen, KHO:sta oikeusneuvos Anne E. Niemi, oikeusneuvos Petri Helander ja määräaikainen kansliapäällikkö Toni Kaarresalo sekä oikeusministeriöstä erityisasiantuntija Piritta Koivukoski-Kouhia. Työryhmätyöskentelyn aikana Kaarresalo siirtyi hallinto-oikeustuomariksi Helsingin hallinto-oikeuteen ja Väisänen jäi opintovapaalle KKO:sta, mutta he jatkoivat työryhmän jäseninä.

Työryhmän puheenjohtajaksi valittiin Jokela, mutta kokousten puheenjohtajina vuorottelivat Jokela ja Niemi. Sihteerinä toimi Koivukoski-Kouhia.

Työryhmä on toimikautensa aikana kokoontunut yhteensä 16 kertaa.

Saatuana työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 1.6.2020

Marjut Jokela

Anne E. Niemi

Tuomo Antila

Petri Helander

Toni Kaarresalo

Tiina Väisänen

Piritta Koivukoski-Kouhia

# 1 Työryhmän työn lähtökohdat ja keskeiset menetelmät

## 1.1 Toimeksianto ja sen tausta

Oikeusministeriö on 23.1.2019 asettanut työryhmän KKO:n ja KHO:n yhteistyön kehittämiseksi. Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tavoitteena on selvittää ylimpien tuomioistuinten yhteistyön lainsäädännöllisiä edellytyksiä ja tehdä ehdotus niistä ylimpien tuomioistuinten yhteistoimintaa tukevista järjestelyistä, joilla voidaan saavuttaa oikeusturvaa parantavia ja tuomioistuinten toimintaa tehostavia synergiahyötyjä.

Asetetun tavoitteen saavuttamiseksi työryhmän tehtäväksi on annettu selvittää, esiintyykö ja missä tapauksissa tilanteita, joissa korkeimpien oikeuksien yhteinen ratkaisukokoonpano voisi olla tarpeen asiantuntemuksen, oikeusvarmuuden ja ratkaisujen yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Lisäksi, mikäli tällaisia tilanteita ilmenee huomattavissa määrin, työryhmän tulee selvittää, minkälaisin järjestelyin olisi luotavissa asianmukainen mekanismi niiden välttämiseksi tai ratkaisemiseksi. Ehdotukseen tuomioistuinten yhteistoimintaa tukevista järjestelyistä voi sisältyä sekä lainsäädäntöehdotuksia että sellaisia ehdotuksia, jotka ovat toteutettavissa nykyisten lakien, asetusten ja työjärjestysten puitteissa.

Työryhmän asettamisen taustalla on korkeimpien oikeuksien yhteinen esitys 30.11.2018 sekä korkeimpien oikeuksien ja oikeusministeriön välillä käydyt keskustelut. Korkeimpien oikeuksien esityksessä on todettu kaksilinjaisen tuomioistuinjärjestelmän toimivan perusteiltaan hyvin. Käytännössä saattaa kuitenkin esiintyä yksittäisiä tilanteita, joissa työnjako ylimpien tuomioistuinten kesken ei ole yksiselitteinen tai sama oikeuskysymys voi tulla ratkaistavaksi kummallakin lainkäyttölinjalla. Esityksessä mainittujen ongelmien ratkaisemiseksi todettiin olevan aiheellista edetä pohtimalla erillisinä organisaatioina pysyvien ylimpien tuomioistuinten yhteistyön kehittämisen mahdollisuuksia.

## 1.2 Aikaisempi työryhmä ja sen työstä saatu palaute

Korkeimpien oikeuksien yhteistoimintaan liittyviä kysymyksiä on selvitetty edellisen keran vuosina 2013–2015. Oikeusministeriö asetti 17.12.2013 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää korkeimpien oikeuksien organisatorisesta yhdistämisestä aiheutuvat vaikutukset oikeusturvaan sekä toiminnalliset hyödyt ja haitat, joita yhdistäminen toisi mukanaan. Työryhmän työ pohjautui Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013–2025 (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013) tehtyyn ehdotukseen selvittää korkeimpien oikeuksien organisatorisen yhdistämisen hyödyt ja haitat.

Työryhmän selvitys julkaistiin tammikuussa 2015 (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 1/2015). Mietinnössään työryhmä selvitti korkeimpien oikeuksien asemaa, rakennetta ja toimintaa nykyisessä kaksilinjaisessa tuomioistuinjärjestelmässä. Lisäksi työryhmä arvioi, toteuttaisiko yhdistetty ylin tuomioistuin korkeimpien oikeuksien perustuslaillisen tehtävän ylimmän tuomiovallan käyttäjänä paremmin ja tehokkaammin kuin kaksi erillistä korkeinta oikeutta ja mitä hyötyjä ja haittoja yhdistämisestä aiheutuisi. Työryhmä hahmotti kolme karkeaa mallia hyötyjen ja haittojen konkreettisemmän arvioinnin pohjaksi. Mallit kuvasivat kolmea eri vaihtoehtoa sen mukaan, mikä olisi yhdistetyn tuomioistuimen tehtävä ja asiamäärä.

Työryhmä kuvasi mietinnössään kaksilinjaisen tuomioistuinjärjestelmän historiallista taustaa, nykyisen tuomioistuinjärjestelmän pääpiirteitä ja korkeimpien oikeuksien muuttunutta työympäristöä. Mietinnössä on kuvattu myös perus- ja ihmisoikeussuojan kasvavaa merkitystä, oikeuden eurooppalaistumista, yksityis- ja julkisoikeuden välisen rajalinjan muuttumista, asiantuntemuksen kasvavaa merkitystä ja yhteiskunnan digitalisoitumista. Lisäksi mietinnön luvussa 8 on esitetty esimerkkejä tilanteista, joissa on ilmennyt epäselvyyttä toimivaltaisesta tuomioistuimesta, joissa tulkitaan samoja oikeussääntöjä samantyyppisissä tilanteissa tai joissa ratkaisu edellyttää toisen tuomioistuinlinjan asioiden ja oikeuskäytännön tuntemusta. Työryhmä tunnisti liityntää toiseen tuomioistuinlinjaan muun muassa perus- ja ihmisoikeuksia, hallinnollisia sanktioita, immateriaalioikeuksia sekä työ- ja virkasuhteita koskeissa asioissa, julkisyhteisöihin kohdistuvissa korvauskanteissa ja rikosoikeudellisissa asioissa. Vastaavia tuomioistuinlinjojen liityntäkohtia on uudemman oikeuskäytännön perusteella käsitelty tämän mietinnön luvussa 3.

Korkeimpien oikeuksien yhdistämistä selvittänyt työryhmä katsoi, että korkeimpien oikeuksien yhdistäminen selkeyttäisi tuomioistuinlaitoksen rakennetta ja muutoksenhaku- teitä. Yhdistetyllä tuomioistuimella olisi nykyistä paremmat edellytykset ohjata oikeus- ja hallintolainkäytäntöä yhdenmukaisin perustein. Yhdistämisen katsottiin mahdollistavan myös asiantuntemuksen tehokkaamman käytön yli tuomioistuinlinjarajojen sekä vahvistavan eri prosessilajien tasapainoista kehittymistä. Yhdistämisen vaikutusten todettiin kuitenkin riippuvan vahvasti yhdistämisen toteuttamistavasta.

Selvitys korkeimpien oikeuksien organisatorisesta yhdistämisestä jakoi mielipiteitä. Oikeusministeriö sai mietinnöstä 72 lausuntoa, joissa näkemykset erosivat toisistaan suhtautumisessa työryhmän mietinnössä esitettyihin arvioihin (Korkeimpien oikeuksien organisatorinen yhdistäminen, Lausunnotiivistelmä, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 33/2015). Lausunnonantajat olivat yhtä mieltä lähinnä siitä, että yhdistämistarpeen arvioinnissa keskeisenä kriteerinä tulisi olla yhdistämisen vaikutus lainkäytön laatuun ja kansalaisten oikeusturvan toteutumiseen, ei yhdistämisestä mahdollisesti saavutettavat taloudelliset säästöt.

Osa lausunnonantajista katsoi, että työryhmä oli selvittänyt riittävästi yhdistämisen vaikutuksia lainkäytön laatuun, ja toivoi asian eteenpäin viemistä. Esimerkiksi KKO kannatti yhdistämistä koskevan jatkoselvityksen tai valmistelun aloittamista. KKO totesi, että yhdistämisellä voitaisiin turvata laintulkinnan yhdenmukaisuutta, selkeyttää toimivallanjakoa sekä laajentaa ja syventää asiantuntemusta ylimmässä oikeusasteessa.

Osa lausunnonantajista sen sijaan piti mietintöä monilta osin puutteellisena ja katsoi, ettei asiassa ole perusteita edetä. KHO ja useat muut lausunnonantajat näkivät työryhmän mietinnön keskeisimpinä puutteina kolme tekijää: Ensinnäkin työryhmän katsottiin keskittyneen arvioinnissaan yhdistymisestä ajateltavissa oleviin hyötyihin eikä selvittäneen yhdistymisen mahdollisia haittavaikutuksia riittäväällä tavalla. Toiseksi työryhmän ei katsottu lainkaan arvioineen korkeimpien oikeuksien yhdistämiselle vaihtoehtoisia keinoja ratkaista nykytilanteen ongelmia. Kolmanneksi työryhmän ei arvioitu sijoittaneen kysymystä korkeimpien oikeuksien yhdistämisestä tuomioistuinlaitoksen ja lainkäyttöjärjestelmän kehittämisen kokonaisuuteen toimeksiannossa vaaditulla tavalla. KHO totesi lisäksi muun muassa, ettei selvityksessä ollut asianmukaisesti arvioitu korkeimpien oikeuksien perustuslaillisen aseman merkitystä eikä tunnistettu korkeimpien oikeuksien tehtävien ja prosessien eroavaisuuksia. KHO katsoi, ettei yhdistämisellä ole saavutettavissa sellaista etua, että asian selvittämistä olisi syytä jatkaa.

Korkeimpien oikeuksien organisatorisen yhdistämisen selvittämistä koskevan mietinnön pohjalta ei ole tehty jatkoselvitystä, eikä asia ole muutoinkaan ollut valmistelun kohteena.

### 1.3 Toimeksiannon toteuttaminen

Työryhmän toimeksiannon lähtökohtana on ylimpien tuomioistuinten säilyminen erillisinä organisaatioina. Työryhmä ei ole tarkastellut kehittämism vaihtoehtona tuomioistuinten organisatorista yhdistämistä.

Työryhmän tavoite on asettamispäätöksestä ilmenevällä tavalla kaksijakoinen. Työryhmän tavoitteeksi on asetettu ensinnäkin ylimpien tuomioistuinten yhteistyön lainsäädännöllisten edellytysten selvittäminen sekä toisaalta ehdotuksen tekeminen niistä ylimpien tuomioistuinten yhteistoimintaa tukevista järjestelyistä, joilla voidaan saavuttaa oikeusturvaa parantavia ja tuomioistuinten toimintaa tehostavia synergiahyötyjä. Ehdotukseen voi sisältyä sekä lainsäädäntöehdotuksia että sellaisia ehdotuksia, jotka ovat toteutettavissa nykyisten lakien, asetusten ja työjärjestysten puitteissa.

Asettamispäätöksessä on erityisesti annettu työryhmän tehtäväksi selvittää, esiintyykö ja missä tapauksissa tilanteita, joissa korkeimpien oikeuksien yhteinen ratkaisukokoonpano voisi olla tarpeen asiantuntemuksen, oikeusvarmuuden ja ratkaisujen yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Asettamispäätöksen mukaan, jos tällaisia tilanteita ilmenee huomattavissa määrin, tulee lisäksi selvittää, minkälaisin järjestelyin olisi luotavissa asianmukainen mekanismi niiden välttämiseksi tai ratkaisemiseksi. Työryhmälle asetetut tavoitteet huomioon ottaen työryhmä ei ole katsonut tehtävänsä rajoittuvan tältä osin vain niiden tilanteiden selvittämiseen, joissa yhteinen ratkaisukokoonpano voisi olla erityisen tarpeellinen, vaan tehtävän on katsottu merkitsevän tuomioistuinlinjojen välisten yhtymäkohtien laajempaa selvittämistä. Tehtävänannosta ilmenevien painotusten perusteella tarkastelu on kohdistettu ennen kaikkea oikeusvarmuuden tai muutoin käytännön kannalta merkittäviin tapauksiin, eikä täydelliseen kattavuuteen ole pyritty.

Ylimpien tuomioistuinten yhteistyön edellytysten arvioimisessa keskeisenä lähtökohtana on ollut tuomioistuinten ja tuomareiden perustuslaissa turvattu riippumaton asema sekä muut tuomioistuinten asemasta ja tehtävistä johtuvat reunaehdot. Tuomioistuinten yhteistoimintaa voidaan toteuttaa vain järjestelyin, jotka ottavat huomioon tuomioistuinten erityisen aseman ja kummankin tuomioistuinlinjan oman tehtäväalueen. KKO:n ja KHO:n yhteistoiminnan edellytysten arvioimisen selvänä lähtökohtana on pidetty myös sitä, että yhteistoiminnan muodot toteuttavat tuomioistuinten asemaa tasavertaisina ylimpinä tuomioistuimina. Tuomioistuinjärjestelmän keskeisiä perusteita ja yhteistyön edellytysten reunaehtoja on käsitelty tarkemmin mietinnön luvussa 2 ja jaksossa 5.2.

Selvitystehtäviensä toteuttamisessa työryhmän käytössä on ollut edellä mainitun aieman työryhmän mietintöön (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 1/2015) sisältyvä oikeuskäytännön kartoitus. Kyseisessä mietinnössä on korkeimpien oikeuksien oikeuskäytännöstä vuosilta 2004–2014 kerättyjen esimerkkien perusteella pyritty tunnistamaan



käytännön tilanteita, joissa tuomioistuinlinjojen välillä on erilaisia yhtymäkohtia. Kartoitusta on jatkettu selvittämällä vuosilta 2015—2018 sekä osin myös vuosilta 2019 ja 2020 sellaista ylimpien tuomioistuinten julkaistua oikeuskäytäntöä, jossa on ollut havaittavissa työryhmän tehtävän kannalta merkityksellisiä yhtymäkohtia toiseen linjaan. Selvityksen tuloksia on kuvattu luvussa 3 ja sen perusteella tehtyjä havaintoja ja arvioita luvussa 4.

Oikeuskäytännön selvittämisen lisäksi työryhmä on tarkastellut nykyisin olemassa olevia tuomioistuinten yhteistoiminnan muotoja ja niiden kehittämismahdollisuuksia. Yhteistoiminnan edellytysten ja erilaisten ratkaisumallien hahmottamiseksi työryhmä on myös kartoittanut voimassa olevaa lainsäädäntöä, jossa on eri tavoin otettu huomioon tuomioistuinlinjojen, tuomioistuinten ja tuomioistuinasioiden välisiä suhteita ja yhtymäkohtia. Työryhmä on tarkastellut myös valikoituja esimerkkejä tuomioistuinten laajempien kokoonpanojen käytöstä ja muusta yhteistoiminnasta muualta Euroopasta. Kattavan kansainvälisen vertailun tekeminen ei kuitenkaan ole ollut työryhmän työn puitteissa mahdollista eikä toisaalta eri valtioiden hallinto- ja oikeusjärjestelmien erojen vuoksi mielekästäkään. Kansainvälistä selvitystä on esitetty mietinnön liitteissä.

Luvussa 5 on kuvattu erilaisia keinoja yhteistoiminnan kehittämiseksi ja tulkintakäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi. Luvussa on tarkasteltu mahdollisuuksia parantaa käytäntöjä tavalla, joka ei edellytä säännösten muutoksia. Syvemmät yhteistyön muodot edellyttävät kuitenkin lain ja mahdollisesti myös perustuslain muutoksia. Erityisen tarkastelun kohteena on ollut toimeksiannossakin esitetty vaihtoehto ylimpien tuomioistuinten yhteiseen kokoonpanoon.

Mietinnön luku 6 sisältää työryhmän kokoavan arvioinnin luvussa 5 tarkastelluista yhteistoiminnan muodoista, joita vaiheittain kehittämällä voidaan saavuttaa oikeusturvaa parantavia ja ylimpien tuomioistuinten toimintaa tehostavia synergiahyötyjä. Valmistelun tässä vaiheessa ei ole tehty yksityiskohtaisia lainsäädäntöehdotuksia.

## 2 Kaksilinjainen tuomioistuinjärjestelmä

Tuomioistuinten asemasta ja tehtävistä säädetään perustuslaissa. Perustuslain 3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, joista ylimpinä tuomioistuinina toimivat korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Lainkäyttöä koskevassa perustuslain 9 luvussa säädetään tuomioistuinten jaosta yleisiin tuomioistuihin ja yleisiin hallintotuomioistuihin sekä lailla erikseen määrätyillä toimialueilla toimiviin erityistuomioistuihin.

Tuomioistuinten lukumäärästä, tehtävistä, johtamisesta ja hallinnosta, jäsenistöstä sekä muusta henkilöstöstä säädetään tuomioistuinlaissa sekä erikseen muun muassa korkeimmasta oikeudesta annetussa laissa ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa. KKO:n päätösvaltaisuudesta säädetään lisäksi oikeudenkäymiskaaren 2 luvussa. Tarkempia määräyksiä työskentelyn järjestämisestä on kunkin tuomioistuimen työjärjestyksessä.

Yleisiä tuomioistuihin ovat korkein oikeus (KKO), viisi hovioikeutta ja 20 käräjäoikeutta. Yleisiä hallintotuomioistuihin ovat korkein hallinto-oikeus (KHO), kuusi alueellista hallinto-oikeutta ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuin. Erityistuomioistuihin ovat työtuomioistuin, markkinaoikeus ja vakuutus-oikeus.

KKO on vuodesta 1980 lukien toiminut pääosin ennakkopäätöstuomioistuimena. Ennakkopäätöksillä annetaan tulkinta- ja soveltamisohjeita muiden vastaavan kaltaisten oikeusriitojen varalle ja pyritään varmistamaan lainkäytön yhdenmukaisuutta. Pääsääntöisesti valituksen käsitteleminen KKO:ssa edellyttää, että KKO on ensin myöntänyt hakijalle valitusluvan. Valitukset koskevat suurimmaksi osaksi hovioikeuden riita- ja rikosasioissa antamia tuomioita ja päätöksiä, mutta valituksia voidaan tehdä myös eräistä vakuutus-oikeuden ja markkinaoikeuden ratkaisuksista sekä käräjäoikeuden maa-oikeutena tekemistä ratkaisuksista. Nykyään on mahdollista hakea valituslupaa ennakkopäätösperusteella myös suoraan käräjäoikeuden ratkaisusta.

KKO:ssa käsiteltävät asiat voidaan jakaa rikos- ja riita-asioihin sekä maa-oikeus- ja vakuutusasioihin. KKO:teen saapui vuonna 2019 kaikkiaan 2 028 asiaa, ja KKO ratkaisi vuoden

aikana yhteensä 2 069 asiaa. KKO antoi vuonna 2019 yhteensä 112 ennakkopäätöstä. Julkaisemattomia valituslupa-an perustuvia asiaratkaisuja oli 37. Samana vuonna valituslupa myönnettiin 125 asiassa eli lähes 7 prosenttiin hakemuksista. Ylimääräistä muutoksenhaku koskevia ratkaisuja oli yli 200, joista julkaistiin 6 kappaletta. Valituslupahakemukset jakaantuvat melko tasan rikos- ja riitajuttujen kesken. Keskimääräinen käsittelyaika kaikissa asioissa oli 5,4 kuukautta ja asioissa, joissa valituslupan myöntämisen jälkeen tehtiin ratkaisu, 18 kuukautta.

KHO:ssa käsitellään valituksia viranomaisten ja hallintotuomioistuinten päätöksistä sekä julkisoikeudellisiin oikeussuhteisiin liittyvistä hallintoriidoista. Lainkäyttöasioina KHO käsittelee valitukset hallinto-oikeuksien päätöksistä ja suurimmasta osasta markkinaoikeuden tekemistä ratkaisuista. KHO:teen valitetaan suoraan muun muassa valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä sekä keskusverolautakunnan päätöksistä. Lisäksi verotuksen oikaisulautakunnan päätöksistä on mahdollista hakea ennakkopäätösvalituslupaa suoraan KHO:lta.

KHO:ssa käsiteltävät asiat jaetaan pääryhmiin, joita ovat valtio-oikeus ja yleishallinto, itsehallinto, ulkomaalaisasiat, rakentaminen, ympäristö, sosiaali- ja terveydenhuolto, verotus sekä taloudellinen toiminta mukaan lukien liikenne- ja viestintäasiat. Vuonna 2019 KHO:teen saapui 6 113 asiaa, ja se ratkaisi 6 138 asiaa. KHO julkaisi vuonna 2019 yhteensä 201 ennakkopäätöstä (vuosikirjaratkaisut ja lyhyet ratkaisuselosteet) sekä yli 90 muuta päätöstä. Valituslupahakemus hylättiin 3 646 asiassa, ylimääräistä muutoksenhaku koskevia ratkaisuja KHO antoi noin 400 ja yhteensä noin 1 400 asiassa annettiin asiaratkaisu, jota ei julkaistu. Suurimmat asiaryhmät ovat yleensä olleet ulkomaalaisasiat, sosiaali- ja terveydenhuolto, verotus sekä valtio-oikeus ja yleishallinto. Keskimääräinen käsittelyaika kaikissa asioissa oli 7,2 kuukautta.

Myös KHO:ssa on nykyisin kattava valituslupajärjestelmä. Hallintolainkäytön erityispiirteiden vuoksi KHO:ssa käytännössä sovellettavat valituslupan myöntämisperusteet ovat ennakkopäätösperustetta laaja-alaisemmat. Hallintolainkäytön tuomioistuinjärjestelmä on kaksiportainen, joten hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden päätös on asiassa ensimmäinen tuomioistuinratkaisu tai eräissä asiaryhmissä ylipäätään ensimmäinen ratkaisu (esim. kilpailuoikeudelliset seuraamusmaksuasiat ja tahdonvastaiset huostaanottoasiat). Laajempien valituslupaperusteiden käyttämisen taustalla ovat lisäksi viranomaisten joustaviin normeihin perustuvan harkintavallan käytön oikeudellisen kontrollin tehokkuuteen sekä yksilöiden oikeuksien turvaamiseen liittyvät näkökohdat. Hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden päätöksen ilmeinen virhe on voitava korjata myös tilanteessa, jossa kysymys ei ole ennakkopäätösluontoisesta kysymyksestä. Valituslupan myöntäminen voi myös olla yksilön oikeusturvan kannalta välttämätöntä esimerkiksi ulkomaalaisasioissa kansainvälisistä sopimusvelvoitteista johtuvan ehdottoman palautuskiellon noudattamisen turvaamiseksi.

Molemmat ylimmät tuomioistuimet käsittelevät oikeushallintoasioita, valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan ja voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Lisäksi kumpikin ylimmistä tuomioistuimista on toimivaltainen ratkaisemaan ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat omalla toimialallaan.

Korkeimmasta oikeudesta ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettujen lakien mukaan kummassakin ylimmässä tuomioistuimessa on presidentti ja muina jäseninä vähintään 15 oikeusneuvosta. Myös ylimmissä tuomioistuimissa voi olla määräaikaisia tuomareita. Laissa ei ole säädetty jäsenten enimmäismäärää.

KKO:ssa jäseniä oli vuonna 2019 presidentti mukaan lukien 19, esittelijöitä 25 ja muuta henkilökuntaa 30. KHO:ssa jäseniä oli presidentti mukaan lukien 27, esittelijöitä noin 50 ja muuta henkilökuntaa noin 50. Tuomioistuinten ratkaisukokoonpanoja on käsitelty tarkemmin jaksossa 5.4.1.

## 3 Työryhmän selvitys oikeuskäytännöstä

### 3.1 Selvityksen tarkoitus ja menetelmät

Mietinnön jaksossa 1.2 mainitun aiemman työryhmän mietinnössä on esimerkein kuvattu asiaryhmiä, joissa korkeimpien oikeuksien käsittelemisissä asioissa on tunnistettu liityntä toisen tuomioistuinlinjan asioihin. Esimerkit on koottu vuosilta 2004–2014, eikä mietinnössä ole pyrittykään tyhjentävään esitykseen. Mietinnön luvussa 8 on kuvattu yhtäältä niitä tilanteita, joissa on esiintynyt epäselvyyttä toimivaltaisesta tuomioistuimesta (ns. toimivaltaristiriita), sekä toisaalta tilanteita, joissa tuomioistuimet ovat tulkinneet samoja oikeussääntöjä samantyyppisissä tilanteissa. Lisäksi luvussa on kuvattu tilanteita, joissa asian ratkaisu on edellyttänyt toisen tuomioistuinlinjan asioiden ja oikeuskäytännön tuntemusta.

Työryhmä katsoi perustelluksi jatkaa vuoden 2015 selvityksessä tehtyä työtä ja selvittää vuosilta 2015–2018 sekä osin vuosilta 2019 ja 2020 sellaista kummassakin ylimmässä tuomioistuimessa julkaistua oikeuskäytäntöä, jossa on havaittavissa yhtymäkohta toiseen linjaan. Tarkoituksena oli saada ajantasaista tietoa mutta ennen muuta käsitys siitä, kuinka useasti tällaisia liityntöjä käytännössä esiintyy eri asiaryhmissä ja soveltamistilanteissa. Työryhmä ei sen sijaan ole arvioinut tai analysoinut oikeuskäytäntöä esimerkiksi sen suhteen, miten tuomioistuinlinjojen yhtymäkohta oli yksittäisessä ratkaisussa otettu huomioon.

Vuosia 2015–2018 koskevalla tarkastelujaksolla KKO on julkaissut 395 ennakkopäätöstä ja KHO 794 vuosikirjaratkaisua ja 228 lyhyttä ratkaisuselostetta eli yhteensä 1 022 oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavaksi tarkoitettua ratkaisua. Suuren määrän johdosta selvitystyö jaettiin niin, että kummankin linjan edustajat työryhmässä selvittivät liityntöjä omasta ratkaisukäytännöstään. Merkitystä on annettu lähinnä sellaisille ratkaisuille, joissa liityntä koski ennakkopäätöskysymyksenä ratkaistua oikeuskysymystä. Julkaisemattomia ratkaisuja työryhmä ei selvittänyt. Tarkastelun ulkopuolelle jätettiin myös KHO:n niin sanottuina muina päätöksinä julkaistut ratkaisut (tarkastelujaksolla 2015–2018 yhteensä yli 1 000 päätöstä). Muut päätökset ovat KHO:n yksittäisiä julkaistuja ratkaisuja, joilla on arvioitu olevan

yhteiskunnallista, alueellista tai muuta yleistä mielenkiintoa mutta joita ei ole ratkaisun oikeudellisen merkityksen perusteella julkaistu vuosikirjapäätöksinä tai lyhyinä ratkaisuse-losteina.

Yhtymäkohtia voidaan jaotella usealla tavalla. Selvityksessä ratkaisut on ryhmitelty kolmeen pääryhmään, joiden sisällä on tehty jaottelua yleisimmin esiintyneisiin asiaryhmiin. Ensimmäisen pääryhmän (I) muodostavat sellaiset ratkaisut, joihin liittyi konkreettinen tai ainakin potentiaalinen toimivaltaristiriita tuomioistuinlinjojen välillä. Toisena (II) olivat sellaiset asiat, jota koskeva asiakokonaisuus oli ollut tai ainakin olisi voinut olla vireillä molemmilla linjoilla, mutta eri näkökulmasta tai eriaikaisesti. Kolmantena (III) olivat sellaiset asiat, joissa linjojen välillä oli yhtymäkohta sen vuoksi, että sovellettavana oli sama säännös – joko prosessuaalinen tai materiaalinen. On selvää, että jako on osittain hyvin arvi-onvarainen. Tämä koskee erityisesti II-pääryhmän tilanteita, joissa kysymys on siitä, että samaa asiakokonaisuutta on tutkittu tai olisi voitu tutkia molemmissa ylimmissä tuomiois-tuimissa.

KKO:n ennakkopäätöksistä työryhmä kartoitti kaikki nelivuotisjakson 2015–2018 aikana julkaistut ratkaisut. Kaikkiaan erilaisia liityntöjä havaittiin olevan noin 20 prosentissa ratkaisuista eli noin joka viidennessä ratkaisussa. Näistä lukumääräisesti suurin oli III-pääryhmä, joissa kummassakin tuomioistuinlinjassa sovelletaan samaa tai lähes samankal-taista prosessuaalista (24 tapausta) tai materiaalista (26 tapausta) säännöstä. I-pääryh-mään kuuluvia, tuomioistuinlinjojen välistä toimivaltaa koskevia ratkaisuja oli kaikkiaan 5 kappaletta. Samaa asiakokonaisuutta koskevaan, sisäisestikin varsin hajanaiseen II-pääryh-mään kuului 16 tapausta. Muita tapauksia, joissa toisen tuomioistuinlinjan asiantuntemus olisi ollut selvästi hyödyllistä, havaittiin 17 kappaletta.

KHO:n vuosikirjapäätösten ja lyhyiden ratkaisuselosteiden määrä oli edellä mainitulla nel-jän vuoden tarkastelujaksollakin niin suuri, että kaikkien ratkaisujen yksityiskohtainen lä-pikäyminen ei ollut työryhmän työskentelyn puitteissa käytännössä mahdollista. Kun työ-ryhmän asettamispäätöksen mukaisen tehtävänannon perusteella työryhmän tarkoituk-sena oli keskittyä tilanteisiin, jotka ovat oikeusvarmuuden tai muutoin käytännön kannalta kaikkein merkittävimpiä, ei kaikkien ratkaisujen läpikäymistä pidetty myöskään välttämät-tömänä. KHO:n oikeuskäytännöstä pyrittiin julkaistujen ratkaisujen asiansanojen, asiaryh-män ja asian laadun, työryhmän jäsenten asiantuntemuksen sekä erilaisten hakusanojen ja -ehtojen perusteella löytämään ratkaisut, joiden voitiin arvioida olevan työryhmän toi-meksiannon kannalta keskeisimpiä. Tehtävänantoon nähden erityistä huomiota kiinnitet-tiin tilanteisiin, joihin saattaa liittyä tuomioistuinlinjojen välisen toimivallan jakautumiseen liittyviä kysymyksiä, sekä tilanteisiin, joissa erilaiset ratkaisut eri tuomioistuinlinjoilla voivat johtaa asiallisesti samassa asiassa erilaisiin lopputuloksiin. Sen sijaan oikeuskäytännön kar-toituksessa ei pyritty kattavasti kartoittamaan tai luetteloimaan kaikkia ratkaisuja, joissa eri tuomioistuinlinjat mahdollisesti voivat soveltaa samoja materiaalisia säännöksiä tai

prosessisäännöksiä, jos konkreettisempaa yhteyttä ei ole. Käytännössä esimerkiksi perus- ja ihmisoikeusnormien soveltaminen on siten yleistä, että kaikkien tällaisten tilanteiden luetteloinen ei arvioitu olevan toimeksiannon kannalta tarpeen.

Selvitystyön kuluessa havaittiin, että oikeudenhoidon toimivuuden kannalta keskeisenä pidettäviä toimivaltakysymyksiä oli käsitelty lukumääräisesti vähän. Sen vuoksi niiden osalta selvitys päätettiin pidentää kymmenen vuoden ajanjaksolle (vuodesta 2009 lukien). Selvitykseen on otettu mukaan myös eräitä vuosina 2019 ja 2020 samoin kuin eräitä aikaisemminkin julkaistuja ennakkoratkaisuja.

Muutaman vuoden kattava oikeuskäytännön tarkastelu voi tuoda esiin vain osan mahdollisista liitynnöistä. On osin sattumanvaraista, minkälaisista asiaryhmistä ratkaisuja on tuolloin tehty. Tavallista on, että tietynkaltaisista oikeuskysymyksistä annetaan lyhyessä ajassa useita ennakkopäätöksiä ja voi kestää pitkäänkin ennen kuin samaa aihepiiriä koskevat kysymykset nousevat uudestaan esille. Äskettäin julkaistuista ratkaisuista ei siten voida tehdä rajoittavaa päätelmää siitä, minkälaisista kysymyksistä tullaan vastaisuudessa hakemaan tulkintaratkaisua ylimmiltä tuomioistuimilta.

Myös suoraan lainsäädännön perusteella voidaan havaita yhtymäkohtia eri tuomioistuinlinjoissa ratkaistavissa asioissa. Lailla voidaan suoraan säätää yhteisesti sovellettavista säännöksistä, mutta yhä enenevä vaikutus on horisontaalisilla, Euroopan unionin oikeuteen ja kansainvälisiin sopimuksiin perustuvilla periaatteilla ja oikeussäännöillä samoin kuin perustuslain perusoikeuksia koskevilla säännöksillä. Euroopan unionin tuomioistuinten ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön vaikutukset eivät myöskään määräydy kansallisten tuomioistuinjaottelujen mukaisesti. Ylikansallinen sääntely ja oikeuskäytäntö voivat tuottaa molemmissa tuomioistuinlinjoissa ratkaistavia uudenlaisia tulkinta- ja soveltamiskysymyksiä.

## 3.2 Toimivallan jakaantuminen yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten välillä

### 3.2.1 Yleistä

Valtaosassa tuomioistuinasioista on selvää, kuuluuko esitettyjen vaatimusten tutkiminen yleiselle tuomioistuimelle vai hallintotuomioistuimelle. Työryhmän tekemän oikeuskäytännön kartoituksen perusteella ongelmallisia rajanvetokysymyksiä on esiintynyt lähinnä sen suhteen, onko tiettyntyyppiset asiat, joissa on osapuolena julkisyhteisö, käsiteltävä riita-asiana yleisessä tuomioistuimessa vai hallintoriita-asiana hallintotuomioistuimessa. Epäselvyydet toimivallassa ovat usein liittyneet asioihin, joissa esitetyt vaatimukset koskevat julkisyhteisön toiminnassa aiheutetun vahingon korvaamista. Toinen tapausryhmä koskee

asioita, joissa riita tavalla tai toisella koskee julkisyhteisön tekemää sopimusta. Lisäksi toimivaltakysymys on ollut ongelmallinen eräissä muissa, keskenäänkin hyvin erilaisissa tapauksissa.

### 3.2.2 Julkisyhteisöön kohdistetut korvausvaatimukset

#### Lähtökohdat

Julkisyhteisön toiminnassa aiheutetun vahingon korvaamista koskevat vaatimukset, jotka perustuvat vahingonkorvauslakiin, käsitellään vakiintuneesti yleisessä tuomioistuimessa. Yleisen tuomioistuimen toimivalta näissä asioissa ilmeni aikaisemmin vahingonkorvauslain 7 luvun 4 §:stä, joka on kumottu riita-asioiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten uudistamisen yhteydessä. Lainmuutoksen tarkoituksena ei ole ollut vaikuttaa toimivallan jakautumiseen yleisen tuomioistuimen ja hallintotuomioistuimen kesken.

Yleisessä tuomioistuimessa käsitellään vastaavasti myös julkisyhteisöön kohdistettu korvausvaatimus, joka perustuu laissa sääntelemättömään ankaraan vastuuseen. Esimerkkinä voidaan mainita ratkaisu **KKO 2016:86**, jossa on ollut kysymys valtion tuottamukseen perustumattomasta korvausvastuusta epidemian torjumiseksi järjestetyn rokotuksen toimeenpanijana.

Valtioon kohdistettujen korvausvaatimusten käsittelystä tuomioistuimen ulkopuolella säädetään valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetussa laissa, joka on tullut voimaan 1.1.2015. Lain 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan valtioon kohdistuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn, jos vaatimus perustuu valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin taikka toimintaan, josta valtio vastaa tahallisuudesta tai huolimattomuudesta riippumatta. Tällainen korvausvaatimus käsitellään ensi vaiheessa Valtiokonttorissa. Lain 4 §:n 2 momentin mukaan Valtiokonttorin ratkaisuun ei saa hakea muutosta valittamalla, vaan ratkaisuun tyytymätön voi nostaa kanteen valtiota vastaan käräjäoikeudessa riita-asioista säädettyssä järjestyksessä.

Valtion korvausvastuuta koskeva asia voi edelleen tulla tuomioistuimessa vireille myös muulla kuin valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Jäljempänä tarkemmin esitettävien tavoit laissa ei muutoinkaan voida katsoa kattavasti säännellyn kysymystä valtion korvausvastuuta koskevien vaatimusten käsittelemiseen toimivaltaisesta tuomioistuimesta.

Yleisessä tuomioistuimessa tutkitaan myös kuntaan kohdistettavat korvausvaatimukset, jotka perustuvat vahingonkorvauslakiin. Tuomioistuinlinjojen välisen toimivallanjaon kannalta on kuitenkin huomionarvoista, että myös hallintotuomioistuimessa voidaan käsitellä hallintoriita-asioina kuntiin kohdistettuja, samankaltaisiin tosiasiallisiin tilanteisiin



perustuvia korvausvaatimuksia. Esimerkkeinä tästä rajanvedosta voidaan mainita seuraavat ratkaisut:

Ratkaisussa **KKO 2001:93** on tutkittu yleisessä tuomioistuimessa vahingonkorvauslain perusteella esitetty korvausvaatimus, joka perustui siihen, että kunta oli laiminlyönyt lasten päivähoidosta annetun lain mukaisen velvollisuutensa tarjota lapselle päivähoitopaikka. Toisaalta ratkaisuissa **KHO 2002:21** ja **KHO 2006:16** on tutkittu hallintoriitana vaatimukset kunnan velvoittamisesta suorittamaan korvausta yksityiseltä sektorilta hankitun sairaanhoidon kustannuksista, jotka perustuivat siihen, että kunta oli laiminlyönyt lakiin perustuvan velvollisuutensa tarjota hoitoa.

Ratkaisussa **KHO 2017:113** on käsitelty hallintoriitana kuntaan peruskoululain 50 §:n 1 momentin nojalla kohdistettu vaatimus koulutapaturmasta aiheutuneiden psykoterapiakustannusten korvaamisesta. Samanlaisen vaatimuksen tutkiminen olisi kuulunut yleisen tuomioistuimen toimivaltaan, jos se olisi perustunut väitteeseen siitä, että koulutapaturma on johtunut koulun henkilökuntaan kuuluvan huolimattomuudesta. Esimerkkinä tällaisesta asiasta voidaan mainita ratkaisu **KKO 1994:1**, jossa oli kysymys oppilaan liikuntatunnilla saamasta silmävammasta, jonka katsottiin osaltaan johtuneen liikunnanopettajan huolimattomuudesta pallopelin valvonnassa. Yleisessä tuomioistuimessa voidaan tällaisessa vahingonkorvausasiassa vaatia korvausta paitsi hoitokuluista myös esimerkiksi kivusta ja särystä sekä muusta tilapäisestä haitasta.

### Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittäminen

KKO:n oikeuskäytännössä perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämistä koskevien vaatimusten tutkimisen on katsottu kuuluvan yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. Esimerkkeinä tällaisista asioista voidaan mainita ratkaisut **KKO 2008:10** (vaatimuksen perusteena vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa varten kiinniotetun liiallinen vapaudenmenetykset), **KKO 2011:38** (esitutkinnan viivästyttäminen aiheutunut aineeton vahinko), **KKO 2012:81** (viestintäsalaisuuden loukkauksesta aiheutunut kärsimys, kun vankilan vartija oli oikeudettomasti avannut tutkintavangille saapuneen kirjeen) ja **KKO 2013:52** (alle vuorokauden pituinen aiheeton vapaudenmenetykset).

Toimivallan jakaantumisen kannalta erityisen kiinnostava on ratkaisu **KKO 2016:20**. Asiassa vaadittiin valtiolta korvausta sillä perusteella, että hallinto-oikeus oli menettänyt oleskelulupa-asiaa käsitellessään virheellisesti, kun se ei ollut perehtynyt asianosaiselta valtion turvallisuuden vuoksi salassa pidettävään suojelupoliisin lausuntoon ratkaistessaan asian tähän lausuntoon perustuen. Asiassa merkityksellisiä olivat erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen perhe-elämän suoja koskeva 8 artikla ja tehokasta

oikeussuojakeinoa koskeva 13 artikla sekä niitä koskenut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.

KKO totesi ratkaisussaan, että korvausvaatimusta ei voitu vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:n rajoitussäännöksen vuoksi tutkia siltä osin kuin se perustui vahingonkorvauslakiin. Kyseisen säännöksen mukaan kannetta muun muassa 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 velvoitettu korvaamaan vahinkoa. KKO kuitenkin katsoi, että kun hallinto-oikeus ei ollut perehtynyt salaiseen aineistoon, se oli menetellyt tavalla, jonka ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä oli katsottu muodostaneen ihmisoikeussopimuksen rikkomuksen. Hallinto-oikeuden menettelyssä oli siten loukattu asianomaisen perus- ja ihmisoikeuksia. KKO katsoi, että hänellä oli tapauksen olosuhteissa oikeus perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamisesta tuomittavaan korvaukseen.

Vahingonkorvauslain esitöistä (HE 187/1973 vp s. 19) ilmenevin tavoin lain 3 luvun 5 §:n rajoitussäännöksellä on pyritty estämään se, että yleinen alioikeus voisi vahingonkorvauskanteen perusteella tutkia lainvoiman saaneiden tuomioistuinratkaisujen oikeellisuutta. Jos valtioon kohdistettu korvausvaatimus luonnehditaan perus- ja ihmisoikeusloukkaukseen perustuvaksi, rajoitussäännös ei ratkaisusta KKO 2016:20 ilmenevin tavoin estä vaatimuksen tutkimista. Tämä johtaa käytännössä siihen, että sellainen hallintotuomioistuimen menettelyn tai ratkaisun oikeellisuutta koskeva kysymys, joka on jo kertaalleen saatettu arvioida muutoksenhaun johdosta KHO:ssa, voi tulla vielä uudelleen tutkittavaksi yleisessä tuomioistuimessa sen ratkaistessa väitetyn virheen johdosta valtioon kohdistettua korvausvaatimusta.

Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain säännökset soveltuvat myös silloin, kun valtioon kohdistetaan korvausvaatimus valtion viranomaisen virheestä tai laiminlyönnistä aiheutuneen perus- ja ihmisoikeusloukkauksen perusteella. Jos kyse on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 39 artiklan mukaiseen sovintoratkaisuun perustuvasta korvauksesta taikka muun kansainvälisen lainkäyttö- tai tutkintaelimen tuomioon tai päätökseen perustuvasta korvauksesta, mainittua lakia sovelletaan kuitenkin vain korvauksen maksamiseen valtion varoista.

### **Unionin oikeuden rikkomiseen perustuva korvausvaatimus**

Euroopan unionin jäsenvaltiolla on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettujen periaatteiden mukaisesti tietyin edellytyksin velvollisuus korvata valtion EU-oikeuden vastaisesta toiminnasta tai laiminlyönnistä aiheutunut vahinko. Korvausvaatimus toteutetaan kansallisia säännöksiä soveltaen. Tällaisenkin korvausvaatimuksen käsitellyn soveltuu lähtökohtaisesti valtion vahingonkorvaustoiminnasta annettu laki, joskin

korvausta on mahdollista vaatia myös suoraan tuomioistuimessa saattamatta vaatimusta ensin Valtiokonttorin käsiteltäväksi mainitussa laissa tarkoitetulla tavalla.

Ennen mainitun lain säätämistä antamassaan täysistuntoratkaisussa **KHO 2012:104** KHO on katsonut, että unionin oikeuden rikkomiseen perustuva, jäsenvaltion korvausvelvollisuutta koskeva asia voitiin käsitellä hallintoriita-asiana hallintolainkäytön järjestyksessä.

Tapauksessa oikeuskysymyksenä oli, voitiinko valittajan hallinto-oikeudessa esittämä korvausvaatimus tutkia hallintoriita-asiana vai oliko vaatimus jätettävä tutkimatta sen vuoksi, että asia voitiin tutkia vahingonkorvauslain nojalla yleisessä tuomioistuimessa, tai mahdollisesti jollakin muulla perusteella. Vaatimus hallinto-oikeudessa oli perustunut siihen, että valittajalle oli syntynyt taloudellista vahinkoa siitä, että tapaturmavakuutuslaissa tarkoitetun haittarahan kertakorvaus laskettiin sosiaali- ja terveysministeriön tätä koskevan normipäätöksen nojalla miespuolisille työntekijöille toisin kuin vastaavassa asemassa oleville naispuolisille työntekijöille.

KHO totesi, että unionin oikeudesta johtui Suomelle jäsenvaltiona velvollisuus taata oikeusjärjestyksensä mukaisesti yksilön käytössä oleva oikeussuojakeino jäsenvaltion korvausvastuun toteuttamiseksi. Jäsenvaltion korvausvastuuta unionin oikeuden rikkomisesta koskeva nimenomainen kansallinen sääntely puuttui. Kun asiaa ei ollut sen paremmin yleisen lainkäytön kuin hallintolainkäytön osalta oikeuskäytännössä vakiintuneesti ja yksiselitteisesti ratkaistu eikä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtunut, että asia olisi käsiteltävä nimenomaan vahingonkorvauslain mukaisesti, oli jäsenvaltion korvausvelvollisuutta koskeva asia sen varmistamiseksi, että valittaja sai asiassaan tehokasta oikeussuojaa ilman tarpeetonta viivästystä, mahdollista käsitellä hallintoriita-asiana hallintolainkäytön järjestyksessä. KHO kumosi välipäätöksellään hallinto-oikeuden päätöksen, jolla hallintoriita-asiaa koskeva hakemus oli jätetty tutkimatta, päätti tutkia asian välittömästi hallintoriita-asiana ja siirsi asian jatkokäsittelyyn.

KKO on tämän jälkeen ratkaisussa **KKO 2013:58** katsonut, että yleinen tuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään valtioon kohdistuvan vahingonkorvauskanteen, joka perustuu unionin oikeuden rikkomiseen. Ratkaisussa on erityisesti todettu (kohta 33), että vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:n rajoitussäännös asetti kanteen nostamiselle unionin oikeutta ankaramman lisäedellytyksen, joten se oli sivuutettava. Tästä seuraa, että yleinen tuomioistuin voi korvausasiassa joutua ottamaan kantaa myös hallintotuomioistuimen lainvoimaisen ratkaisun väitettyyn virheellisyyteen. Unionin oikeuden rikkomiseen perustuvia korvauskanteita on tutkittu KKO:ssa myöhemminkin (esim. **KKO 2016:28** ja **KKO 2017:84**).

KHO ei ole mainittujen KKO:n ratkaisujen antamisen ja valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain voimaantulon jälkeen ottanut kantaa siihen, voidaanko unionin oikeuden rikkomiseen perustuva korvausvaatimus tutkia myös hallintoriita-asiana. KKO:n ratkaisut eivät kuitenkaan välttämättä merkitse sitä, että vaatimuksia ei jatkossakin voitaisi tutkia myös hallinto-oikeudessa ratkaisun KHO 2012:104 mukaisesti, kun otetaan huomioon KHO:n ratkaisun edellä selostetut perustelut. Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annettu laki ei myöskään näyttäisi muuttaneen oikeustilaa tässä suhteessa merkitsevästi. Lain tarkoituksena on ollut keskittää valtioon kohdistettujen korvausvaatimusten hallinnollinen käsittely Valtiokonttoriin, eikä laista tai sen esitöistä ilmene, että oikeustilaa korvausvaatimusten käsittelemiseen toimivaltaisten tuomioistuinten osalta olisi tarkoitettu muuttaa. Kun lisäksi korvausta on edellä todetuin tavoin mahdollista vaatia suoraan tuomioistuimessa turvautumatta laissa säädettyyn menettelyyn, lain ei voitane katsoa kaventaneen hallinto-oikeuden toimivaltaa tutkia vaatimuksia, joita ratkaisun KHO 2012:104 perusteella on ennen lain voimaantuloakin hallintoriitana tutkittu.

### 3.2.3 Julkisyhteisön tekemää sopimusta koskevat riidat

Selvä lähtökohta on, että sopimukseen perustuvaa vahingonkorvausvelvollisuutta koskevat asiat kuuluvat yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. Näin on periaatteessa myös silloin, kun sopimuksen toinen osapuoli on julkisyhteisö.

Jonkinasteista epäselvyyttä on kuitenkin liittynyt toimivallan jakaantumiseen tilanteissa, joissa julkisyhteisön kanssa tehty sopimus on tai saattaisi olla luonteeltaan hallintosopimus. Hallintolain 3 §:n 1 momentin mukaan hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön.

Hallintolainkäytössä on valituksen ja perustevalituksen lisäksi ensi asteen oikeussuojatienä käytettävissä hallintoriita. Valitus ei ole käytettävissä oikeussuojakeinona silloin, kun hallintoviranomaisella ei ole toimivaltaa ratkaista asiaa muita osapuolia sitovalla hallintopäätöksellä, vaan kyse on muusta julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvasta riidasta (esim. **KHO 2018:89**).

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (hallintoprosessilaki) on tullut voimaan 1.1.2020. Hallintoriitoja koskeva sääntely on säilynyt sisällöllisesti ennallaan verrattuna hallintolainkäyttölakiin eikä sillä ole muutettu hallintoriidan käyttöalaa. Uuden lain 20 §:n 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.”*

Hallituksen esityksessä (HE 29/2018 vp s. 90) laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa kuvataan hallintoriidan käyttöalaa ja rajanvetoa yksityisoikeudellisiin riitoihin näin:

*”Hallintoriidassa on kyse julkisoikeudellisen oikeussuhteen sisältöä ja tulkintaa koskevasta oikeusriidasta oikeussuhteen osapuolten välillä. Käytännössä hallintoriidassa on tavallisimmin kyse julkisyhteisöjen välisestä kustannusten jakamista koskevasta riidasta, julkisyhteisön perusteettomasti maksaman suorituksen takaisinperinnästä tai hallintolain 3 §:ssä tarkoitettua hallintosopimuksesta. Hallintoriidassa voi olla kyse myös muusta julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvasta edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta.*

*Yksityisoikeudelliseen oikeussuhteeseen liittyviä riitoja ei käsitellä hallintoriitana, vaikka tällaisen oikeussuhteen osapuolena olisi julkisyhteisö. Yksityisoikeudelliset riidat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa.”*

Kun pyritään hahmottamaan hallintoriidan käyttöalaa, on luontevinta lähestyä kysymystä hallintoprosessilain 20 §:n 2 momentin avulla. Sen mukaan hallintoriita ei ole mahdollinen, jos asia voidaan ratkaista viranomaisen hallintopäätöksellä tai asia voidaan saattaa hallinto-oikeuden ratkaistavaksi perustevalituksella. Keskeinen arvioitava kysymys on siis se, onko hallintoviranomaisella lakiin perustuva toimivalta ratkaista asia hallintopäätöksellä. Mikäli viranomaisen ratkaisu sisältää vain viranomaisen kannanoton asiaan, tulee julkisoikeudellisissa kysymyksissä käyttöön hallintoriita ja yksityisoikeudellisissa kysymyksissä kanteen käräjäoikeuteen.

KHO:n hallintoriitoja koskevassa oikeuskäytännössä selkeä enemmistö ratkaisuihin koskee hallintoriitamennettelyssä ratkaistujen asioiden aineellisoikeudellista kysymystä. Kuitenkin arviolta noin kymmenesosa hallintoriitaa koskevista ratkaisuihin sisältää rajanvetovalituksen ja hallintoriidan välillä.

Valituksen ja hallintoriidan rajanvetoa voidaan selkeyttää kiinnittämällä lainsäädännössä huomiota siihen, miten säädetään viranomaisen toimivalta ratkaista asia oikeudellisesti sitovalla tavalla. Selkeyttävää on myös se, että hallintoprosessilain 20 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla laissa säädetään riita ratkaistavaksi hallintoriita-asiana. Esimerkkeinä tällaisista mainitaan hallituksen esityksessä (HE 29/2018 vp s. 90) useita lakeja, joissa

säädetään julkisyhteisöjen välisten kustannusten jakamista koskevien riitojen käsittelystä hallintoriita-asiana. Viittauksia hallintoriitaan löytyy tällä hetkellä lähes 30 laista.

Hallintoprosessilain 20 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan hallintoriitoina käsitellään myös hallintosopimusta koskevat riidat. Eräissä laeissa on nimenomaisesti säädetty, että laissa tarkoitettuja sopimuksia koskevat riita-asiat käsitellään hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa. Esimerkkinä voi mainita sosiaalisesta luototuksesta annetun lain.

Tapauksessa **KHO 15.8.2019/3654** (lyhyt ratkaisuseloste) on käsitelty sosiaalista luottosopimusta koskevaa riitaa. Ratkaisussa on todettu muun ohessa näin: ”Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 142/2002 vp) sosiaalista luottoa koskevaa sopimusta pidettiin yksityisoikeudellisena sopimuksena. Hallituksen esityksestä annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 43/2002 vp) on todettu, että luoton myöntäminen perustaa julkisoikeudellisen oikeussuhteen. Tämän johdosta on sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietinnössä (StVM 36/2002 vp) esitetty, että sosiaalista luottoa koskevaa sopimusta koskevat riidat käsitellään hallintoriita-asioina hallinto-oikeudessa. Tästä on tehty maininta sosiaalisesta luototuksesta annetun lain 11 §:ään. Lainkohdan mukaan sosiaalista luottoa koskevasta sopimuksesta johtuvat riidat käsitellään hallinto-oikeudessa.” KHO totesi, että kaupungin sosiaalisen luoton irtisanomista ja takaisinperintää koskevassa hakemuksessa oli kysymys julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvaa maksuvelvollisuutta koskevasta riidasta, joka tuli tutkia hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

KHO:n julkaistuissa ratkaisuissa on selvästi vähemmän tapauksia julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen oikeussuhteen rajanvedosta kuin rajanvedosta valituksen ja hallintoriidan välillä. KKO:n oikeuskäytännössä puolestaan on eri vuosikymmenillä ollut muutamasta tapauksesta kymmeneen ratkaistavana se, kuuluuko riita ratkaistavaksi yleisessä tuomioistuimessa vai hallintolainkäytössä.

Seuraavat ratkaisuparit havainnollistavat korkeimpien oikeuksien samankaltaisista sopimuksista antamia ratkaisuja. Ensimmäinen ratkaisupari koskee maankäyttösopimuksia ja toinen talous- ja velkaneuvonnan järjestämistä koskevia sopimuksia:

KKO:n ratkaisussa **KKO 2016:8** on ollut kysymys siitä, oliko maankäyttösopimuksesta johtuva riitaisuus käsiteltävä riita-asiana yleisessä tuomioistuimessa vai hallintoriita-asiana hallintotuomioistuimessa. Kunta ja kiinteistönomistaja olivat tehneet maankäyttösopimuksen, jossa oli sovittu muun muassa maanomistajan suorittavasta maankäyttömaksusta. KKO katsoi, että kiinteistönomistajan kannevaatimukset, jotka koskivat sopimuksen mitättömäksi ja pätemättömäksi julistamista sekä sovitte-  
lua, kuuluivat yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi.

Ratkaisussa **KHO 2016:52** KHO totesi, että maankäyttösopimusta oli sinänsä pidettävä hallintosopimuksena. Hallintoriitahakemuksessa esitetty vaatimus ei ollut kuitenkaan perustunut siihen, että puheena olevat maankäyttösopimuksen kohdat olisivat olleet perusteiltaan hallintolain säännösten tai niistä ilmenevien periaatteiden vastaisia. Hakemuksessa ei ollut muutoinkaan esitetty, että mainituissa kohdissa tarkoitetuista velvoitteista ei sinänsä olisi voitu sopia kaupungin kanssa. Pelkästään siitä, että maankäyttösopimuksessa ei ollut nimenomaisesti sovittu kustannusvastuun jaosta, ei seurannut, että hakemuksessa esitetty vaatimus olisi ratkaistava hallintoriitamenettelyssä. Koska asiassa ei ollut esitetty sellaista vaatimusta, joka voitaisiin ratkaista hallintoriitamenettelyssä, hallinto-oikeuden oli tullut jättää hakemus tutkimatta. KHO:n ratkaisussa on viittaus ratkaisuun KKO 2016:8.

Ratkaisun **KHO 22.5.2018/2399** (lyhyt ratkaisuseloste) taustalla oli kaupungin ja aluehallintoviraston allekirjoittama toimeksiantosopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä. Talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaan toimeksiantosopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Asiassa oli kysymys aluehallintoviraston kaupunkiin kohdistamasta korvausten takaisinperinnästä. KHO:n päätöksen mukaan aluehallintovirastolla ei ollut lakiin perustuvaa toimivaltaa tehdä muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä korvauksen takaisinperinnästä. Päätös merkitsee siis sitä, että mikäli aluehallintovirasto katsoo takaisinperinnän edellytysten täyttyvän, sen on tehtävä hallintoriitahakemus hallinto-oikeudelle.

Ratkaisussa **KKO 2019:1** on ollut kysymys talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä koskevaan toimeksiantosopimukseen liittyvästä vahingonkorvausvaatimuksesta. Tapauksessa valtio vaati kaupungilta korvausta vahingosta, joka oli aiheutunut kaupungin ja aluehallintoviraston välisen toimeksiantosopimuksen purkamisesta. KKO katsoi, että yleinen tuomioistuimien toimivaltainen tutkimaan valtion kaupunkiin kohdistaman kanteen. Tähän ratkaisuun päädyttiin huolimatta siitä, että talous- ja velkaneuvonnasta annetussa laissa olevan säännöksen mukaan tällaista sopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

Toimivallanjaosta yleisten tuomioistuimien ja hallintotuomioistuimien välillä julkisyhteisön tekemää sopimusta koskevissa asioissa on ollut kysymys myös seuraavissa ratkaisuissa:

Ratkaisussa **KKO 2008:36** oli kysymys kuntayhtymän ja osakeyhtiön tekemästä sopimuksesta, joka koski ammattikorkeakouluopetuksen järjestämistä yhtiön omistamassa oppilaitoksessa. Sopimusta pidettiin hallintosopimuksena. Sen oikeudelliseen päättämiseen perustuvan vahingonkorvauskanteen tutkimisen katsottiin kuuluvan yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. KKO totesi, että kanteessa vaadituista korvauksista ei ollut määräyksiä sopimuksessa ja että vaatimukset olivat

luonteeltaan sellaisia, että ne tulivat ratkaistaviksi yleisten yksityisoikeudellisten, lähinnä sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaisesti.

Ratkaisun **KKO 2013:19** kohteena olleessa tapauksessa kaupunki ja yhtiö olivat solmineet ostopalvelusopimuksen tähyystutkimusten suorittamisesta kaupungin terveyskeskuksessa. Yhtiö vaati kanteessaan, että kaupunki veloitetaan suorittamaan yhtiölle vahingonkorvausta sopimuksen irtisanomisaikana aiheutuneesta tulojen menetyksestä. KKO totesi, että sopimus ei sisältönsä perusteella liittynyt julkisen vallan käyttöön eikä sen kohteena ollut julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Kysymyksessä ei siten ollut hallintosopimus ja sopimusta koskevan riidan käsittely kuului yleisen tuomioistuimen toimivaltaan.

### 3.2.4 Saman asian eri osien hajaantuminen eri tuomioistuinlinjoille

Julkisyhteisön korvausvastuuta ja hallintosopimuksia koskevasta oikeuskäytännöstä nousee esiin erityinen ongelma, joka liittyy siihen, että saman oikeusriidan sisällä toimivalta käsitellä asiaa saattaa vaatimusten luonteen perusteella jakaantua kahdelle eri tuomioistuinlinjalle. Tätä havainnollistavat seuraavat ratkaisut, jotka on eri yhteyksissä mainittu jo edellä:

Ratkaisu **KKO 2008:36** on koskenut kuntayhtymän ja osakeyhtiön tekemää sopimusta ammattikorkeakouluopetuksen järjestämisestä yhtiön omistamassa oppilaitoksessa. Käräjäoikeudessa oli nostettu vahvistuskanne, jossa vaadittiin muun muassa sopimuksen tietynlaisen sisällön ja sopimuksen voimassaolon vahvistamista, sekä vahingonkorvauskanne, joka perustui sopimuksen oikeudettomasta päättämisestä aiheutuneeseen vahinkoon. KKO jätti vahvistuskanteen tutkimatta sillä perusteella, että siinä oli kysymys sellaisesta hallintosopimusta koskevasta riidasta, jonka käsittely kuuluu hallinto-oikeuden toimivaltaan. Sitä vastoin KKO katsoi vahingonkorvauskanteen tutkimisen kuuluvan yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. Samaa sopimusta koskevan riidan käsittely kuului siten osaksi hallintotuomioistuimelle, osaksi yleiselle tuomioistuimelle.

Samantapainen kysymyksenasettelu on ollut esillä myös ratkaisussa **KKO 2016:8**. Taustalla oli kunnan ja kiinteistönomistajan tekemä maankäyttösopimus, jossa oli sovittu muun muassa maanomistajan suorittavasta maankäyttömaksusta. Maanomistaja oli käräjäoikeudessa nostamassaan kanteessa vaatinut, että maankäyttösopimus vahvistetaan pätemättömäksi tai puretaan taikka että sitä muutetaan poistamalla siitä tietyt ehdot. Lisäksi kanteessa oli vaadittu kunnalle annetun vakuuden palauttamista ja kaupanvahvistuksesta perityn maksun korvaamista. Käräjäoikeus ja hovioikeus olivat tutkineet oikeustoimilakiin perustuvat pätemättömyys- ja kohtuullistamisvaatimukset, mutta jättäneet muut vaatimukset tutkimatta yleisen



tuomioistuimen toimivaltaan kuulumattomina. KKO katsoi kaikkien kannevaatimusten kuuluvan yleisen tuomioistuimen tutkittaviksi. KKO totesi muun muassa, että riidan osapuolten erisisältöisten vaatimusten ohjaaminen käsiteltäviksi eri tuomioistuinlinjoissa aiheuttaisi osapuolille tarpeettomia kustannuksia ja epäselvyyttä. Lisäksi KKO viittasi siihen, että yleisten oikeudenkäyntiä koskevien periaatteiden mukaan yleinen tuomioistuin voi ottaa ennakkokysymyksenä kantaa myös hallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä säädettyihin seikkoihin, jos se on tarpeen riita-asian ratkaisemiseksi.

Ratkaisun **KKO 2017:84** kohteena olleessa tapauksessa varustamoyhtiöt olivat käräjäoikeudessa nostamassaan kanteessa vaatineet valtiolta samaa rahamäärää ensisijaisesti perusteettoman edun palautuksena ja toissijaisesti vahingonkorvauksena sillä perusteella, että niiltä oli peritty unionin oikeuden vastaisesti liian suuria väylämaksuja. KKO jätti perusteettoman edun palauttamista koskevan vaatimuksen tutkimatta yleisen tuomioistuimen toimivaltaan kuulumattomana, mutta tutki toissijaisena esitetyn vahingonkorvausvaatimuksen. Toimivallan siis katsottiin jakautuvan eri tuomioistuinlinjoille samassa asiassa esitettyjen vaihtoehtoisten kannevaatimusten välillä.

### 3.2.5 Muita tapauksia

Tuomioistuinlinjojen välisen toimivallan jakautumista koskevia kysymyksiä voi tulla esiin muissakin kuin edellä käsitellyissä, pääosin julkisyhteisön korvausvastuuta tai julkisyhteisön tekemiä sopimuksia koskevissa asiayhteyksissä. Työryhmän tarkastelujaksolla löytyi seuraavia esimerkkejä tällaisista tilanteista:

Ratkaisussa **KHO 2014:169** oli kysymys vakuutusyhtiön laskuttamista liikennevakuutusmaksuista, joita laskujen saaja oli vaatinut hallinto-oikeudessa poistettaviksi. KHO katsoi, että liikennevakuutusmaksua koskevaa asiaa ei voitu käsitellä hallintolainkäytön järjestyksessä eikä hallinto-oikeudella siten ollut toimivaltaa tutkia maksujen poistamista koskevia vaatimuksia niin sanottuna perustevalituksena. Liikennevakuutusmaksujen maksuvelvollisuutta koskevan kysymyksen katsottiin kuuluvan yleisen tuomioistuimen toimivaltaan.

Ratkaisussa **KHO 2012:91** (täysistunto) oli puolestaan kysymys tilanteesta, jossa Patentti- ja rekisterihallitus oli 1990-luvulla tekemällään päätöksellä poistanut erään osakeyhtiön tiedot kaupparekisteristä yhtiön passiivisuuden perusteella kaupparekisterilain 24 §:n mukaisesti. Rekisteristä poistettu yhtiö vaati KHO:ssa vuonna 2010 vireille tullessa hakemuksessaan, että Patentti- ja rekisterihallituksen päätös puretaan ja yhtiö palautetaan kaupparekisteriin. KHO katsoi, että Patentti- ja rekisterihallituksen päätöksen purkamista koskevan hakemuksen tutkiminen kuului KHO:n

toimivaltaan eikä kysymys ollut asiasta, joka olisi tullut ratkaista kaupparekisterilain 22 §:n 2 momentissa säädetyssä kannemenettelyssä yleisessä tuomioistuimessa.

Ratkaisussa **KHO 2011:20** jätettiin tutkimatta valitus, jossa oli vaadittu niin sanottua kasettimaksua koskevan valtioneuvoston asetuksen kumoamista. Pääasiallisena perusteena tutkimatta jättämiselle oli se, että asetuksella oli annettu säädösvallan alaan kuuluvia yleisiä säännöksiä mainitusta maksusta eikä se siis ollut hallintoasiassa tehty päätös. Ratkaisussa kuitenkin todettiin lisäksi, että KHO:ssa ei tullut arvioitavaksi, vaikuttiko asetus valittajana olleen yhtiön velvollisuuksiin sillä tavoin välittömästi, että yhtiöllä tulisi olla mahdollisuus saada asetuksen soveltamisen lainmukaisuus kohdallaan tuomioistuimessa ratkaistavaksi. KHO viittasi tältä osin muun ohella omaa toimivaltaansa koskeviin säännöksiin ja siihen, että kysymyksessä ollut maksu ei ollut luonteeltaan julkisoikeudellinen.

Ratkaisussa **KHO 10.9.2008/2220** (lyhyt ratkaisuseloste) oli kysymys rikosvahinkolaikiin perustuvasta saatavasta. KHO katsoi, että hallinto-oikeuden oli tullut tutkia hallintoriita-asiana, oliko Valtiokonttorilla ollut oikeus käyttää henkilön rikosvahinkolaikiin perustuva korvaus saatavan kuittaukseen, mutta hallinto-oikeuden ei olisi tullut tutkia rikosvahinkokorvauksen maksamiseen velvoittamista tarkoittavaa vaatimusta eikä korvaukseen liittyvää korkovaatimusta.

Ratkaisussa **KHO 2008:4** oli kysymys tilanteesta, jossa KHO oli pyytänyt unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisun ns. Bryssel II a -asetuksen soveltamisesta Ruotsin viranomaisten antaman lapsen huostaanottoa koskevan päätöksen täytäntöönpanoon Suomessa. Saatuaan ennakkoratkaisun KHO siirsi asian toimivaltaiseen kärjäoikeuteen ratkaistavaksi, koska huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanoa varten tapahtuvasta luovuttamisesta Islantiin, Norjaan, Ruotsiin tai Tanskaan annettua lakia ei mainitun EU-asetuksen vuoksi voitu soveltaa asiassa.

KHO on tarkastelujaksolla arvioinut hallintotuomioistuimen ja yleisen tuomioistuimen toimivallan jakautumista myös ajokieltoa koskevissa ratkaisuisaan **KHO 2014:108** ja **KHO 6.5.2011/1227** (lyhyt ratkaisuseloste). Sittemmin on 1.6.2019 voimaan tulleella lainmuutoksella ajokieltoihin liittyviä toimivaltasäännöksiä muutettu niin, että ajokiellon määrää kaikissa tilanteissa poliisi, jonka ratkaisuun haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Tähän lainmuutokseen ei liittynyt lain voimaan tullessa vireillä olleiden asioiden käsittelyä koskevia siirtymäsäännöksiä, mikä aiheutti epätietoisuutta. KKO on ratkaisussa **KKO 2020:11** katsonut, ettei kärjäoikeudella ollut lain voimaantulon jälkeen toimivaltaa tutkia syyttäjän esittämää ajokieltovaatimusta, joka oli tullut vireille ennen lain voimaantuloa.

Toimivaltakysymysten osalta voidaan mainita myös tuore ratkaisu **KHO 2019:138**. Asiassa tavaramerkin rekisteröintiä hakenut yhdistys oli hakenut muutosta

sisäministeriön päätökseen, jolla ministeriö oli evännyt sen pyytämän luvan saada rekisteröidä Suomen valtion leijonavaakunaan sekoitettavissa ollut tavaramerkki. Ministeriön päätökseen oli liitetty valitusosoitus hallinto-oikeuteen, joka kuitenkin oli jättänyt yhdistyksen valituksen tutkimatta ja siirtynyt asian markkinaoikeudelle katsoen asian kuuluvan tavaramerkkiasiana kyseiseen tuomioistuimeen. Markkinaoikeus oli puolestaan jättänyt valituksen tutkimatta katsoen, että kysymys on sisäministeriön hallintoasiassa tekemää päätöstä koskevasta muutoksenhakuasiasta, joka ei kuulu markkinaoikeudelle. KHO katsoi asian kuuluvan hallinto-oikeudelle ja siirsi asian hallinto-oikeudelle ratkaistavaksi.

Vaikka KHO:ssa oli kysymys ensisijaisesti toimivallan jakautumisesta hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden välillä, ratkaisusta ilmenee, että markkinaoikeus oli erillisellä päätöksellä arvioinut toimivaltaansa tutkia yhdistyksen vaatimukset myös tavaramerkkilain 42 §:n 1 momentissa tarkoitettuna hakemusasiassa. Tästä päätöksestä markkinaoikeus antoi muutoksenhakuohjauksen KKO:een. Markkinaoikeuden kyseistä päätöstä koskeva valituslupahakemus oli vireillä KKO:ssa, kun KHO antoi ratkaisunsa. KKO ei sittemmin myöntänyt asiassa valituslupaa.

### 3.3 Sama asiakokonaisuus

#### 3.3.1 Yleistä

Tässä jaksossa tarkastellaan tilanteita, joissa toisiinsa läheisesti liittyvät asiat voivat tulla ratkaistavaksi sekä KKO:ssa että KHO:ssa – tai yleisemmin eri tuomioistuinlinjoilla oikeusasteesta riippumatta. Toisiinsa liittyvät asiat voivat olla vireillä eri tuomioistuinlinjoilla joko samanaikaisesti tai peräkkäin.

Tarkastelua ei ole tarkoitettu kattavaksi. Kyse on vain esimerkeistä, joiden avulla pyritään valottamaan KKO:n ja KHO:n yhteistyön tarpeita ja mahdollisia keinoja erityyppisissä tilanteissa.

#### 3.3.2 Immateriaalioikeudet

Rekisteröintiin perustuvia teollisoikeuksia, eli patenttia, hyödyllisyysmallia, piirimallia, tavaramerkkiä ja mallia koskevia asioita voidaan käsitellä sekä KKO:ssa että KHO:ssa, mutta eri asiayhteydessä. Teollisoikeuksien suojajärjestelmän luonteenomainen piirre on, että järjestelmä jakautuu yhtäältä oikeuden rekisteröimiseen ja toisaalta rekisteröidyn oikeuden toteuttamiseen, jolloin jälkikäteen voidaan tutkia myönnetyn yksinoikeuden laajuutta tai sen mitättömyyttä.

Toinen teollisoikeuksiin liittyvä erityispiirre tuomioistuinjärjestelmässä on asioiden keskittäminen markkinaoikeuteen. Näin muutoksenhaku kumpaankin ylimpään tuomioistuimeen tapahtuu pääsääntöisesti erityistuomioistuimena toimivan markkinaoikeuden ratkaisusta.

Edellä mainittujen teollisoikeuksien rekisteriviranomaisena on Patentti- ja rekisterihallitus, joka tutkii rekisteröinnin edellytykset kunkin teollisoikeuden edellyttämässä laajuudessa. Valitus rekisteröimistä koskevasta päätöksestä tehdään ensiasteessa markkinaoikeuteen, jonka ratkaisuun voi hakea muutosta KHO:lta. Rekisteröintiä koskevissa asioissa kysymys on hallintolainkäytöstä.

Teollisoikeuden loukkausta ja mitättömyyttä koskevat asiat käsitellään yleensä ensimmäisessä oikeusasteessa markkinaoikeudessa, rikosasian yhteydessä myös Helsingin käräjäoikeudessa. Muutosta markkinaoikeuden ratkaisuun haetaan KKO:lta. Näiden asioiden käsittelyssä noudatetaan oikeudenkäymiskaaren mukaista oikeudenkäyntimenettelyä myös markkinaoikeudessa.

Teollisoikeuden rekisteröintiä koskevassa asiassa arvioidaan rekisteröinnin edellytyksiä. Rekisteröinnin edellytykset voivat teollisoikeudesta riippuen liittyä esimerkiksi siihen, onko rekisteröitäväksi haettu keksintö uusi tai onko rekisteröitäväksi haettu merkki erottamiskykyinen tai sekoitettavissa muuhun merkkiin. Teollisoikeuden mitättömäksi julistamista koskevassa riita-asiassa kysymys on usein siitä, onko teollisoikeuden rekisteröinnille ollut lainmukaiset edellytykset, kuten patentin osalta sen uutuus ja keksinnöllisyys tai tavaramerkin osalta erottuvuus ja se, ettei aiheudu sekaannusvaaraa. Teollisoikeuden loukkaamista koskevissa riita-asioissa arvioitavana voi olla muun muassa teollisoikeuden tuottaman suojan laajuus, joka ei esimerkiksi tavaramerkin osalta yksinomaan määräydy rekisteröinnin ja sen edellytysten perusteella.

Teollisoikeuksia koskevissa asioissa ylimmät tuomioistuimetkin voivat siten eri käsittelyvaiheissa tutkia samoja seikkoja samojen oikeussääntöjen nojalla ja myös päätyä eri lopputulokseen. Tämä on kuitenkin teollisoikeuksien suojajärjestelmän rakenteellinen ominaisuus. Tavallista on, että prosessit ovat eriaikaisia, niissä on eri osapuolet ja eri oikeudenkäyntimateriaali. Myös edellytykset ovat tyypillisesti arvionvaraisia. Kansallisenkin immateriaalioikeudellisen lainsäädännön tulkintaan vaikuttaa merkittävästi unionin tuomioistuimen kehittyvä oikeuskäytäntö.

Patentin pätevyyttä koskevien asioiden vireilläoloon samanaikaisesti eri linjoilla on varauduttu patenttilain 61 §:n 3 momentin erityissäännöksellä. Sen mukaan tuomioistuin voi harkinnan mukaan lykätä pääasian ratkaisua sellaisessa patentin mitättömäksi julistamista koskevassa asiassa, joka on pantu vireille laillisessa tuomioistuimessa ennen kuin patentin myöntämisen jälkeinen väiteaika on päättynyt tai ennen kuin väitteestä on annettu

lainvoimainen päätös. Säännöksen esitöiden (HE 254/1996 vp s. 15) mukaan säännöksen tarkoituksena on estää se, että patentin myöntämisen edellytyksistä annettaisiin patenttiviranomaisessa ja tuomioistuimessa toisiinsa nähden ristiriitaiset päätökset. Myös muu kuin patenttia koskeva asia voidaan vastaavasti jättää oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 4 §:n nojalla lepäämään, kunnes toisessa oikeudenkäynnissä käsiteltävänä oleva kysymys on ratkaistu.

Muitakin immateriaalioikeuksia koskevat prosessit voivat olla myös rinnakkaisesti vireillä, kuten asiassa **KHO 2015:10**, jossa KHO:ssa oli tutkittavana tavaramerkin rekisteröintiä koskeva valitus samaan aikaan kuin KKO:ssa oli vireillä samojen osapuolten välinen riita tavaramerkin loukkauksesta. KKO:ssa jäätin odottamaan KHO:n ratkaisua, minkä jälkeen asian käsittely KKO:ssa asianosaisen pyynnöstä raukesi.

KKO:ssa on julkaistu tarkastelujaksolla tavaramerkin loukkausta koskevat ratkaisut **KKO 2016:16**, jossa on arvioitu laajalti tunnetun merkin erottamiskyvyn ja maineen epäoikeudenmukaista hyväksikäyttöä, ja **KKO 2017:42**, joka koski käyttötavaran ulkoasuun perustuvan merkin erottamiskykyä ja suojan laajuutta. Ratkaisussa **KKO 2019:34** kysymys oli patenttiin perustuneen lääkkeen lisäsuojatodistuksen pätevyysolettamasta turvaamistomiasiaassa. Prosessuaalisia ratkaisuja patenttiasioissa ovat **KKO 2015:51**, **KKO 2018:59** ja **KKO 2019:10**.

KHO:ssa on julkaistu tarkastelujaksolla niin ikään useita teollisoikeuksia koskevia ratkaisuja. Ratkaisuissa **KHO 2017:92**, **KHO 2017:17**, **KHO 2016:192**, **KHO 2016:191** ja **KHO 2015:10** oli kysymys muun ohella rekisteröitäväksi haetun tavaramerkin sekoitettavuudesta (tai nykyisin voimassa olevan tavaramerkkilain käsitteistön mukaisesti yleisön keskuudessa olevasta sekaannusvaarasta) toiseen tavaramerkkiin eli kysymyksestä, joka voi sinänsä tulla arvioitavaksi myös tavaramerkin loukkausta koskevaa asiaa yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäessä. Ratkaisussa **KHO 2016:82** puolestaan arvioitiin tavaramerkin erottamiskykyä rekisteröinnin edellytyksenä.

### 3.3.3 Lasta koskevat asiat

#### Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva asia ja huostaanottoasia

Samaa lasta koskien voi olla samanaikaisesti yleisen tuomioistuimen käsiteltävänä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva hakemusasia ja hallintotuomioistuimen käsiteltävänä lapsen huostaanottoa ja sijaishuollon järjestämistä koskeva asia (ks. esim. **KHO 2018:13**).

Asioiden keskinäisestä suhteesta säädetään lastensuojelulain 46 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan yleinen tuomioistuin voi huostassapidon aikana päättää lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta noudattaen, mitä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa (lapsenhuoltolaki) säädetään. Lisäksi asiaa koskevia säännöksiä on 1.12.2019 voimaan

tulleen lapsenhuoltolain uudistuksen yhteydessä otettu lain 11 a §:ään. Pykälässä viitataan lastensuojelulain säännökseen ja säädetään lisäksi, että tuomioistuin voi hylätä hakemuksen, jos lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskevan asian ratkaiseminen on huostassapidon takia lapsen edun kannalta tarpeetonta. Pykälässä todetaan myös selventävästi, että tuomioistuimen päätös lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta ei vaikuta huostaanottoon eikä sen sisältöön.

Lapsenhuoltolain 11 a §:ään otetulla sääntelyllä on kirjattu lakiin ennakkopäätöksessä **KKO 2011:59** vahvistetut periaatteet. Ratkaisun mukaan tuomioistuimen on kussakin yksittäistapauksessa arvioitava, onko lapsen edun mukaista antaa huostassapidon aikana lapsen huoltoa koskeva ratkaisu vai onko esitettyjen vaatimusten tutkiminen ennenaikaista tai lapsen edun kannalta jopa haitallista.

Lapsenhuoltolain 11 a §:n perusteluissa (HE 88/2018 vp s. 58—59) on todettu, että jos tuomioistuimelle on tehty lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskeva hakemus lapsen huostassapidon aikana, lapsen tilanteen selvittäminen edellyttää tiedonvaihtoa tuomioistuimen ja lastensuojeluviranomaisen välillä. Jos huoltoa ja huostaanottoa koskevat asiat ovat samaan aikaan vireillä yleisessä tuomioistuimessa ja hallintotuomioistuimessa, tuomioistuinten on tarkoituksenmukaista vaihtaa keskenään tietoja asian käsittelyn vaiheesta.

### Adoptioasiat

Adoptioasioita käsitellään sekä yleisissä tuomioistuimissa että hallintotuomioistuimissa. Hallintotuomioistuimet käsittelevät muutoksenhakemuksia asioissa, jotka koskevat adoptiolain 6 luvun mukaista adoptiolupaa. Yleiset tuomioistuimet käsittelevät adoption vahvistamista koskevia asioita ja ulkomaisen adoptiopäätöksen tunnustamista koskevia asioita (ks. esim. **KKO 2016:63**).

Adoptioasiat eivät pääsääntöisesti voi olla eri tuomioistuinlinjoilla vireillä samaan aikaan. Adoptiolain järjestelmä lähtee siitä, että lupamenettely tulee saattaa loppuun ennen kuin adoptio voi edetä ja adoption vahvistamista tai ulkomaisen adoptiopäätöksen tunnustamista koskeva asia voi tulla vireille. Yksittäistapauksissa on kuitenkin mahdollista, että lupaa ulkomailla tapahtuneeseen adoptioon haetaan Suomessa vasta jälkikäteen (ks. LaVM 9/2011 vp s. 11). Tällaisessa tilanteessa voi olla samanaikaisesti vireillä ulkomaisen adoptiopäätöksen tunnustamista koskeva hakemus yleisessä tuomioistuimessa ja lupahakemusta koskeva valitus hallintotuomioistuimessa. Koska yleisen tuomioistuimen ratkaisu lain mukaan riippuu lupa-asiassa annettavasta ratkaisusta, yleisen tuomioistuimen on odotettava, että lupa-asia ratkaistaan ensiksi.

## Muita tilanteita

On myös muita tilanteita, joissa samaa lasta koskeva samantyyppinen asia saattaa tulla ratkaistavaksi kummallakin linjalla ja joissa kahden eri linjan tulkinnat saattavat olla eri sisältöiset.

Tarkastelluista ratkaisuista tällaisena nousi esille ratkaisu **KHO 2017:67**, jossa oli kysymys huoltajuudesta erotetun isän oikeudesta saada maistraatilta lapsensa osoitetiedot, kun lapselle oli määrätty turvakielto. Tapauksessa käräjäoikeus oli määrännyt, että isällä oli oikeus saada lasta koskevia tietoja kaikilta viranomaisilta. Äiti oli sittemmin hakenut itselleen ja lapselle turvakiellon sillä perusteella, että isä aiheutti heille uhkaa. Maistraatti ja hallinto-oikeus olivat kieltäytyneet antamasta isälle lapsen osoitetietoja. KHO kumosi ratkaisun, koska asiakirjoista ei ilmennyt väitettyä isän lapseen kohdistamaa uhkaa.

Ratkaisussa **KKO 2016:65** oli kysymys Suomessa pakolaisaseman saaneen lapsen palauttamisesta asuinvaltioonsa Haagin sopimuksen perusteella. KKO määräsi lapsen palautettavaksi pakolaisasemasta huolimatta.

### 3.3.4 Työsuojelua koskevat asiat

Työsuojelua koskevat asiat voivat olla peräkkäin tai samanaikaisesti vireillä eri tuomioistuininlinjoilla ja siten viime kädessä myös KKO:ssa ja KHO:ssa. Työsuojeluviranomaisen päätöksiin, joissa työnantaja on esimerkiksi velvoitettu sakon uhalla korjaamaan tai poistamaan työsuojelua koskevien säännösten vastainen olotila, voidaan hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Toisaalta sama työsuojelusäännösten rikkominen on voinut johtaa esimerkiksi työturvallisuusrikosta koskevan syytteen tai vahingonkorvauskanteen nostamiseen yleisessä tuomioistuimessa. Näin ollen on mahdollista, että samaa tosiasiallista tilannetta tarkastellaan tai ainakin olisi voitu tarkastella samaan aikaan tai peräkkäin yleisessä tuomioistuimessa ja hallintotuomioistuimessa (ks. esim. **KKO 2016:99** ja **KKO 2018:46**).

Asioiden tarkastelussa eri tuomioistuininlinjoilla on sekä samankaltaisia että toisistaan poikkeavia piirteitä. Yhteistä on se, että molempien linjojen tuomioistuinten on otettava kantaa siihen, onko tietynlainen työnantajan menettely tai työpaikan olosuhteet muuten työsuojelua koskevien säännösten vastaisia. Jos säännösten vastaisuus havaitaan, hallintotuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa on kyse lainvastaisen olotilan korjaamisesta tai poistamisesta tulevaisuudessa. Yleisessä tuomioistuimessa puolestaan arvioidaan, mitä seuraamuksia menneisyydessä tapahtuneesta säännösten vastaisuudesta on määrättävä.

### 3.3.5 Ympäristönsuojelua koskevat asiat

Ympäristönsuojelua koskevia asioita käsitellään sekä hallintotuomioistuimissa että yleisissä tuomioistuimissa. Asiat voivat kytkeytyä monella tavoin toisiinsa.

Ympäristönsuojelua koskeville asioille on tyypillistä se, että toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista, tarvitaan ympäristölupaviranomaisen lupa. Lupapäätökseen kohdistuva muutoksenhaku käsitellään hallintotuomioistuinlinjalla (ks. esim. **KHO 2017:76**).

Jos ympäristönsuojelua koskevia säännöksiä tai määräyksiä ei ole noudatettu, ympäristönsuojeluviranomainen voi käyttää hallinnollisia pakkokeinoja. Myös hallintopakkoapäätöksiin kohdistuva muutoksenhaku käsitellään hallintotuomioistuinlinjalla (ks. esim. **KHO 2016:96**).

Ympäristönsuojelua koskevien säännösten tai määräysten rikkominen voi tulla käsiteltäväksi myös yleisessä tuomioistuimessa ympäristörikosasia (ks. esim. **KKO 2016:58**) ja joko rikosasian yhteydessä ajettavana tai itsenäisenä vahingonkorvausasia.

Ympäristölupa-asiassa annettu ratkaisu on myöhemässä rikosasiassa yleensä otettava sellaisenaan ratkaisun pohjaksi, sillä esimerkiksi ympäristön turmelemisrikoksen tunnusmerkistöön kuuluu muun ohella se, että ympäristöön päästetään haitallista ainetta lupaehtojen vastaisesti. Ratkaisussa **KKO 2019:102** keskeistä oli sen arvioiminen, miten oli tulkittava ympäristön turmelemista koskevassa rangaistussäännöksessä käytettyä käsitettä "lupaehto" ja oliko kaivokselta päästetty ympäristöön ympäristölle haitallisia aineita lupaehtojen vastaisesti ja ilman laissa edellytettyä ympäristölupaa. Osittain samankaltaista arviota nimenomaisen lupamääräyksen ja lupapäätöksen kertoelmaosasta ilmenevien tietojen välisestä suhteesta on tehty ratkaisussa **KHO 2020:24**, jossa on myös viitattu ratkaisuun KKO 2019:102.

Hallintopakkoasian ja rikosasian välinen suhde vastaa ympäristönsuojelua koskevissa asioissa sitä, mitä edellä on todettu työsuojelua koskevien asioiden osalta.

### 3.3.6 Virantoimituksesta pidättäminen rikosepäilyn vuoksi

Virkamies, kunnallinen viranhaltija ja kunnan luottamushenkilö voidaan eräissä tapauksissa pidättää virantoimituksesta tai luottamustoimesta rikosepäilyn vuoksi (valtion virkamieslain 40 §, kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 47 § sekä kuntalain 85 ja 109 a §). Tällaisen hallinnollisen turvaamistoimenpiteen käyttämisen välttämättömänä edellytyksenä on rikostutkinnan käynnistyminen tai yleisessä tuomioistuimessa vireillä oleva rikosoikeudenkäynti. Virantoimituksesta ja luottamustoimesta pidättämistä koskeviin päätöksiin haetaan kuitenkin muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen. Asiaa käsitellessään



hallintotuomioistuin ei voi ottaa kantaa syyllisyyskysymykseen, vaan ainoastaan arvioida turvaamistoimenpiteen välttämättömyyttä laissa säädettyjen edellytysten valossa. Kysymys samanaikaisten oikeudenkäyntien suhteesta voi nousta esille erityisesti päätettäessä turvaamistoimenpiteen jatkamisesta olosuhteiden muututtua rikosoikeudenkäynnin aikana.

Ratkaisussa **KHO 2020:44** oli kysymys kunnan luottamushenkilöiden pidättämisestä luottamustoimesta virkarikoksia koskevan esitutkinnan ja oikeudenkäynnin ajaksi. KHO katsoi, että valtiovarainministeriö oli voinut pidättää luottamushenkilöt toimestaan, koska vakavat virkarikossyytteet olivat kohdistuneet laajaan joukkoon kunnan luottamushenkilöitä ja kaikki luottamustoimesta pidätetyt luottamushenkilöt olivat olleet syytteessä törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä. Asiassa oli vielä arvioitava, mitä merkitystä oli sillä, että kaikki rikossyytteet oli hylätty kärjäoikeuden tuomiolla, joka ei kuitenkaan ollut tullut lainvoimaiseksi. KHO totesi, että hallinnollisen turvaamistoimenpiteen yhteydessä ei voitu ottaa kantaa syyllisyyskysymykseen eikä ennakoida rikosoikeudenkäynnin lopputulosta ylemmissä oikeusasteissa. Kärjäoikeuden tuomion lopputuloksen perusteella ei kuitenkaan voitu pitää selvänä, että luottamushenkilöiden toiminta oli ollut rikossyytteissä tarkoitetulla tavalla lainvastaista. Asiassa oli otettava huomioon myös se, että vireillä olevan rikosoikeudenkäynnin kestoa ei voitu täsmällisesti arvioida. Kärjäoikeuden tuomion johdosta muuttuneissa olosuhteissa luottamustoimesta pidättämisen jatkaminen koko oikeudenkäynnin ajan olisi KHO:n mukaan voinut muodostua suhteellisuusperiaatteen valossa kunnallisen itsehallinnon suojan ja luottamushenkilöiden aseman kannalta kohtuuttomaksi, minkä vuoksi valtiovarainministeriön päätöksen voimassaolo määrättiin lakkaamaan.

### 3.3.7 Kilpailuoikeudelliset asiat

Kilpailunrajoituksesta määrättävää seuraamusmaksua koskevat asiat käsitellään markkinaoikeudessa, jonka ratkaisusta valitetaan KHO:een. Kilpailuoikeudellista vahingonkorvausta koskevat asiat puolestaan käsitellään yleisessä tuomioistuimessa. Ratkaisussa **KHO 2016:221** on arvioitu, onko saman kilpailunrajoituksen perusteella vaadituilla vahingonkorvauksilla vaikutusta seuraamusmaksun määräämiseen.

Esimerkkinä samaa kilpailunrajoitusta koskevan asian käsittelystä KHO:ssa ja KKO:ssa voidaan mainita asfalttialalla toiminutta kartellia koskevat ratkaisut **KHO 2009:83** sekä **KKO 2019:57**, **KKO 2019:58** ja **KKO 2019:90**. Asiassa ei ole vielä ollut sovellettavana uusi kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista annettu laki (1077/2016).

Mainitun lain 3 S:ssä säädetään rikkomuspäätöksen vaikutuksesta vahingonkorvaustuomioon aikaisemmasta oikeustilasta poikkeavalla tavalla. Pykälän mukaan vahingonkorvausasiaa käsittelevän tuomioistuimen on oma-aloitteisesti otettava tuomionsa perustaksi

Kilpailu- ja kuluttajaviraston, markkinaoikeuden tai KHO:n lainvoimaisessa päätöksessä todettu kilpailuoikeuden rikkominen. Jos kilpailuoikeuden rikkominen on todettu muussa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tehdyllä lainvoimaisella päätöksellä, tuomioistuimen on otettava rikkomuspäätös huomioon osana näyttöä kilpailuoikeuden rikkomisesta. Säännöksillä on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/104/EU 9 artiklan määräykset.

Kuten lain esitöissä (HE 83/2016 vp s. 45) on direktiivin johdannon mukaisesti todettu, sääntelystä seuraa, että kantajan ei tarvitse osoittaa korvausoikeudenkäynnissä uudelleen, että rikkominen on tapahtunut. Rikkomuspäätös otetaan korvauskannetta käsiteltäessä ratkaisun lähtökohdaksi rikkomisen toteamisen osalta ja tältä osin se sitoo tuomioistuinta. Rikkomisen toteamisen vaikutus kattaa vain rikkomisen luonteen ja sen aineellisen, henkellisen, ajallisen ja alueellisen soveltamisalan, sellaisena kuin se on rikkomuspäätöksessä määritetty. Sillä, että lainvoimaisessa päätöksessä ei ole todettu rikkomusta, ei ole sitovaa vaikutusta vahingonkorvausoikeudenkäynnissä. Tahot, jotka katsovat kärsineensä vahinkoa kilpailurikkomuksen perusteella, voivat nostaa vahingonkorvauskanteen myös ilman taustalla olevaa rikkomuspäätöstä.

KKO:n ja KHO:n välisen yhteistyön näkökulmasta sääntely merkitsee sitä, että KKO:n on kilpailuoikeudellisissa vahingonkorvausasioissa, joihin sovelletaan mainittua lakia, otettava KHO:n kilpailurikkomusasiassa antama ratkaisu vahingonkorvaustuomionsa perustaksi siltä osin kuin KHO:n päätöksessä on todettu kilpailurikkomuksen olemassaolo ja laajuus. KHO:n ratkaisulla ei ole vaikutusta vahingonkorvauksen muiden edellytysten, kuten syy-yhteyden, eikä korvattavan vahingon määrän arviointiin.

Myös julkisissa hankinnoissa oikeussuojakeinot hajaantuvat eri tuomioistuinlinjoille. Pääosa hankintayksikön lainvastaisen menettelyn johdosta määrättävistä seuraamuksista, muun muassa hyvitysmaksu, määrätään markkinaoikeudessa, jonka ratkaisuun haetaan muutosta KHO:lta. Hankintayksikön lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon korvaamista koskeva vaatimus käsitellään julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 169 §:n 3 momentin mukaan yleisessä tuomioistuimessa. Kummallakin tuomioistuinlinjalla voidaan siten joutua saman menettelyn perusteella harkitsemaan, onko hankintayksikön menettely ollut virheellistä.

Vahingonkorvauksen edellytyksistä hankinta-asiassa on ollut kysymys ratkaisussa **KKO 2015:11**, jossa on tarkasteltu myös vahingonkorvauksen ja hyvitysmaksun välistä suhdetta. KKO totesi, että yleinen tuomioistuin arvioi vahingonkorvauksen edellytykset ja määrän itsenäisesti hankintalain säännöksen ja yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden nojalla. Mahdollisesti määrätyn hyvitysmaksun vaikutus vahingonkorvauksen määrään arvioidaan vahingonkorvausoikeudellisesti, esimerkiksi rikastumiskieltoa koskevien periaatteiden mukaan. Tarjousmenettelyn virheellisyyttä koskevan arvion osalta

KKO viittasi samaa hankintamenettelyä koskevaan KHO:n päätökseen, jossa menettely oli todettu virheelliseksi.

### 3.3.8 Kuluttajansuoja-asiat

Elinkeinonharjoittajalle kuluttajansuojasäännösten rikkomisen perusteella määrättävää kieltoa koskevat asiat käsitellään ensi asteena markkinaoikeudessa markkinaoikeudellisena asiana. Markkinaoikeuden ratkaisuun näissä asioissa haetaan muutosta KKO:lta. Viime vuosina KKO:ssa on kieltoasioina käsitelty markkinoinnin asianmukaisuutta (**KKO 2017:83**) sekä paperilaskusta perittävää erillistä maksua koskevan sopimusehdon väitettyä kohtuuttomuutta (**KKO 2016:49**).

Hallituksen esityksessä HE 54/2019 vp on ehdotettu, että eräiden kuluttajansuojarikkomusten seuraamukseksi säädetään myös seuraamusmaksu. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 12/2019 vp) edellyttämien muutosten johdosta eduskunnalle on annettu täydentävä hallituksen esitys HE 10/2020 vp, jossa on ehdotettu seuraamusmaksuasioden käsittelyyn sovellettavaksi toisenlaisia menettely- ja muutoksenhakusäännöksiä kuin alkuperäisessä hallituksen esityksessä. Täydentävän hallituksen esityksen mukaan esitys seuraamusmaksun määräämisestä käsiteltäisiin markkinaoikeudessa hallintolainkäytön järjestyksessä ja muutoksenhaku seuraamusmaksuasiassa annetusta ratkaisusta ohjautuisi KHO:een. Asian eduskuntakäsittely on työryhmän mietinnön valmistuessa kesken.

Eri seuraamusten hajaantuminen eri prosesseihin markkinaoikeudessa ja eri tuomioistuimiin muutoksenhakuvaiheessa on otettu täydentävässä hallituksen esityksessä huomioon siten, että lakiin ehdotetaan säännöstä seuraamusmaksuasian käsittelyn lykkäämisestä. Säännöksen mukaan tuomioistuin voisi lykätä seuraamusmaksuasian käsittelyä, jos toisessa oikeudenkäynnissä on vireillä samaa toimintaa koskeva muu asia, jolla voi olla vaikutusta seuraamusmaksuasiassa annettavaan ratkaisuun. Hallituksen esityksessä (HE 10/2020 vp s. 8) on todettu, että käytännössä kieltoasiassa annettavalla ratkaisulla voi olla merkitystä sille, tuomitaanko elinkeinonharjoittajalle myös seuraamusmaksu kielletyksi todetusta toiminnasta. Tämän on todettu tarkoittavan sitä, että lykkäys voi tulla kysymykseen seuraamusmaksuasiassa markkinaoikeudessa tai KHO:ssa tilanteessa, jossa kieltoasia on vireillä markkinaoikeudessa tai KKO:ssa.

### 3.3.9 Asiakirjajulkisuutta koskeva lainsäädäntö

Asiakirjajulkisuutta koskeva lainsäädäntö voi tulla eri tilanteissa sovellettavaksi molemmilla tuomioistuinlinjoilla. Työryhmän toimeksiannon kannalta kiinnostavat tilanteet voidaan jakaa kahteen ryhmään sen perusteella, onko kysymys oikeudenkäyntiasiakirjasta vai muusta tuomioistuimen asiakirjasta.

Pääosa KHO:n asiakirjajulkisuutta koskevista ratkaisuista koskee sellaisia viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja, joilla ei ole yhteyttä oikeudenkäyntiin yleisessä tuomioistuimessa tai hallintotuomioistuimessa. Näitä tilanteita ei tässä mietinnössä tarkastella.

### **Oikeudenkäyntiasiakirjat**

Oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta on säädetty kahdessa oikeudenkäynnin julkisuutta sääntelevässä erityislaissa. Lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa sovelletaan muun ohella KKO:ssa, hovioikeuksissa ja kärjäoikeuksissa. Lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa sovelletaan puolestaan KHO:ssa ja hallinto-oikeuksissa sekä vakuutus-oikeudessa ja markkinaoikeudessa hallintolainkäytön alaan kuuluvissa asioissa. Molemmat lait sisältävät viittauksia lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki).

Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain mukaan oikeudenkäyntiasiakirja on julkinen, jollei se ole kyseisen lain mukaan salassa pidettävä tai jollei tuomioistuin määrää sitä salassa pidettäväksi. Oikeudenkäyntiasiakirja on lain 9 §:n mukaan pidettävä salassa siltä osin kuin se sisältää eräitä lainkohdassa tarkemmin yksilöityjä tietoja. Vaikka salassapitoperusteet on pykälässä pääosin määritelty itsenäisesti, ne vastaavat asialliselta sisällöltään ja osin sanamuodoltaankin pitkälti julkisuuslain mukaisia salassapitoperusteita.

Tuomioistuimen salassapitomääräyksestä säädetään lain 10 §:ssä. Salassapitomääräys voi koskea vain tietoa, joka on jossakin muussa laissa säädetty salassa pidettäväksi. Käytännössä merkittävin laki on tässä suhteessa julkisuuslaki, jossa tarkoitettu yksityinen liikesalaisuus on usein yleisen tuomioistuimen salassapitomääräyksen kohteena.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain mukaan oikeudenkäyntiasiakirja on julkinen, jollei se ole lain mukaan salassa pidettävä. Oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuudesta ja salassapidosta on lähtökohtaisesti voimassa, mitä asiakirjan julkisuudesta julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetään.

Hallintotuomioistuimissa asiakirjan salassapito ei perustu tuomioistuimen erikseen antamaan salassapitomääräykseen, vaan asiakirjan julkisuus määräytyy suoraan lain nojalla. Hallintotuomioistuin voi kuitenkin salassapitosäännösten estämättä päättää antaa oikeudenkäyntiasiakirjasta tiedon siinä laajuudessa kuin se on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin taikka asiaan liittyvän tärkeän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi.

On mahdollista, että kysymys saman tiedon julkisuudesta tulee arvioitavaksi molemmilla tuomioistuinlinjoilla. Yleinen tuomioistuin voi esimerkiksi antaa käsittelemässään lainkäyttöasiassa tiettyä tietoa koskevan salassapitomääräyksen, ja myöhemmin kysymys saman

tiedon julkisuudesta tulee arvioitavaksi hallintotuomioistuimessa julkisuuslaissa tarkoitettuna muutoksenhakuasiana. Tällainen tilanne on ollut esillä muun ohella ratkaisussa **KHO 2017:82**, jossa oli kysymys liikesalaisuuden suojasta. KHO katsoi, että oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain nojalla annetut salassapitomääräykset eivät olleet sitovia ratkaistaessa samoja asiakirjoja koskevaa asiakirjapyyntöä julkisuuslain nojalla. Asiakirjojen julkisuutta ja salassa pidettävyyttä koskeva arviointi tuli tehdä itsenäisesti, yleisissä tuomioistuimissa annettujen salassapitomääräysten sitomatta tuota harkintaa.

Hallintotuomioistuimessa käsiteltävällä asiakirjajulkisuutta koskevalla kysymyksellä voi olla myös muunlainen yhteys yleisen tuomioistuimen oikeudenkäyntiin. KHO:n ratkaisussa **KHO 2015:15** oli kysymys tilanteesta, jossa yksityishenkilö oli vaatinut Keskusrikospoliisilta julkisuuslain nojalla telekuuntelutallenteita, jotta hän voisi rikosasian syytettynä puolustautua ja valvoa oikeuksiaan rikosoikeudenkäynnissä. KHO totesi, että rikosasian asianosaisen oikeudesta saada tieto oikeudenkäyntiaineistoon kuuluvasta asiakirjasta on säädetty oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa, jonka mukaisesti oikeudenkäyntiaineistoon kuuluvan asiakirjan julkisuus tulee ratkaista. Kun kyseistä asiakirjaa ei kuitenkaan ollut toimitettu rikosasiaa käsittelevälle tuomioistuimelle, rikosasian asianosaisen tiedonsaantioikeus ei tullut ratkaistavaksi mainitun lain, vaan julkisuuslain perusteella. KHO arvioi ratkaisussaan tallenteeseen sisältyvien henkilöiden yksityisyyden suojaan ja rikosasian oikeudenkäynnin osapuolena olevan henkilön oikeudenmukaisen rikosoikeudenkäynnin toteutumiseen liittyviä näkökohtia ja hylkäsi asiakirjapyyntöä koskevan valituksen.

Ratkaisun **KKO 2011:27** mukaan yleinen tuomioistuin voi vireillä olevassa rikosasiassa määrätä myös prosessin ulkopuolisen viranomaisen luovuttamaan hallussaan olevan asiakirjan, joka saattaa sisältää vastaajan puolustautumismahdollisuuksien kannalta merkityksellistä tietoa. Keskusrikospoliisi määrättiin luovuttamaan salaista peitetoimintaa koskeva aineisto tuomiossa tarkennetuin rajoituksin. KKO perusteli Keskusrikospoliisin muutoksenhakuoikeutta muun muassa viittaamalla siihen, että muutoin sen muutoksenhakuoikeus olisi suppeampi kuin jos asiakirjoja olisi vaadittu siltä suoraan julkisuuslain nojalla.

Omana erityiskysymyksenään voidaan mainita yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävät asiat, joissa on kysymys liikesalaisuuslaissa tarkoitettuna liikesalaisuuden suojasta taikka yritysvakoilua tai yrityssalaisuuden rikkomista koskevista rikoksista, joiden tunnusmerkistössä tarkoitettuna liikesalaisuuden käsitteen sisältö määräytyy liikesalaisuuslain mukaan. Liikesalaisuuslain säätämisen yhteydessä muutettiin useita muita lakeja – muun ohella julkisuuslakia – ilmaisutavaltaan yhdenmukaiseksi liikesalaisuuslain kanssa. Liikesalaisuuslain esitöistä (HE 49/2018 vp s. 124) ilmenevin tavoin lakiin otetulla liikesalaisuuden määrittelyllä ei kuitenkaan ollut tarkoitus muuttaa vallitsevaa oikeustilaa siitä, mitä on pidettävä

liikesalaisuutena. Lain esitöissä on tältä osin laajasti viitattu KHO:n oikeuskäytäntöön julkisuuslain soveltamisesta ja KKO:n oikeuskäytäntöön rikoslaissa aiemmin olleen yrityssalaisuuden käsitteen soveltamisesta.

### **Muut tuomioistuimen asiakirjat**

Muut tuomioistuimen asiakirjat ovat asiakirjoja, joita tuomioistuimet käsittelevät omaan hallintoonsa ja hallinnolliseen päätöksentekoon liittyen. Asiakirjat voivat liittyä esimerkiksi tuomioistuimen virkanimityksiin tai tuomioistuimen henkilöstö- ja taloushallintoon.

Tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet kuuluvat julkisuuslaissa tarkoitettuina viranomaisina kyseisen lain soveltamisalaan. Hallinnolliseen päätökseen, jolla tuomioistuin kieltäytyy antamasta edellä mainittua asiakirjaa tai sen osaa, voi hakea muutosta julkisuuslaissa säädetystä järjestyksessä. Tällaiset muutoksenhakuasiat kuuluvat julkisuuslain mukaisesti hallintotuomioistuinten ja siten viime kädessä KHO:n toimivaltaan. Ratkaisussa **KKO 2004:47** on kuitenkin katsottu, että KKO:lle tehdyn asiakirjapyyntö johdosta annettuun ratkaisuun ei voida hakea muutosta silloinkaan, kun asiakirjapyyntö käsitellään KKO:ssa hallintoasiana. KKO:n asemasta katsottiin johtuvan, että se toimii ylimpänä tuomioistujana myös tällaisissa asioissa.

## **3.4 Molemmissa tuomioistuimissa sovellettavat säännökset**

### **3.4.1 Yleistä**

Tässä jaksossa selostetaan työryhmän tekemään oikeuskäytännön kartoitukseen perustuvia havaintoja tilanteista, joissa molemmilla tuomioistuinlinjoilla sovelletaan samoja tai samankaltaisia säännöksiä. Tarkastelu aloitetaan oikeuskäytännöstä, joka liittyy perustuslain perusoikeussäännösten ja ihmisoikeussopimusten määräysten soveltamiseen ylimmissä tuomioistuimissa. Tämän jälkeen käsitellään ratkaisukäytäntöä, joka koskee perustuslain muiden kuin perusoikeussäännösten sekä Ahvenanmaan itsehallintolain soveltamista.

Samojen tai samankaltaisten aineellisoikeudellisten säännösten soveltamiseen liittyen tarkastellaan erikseen ratkaisukäytäntöä, joka koskee työ- ja virkasuhteita, yksityisoikeudellista lainsäädäntöä ja julkisoikeudellista lainsäädäntöä. Yksityisoikeudellisen lainsäädännön soveltaminen kuuluu yleisten tuomioistuinten jokapäiväiseen työhön, joten tältä osin selvityksen näkökulmana on tuoda esiin niitä tilanteita, joissa samoja säännöksiä on sovellettu KHO:ssa. Vastaavasti julkisoikeudellisen lainsäädännön soveltaminen on KHO:ssa arkipäivää, joten selvitys kohdistuu ennen kaikkea tilanteisiin, joissa samoja säännöksiä on sovellettu KKO:ssa.

Jakson lopussa esitetään havaintoja varsin laajasta oikeuskäytännöstä, joka koskee samojen tai samankaltaisten prosessisääntöjen soveltamista ylimmissä tuomioistuimissa.

### 3.4.2 Perus- ja ihmisoikeudet

#### Yleistä

Perus- ja ihmisoikeuksien soveltaminen suomalaisessa lainkäytössä on viimeisten vuosikymmenien aikana lisääntynyt merkittävästi. Nykyään KKO ja KHO soveltavat perus- ja ihmisoikeusnormeja oikeuskäytännössään varsin usein. Esimerkiksi vuonna 2018 KKO viittasi ennakkopäätöksissään perus- ja ihmisoikeuksiin 18 kertaa. KHO puolestaan viittasi perus- ja ihmisoikeuksiin 35 julkaistussa ratkaisussaan.

Tämän kehityksen taustalla ovat muun ohella olleet vuoden 1995 perusoikeusuudistus, liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä myöhemmin Euroopan unionin perusoikeuskirjan laatiminen ja sen liittäminen osaksi unionin oikeusjärjestystä. Perusoikeusuudistuksen ja vuoden 2000 perustuslain esitöissä on korostettu tuomioistuinten roolia perus- ja ihmisoikeuksien turvaajina. Perustuslakivaliokunnan, kansainvälisten ihmisoikeuselinten sekä EU-tuomioistuimen kasvava ja näkyvämmäksi tullut ratkaisukäytäntö on asettanut lisääntyviä vaatimuksia tuomioistuimille ottaa perus- ja ihmisoikeudet huomioon tulkinta- ja soveltamistoiminnassaan. Lisäksi yleisen perus- ja ihmisoikeustietoisuuden kasvu on näkynyt perus- ja ihmisoikeusargumentaation lisääntymisenä tuomioistuimissa.

Perus- ja ihmisoikeuksien lähteet ovat nykyisin moninaisia. Perustuslain perusoikeusluettelon lisäksi tuomioistuimissa tulevat sovellettaviksi erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus, muut kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä EU:n perusoikeuskirja. Keskeisiä lähteitä ovat myös perustuslakivaliokunnan lausunnot sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joissa täsmennetään oikeuksien tulkintaa ja sisältöä. Tämä käytäntö on luonteeltaan dynaamista. Kansallisilla tuomioistuimilla on unionin oikeuden soveltamisalalla mahdollisuus pyytää EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisuja EU:n perusoikeuskirjan tulkinnasta. Kansalliset ylimmät tuomioistuimet (Suomessa KKO, KHO, työtuomioistuin ja vakuutus oikeus) voivat nykyisin pyytää myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta neuvoa-antavaa lausuntoa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen pöytäkirjoissa määriteltyjen oikeuksien tulkinnasta ja soveltamisesta.

Perus- ja ihmisoikeuksille on tyypillistä, että niitä sovelletaan tuomioistuimissa ratkaisujen perusteena yhdessä tavallisen lain säännösten kanssa. Oikeuksilla voi tällöin olla erilaisia vaikutustapoja. Perus- ja ihmisoikeuksien tulkintavaikutuksella tarkoitetaan sitä, että lakeja ja alemmanasteisia säädöksiä tulkitaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti siten, että perustuslain tai ihmisoikeussopimusten kanssa ristiriitaiset tulkintavaihtoehdot suljetaan pois ja säännöksille annetaan niiden sanamuodon puitteissa merkitys, joka parhaiten edistää oikeuksien tavoitteiden toteutumista. Joskus eri perus- ja ihmisoikeudet voivat

soveltamistilanteessa näyttäytyä erilaisiin ratkaisuihin johtavilta tai suoranaisesti ristiriitaisilta. Tällöin tuomioistuimelta edellytetään perus- ja ihmisoikeuksien ja mahdollisesti myös muiden intressien välistä punnintaa ja yhteensovittamista. Silloin kun perus- tai ihmisoikeussäännös toimii yksin ratkaisun perusteena, on kysymys oikeuden suorasta soveltamisesta.

Viimesijaisena keinona, silloin kun säännöksen soveltaminen väistämättä johtaisi ristiriitaan Suomen perustuslain kanssa, tuomioistuin voi syrjäyttää tavallisen lain soveltamisen. Tämä edellyttää perustuslain 106 §:n niin sanotun etusijasäännöksen mukaisesti sitä, että tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuimen on syrjäytettävä kansallisen lain säännös myös silloin, kun sen soveltaminen johtaisi ristiriitaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tai EU:n perusoikeuskirjan sisältämien oikeuksien kanssa.

Sekä KKO:n että KHO:n oikeuskäytännössä perus- ja ihmisoikeuksia sovelletaan hyvin erilaisissa tilanteissa ja erilaisin vaikutuksin. Melko yleistä on, että asian kannalta merkityksellinen oikeus mainitaan ratkaisussa sovellettavana oikeussääntönä tai -ohjeena, vaikka oikeudellista arviota ei tähän oikeuteen suoraan perusteta. Tällaisilla maininnoilla pyritään osoittamaan, että sovellettavan tavallisen lain tai alemmanasteisen säädöksen taustalla vaikuttaa yleisempi perus- ja ihmisoikeuksista johdettava tarkoitus tai päämäärä. Useissa ratkaisuissa käsitellään laajemmin asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisiä perus- ja ihmisoikeuksia sekä niiden rajoitusedellytyksiä perustuslakivaliokunnan kannanottojen ja kansainvälisten ihmisoikeuselinten sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Tällaisen kartoituksen tekemisen laajuus ja kattavuus ratkaisuissa on tapauskohtaista. Laajemman tarkastelun tarkoituksena on usein selvittää se, miten tavallisen lain tai alemmanasteisen säädöksen säännöksiä on tulkittava ja sovellettava yksittäistapauksessa (tulkin-tavaikutus, perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta). Tuomioistuin voi myös todeta, ettei perus- ja ihmisoikeuksista johdu estettä tietyille tulkinnalle. Tällöin on yleensä kysymys siitä, että valittaja on vedonnut vaatimustensa tueksi perus- ja ihmisoikeuksiin. Harvinaisempia ovat tapaukset, joissa tuomioistuimet päätyvät säännöksen soveltamatta jättämiseen (syrjäyttävä vaikutus, perustuslain etusija).

### **Perus- ja ihmisoikeuksien soveltamisesta ylimmissä tuomioistuimissa**

Perus- ja ihmisoikeuksien oikeusjärjestyksen läpäisevästä luonteesta johtuen lähes mikä tahansa perustuslain perusoikeusluetteloon, ihmisoikeussopimukseen tai EU:n perusoikeuskirjaan sisältyvä yksittäinen oikeus voi tulla tulkittavaksi ja sovellettavaksi kummalla tahansa tuomioistuinlinjalla. Eräiden oikeuksien sisältö on tosin sellainen, että niiden voi todeta pääsääntöisesti tai yksinomaan koskevan joko yleisiä tuomioistuimia (esim. rikosoikeudellinen laillisuusperiaate) tai hallintotuomioistuimia (esim. hyvä hallinto, oikeus sosiaaliturvaan). Sen sijaan niin sanotuista klassisista vapausoikeuksista muun muassa



sananvapaus, yksityiselämän ja henkilötietojen suoja, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus sekä omaisuuden suoja voivat erilaisissa yhteyksissä nousta esille molemmilla linjoilla.

Molemmat ylimmät tuomioistuimet ovat vuosina 2015-2019 antaneet julkaistuja ratkaisuja esimerkiksi sananvapauden ja yksityiselämän suojan välisestä punninnasta (**KKO 2015:70, KKO 2018:51, KKO 2018:81, KHO 2018:112**). Sama koskee useilla oikeudenaaloilla sovellettavia yleisiä perus- ja ihmisoikeuspohjaisia periaatteita kuten yhdenvertaisuutta ja syrjäntäkieltoa (esim. **KKO 2015:41, KKO 2016:53, KKO 2018:46, KHO 2017:117, KHO 2017:123, KHO 2017:202, KHO 2018:3, KHO 2018:18**) sekä lapsen edun huomioon ottamista (esim. **KKO 2015:59, KKO 2016:25, KKO 2016:61, KKO 2016:74, KKO 2017:54, KKO 2018:81, KHO 2017:81, KHO 2018:18, KHO 2018:141, KHO 2019:8, KHO 2019:93**).

Käytännössä eniten samantyyppisiä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisiä oikeuskysymyksiä voi eri tuomioistuinlinjoilla tulla ratkaistavaksi prosessuaalisten, lähinnä oikeusturvaan ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvien oikeuksien yhteydessä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin eri osa-alueet (pääsy tuomioistuimeen, tuomioistuimen riippumattomuus ja puolueettomuus, esteellisyys, oikeudenkäynnin julkisuus, perusteluvelvollisuus, käsittelyaika, oikeusapu jne.) koskevat eräin poikkeuksin samalla tavalla molempia tuomioistuinlinjoja.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä KKO on tarkastellut esimerkiksi ennakkopäätöksissään **KKO 2015:35** (pääsy tuomioistuimeen), **KKO 2016:45** (oikeudenkäynnin kesto), **KKO 2016:84** (oikeus tulla kuulluksi), **KKO 2017:70** (esteellisyys), **KKO 2019:15** (muutoksenhakuoikeus), **KKO 2019:18** (menettelyn puolueettomuus ja riippumattomuus hovioikeudessa muun muassa siirrettäessä asia vahvennetun istunnon käsiteltäväksi) ja **KKO 2019:80** (esteellisyys). KHO on vastaavasti antanut muun muassa seuraavat oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat vuosikirjaratkaisut: **KHO 2016:221** (puolustautumisoikeudet kilpailuoikeudellisessa seuraamusmaksuasiassa), **KHO 2018:60** (syyttömyys-olettama veronkorotusasiassa), **KHO 2018:107** ja **KHO 2019:71** (oikeussuojan saataavuus), **KHO 2018:109** (asianosaisjulkisuus ja suullinen käsittely karkottamisasiassa), **KHO 2018:116** ja **KHO 2018:117** (esittelijän esteellisyys), **KHO 2018:152** (valituksen määräajan määrittäminen) ja **KHO 2019:127** (oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva viranomaisen päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi).

Joskus samankaltaisilla asioilla voi olla myös läheinen tosiasiallinen yhteys siten, että toisella tuomioistuinlinjalla tehtävällä ratkaisulla on välitöntä tai välillistä vaikutusta toisella tuomioistuinlinjalla tehtävän ratkaisun kannalta. Konkreettisimmillaan tällaisia tilanteita on esiintynyt ylimpien tuomioistuinten niin sanotuissa ne bis in idem -ratkaisuissa, mutta tällaisia yhteyksiä on löydettävissä myös muissa perusoikeusliityntäisissä asioissa. Seuraavassa käsitellään eräitä havaittuja tyyppitilanteita.

## Ne bis in idem – ei kahdesti samassa asiassa

Veronkorotuksiin liittyvissä ne bis in idem -ratkaisuisissa molemmat ylimmät tuomioistuintimet ovat soveltaneet samoja Euroopan ihmisoikeussopimuksen, Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja Suomen perustuslain säännöksiä samankaltaisessa tilanteessa. Kysymykset ovat nousseet esille sen jälkeen, kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että veronkorotus on luonteeltaan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettussa mielessä rikosoikeudellinen seuraamus ja että myös hallinnollisiin seuraamuksiin tulee soveltaa ne bis in idem -kieltoa (Zolotukhin v. Venäjä, 10.2.2009).

Keskeisimmät ne bis in idem -kieltoon liittyvät tulkintatilanteet ovat koskeneet KKO:ssa sitä, mikä merkitys on annettava vireillä olevalle tai jo ratkaistulle veronkorotusseuraamukselle rikosprosessin yhteydessä eli estääkö se rikossyytteen tutkimisen. KHO:ssa asetelma on päinvastainen. Ratkaistavana on ollut, mikä merkitys on annettava vireillä olevalle tai jo ratkaistulle rikosasialle määrättäessä veronkorotusta tai muuta hallinnollista seuraamusta.

KKO oli ratkaisuisaan **KKO 2010:45** ja **KKO 2010:46** katsonut, että veronkorotus estää samaan veronkorotuksen aiheuttaneeseen menettelyyn perustuvan veropetosta koskevan syytteen tutkimisen mutta vain, jos veronkorotusratkaisu on tullut lopulliseksi ennen syytteen vireille tuloa. KHO oli ratkaisussaan **KHO 2011:41** arvioinut ne bis in idem -kiellon merkitystä vastaavalla tavalla.

KKO kuitenkin muutti tulkintalinjaansa ratkaisulla **KKO 2013:59** siten, että veropetossyytteen tutkimiselle oli este jo sen jälkeen, kun verotusmenettelyssä oli käytetty veronkorotusta koskevaa päätösvaltaa joko määräämällä veronkorotus tai jättämällä se määräämättä. Ratkaisu laajensi ne bis in idem -kiellon estevaikutusta koskemaan myös rinnakkaisia prosesseja. EIT on tämän jälkeen antamissaan ratkaisuisissa katsonut, että artikla ei kiellä rinnakkaisia menettelyjä mutta artiklaa loukataan, mikäli jommankumman menettelyn päätyttyä lopulliseen ratkaisuun toista ei lopeteta (mm. Häkkä v. Suomi, 20.5.2014). Tämän jälkeen antamassaan ratkaisussa **KHO 2014:145** KHO viittasi KKO:n muuttuneeseen linjaan ja perusteli laajasti sitä, minkä johdosta KKO:n ratkaisu oli epätyydyttävä ja minkä johdosta se päättyi samasta kysymyksestä toiseen tulkintaan. KHO lausui muun ohella seuraavaa:

KKO on ratkaisuisaan KKO 2013:59, KKO 2013:78 ja KKO 2013:92 edellä selostetulla tavalla muuttanut aiempaa kantaansa ja katsonut, että jälkimmäisenä käynnistettävän veropetossyytteen tutkimiselle oli este jo aikaisemmin käynnistetyn veronkorotusprosessin johdosta. Lähtökohtaisesti KHO:n olisi perusteltua tulkita ratkaistavaa oikeuskysymystä samalla tavoin. Tätä voidaan perustella sillä, että kummankaan tuomioistuimen omaksumasta tulkinnasta ei seuraa oikeusjärjestyksessä kokonaisuudessaan johdonmukaista lopputulosta, jos tuomioistuinlinjoilla päädytään erilaiseen tulkintaan. Joissakin tapauksissa kaksi rinnakkaista seuraamusta voi jäädä voimaan, vaikka tämä ei ole kummankaan tuomioistuimen tulkintatavan tarkoitus. Kun kaksi

prosessia on päättynyt lopulliseen ratkaisuun, voidaan päätyä erilaiseen arviointiin siitä, kumpi prosessi olisi tullut keskeyttää. Voidaan myös pitää periaatteellisesti epätydyttävänä, jos ylimmät tuomioistuimet, joille lainsäätäjä on edellä selostetulla tavalla tietoisesti jättänyt kysymyksen ratkaisemisen, tulkitsevat ihmisoikeussopimusta ja Suomen perustuslakia keskenään eri tavoin. (---)

Tuomioistuimen on päädyttävä ihmisoikeusveloitteiden mukaiseen lopputulokseen, mutta se ei toisaalta voi poiketa voimassa olevasta laista tavalla, jolle ihmisoikeusveloitteista ei saa tukea. Voidaan pitää ongelmallisena, jos tuomioistuin esittäisi laissa säädetyn talousrikossanktioiden määräämismenettelyn ihmisoikeuksien turvaamisen nimissä menemällä pitemmälle kuin ihmisoikeussopimus edellyttää. Edellä selostetulla tavalla ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ei edellytä lispendens -vaikutukseen perustuvaa ratkaisua.

Ratkaisun KKO 2013:59 mukainen tulkinta, jonka mukaan jälkimmäisenä käynnistettävälle prosessille ei ole edellytyksiä, ja vastaavasti ensiksi käynnistynyt prosessi voi jatkua, on ongelmallinen tilanteessa, jossa jälkimmäisenä käynnistynyt prosessi myös päättyy ensin. (---)

KHO katsoo edellä esitetyillä perusteilla, että tämä asia on ratkaistava ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta 20.5.2014 ilmenevän kannanoton mukaisesti, vaikkakin tämä tulkinta poikkeaa siitä, mikä on omaksuttu ratkaisuissa KKO 2013:59 ja 2013:92. (---)

Veronkorotuksia koskevat ne bis in idem -kieltoon liittyvät kysymykset on pyritty ratkaistamaan 1.12.2013 voimaan tulleella lailla erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta, joten edellä kuvatuilla KKO:n ja KHO:n eri linjauksilla ei siirtymäkauden kysymyksenäkään ole enää käytännön merkitystä.

Vuosina 2015-2019 molemmissa ylimmissä tuomioistuimissa on edelleen ratkaistu lukuisia ne bis in idem -kieltoa koskevia asioita:

Ratkaisussa **KKO 2015:1** oli kysymys teon samuudesta veronkorotuksen määräämistä koskevan asian ja verorikossyytteen kesken.

Ratkaisussa **KKO 2016:1** oli kysymys ne bis in idem -kiellon merkityksestä käsiteltävässä vankeuslain mukaista kurinpitörangaistusta ja samasta teosta tuomittua rikoslain mukaista rangaistusta.

Ratkaisussa **KKO 2016:94** oli kysymys siitä, estääkö ne bis in idem -kielto hylkäävän oikeudenkäyntiavustajalupapäätöksen tekemisen, kun henkilö oli aiemmin asetettu esiintymiskieltoon saman ylivelkaantumisen vuoksi.

Ratkaisussa **KHO 2015:53** oli arvioitavana, oliko veronkorotuksen ja rikossyytteen perusteena ollut sama teko siten, että veronkorotus on ne bis in idem -kiellon vuoksi poistettava.

Ratkaisussa **KHO 2015:57** oli kysymys siitä, olivatko tuensaajille eläinsuojelurikkomuksista tuomitut sakkorangaistukset estäneet maataloustukien takaisinperimistä.

Ratkaisussa **KHO 2015:186** oli arvioitavana, oliko asiassa kyse ne bis in idem -kiellosta, kun henkilölle oli määrätty saman tapahtuman seurauksena sakkorangaistus ja ajoneuvoveron lisävero.

Ratkaisussa **KHO 2016:33** KHO katsoi, että sen vuosikirjapäätöksellä **KHO 2014:145** tekemä tulkinnan muutos tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamista Suomea koskevista tuomioista ilmenevä tulkinta eivät olleet peruste purkaa tätä ennen lainvoimaiseksi tullutta päätöstä, jossa kysymys veronkorotuksen määräämisedellytyksistä on ratkaistu noudattaen tuolloista tulkintakäytäntöä.

Ratkaisussa **KHO 3.5.2016/1822** (lyhyt ratkaisuseloste) oli kysymys ne bis in idem -kiellon soveltuvuudesta tapaukseen, jossa henkilön passihakemus oli hylätty passi-laissa säädetyillä henkilön epäiltyyn rikolliseen menettelyyn liittyvillä perusteilla.

Ratkaisussa **KHO 2016:96** KHO katsoi, että siivoamisvelvoitteen tehosteeksi asetettu uhkasakko ei ollut rangaistusluonteinen seuraamus, joten uhkasakon tuomitseminen ja uuden uhkasakon asettaminen eivät olleet vastoin ne bis in idem -kieltoa.

Ratkaisussa **KHO 16.8.2016/3399** (lyhyt ratkaisuseloste) oli kysymys siitä, oliko henkilöä koskevassa rikosasiassa ja veroasiassa kyse samasta teosta.

Ratkaisussa **KHO 2017:84** oli arvioitavana, voitiinko sitä, että asia on ennen apteekkiluvan peruuttamista koskeviin toimenpiteisiin ryhtymistä saatettu rikosoikeudenkäynnissä arvioitavaksi, pitää ne bis in idem -kiellon vastaisena.

Ratkaisussa **KHO 2019:35** oli kysymys siitä, oliko liikennevakuutuslain mukaista vakuutusyhtiölle maksettavaa hyvikettä pidettävä sellaisena rangaistusluonteisena hallinnollisena seuraamuksena, joka olisi tullut ottaa huomioon, kun arvioitiin sen ja rikosoikeudellisen sakkorangaistuksen yhteisvaikutusta ne bis in idem -kiellon kannalta.

Ratkaisussa **KHO 2019:92** oli arvioitavana, estikö henkilön aiemmin samasta teosta saama rikostuomio tutkimasta ja ratkaisemasta hänen verovelvollisuuttaan koskevaa asiaa.

### Itsekriminointisuoja

Syytetyn oikeus vaitioloon ja oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen ovat oikeusturvatakeita, jotka kuuluvat keskeisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteeseen (ns. itsekriminointisuoja). Itsekriminointisuojan katsotaan yleisesti merkitsevän, ettei kiellon vastaisesti hankittuja todisteita saa hyödyntää meneillään olevassa rikosprosessissa. Itsekriminointisuoja voidaan myös loukata tilanteessa, jossa tietoja vaaditaan muussa menettelyssä kuin rikosprosessissa, kun samassa asiassa on odotettavissa tai vireillä rikosoikeudenkäynti. Näin ollen itsekriminointisuoja koskeva sääntely voi tulla kummallakin linjalla arvioitavaksi.

KKO:n itsekriminointisuoja koskevista ratkaisuista voidaan mainita ratkaisut **KKO 2015:1** (veropetosasia), **KKO 2015:6** (perätön lausuma), **KKO 2016:96** (murha), **KKO 2017:65** (kysymys ns. läheiskriminointisuojusta) ja **KKO 2017:78** (itsekriminointisuojan merkitys, kun riita-asian asianosainen oli häntä todistelutarkoituksessa kuultaessa antanut totuudenvastaisen kertomuksen).

Hallintolainkäyttölaissa ei ollut säännöksiä itsekriminointisuojusta, mutta siitä on säädetty uudessa hallintoprosessilaissa (69 §:n 4 momentti). Lain esitöissä (HE 29/2018 vp s. 136—137) on viitattu oikeudenkäymiskaaren sääntelyyn sekä KKO:n käytäntöön. Ratkaisussa **KHO 2016:100** KHO arvioi, oliko se seikka, että verovelvollista oli verotarkastuksen yhteydessä ilman pakkokeinojen tai rangaistuksen uhkaa pyydetty antamaan asiasta selvitystä, vaarantanut hänen oikeuttaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

### Rikoksen johdosta tapahtuva maasta poistaminen ja palautuskielto

Henkilö voidaan rikoksen johdosta poistaa Suomesta joko luovuttamalla, käännyttämällä tai karkottamalla tämä toiseen valtioon. Luovuttaminen perustuu toisen valtion pyyntöön ja asia ratkaistaan tai luovuttamisen edellytyksiä arvioidaan yleisten tuomioistuinten puolella. Rikosperusteinen käännyttäminen ja karkottaminen (palauttaminen) tehdään hallintopäätöksellä, josta voi valittaa hallintotuomioistuimeen. Rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen ja rikosperusteinen palauttaminen voi kuitenkin olla kiellettyä, jos luovuttamiselle tai palauttamiselle on esimerkiksi ehdottomaan palautuskieltoon liittyvä este.

Palautuskiellon mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa alueelle, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palautuskielto perustuu muun ohella perustuslain 9 §:n 4 momenttiin

ja EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklaan sekä EIS:n 3 artiklan soveltamiskäytäntöön. Palautuskiellosta on lisäksi säädetty erikseen ulkomaalaislaissa (147 §), laissa rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta (ns. yleinen luovuttamislaki, 7 §) ja laissa rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (ns. EU-luovuttamislaki 5 §:n 1 momentin 6 kohta).

Palautuskielto voi yleisessä tuomioistuimessa tulla sovellettavaksi, kun syyttäjä pyytää luovuttamista koskevan päätöksen tekemistä käräjäoikeudelta (EU-luovuttamislaki 24 §) tai kun oikeusministeriö pyytää KKO:lta lausunnon kolmannen valtion tekemästä luovuttamispyynnöstä (yleinen luovuttamislaki 16 ja 17 §). Vastaavasti hallintotuomioistuimessa palautuskielto voi tulla sovellettavaksi ulkomaalaisen kansainvälistä suojelua sekä karkottamista tai käännyttämistä koskevassa asiassa.

Ratkaisussa **KKO 2019:26** KKO katsoi, että henkilöllä oli luotettavasti todennettu ja todellinen vaara epäinhimillisestä kohtelusta, jos hänet luovutetaan Turkkiin. Oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa KKO katsoi, ettei luovutuspyyntöön voitu suostua. Ratkaisussa **KKO 2017:11** KKO katsoi, ettei henkilöllä ollut esitetyn selvityksen valossa konkreettista vaaraa epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta nimetyssä vankilassa Bulgariassa, joten henkilön luovuttamisesta kieltäytymiselle ei ollut perustetta. Ratkaisussa **KKO 2020:25** rikosentekijän luovuttamisesta Romaniaan vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa varten sitä vastoin kieltäydyttiin, koska Romanian vankeusolosuhteista saatu selvitys huomioon ottaen oli perusteltua syytä epäillä, että luovuttaminen altistaisi hänet vaaralle ihmisarvoa loukkaavasta kohtelusta.

Asiassa **KHO 2015:111** oli KHO:ssa kysymys kansainvälisen suojelun ja käännyttämisen edellytyksistä. Tapauksen tosiseikat liittyivät läheisesti yleisen luovuttamislain mukaiseen luovuttamispyyntöön:

Yhdysvaltain kansalainen A oli otettu Suomessa säilöön kansainvälisen etsintäkuulutuksen nojalla, ja Yhdysvallat oli esittänyt luovuttamispyynnön A:sta oikeudenkäyntiä varten, jossa tämä tulisi olemaan syytettynä alaikäiseen kohdistuneista seksuaalirikoksista. Ollessaan säilöön otettuna A oli hakenut kansainvälistä suojelua vedoten siihen, että hän ei saisi Yhdysvalloissa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hänet voitaisiin tuomita kohtuuttomaan rangaistukseen. Lisäksi hän oli vedonnut epäinhimillisiin vankilaolosuhteisiin.

Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden kielteisten päätösten jälkeen oikeusministeriö oli KKO:n lausunnon perusteella tehnyt päätöksen A:n luovuttamisesta Yhdysvaltoihin. KHO totesi, että kansainvälisen suojelun edellytyksiä KHO:ssa arvioitaessa tuli ottaa tosiseikkana huomioon luovuttamispäätöksestä johtuvan luovuttamisen vaikutukset erityisesti ehdottoman palautuskiellon kannalta. A:lle ei kuitenkaan

ollut asiassa esitetyn selvityksen perusteella perusteita myöntää kansainvälistä suojelua. Käännytyspäätös kuitenkin kumottiin muilla ulkomaalaislakiin liittyvillä perusteilla.

KHO kiinnitti selvyuden vuoksi vielä huomiota siihen, että A:n rikossyytteiden johdosta Yhdysvaltoihin luovuttamisen edellytykset oli tutkittu ja ratkaistu oikeusministeriön KKO:n lausunnon perusteella tekemässä luovuttamispäätöksessä yleisen luovuttamislain nojalla. Ulkomaalaislakiin perustuvalla käännyttämispäätöksen kumoamisella ei otettu kantaa oikeusministeriön tekemään luovuttamispäätökseen eikä siihen liittyviin toimiin.

Asiassa **KHO 22.4.2016/1557** (lyhyt ratkaisuseloste) KHO ei tutkinut valitusta oikeusministeriön päätöksestä, joka koski rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista.

## Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Ylimmissä tuomioistuimissa perustuslain yhdenvertaisuussäännös on tarkastelujaksolla ollut esillä seuraavissa ratkaisuissa:

Ratkaisussa **KHO 2015:25** oli kysymys kaupunginhallituksen päätöksen laillisuudesta yhdenvertaisuuden kannalta. Kaupunginhallitus oli päättänyt, että sen omistamalla sotainvalidien kesämaja-alueella olevien majapaikkojen pito rajoitetaan sotainvalideille ja heidän leskilleen ja että vuokraoikeuden voi luovuttaa vain toiselle sotainvalidille tai toisaalta siirtymään joutuville kesämajalaisille. KHO katsoi, että sotainvalideja ja heidän leskiään sekä perillisiä oli perustuslain 6 §:n 1 momentista ilmenevän yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaisesti kohdeltu sotainvalidiaseman perusteella ilman hyväksyttävää perustetta eri lailla kuin muita kesämaja-alueiden vuokralaisia.

Ratkaisussa **KHO 2016:180** oli kysymys siitä, oliko verovelvollista syrjitty ikänsä perusteella, kun hän oli joutunut maksamaan suuresta eläketulostaan lisäveroa. KHO katsoi, että eläketulon lisäveroa koskeva sääntely perustui vähintäänkin välillisesti henkilön ikään. Lainsäätäjän oli kuitenkin katsottava ensisijaisesti kohdentaneen verorasituksen veronmaksukyvyn perusteella suurituloisiin eläkkeensaajiin veropoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Eläketulon lisäveroa koskevan sääntelyn soveltaminen ei ollut valittajan veronmaksukyky ja tätä koskevat sääntelyn kannalta hyväksyttävät tavoitteet huomioon ottaen perustuslain 6 §:n mukaisen

yhdenvertaisuussääntelyn kannalta arvioiden tai muutoinkaan perustuslain 106 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Ratkaisussa **KKO 2018:16** oli arvioitavana Ahvenanmaan ajokorttilain säännös, jonka mukaan rattijuopumuksesta määrättävän ajokiellon vähimmäisaika on yksi vuosi. KKO katsoi, ettei säännöksen soveltaminen ollut ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 6 §:n 1 momentin kanssa, vaikka se johti selvästi pitempään ajokieltoon kuin vastaavasta teosta olisi valtakunnassa määrätty.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännökseen on viitattu myös työsyrijintää koskevissa ratkaisuissa **KKO 2015:41**, **KKO 2016:53** ja **KKO 2018:46** sekä ratkaisussa **KKO 2020:4**, jossa oli kysymys siitä, oliko kaupunki rikkonut tasapuolisen kohtelun vaatimusta palkkausta koskevassa asiassa. Perustuslain yhdenvertaisuussäännökseen on viitattu myös ratkaisuissa **KHO 2016:216** ja **KHO 2017:19**, jotka kumpikin koskivat sitä, oliko pankki menetellyt verkkopankkitunnusten myöntämisessä yhdenvertaisuuslain vastaisesti.

## Yhdistymisvapaus

Yhdistystä rekisteröitäessä Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) tarkastaa, että rekisteröimiselle ei ole estettä. PRH voi evätä rekisteröinnin muun ohella silloin, kun se pitää yhdistyksen tarkoitusta hyvien tapojen vastaisena. PRH:n päätöksestä valitetaan hallintotuomioistuininlinjalle. Yhdistys voidaan myös lakkauttaa muun ohella silloin, jos yhdistys toimii olennaisesti vastoin lakia tai hyviä tapoja. Yhdistyksen lakkauttamista haetaan kanteella yhdistyksen kotipaikan alioikeudesta. Yhdistyksen rekisteröimistä ja lakkauttamista koskevat asiat käsitellään siten eri tuomioistuinlinjoilla.

Ratkaisussaan **KHO 2014:1** KHO arvioi, oliko hakemus Suomen kannabisyhdistyksen rekisteröimiseksi voitu hylätä PRH:n päätöksestä ilmenneellä, yhdistyksen sääntöjen mukaisen toiminnan tarkoituksen hyvien tapojen vastaisuuden perusteella. KHO katsoi, ettei yhdistyslaissa säädetty hyvän tavan vastaisuutta koskeva kielto ollut ongelmallisuudestaan huolimatta sellaisessa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 13 §:ssä säädetyn yhdistymisvapauden kanssa, ettei niiden välinen jännite olisi poistettavissa perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla. Näin ollen yhdistyslain 1 §:n 1 momenttia ei tullut jättää asiassa soveltamatta perustuslain 106 §:n nojalla, vaan ilmaisulle tulee antaa perus- ja ihmisoikeussäännösten kanssa yhteen sopiva tulkinta asiaa ratkaistaessa. Aiemmasta samaa yhdistystä koskeneesta päätöksestään poiketen KHO katsoi, että kun yhdistyslain hyvien tapojen vastaisuutta koskevaa säännöstä tulkitaan perusoikeusmyönteisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, Suomen kannabisyhdistyksen sääntöjen mukainen toiminnan tarkoitus ei muodostanut riittävän painavaa perustetta rekisteröinnin epäamiseen.



Ratkaisussa **KKO 2017:29** on arvioitu tietyn henkilöstöryhmän jäsenten oikeutta valita keskuudestaan työsopimuslaissa tarkoitettu luottamusvaltuutettu, vaikka työpaikalla jo oli toisen henkilöstöryhmän valitsema luottamusmies. Ratkaisussa annettiin keskeinen merkitys perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa turvatulle ammatilliselle yhdistymisvapaudelle ja järjestäytymisoikeudelle ja niiden perusteella poikettiin siitä laintulkinnasta, jota luottamusvaltuutetun valintaa koskevan säännöksen esityölausumat tukivat.

Ratkaisussa **KKO 2020:12** KKO kumosi yhdistyksen nimeä koskevan rekisterimerkin, koska nimen katsottiin olevan harhaanjohtava. KKO totesi, että yhdistyksen rekisteröinti valitsemallaan nimellä kuuluu lähtökohtaisesti perustuslain 13 §:ssä suojatun yhdistymisvapauden piiriin. Yhdistyslain mukaan nimi ei kuitenkaan saa olla harhaanjohtava, ja asia ratkaistiin tätä säännöstä soveltamalla. Ratkaisussa viitattiin paitsi KKO:n omaan oikeuskäytäntöön myös KHO:n vuosikirjaratkaisuun, joka koskee yhdistyksen nimen harhaanjohtavuuden arviointia rekisteröintivaiheessa.

KKO on vuonna 2019 myöntänyt valitusluvan asiassa, jossa Poliisihallitus on vaatinut rekisteröimättömän yhdistyksen julistamista lakkautettavaksi sillä perusteella, että yhdistys toimii olennaisesti vastoin lakia ja hyviä tapoja. Poliisihallituksen mukaan yhdistyksen toiminta ei nauti sananvapauden eikä yhdistymisvapauden suojaa, sillä yhdistyksen tarkoitus, tavoitteet ja toiminta huomioon ottaen kyse on näiden vapauksien väärinkäytöstä. KKO:ssa on ratkaistavana kysymys siitä, onko yhdistyksen lakkauttamiseen lainmukaiset edellytykset.

### 3.4.3 Ratkaisukäytäntöä, joka koskee muita perustuslain säännöksiä

#### Tuomioistuimen riippumattomuus

Edellä perus- ja ihmisoikeuksien soveltamista koskevien tapausten yhteydessä on jo mainittu eräitä ratkaisuja tuomarin esteellisyydestä. Tuomioistuimen jäsenten ja esittelijöiden esteellisyyttä koskevaa oikeuskäytäntöä tarkastellaan myös jaksossa 3.4.8. Tuomarin esteettömyyttä koskevalla sääntelyllä turvataan tuomioistuimen puolueettomuutta. Ylimmissä tuomioistuimissa on näiden lisäksi ollut ratkaistavana tapauksia, joissa on kyse tuomioistuimen riippumattomuudesta eli sen päätösvallan itsenäisyydestä:

Tarkastelujakson aikana tuomioistuimen riippumattomuus suhteessa ylempään tuomioistuimen on ollut esillä ratkaisussa **KKO 2015:59**. Siinä KKO arvioi kysymystä siitä, sitoiko muutoksenhakuoikeudesta annettu prosessuaalinen ratkaisu alempaa tuomioistuinta, kun asia jutun palauttamisen jälkeen tuli uudestaan sen käsiteltäväksi. Samanlainen kysymyksenasettelu voi tulla esille myös KHO:ssa.

Tuomioistuinten riippumattomuus suhteessa yhdenvertaisuuslain valvontaa suorittaviin viranomaisiin on ollut esillä ratkaisussa **KHO 2019:155**. Asiassa oli ratkaistavana, sovelletaanko yhdenvertaisuuslain valvontaa koskevia säännöksiä KKO:n ja KHO:n toimitiloissa järjestettyyn avoimien ovien päivään. KHO katsoi, että yhdenvertaisuuslaissa oli valvontatoimivallan ulkopuolelle tarkoitettu rajata tuomioistuinten sellaiset toimet, jotka liittyvät niiden erityiseen tehtävään tuomiovallan käyttäjinä. Tuomioistuinten riippumattomuus ei edellyttänyt, että valvontatoimivallan rajaus tulisi ulottaa lainkäyttötoimintaa laajemmalle.

Ratkaisussa **KKO 2020:11** oli kysymys siitä, oliko käräjäoikeudella ollut toimivalta tutkia syyttäjän esittämä ajokieltovaatimus, kun asian vireillä ollessa oli tullut voimaan ajokorttilain muutos, jolla ajokieltoon määrääminen keskitettiin yksin poliisin toimivaltaan kuuluvaksi. Osana toimivaltakysymyksen arviointia KKO totesi, että asiassa ei ollut ilmennyt viitteitä siitä, että lainmuutoksella olisi pyritty epäasianmukaisesti puuttumaan tuomioistuimissa vireillä olevien asioiden käsittelyyn ja siten loukattu tuomioistuinten riippumattomuutta. Tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyvillä näkökohdilla ei näin ollen voitu perustella sellaista tulkintaa, että käräjäoikeudella olisi säilynyt toimivalta määrätä ajokielto ennen lainmuutosta vireille tulleissa asioissa.

### Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan säännöksen perusteella kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Kummankin ylimmän tuomioistuimen ratkaistavaksi voi tulla kysymys siitä, onko jokin tietty tehtävä julkinen hallintotehtävä. Tällä voi muun ohella olla merkitystä ratkaistaessa, kummalle tuomioistuinlinjalle asia kuuluu.

Ratkaisussa **KHO 2018:172** KHO katsoi, että kun otettiin huomioon jätteenkuljetusrekisterin valvonnallinen tarkoitus ja se, että rekisterin ylläpito oli säädetty jätehuoltoviranomaisen tehtäväksi, rekisterin ylläpitoa oli pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Kuntien omistamalle jätehuoltoyhtiölle siirrettävissä olevista tehtävistä oli säädetty tyhjentävästi jätelaissa, eikä lainkohdassa ollut mainittu jätteenkuljetusrekisterin ylläpitotehtävää tai siihen liittyvää muutakaan tehtävää, joten perustuslain 124 § huomioon ottaen tehtävän siirtäminen yhtiölle ei ollut mahdollista.

Tarkastelujaksolla KKO:ssa ei ole tullut esiin tapauksia, joissa olisi sovellettu perustuslain 124 §:n säännöksiä. Aiemmassa ratkaisussa **KKO 2013:19** oli kysymys sopimuksesta, jolla kaupunki osti terveydenhuoltoa koskevia palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta. KKO

tarkasteli ratkaisussaan sitä, oliko sopimuksen kohteena perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkisen hallintotehtävän hoitaminen. KKO arvioi erityisesti, oliko sopimuksella annettu julkinen hallintotehtävä yhtiön hoidettavaksi vai oliko kaupunki ainoastaan hankkinut yhtiöltä palvelun kunnalle kuuluvan terveydenhuollon järjestämisvastuun hoitamiseksi. Kun kysymys oli viimeksi mainitusta, kaupungin ja yhtiön välistä palveluhankintasopimusta ei ollut KKO:n mukaan perusteltua pitää hallintosopimuksena vaan yksityisoikeudellisena sopimuksena. Yleinen tuomioistuin oli näin ollen toimivaltainen tutkimaan asiaa koskeneen vahingonkorvauskanteen.

KKO:n aiemmassa käytännössä on arvioitu myös esimerkiksi yksityistä pysäköinninvalvontaa perustuslain 124 §:n kannalta (**KKO 2010:23** ja **KKO 2011:43**).

### 3.4.4 Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat kysymykset

Ahvenanmaan itsehallintoon liittyviä tulkintakysymyksiä tulee aika ajoin ratkaistaviksi sekä KKO:n että KHO:n lainkäyttöasioissa. Tyypillisesti ongelmat ovat liittyneet valtakunnan lainsäädännön ja maakuntalainsäädännön keskinäiseen suhteeseen asioissa, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallintolain mukaan lainsäädäntövaltaa monilla eri oikeudenoilla. Siksi myös itsehallintolakiin liittyvät tulkintakysymykset voivat nousta esiin hyvin monenlaisissa asiayhteyksissä. Esimerkkeinä viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä voidaan mainita seuraavat ratkaisut:

**KHO 2015:159:** Kysymys siitä, edellyttikö muutoksenhaku Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen päätökseen tietyntyyppisessä kaavoitusasiassa valituslupaa, kun asiaan sovellettavassa maakuntalaissa ei säädetty mitään KHO:lle tehtävästä jatkovalituksesta, mutta vastaavassa valtakunnan laissa säädettiin, että muutoksenhaku edellyttää valituslupaa.

**KHO 2016:121:** Kysymys siitä, oliko Ahvenanmaan ympäristö- ja terveydensuojeluviranomaisella oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla viranomaisen päätös oli kumottu, kun viranomaisen valitusoikeudesta ei ollut säädetty asiassa sovellettavissa maakuntalaeissa.

**KKO 2018:16:** Kysymys siitä, oliko Ahvenanmaan ajokorttilain säännöksen, jonka mukaan rattijuopumuksesta määrättävän ajokiellon vähimmäisaika on yksi vuosi, ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 6 §:n 1 momentin kanssa.

**KKO 2005:87:** Kysymys siitä, mitä rangaistussäännöstä oli sovellettava tekoon, jossa tekijä oli Ahvenanmaalla eräässä laivassa väkivaltaisesti yrittänyt pakottaa järjestysmiehiä olemaan täyttämättä tehtäviään.

Ahvenanmaan itsehallintolain 60 §:n 2 momentissa on erityissäännös maakunnan itsehallintoon liittyvien toimivaltariitojen ratkaisemisesta. Jos maakunnan tai valtakunnan viranomaisen toimivallasta tiettyyn hallintotoimeen syntyy erimielisyyttä, maakunnan hallitus tai valtakunnan viranomainen voi lainkohdan mukaan saattaa asian KKO:n ratkaistavaksi. KKO:n ratkaistavaksi on 2000-luvulla saatettu kolme tällaista toimivaltariitaa. Ratkaisu **KKO 2001:38** koski maakuntahallituksen päätöstä sallia rahapelien järjestäminen Internetissä, ratkaisu **KKO 2017:47** koski Euroopan unionin Suomelle jakaman kalastuskiintiön jakamista valtakunnan ja maakunnan välillä ja ratkaisu **KKO 2017:48** koski maataloilta myönnettäviä valtioneuvoston päätöksiä.

### 3.4.5 Työ- ja virkasuhteet

Ylimpien tuomioistuinten kaksilinjaisuus näkyy selvästi työsuhteita ja virkasuhteita koskeissa asioissa, joissa asiat jakautuvat palvelusuhteen lajin perusteella yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten toimivaltaan. Palvelussuhteen laji on yksityisellä puolella työsopimussuhde ja julkisella puolella työsopimussuhde tai virkasuhde. Työsuhteen ja virkasuhteen väliset erot ovat kuitenkin kaventuneet aikaisempaan verrattuna. Keskeinen ero on, että vain viranhaltijan tehtäviin voi kuulua julkisen vallan käyttämistä. Useamman vuoden suuntauksena on ollut lakkauttaa sellaiset virat, joissa ei käytetä julkista valtaa, ja muuttaa tällaiset tehtävät työsuhteisiksi.

Työsuhteisiin ja virkasuhteisiin sovelletaan osittain eri lainsäädäntöä. Työsuhdetta koskevat säännökset ovat työsopimuslaissa ja virkasuhdetta koskevat säännökset muun ohessa valtion virkamieslaissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa. Valtion ja kuntien lisäksi julkisoikeudellisia palvelussuhteita on kirkon, eduskunnan ja eräiden julkisoikeudellisten laitosten palveluksessa.

Työtuomioistuimien käsittelee ja ratkaisee erityistuomioistuimena työehto- ja virkaehtosopimusten soveltamisesta ja tulkinnasta johtuvat riita-asiat. Sen toimivallasta on säädetty oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 1 §:ssä.

Oikeusjärjestyksessä on useita säännöksiä, joita sovelletaan yhtäläisesti palvelussuhteen lajista riippumatta. Perusoikeuksista oikeusriidoissa tulee esille muun ohella yhdenvertaisuus (**KHO 2013:193**, **KHO 2006:93** ja **KKO 2020:4**), sananvapaus (**KHO 2011:19**), yhdistymisvapaus (**KKO 2017:29**) sekä uskonnon ja omantunnon vapaus (**KHO 2009:95**). Uskonnollisten tunnusmerkkien käyttämisestä työssä ei toistaiseksi ole KKO:n tai KHO:n ratkaisukäytäntöä, mutta ulkomaiset esimerkit osoittavat, että tällaisia asioita saattaa meiläkin tulla tuomioistuinten ratkaistavaksi (ks. eurooppalaisesta oikeuskäytännöstä esim. unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-157/15 ja EIT:n tuomio asiassa Eweida ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta 15.1.2013). Molempiin palvelussuhdelajeihin sovelletaan samalla

tavalla myös esimerkiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettua lakia (tasa-arvolaki), yhdenvertaisuuslakia sekä lakia yksityisyyden suojasta työelämässä.

Työelämän oikeusriitoja voidaan tarkastella myös asiakokonaisuuksittain ja arvioida, mitä samoja säännöksiä tulee eri palvelussuhteissa sovellettavaksi. Lisäksi voidaan tarkastella, missä tilanteissa saattaa olla kysymys edellä jaksossa 3.3 tarkoitetusta samasta asiakokonaisuudesta.

Työnantajan on valitessaan henkilöä työ- tai virkasuhteeseen noudatettava muun ohella tasa-arvolakia. Lain 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa on säädetty siitä, milloin työnantajan menettelyä työhönotossa on pidettävä mainitussa laissa kiellettynä syrjintänä.

Kuntatyönantajien puolella virkanimityksistä on voinut valittaa kuntalain 135 §:n nojalla tehtävällä kunnallisvalituksella. Kirkkolaissa on vastaavan sisältöinen valitusmahdollisuus. Valtion virkojen osalta nimityspäätöksistä ei voinut valituskiellon vuoksi valittaa, mutta valtion virkamieslakia koskevan lainmuutoksen (883/2018) jälkeen asianosainen voi tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta hakea muutosta nimityspäätökseen. Valitus nimityspäätöksestä voi perustua syrjintäkiellon rikkomisen lisäksi suoraan siihen, että viran nimitysharkinnassa ei ole noudatettu perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä nimitysperusteita (esim. **KHO 2020:10**).

Tasa-arvolakiin perustuvana oikeussuojakeinona on palvelussuhteen lajista riippumatta hyvitys. Tasa-arvolain 11 §:n 1 momentin mukaan se, joka on rikkonut muun ohella lain 8 §:ssä tarkoitettua syrjinnän kieltoa, on velvollinen maksamaan loukatulle hyvitystä. Tasa-arvolain rikkomiseen perustuvat hyvitysvaatimukset käsitellään yleisissä tuomioistuimissa siitä riippumatta, onko kysymys työ- vai virkasuhteesta. Yleisissä tuomioistuimissa käsitellään myös hyvitysvaatimukset, jotka perustuvat yhdenvertaisuuslakiin ja yhteistoimintalainsäädäntöön. Tarkastelujaksolla ratkaisut **KKO 2017:25** ja **KKO 2017:4** ovat koskeneet tasa-arvolakia ja ratkaisut **KKO 2018:31** ja **KKO 2018:39** yhdenvertaisuuslakia. Ratkaisussa **KKO 2020:4** kysymys oli virkamiesten tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta palkkaa koskevassa asiassa. Kunnan yhteistoimintavelvoitteita on käsitelty ratkaisussa **KKO 2019:66** ja valtion yhteistoimintavelvoitteita ratkaisussa **KKO 2020:7**.

Perustavat linjaukset tasa-arvolain rikkomista koskevien vaatimusten käsittelystä eri tuomioistuinlinjoilla on tehty jo aikaisemmin. Ensimmäinen vuoden 1987 alussa voimaan tulleeseen tasa-arvolakiin perustuva KHO:n julkaistu ratkaisu on **KHO 1989-A-32**. Samana vuonna julkaistiin yhteensä 10 ratkaisua, jotka koskivat tasa-arvolain soveltamista kunnallisissa ja kirkollisissa (**KHO 1989-A-37**) viroissa. Sitä vastoin ratkaisussa **KHO 2003:17** todettiin, että hallintolainkäytön järjestyksessä ei tullut tutkia, oliko kunnan työsuhteisen toimen täyttämässä syyllystyttävä syrjintään ja sukupuolen perusteella tapahtuneeseen syrjintään.

KKO:n ratkaisussa **KKO 1992:161** käsiteltiin oikeusvoiman kannalta tilannetta, jossa KHO oli hylännyt valituksen kaupungin viran täyttämistä muun muassa sillä perusteella, ettei valittaja ollut virkaan ansioituneempi niin, että viran täyttäminen olisi aiheuttanut tasa-arvolain 8 §:ssä tarkoitetun oletettaman syrjinnästä sukupuolen perusteella. KKO totesi, että tuo perustelu ei estänyt yleistä tuomioistuinta harkitsemaasta, oliko viran täyttämisen seurauksena asianomaiselle suoritettava hyvitystä sukupuoleen perustuvan syrjinnän johdosta. Hyvitystä tuomittiin maksettavaksi.

Useilla työoloja ja -ehtoja koskevilla säännöksillä taustana on unionin oikeus. Tällainen on esimerkiksi määräaikaista palvelussuhteita koskeva sääntely, joka pohjautuu määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta annettuun neuvoston direktiiviin 1999/70/EY. Tähän sääntelyyn liittyen KKO:ssa on tarkastelujaksolla ollut useamman kerran arvioitava kysymys julkisen työnantajan palveluksessa olleen työntekijän työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä ja sen perusteella maksettavasta korvauksesta (ratkaisut **KKO 2015:64** ja **65** sekä **KKO 2017:55**). KHO:n ratkaisukäytännössä on ollut esillä määräaikaista työtä koskeva syrjimättömyyden periaate ratkaisussa **KHO 19.12.2018/5980** (lyhyt ratkaisuseloste).

Taloudelliset ja tuotannolliset syyt irtisanomisen perusteena voivat tulla esille sekä yleisen lainkäytön että hallintolainkäytön puolella. Esimerkiksi ratkaisussa **KHO 2019:28** on arvioitu työn tarjoamismahdollisuuksien vähentymistä. Ratkaisussa **KKO 2017:39** on arvioitu, mikä merkitys oli määräaikaisten lisätyövoiman käytöllä taloudelliseen ja tuotannollisiin syihin perustuvan irtisanomisperusteen laillisuutta arvioitaessa.

Palvelussuhdeturvan kannalta molemmissa palvelussuhdelajeissa tulee sovellettavaksi liikkeenluovutusta koskeva sääntely, joka pohjautuu nykyisin neuvoston direktiiviin 2001/23/EY työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka yritys- tai liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä.

Monet KKO:n liikkeen luovutusta koskevat ratkaisut käsittelevät sitä, onko kysymyksessä ollut liikkeen luovutus. Tällaisia ovat ratkaisut **KKO 2018:64-66**, jotka liittyivät kunnallisen toimijan sote-palveluja koskeviin järjestelyihin. Näistä ratkaisussa **KKO 2018:66** katsottiin, että kunta oli liikkeen luovutuksensaaja ja vastuussa palvelutalossa työskennelleiden työntekijöiden irtisanomiskorvauksista. KHO:n julkaistussa oikeuskäytännössä on vähemmän liikkeen luovutusta koskevia ratkaisuja kuin KKO:n puolella.

Irtisanomiasian taustalla voi tosiseikkana olla tuomio rikosasiassa. Esimerkiksi ratkaisussa **KHO 2019:103** on ollut kysymys poliisin irtisanomisesta tämän syyllistyttyä vapaa-ajallaan törkeään rattijuopumukseen. Asiassa tuli sovellettavaksi valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentti, jonka mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Palkkauskysymyksissä esimerkkeinä siitä, miten samantyyppiset vaatimukset voivat esiintyä eri tuomioistuinlinjoilla, voi mainita varallaoloon perustuvan palkkausriidan. KKO on ratkaisussaan **KKO 2015:49** käsitellyt sitä, oliko kunnan palveluksessa sairaankuljettajina toimivien työntekijöiden varallaoloaika pidettävä työaikalaissa tarkoitettuna työaikana. Ratkaistavana oli myös yleisen tuomioistuimen toimivalta suhteessa työtuomioistuimeen. KHO:n ratkaisussa **KHO 2017:201** on ollut kysymys pelkästään hallintotuomioistuimen toimivallasta suhteessa työtuomioistuimen toimivaltaan. Asian käsittelyn aikana on vedottu edellä mainittuun KKO:n ratkaisuun. KHO viittasi perusteluissaan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 50 §:n 2 momentin mukaiseen valituskieltoon ja katsoi, että asian käsittely ei kuulunut hallintolainkäytössä ratkaistavaksi.

Käräjätuomareiden palkkausta koskevat riidat ovat tulleet kahdessa eri yhteydessä eri tuomioistuinlinjojen ratkaistavaksi. Ratkaisussa **KKO 2009:78** on ollut kysymys tasa-arvolakiin perustuvan syrjäntäolettaman syntymisestä, kun palkkausjärjestelmän uudistamisen yhteydessä käräjätuomareita oli siirretty kahteen eri palkkausluokkaan. Ratkaisussa **KHO 2013:193** puolestaan on ollut kysymys valitusasiasta, jossa oli arvioitavana, olivatko käräjäoikeuksien rakenneuudistuksen yhteydessä toteutetut virkasiirrot johtaneet palkkauksen osalta yhdenvertaisuusperiaatteen rikkomiseen.

### 3.4.6 Yksityisoikeudellinen lainsäädäntö

#### Yksityisoikeudellisen lainsäädännön soveltaminen hallintotuomioistuimissa

Yksityisoikeudellista lainsäädäntöä koskevat riita- ja hakemusasiat ratkaistaan pääsääntöisesti yleisissä tuomioistuimissa. KHO:ssa voi kuitenkin sivukysymyksenä tulla ratkaistavaksi monenlaisia yksityisoikeuden alaan kuuluvia kysymyksiä koskien esimerkiksi puhevallan käyttämistä tai viivästyskorkoa.

Veroasioissa merkitystä voi olla esimerkiksi yhtiöoikeudellisilla, perhe- ja perintöoikeudellisilla tai omistuksen siirtoa ja ulottuvuutta koskevalla sääntelyllä, vaikka tapahtuman luonnetta ja vaikutuksia voidaan arvioida verotuksen kannalta toisin kuin yksityisoikeudellisissa suhteissa. Hallintoriita-asioissa voi syntyä läheisempikin yhteys yksityisoikeudelliseen sääntelyyn.

Yksityisoikeudellinen lainsäädäntö voi tulla hallintotuomioistuimessa esiin myös erilaisissa muissa tilanteissa. Esimerkiksi KHO:n ratkaisussa **KHO 2016:30** oli kysymys rakennusvalvonnan asettaman veloitteen kohdistamisesta jakamattoman kuolinpesän osakkaille ja ratkaisussa **KHO 2016:22** puolestaan muutoksenhausta maistraatin päätökseen, jolla maistraatti oli vahvistanut perukirjan osakastiedot. Viimeksi mainitussa tapauksessa maistraatti oli katsonut, että testamentinsaajat eivät olleet kuolinpesän osakkaita, ja hallinto-oikeus oli valituksesta muuttanut maistraatin päätöstä niin, että kuolinpesän osakkaiksi vahvistettiin asiasta valittaneet testamentinsaajat. KHO totesi, että maistraatin

vahvistamisella ei ollut oikeudellisesti sitovasti ratkaistu pesän osakkuutta eikä maistraatin antama vahvistus sisältänyt sellaista hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin mukaista asiaratkaisua, johon voitiin hakea muutosta valittamalla hallintolainkäytön järjestyksessä. KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja jätti tutkimatta valituksen maistraatin antamasta perukirjan osakasluettelon vahvistuspäätöksestä.

Korkolaissa säädetään rahavelalle maksettavasta korosta. Lakia ei sovelleta muun ohella julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvaan velkasuhteeseen, ellei muualla laissa toisin säädetä. Korkolaki voi kuitenkin tulla sovellettavaksi esimerkiksi tiettyihin hallintosopimukseen perustuviin velvoitteisiin, jos näin on sopimuksessa sovittu (ks. esimerkiksi tarkastelujakson aikana muuna päätöksenä julkaistu **KHO 11.11.2015/3204**). Hallintolainkäytössä myös esimerkiksi oikeudenkäyntikuluille maksettava viivästyskorke määrätään yleensä maksettavaksi korkolain mukaan.

Jäljempänä on erikseen käsitelty sopimusoikeutta ja erityisesti vielä velan vanhentumista koskevaa lainsäädäntöä, jota koskevia ratkaisuja oli tarkastelujaksolla useita.

### **Oikeustoimilaki ja muu sopimusoikeus**

Sopimusoikeudelliset riita-asiat ovat keskeinen osa yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävistä asioista. Sopimusoikeudellinen sääntely jakautuu eri sopimustyyppeihin ja on edelleen varsin aukollista. Monet merkittävät oikeussäännöt, kuten sopimusten tulkintasäännöt, perustuvat KKO:n ennakkopäätöksiin ja vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön.

Sopimusoikeuden yleislakina voidaan edelleen pitää oikeustoimilakia (varallisuus oikeudellisistä oikeustoimista annettu laki), jossa säädetään muun muassa sopimusten ja muiden oikeustoimien tekemisestä, pätemättömyydestä ja sovittelusta. Oikeustoimilaki samoin kuin esimerkiksi kauppalaki, kuluttajansuojalaki ja maakaari on säädetty silmällä pitäen yksityisoikeudellisia sopimuksia. Sopimuksen tekemiseen ja voimassaoloon liittyviä kysymyksiä voi tulla hallintolainkäytössä esiin esimerkiksi julkista hankintaa koskevissa asioissa ja eräitä rekisteröintejä koskevissa asioissa. Muutkin yksityisoikeudelliset säännökset ja sopimusoikeudelliset periaatteet voivat tulla sovellettaviksi myös tietyissä luonteeltaan julkisoikeudellisissa suhteissa.

KHO ei ole tarkastelujakson aikana antamissaan ratkaisuissa viitannut nimenomaisesti oikeustoimilakiin. KHO:n oikeuskäytännössä on kuitenkin eri tavoin sivuttu sopimusoikeudellisia kysymyksiä.

KHO on esimerkiksi ratkaisussa **KHO 2016:113** ottanut kantaa ajoneuvon omistusoikeuteen liittyneeseen kysymykseen asiassa, joka koski ajoneuvoliikennerekisterissä olevaa merkintää ajoneuvon omistajasta. KHO:ssa ei kuitenkaan ollut kysymys omistusoikeuden



ratkaisemisesta, vaan siitä, oliko omistusoikeuden siirtymisestä esitetty rekisterimerkinnän tekemisen kannalta riittävä selvitys. Lisäksi ratkaisussa **KHO 2017:168** on otettu kantaa kunnan ympäristö- ja rakennuslautakunnan toimivaltaan velvoittaa vesihuoltolain nojalla kiinteistön omistajat tekemään yksityisoikeudellisen sopimuksen kiinteistön liittämiseksi vesiosuuskunnan vesijohtoon.

Tarkastelujakson ulkopuolelle sijoittuvassa ratkaisussa **KHO 2013:154** sivuttiin sopimusoidellista lainsäädäntöä toteamalla, että hallintolainkäytön järjestyksessä ei kunnallisvalituksen johdosta voitu ratkaista, oliko kaupungin ja yhtiön välille syntynyt sitova sopimus huoneiston osakkeiden myynnistä, eikä arvioida kysymystä kaupunginhallituksen tekemän osakkeiden myyntipäätöksen merkityksestä tässä velvoiteoikeudellisessa suhteessa. Hallintolainkäytön järjestyksessä voitiin tutkia kysymys siitä, rajoittiko päätös myydä huoneistot yhtiölle sen tekemän tarjouksen mukaisella hinnalla kaupunginhallitusta hallinto-oikeudellisesti siten, ettei se ollut voinut ilman yhtiön hyväksyntää kumota päätöstään. Hallinto-oikeus, jonka päätöksen KHO pääasian osalta kumosi, oli ottanut kantaa sopimuksen syntymiseen.

## **Vanhentumislaki**

Velan vanhentumisesta annetussa laissa säädetään vanhentumisajasta, sen alkamisajasta, vanhentumisen katkaisemisesta ja vanhentumisen oikeusvaikutuksista. Yleinen vanhentumisaika on kolme vuotta, ja se alkaa laissa tarkemmin säädetyin tavoin kulua, kun velkoja voisi vaatia maksua velalliselta. Esimerkiksi vahingonkorvauksen osalta vanhentumisaika alkaa kulua siitä, kun velkoja on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt tietää vahingosta ja siitä vastuussa olevasta. Vastaavasti edunpalautuksessa merkityksellinen on tietoisuus perusteettoman edun palautuksen perustana olevasta tapahtumasta ja edunsaajasta.

Vanhentumislaki on rahasaatavia ja muita velvoitteita koskeva yleislaki, mutta sen soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu valtaosa julkisoikeudellisista saatavista. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan kokonaan soveltamisalan ulkopuolella ovat verot, julkiset maksut ja muut julkisoikeudelliset saatavat, jotka peritään ilman tuomiota tai muuta ulosottoperustetta (1 kohta). Verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain mukaan suoraan ulosottokelpoisia ovat aina verot ja julkiset maksut viivästysseuraamuksineen sekä sellaiset muut julkisoikeudelliset tai niihin rinnastettavat saatavat, joista näin on säädetty. Tällaisia viittaus-säännöksiä on sadoissa laeissa. Vanhentumislain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät laajasti myös eläke- ja sosiaalietuudet (1 §:n 2 momentin 3 kohta). Vanhentumislaki on toissijainen, joten siitä voidaan poiketa erityissäännöksillä. Erityissäännöksiä on useita kymmeniä.

KKO:n ratkaisut **KKO 2016:28** ja **KKO 2017:84** koskevat vanhentumisajan alkamisajan kohtaa EU-oikeuteen perustuvassa vahingonkorvauksessa. Myös ratkaisut **KKO 2016:98** ja **KKO 2017:3** ovat koskeneet vanhentumisajan alkamisen perustana olevaa vahingon

havaittavuutta. Ratkaisut **KKO 2015:28** ja **KKO 2015:29** ja **KKO 2016:50** ovat puolestaan koskeneet vanhentumisen katkaisutoimia. Ratkaisuissa **KKO 2016:11** ja **KKO 2016:19** on ollut kysymys erityissäännöksen eli kilpailunrajoituksista annetun lain 18 a §:n ja työsopimuslain 13 luvun 9 §:n soveltamisesta, joiden tulkinnassa on kuitenkin hyödynnetty yleisen vanhentumislain säännöksiä.

KHO:ssa ratkaistuissa asioissa on tyypillisesti ollut kysymys siitä, tuleeko vanhentumislaki sovellettavaksi erilaisiin julkisyhteisöjen välisiin tai muutoin luonteeltaan julkisoikeudellisiin pidettäviin oikeussuhteisiin liittyviin saataviin. Tällainen kysymys on tullut tarkastelujaksolla esiin esimerkiksi ratkaisussa **KHO 2018:19** koulutustoiminnan järjestäjän saaman valtionosuuden takaisinperinnästä, ratkaisussa **KHO 2017:126** kunnalliselle viranhaltijalle aiheettomasti maksetun palkan takaisinperinnästä, ratkaisussa **KHO 2017:113** peruskoululakiin perustuneesta koulutapaturmaa koskevasta korvausvaatimuksesta ja ratkaisussa **KHO 2017:30** perusteettoman edun palautuksesta, jonka taustalla olivat kahden julkisyhteisön välillä toteutetun oppilaitoksen uudelleenjärjestelyn myötä aiheettomasti maksetut eläkemenoperusteiset maksut. Lisäksi lyhyenä ratkaisuselosteena julkaistussa ratkaisussa **KHO 29.1.2019/252** oli kysymys vanhentumislain soveltumisesta tilanteeseen, jossa sijaishuollossa olleiden lasten isovanhempi vaati kuntaa maksamaan korvausta eräistä lasten asiakassuunnitelmaan perustuneista toimenpiteistään.

### 3.4.7 Julkisoikeudellinen lainsäädäntö

Hallintotuomioistuinten toimivaltaan kuuluvat erilaiset julkisen vallan käyttämisestä ja muuta viranomaisten päätöksentekoa koskevat asiat sekä eräät muut julkisoikeudellisia oikeussuhteita koskevat asiat. Hallintotuomioistuimissa käsitellään muun ohella verotusta, kaavoitusta ja rakentamista, ympäristöä, taloudellista toimintaa (esim. kilpailu ja julkiset hankinnat), lastensuojelua, muuta sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä kunnallishallintoa koskevia asioita. Tietyissä tilanteissa julkisoikeudellisen lainsäädännön alaan kuuluva kysymys voi tulla esiin myös yleisessä tuomioistuimessa. Tarkastelujaksolla tällaisia tilanteita oli KKO:n ratkaisukäytännössä esillä esimerkiksi verotusta ja ympäristönsuojelua koskevissa rikosasioissa, virkarikosasioissa sekä kaavoitukseen liittyvissä kiinteistöriidoissa. Näistä ympäristönsuojelua koskevia asioita on jo tarkasteltu edellä jaksossa 3.3.5.

#### Verotus

KKO:ssa sovelletaan samoja verotusta koskevia aineellisia säännöksiä kuin KHO:ssa käsiteltävissä veroasioissa. Tällaisia soveltamistilanteita on erityisesti verorikosasioissa ja niihin liittyvissä vahingonkorvausasioissa. Esimerkiksi ratkaisussa **KKO 2017:75** oli kysymys veropetoksella vältetyn veron määrän arvioimisesta. Ratkaisussa **KKO 2017:98** kysymys oli sen arvioimisesta, oliko vieraaseen valtioon rekisteröidylle yhtiölle syntynyt

Suomeen verovelvollisuuden perustava kiinteä toimipaikka ja ratkaisussa **KKO 2018:20** kysymys oli yhtiöiden samastamisesta arvonlisäverotukseen liittyen.

Verotuskysymykset voivat tulla KKO:ssa ratkaistaviksi myös muissa yhteyksissä esimerkiksi sen vuoksi, että jonkin suorituksen verotuksellisella kohtelulla on merkitystä vahingonkorvauksen määrää laskettaessa. Esimerkiksi ratkaisussa **KKO 2019:57** oli kysymys arvonlisäverosta vahingonkorvausasiassa. Ratkaisun perusteluissa viitattiin ratkaisuun **KHO 2018:26**, jossa oli otettu kantaa vastaavaan kysymykseen arvonlisäverotuksen kannalta. Omaisuuden tai oikeustoimen verotuksellinen kohtelu saattaa myös muulla tavoin olla keskeinen ratkaistavana olevan kysymyksen kannalta. Esimerkiksi ratkaisussa **KKO 2016:67** kysymys oli piilevän verovelan merkityksestä omaisuuden arvoa avioero-osituksessa määritettäessä.

### Maankäyttöä koskevat asiat

KKO:ssa käsitellään asioita, joilla on liittymäkohtia maankäyttöä koskevaan sääntelyyn. Kaavoitusta koskevat kysymykset voivat tulla KKO:ssa arvioitaviksi ennen muuta kiinteistöriidoissa ja maaoikeusasioissa.

Tarkastelujakson kiinteistöriidoista voidaan mainita ratkaisu **KKO 2015:72**, jossa oli kysymys vallintavirheestä, kun osa kiinteistöstä oli kaavarungossa vahvistettu uimaranta- ja venevalkama-alueeksi. Maaoikeusasioista voidaan mainita ratkaisut **KKO 2015:8** ja **KKO 2017:53**, joissa oli kysymys asemakaavan ja yleiskaavan merkityksestä vesijätön lunastamisen edellytyksiä arvioitaessa, ratkaisu **KKO 2016:7** kaupungin lunastusoikeudesta asemakaava huomioon ottaen ja ratkaisu **KKO 2018:42** moottorikelkkareittiin liittyvästä reittitoimituksesta. Viimeksi mainittu asia oli ollut vireillä kummallakin tuomioistuinlinjalla ja KKO viittasi perusteluissaan myös KHO:n käytäntöön.

### Yleishallinto-oikeudellisen lainsäädännön soveltaminen

KKO:ssa ratkaistavissa virkarikosasioissa on usein arvioitavana kysymys siitä, onko virkamies laiminlyönyt noudattaen yleistä hallinto-oikeudellista lainsäädäntöä. Esimerkiksi ratkaisuissa **KKO 2016:39** ja **KKO 2017:92** on arvioitu sitä, oliko virkamies hallintolain säännösten vastaisesti esteellisenä osallistunut asioiden käsittelyyn ja päätöksentekoon. Ratkaisussa **KKO 2017:67** on arvioitu muun ohella sitä, oliko syyttävä toiminut valtion virkamieslaisissa säädettyjen virkamiehen yleisten velvollisuuksien vastaisesti, kun hän oli vapaa-ajallaan keskustellut vireillä olevasta pahoinpitelyasiasta syytetyn kanssa. Ratkaisussa **KKO 2019:53** puolestaan arvioitiin, oliko virkamies ollut kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaan velvollinen tekemään sivutoimi-ilmoituksen.

### 3.4.8 Prosessisäännökset

Lukumääräisesti suurena ryhmänä työryhmän kartoittamasta oikeuskäytännöstä nousivat esille asiat, joissa sama tai samankaltainen prosessisäännös voi tulla sovellettavaksi ja tulkittavaksi molemmilla linjoilla. Tässä ryhmässä on ajateltavissa tilanteita, joissa KKO:ssa ja KHO:ssa voi syntyä saman säännöksen tulkinnasta kaksi erilaista käytäntöä. Tarkasteluissa ratkaisuissa tällaisia lakeja olivat oikeudenkäymiskaari ja hallintolainkäyttölaki sekä sen tilalle vuonna 2020 voimaan tullut hallintoprosessilaki, oikeusapulaki, laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa sekä laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta.

Lisäksi useassa ratkaisussa kysymys oli asiasta, joka liittyi Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai unionin oikeuden soveltamiseen ja tulkintaan. Eräitä keskeisiä prosessuaalisia periaatteita ja niitä koskevaa KKO:n ja KHO:n ratkaisukäytäntöä on käsitelty edellä perus- ja ihmisoikeuksia koskevassa jaksossa 3.4.2.

Prosessuaalisten periaatteiden ja prosessisäännösten soveltamisen osalta erityisenä tapausyyppinä voidaan mainita rangaistusluontoiset hallinnolliset seuraamukset, joiden käsittelyä koskevat pitkälti samantapaiset menettelylliset vaatimukset kuin rikosprosessissa. Rangaistusluontoisten hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisten sanktioiden välistä suhdetta on jaksossa 3.4.2 tarkasteltu erityisesti *ne bis in idem* -kiellon kannalta, mutta työryhmän toimeksiannon kannalta mielenkiintoisia yhtymäkohtia voi näissä asioissa liittyä myös muihin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeviin menettelyllisiin takeisiin. Pääosa hallinnollisista seuraamuksista käsitellään hallintotuomioistuimissa, mutta merenkulun ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua öljypäästömaksua koskevat asiat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa. Hallinnollisiin seuraamuksiin liittyviä menettelyllisiä vaatimuksia joudutaan siten arvioimaan kummallakin tuomioistuinlinjalla.

Molempien ylimpien tuomioistuinten ratkaisuissa oli tarkastelujaksolla useita sellaisia ratkaisuja oikeusavusta ja asiamiehestä sekä tuomarin esteellisyydestä, jota koskeva kysymys olisi voinut tulla kummallakin linjalla arvioitavaksi. Lisäksi KKO:ssa oli huomionarvoisia ratkaisuja esimerkiksi laillisesta esteestä, anonyymistä todistelusta ja sähköisestä asioinnista ja KHO:ssa oikeudesta suulliseen käsittelyyn, asiakirjajulkisuudesta ja salassapitomääräyksistä.

Ratkaisussa **KKO 2015:36** ja **KKO 2018:9** oli kysymys oikeusavun myöntämisen ja avustajan määräämisen edellytyksistä lainvoiman saaneen tuomion purkamista koskevissa asioissa, kun otettiin huomioon oikeudenkäymiskaaren 15 luvun sääntely, jonka mukaan hakijan on käytettävä tällaisissa asioissa asiamiestä. Vastaava asiamiehen käyttämistä purkuasioissa edellyttävä sääntely on hallintoprosessilain 118 §:ssä. Oikeusapulain sääntelyä arvioitiin monessa muussakin ratkaisussa. Vahvennetun jaoston ratkaisussa **KKO 2015:38** kysymys oli avustajan palkkion maksamisen edellytyksistä, ja siinä KKO muun muassa ratkaisuun **KHO 2014:177** viitaten tulkitsi edellytyksiä toisin kuin yleisten tuomioistuinten

oikeuskäytännössä oli aikaisemmin tehty. Ratkaisuissa **KKO 2016:4** ja **KHO 2018:79** on ollut kysymys tulkkauskuluista, ratkaisussa **KHO 2018:140** oikeusavun lisäomavastuusta, ratkaisussa **KHO 2017:188** alaikäiselle myönnetyn oikeusavun lakkauttamisesta sekä ratkaisussa **KHO 2016:27** oikeusavun myöntämisen edellytyksistä muussa kuin tuomioistuinasiassa.

Tuomarin esteellisyttä arvioidaan kummallakin linjalla samojen oikeudenkäymiskaaren 13 luvun säännösten nojalla. Tarkastelujaksolla esteellisyyskysymykset olivat esillä KKO:n ratkaisuissa **KKO 2015:39** ja **KKO 2015:73** sekä KHO:n ratkaisuissa **KHO 2018:116** ja **KHO 2018:117**, jotka kaikki koskivat esittelijän esteellisyyden arviointia. Esittelijän väitetystä esteellisyydestä oli kysymys myös ratkaisussa **KKO 2019:80**, jossa ratkaistavana oli se, oliko KKO:n esittelijä ollut esteellinen esittelemään markkinaoikeuden ratkaisua koskevan asian, koska hänellä oli tuomarinvirka markkinaoikeudessa. Vastaava esteellisyysväite olisi voinut tulla ratkaistavaksi myös KHO:ssa. Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun säännöksissä tarkoitettua esteellisyttä on arvioitu myös ratkaisuissa **KKO 2016:72** (esteellisysharkinta kiinteistötoimituksessa), **KKO 2016:90** (esteellisysharkinta käräjätuomarin virkarikosasian yhteydessä), **KKO 2017:70** (lautamiehen väitetty esteellisyys) ja **KKO 2017:97** (väitetty oikeusaste-esteellisyys pakkokeinoasiassa).

Myös laillisen esteen olemassaoloa arvioidaan kummallakin linjalla samojen tulkintaperiaatteiden pohjalta. Aikaisemman hallintolainkäyttölain 78 §:ssä oli viittaussäännös oikeudenkäymiskaaren 12 luvun sääntelyyn. Hallintoprosessilaissa (53 §) on erillinen laillista estettä koskeva säännös, mutta lain esitöissä (HE 29/2018 vp s. 118-119) on viitattu KKO:n käytäntöön ja perusteluista ilmenee, että säännöksen on tarkoitus vastata aikaisempaa käytäntöä. Laillisen esteen arvioinnista on ollut kysymys esimerkiksi ratkaisuissa **KKO 2015:55** ja **KKO 2016:84**.

Myös todisteluun liittyy sellaisia kysymyksiä, jotka voivat tulla kummallakin linjalla arvioitaviksi. Tällaisista voidaan mainita ratkaisu **KKO 2015:86** turvapaikanhakumenettelyssä väitetyn tapahtuneesta perättömästä lausumasta viranomaismenettelyssä ja kielianalyysistä todisteena, ratkaisu **KHO 2018:93** poliisilaitoksen oikeudesta saada sairaalalta todistamiskiellon piiriin kuuluva tieto potilaan henkilöllisyydestä epäiltyyn huumausainerikokseen liittyen sekä ratkaisu **KKO 2016:88** anonyymistä todistelusta. Anonyymiin todisteluun liittyvät kysymykset voivat tulla myös KHO:ssa ratkaistaviksi. Hallintoprosessilaissa (69 §:n 5 momentti) on säädetty anonyymien todistajan kieltäytymisoikeudesta hallintoprosessissa. Lain esitöissä (HE 29/2018 vp s. 137) on todettu, että anonyymien todistajan kannalta on tärkeää, ettei hallintoprosessia voida käyttää hänen henkilöllisyytensä selvittämiseen.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain prosessisäännökset voivat tulla kummallakin linjalla sovellettaviksi. Tällaisesta tilanteesta voidaan mainita ratkaisu **KKO 2017:89** sähköisesti saapuneen valituksen tutkimisen edellytyksistä. Siinä katsottiin,

että määräajassa mutta väärään kärjäoikeuteen toimitettua valitusta ei tullut jättää tutkimatta, koska sähköisen viestin vastaanottaneen kärjäoikeuden olisi tullut omaaloitteisesti siirtää viesti heti toimivaltaiselle tuomioistuimelle. KHO:n oikeuskäytännössä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain sääntely on ollut esillä vuosikirjaratkaisussa **KHO 2018:152** sekä lyhyissä ratkaisuselosteissa **10.3.2016/780** ja **6.10.2015/2866**.

Tarkastelujaksolla kummankin lainkäyttölinjan toiminnan kannalta huomionarvoisia prosessisäännösten tulkintatilanteita oli myös ratkaisussa **KHO 2018:156** (lapsen oikeus suulliseen käsittelyyn lastensuojeluasiassa) ja ratkaisussa **KKO 2018:8** (työntekijäliiton asiavaltuutta koskeva arviointi). Lisäksi KHO:n käytännössä oli esillä useita asiakirjajulkisuuteen ja salassapitomääräyksiin liittyviä tulkintatilanteita. Näitä ratkaisuja on kuvattu edellä jaksossa 3.3.9. Niiden lisäksi voidaan mainita ratkaisut **KHO 2018:154** henkilölle tuomittujen rangaistusten asiakirjajulkisuudesta ja **KHO 2017:157** viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittujen asiakirjojen käyttämisestä rikosprosessissa.

## 4 Kokoavia havaintoja ja arvioita

### 4.1 Toimivaltaan liittyvät kysymykset

Toimivallan jako yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten välillä on merkityksellinen useasta näkökulmasta. Asianosaisten kannalta ensiarvoista on jakoperusteiden selvyys: erehtyminen tuomioistuinlinjan valinnassa johtaa asian tutkimatta jättämiseen ja aiheuttaa turhia kustannuksia ja ajanhukkaa. Tuomioistuinten asiallinen toimivaltaisuus on viran puolesta tutkittava ehdoton prosessin edellytys, eivätkä asianosaiset siten voi sopimuksillaan tai omilla prosessitoimillaan määrittää sitä, voidaanko asia ratkaista yleisessä tuomioistuimessa vai hallintotuomioistuimessa.

Tuomioistuimen määräytymisellä on suora yhteys myös noudatettavaan prosessimenetelyyn. Prosessilajit ovat muotoutuneet soveltumaan tietynkaltaisten asioiden käsittelyyn. Eri tuomioistuimilla on osaamista ja asiantuntemusta omien alojensa aineellisoikeudellisesta lainsäädännöstä, oikeuskäytännöstä ja usein laajemminkin kyseisestä toimintaympäristöstä.

Toimivallan selkeä jako on omiaan tukemaan lainkäytön yhtenäisyyttä, koska se vähentää vaaraa siitä, että ylimmät tuomioistuimet antaisivat keskenään ristiriitaisia ennakkoratkaisuja joko tuomioistuinten välisestä toimivallasta taikka ratkaistavasta aineellisoikeudellisesta tulkintakysymyksestä. On kuitenkin syytä korostaa sitä, että käytännössä merkityksellisintä on tieto siitä, kummalla linjalla asian käsittely voidaan aloittaa, eikä niinkään kysymys KKO:n ja KHO:n välisestä työnjaosta. Samankaltaisia toimivaltaa koskevia kysymyksiä on myös suhteessa erityistuomioistuihin.

Oikeuskäytäntöä koskevan työryhmän selvityksen mukaan kymmeneen vuoteen ulotetulla tarkastelujaksolla toimivaltakysymys tuomioistuinlinjojen kesken on ollut nimenomaisesti esillä noin 20 ratkaisussa. KKO:ssa toimivaltaa koskevien ratkaisujen määrä on viime vuosikymmenen aikana selvästi lisääntynyt aikaisemmasta tasosta. Kaikkiaan selvitys ei kuitenkaan viittaa siihen, että toimivallanjako olisi käytännössä kovinkaan usein ongelmallinen. Toisaalta on otettava huomioon, että tuomioistuinten sisäisessä

työskentelyssä mahdollisesti tulkinnanvaraisina pidetyt toimivaltakysymykset eivät tule tämänkaltaisessa selvitystyössä kattavasti esiin. Osa epäselvyyksistä voi jäädä piiloon, sillä tuomioistuin ei yleensä perustele, miksi se katsoo olevansa asiassa toimivaltainen, jolle toimivallan puuttumisesta ole tehty väitettä. Muutenkin on ilmeistä, että työryhmän tarkastelujaksolta löydettävissä olevat esimerkit eivät anna kattavaa käsitystä kaikista mahdollisista tilanteista, joissa toimivaltakysymys voi olla epäselvä.

Yhtenä toimivallan kannalta epäselvänä tilanteena on pidetty eräitä julkisyhteisöön kohdistuvia vahingonkorvausvaatimuksia. Toimivallanjakoa vahingonkorvauslakiin perustuvan ja muun sopimuksen ulkopuolisen korvausvastuun osalta on käsitelty jaksossa 3.2.2. Myös oikeuskäytännön mukaan pääsääntönä on, että julkisyhteisön toimintaan perustuvat korvausvaatimukset käsitellään yleisessä tuomioistuimessa siitä riippumatta, perustuuko vastuu viranomaisen huolimattomuuteen vai esimerkiksi EU-oikeuden vastaiseen sääntelyyn. Kymmenvuotisella tarkastelujaksolla KKO:ssa kysymys toimivallasta käsitellä sopimukseen liittymätöntä korvausvastuuta on asianosaisten kesken riitautettu vain EU-oikeuden vastaista menettelyä koskevissa tapauksissa **KKO 2013:58** ja **KKO 2017:84**, joissa KKO katsoi toimivallan kuuluvan yleiselle tuomioistuimelle vastoin valtion vaatimusta, jonka mukaan asia tuli käsitellä hallintotuomioistuimessa. Kyseisiä ratkaisuja edeltäneessä ratkaisussa **KHO 2012:104** on katsottu, että unionin oikeuden rikkomiseen perustuva vahingonkorvausasia on mahdollista tutkia myös hallintoriita-asiana.

Valtioon unionin oikeuden rikkomisen perusteella kohdistettujen korvausvaatimusten toimivaltaongelmien ei voida katsoa selkiintyneen 1.1.2015 voimaan tulleen valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain myötä. Oikeuskäytännön perusteella tällainen vaatimus voidaan tutkia kummalla tahansa tuomioistuinlinjalla. Tätä toimivallan mahdollista päällekkäisyyttä ei sinänsä voida pitää erityisen ongelmallisena. Asetelma muodostuu kuitenkin asianosaisten oikeussuojan kannalta ongelmalliseksi, jos korvausvastuun edellytyksiä tai sisältöä taikka esimerkiksi korvaussaatavan vanhentumista arvioidaan eri tuomioistuinlinjoilla eri tavoin.

Sekä yleisessä tuomioistuimessa että hallintotuomioistuimessa on tutkittu korvausvaatimuksia, jotka perustuvat siihen, että kunta ei ole tarjonnut julkisia palveluja sille laissa säädettyjen velvollisuuksien mukaisesti. Myös koulutapaturmasta aiheutuneiden hoitokustannusten korvaamista koskeva vaatimus voidaan ratkaista hallinto-oikeudessa, kuten tapauksessa **KHO 2017:113** on tehty. Tämänkaltaisissa tilanteissa tuomioistuinlinjojen toimivalta näyttäisi olevan osaksi päällekkäinen, sillä hallintoriita-asioina käsitellyissä tapauksissakin vahinkoa kärsinyt olisi voinut vaihtoehtoisesti panna vireille vahingonkorvauskanteen yleisessä tuomioistuimessa, jos olisi katsonut vahingon aiheutuneen vahingonkorvauslaissa tarkoitettulla tavalla kunnan virheestä tai laiminlyönnistä. Jos korvausvaatimus esitetään hallintoriita-asiana, korvausvastuun edellytykset ja korvaussuojan laajuus



määräytyvät toisin kuin vahingonkorvauslakiin perustuvaa korvauskannetta yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäessä.

Epätietoisuutta näyttää aiheutuneen siitä, milloin julkisyhteisön tekemiin sopimukseen liittyvät vaatimukset tulee käsitellä yleisessä tuomioistuimessa ja milloin taas hallinto-oikeudessa hallintoriita-asiana. KKO:ssa toimivaltakysymys on tässä asiayhteydessä nimenomaisesti nostettu esille ratkaisussa **KKO 2008:36** (sopimus opetuksen järjestämisestä), **KKO 2013:19** (ostopalvelusopimus) **KKO 2016:8** (maankäyttösopimus) ja **KKO 2019:1** (sopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä). KHO:n ratkaisukäytännöstä on selvityksessä käsitelty ratkaisuja **KHO 2016:52** (maankäyttösopimus) ja **KHO 22.5.2018/2399** (lyhyt ratkaisuseloste; sopimus talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisestä).

Hallintolainkäytön puolella ratkaistavien hallintoriita-asoiden keskeisenä elementtinä on oikeussuhteen julkisoikeudellinen luonne ja yhteys julkisen vallan käyttöön. Rajanveto sen suhteen, onko sopimus luonteeltaan hallintosopimus vai yksityisoikeudellinen sopimus, ei ole kaikissa tapauksissa selvä. Nähtävissä on järjestelyjä, joissa rakenteellisesti muodostuu usean eri tahon välille sopimussuhteita, joita on vaikea mieltää selkeästi yksityisoikeudellisiksi tai julkisoikeudellisiksi. Jako voi vaikuttaa myös sovellettaviin aineellisoikeudellisiin säännöksiin eikä vain siihen, missä tuomioistuimessa riitaisuudet käsitellään.

Joissain tapauksissa laissa on säädetty tai ainakin lain esitöissä ilmaistu, että tietynlaista sopimusta on pidettävä hallintosopimuksena tai että sopimusta koskevat riidat ratkaistaan hallinto-oikeudessa. Tällainen säännös ei kuitenkaan tyhjentävästi ratkaise toimivallan jakautumista tuomioistuinlinjojen välillä (esim. **KKO 2019:1**). Kuten jaksossa 3.2.3 tarkastellusta oikeuskäytännöstä ilmenee, toimivallan jako ei vakiintuneen 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.

Näistä lähtökohdista saattaa seurata, että osa vaatimuksista, kuten hallintosopimuksen sisällön määrittäminen, ratkaistaan hallintoriitana ja esimerkiksi sopimuksen irtisanomiseen liittyvät korvausvaatimukset yleisessä tuomioistuimessa (ks. jakso 3.2.4). Toimivallan hajaantuminen eri tuomioistuinlinjoille voi tällaisissa tilanteissa olla ongelmallista, koska se johtaa kahteen eri oikeudenkäyntiin toisiinsa läheisesti liittyvissä asioissa.

Tämänkaltainen vaatimusten tai muutoksenhaun hajaantuminen eri tuomioistuinlinjoilla käsiteltäviksi voi perustua myös suoraan lain säännöksiin. Esimerkiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain mukaisista vaatimuksista hyvitysvaatimus tutkitaan ensi asteessa markkinaoikeudessa (154 §), jonka ratkaisusta voidaan valittaa KHO:een, kun taas hyvitystä täydentävä vahingonkorvauskanne (169 §) tutkitaan yleisessä

tuomioistuimessa, jolloin muutoksenhaku ohjautuu viime kädessä KKO:een. Tuore esimerkki on ehdotettu lainsäädäntö kuluttajansuoja-asioissa määrättävästä seuraamusmaksusta. Ehdotettu sääntely johtaisi siihen, että sekä lainvastaisen menettelyn kieltämistä koskeva asia että seuraamusmaksuasia käsitellään markkinaoikeudessa, mutta kieltö markkinaoikeudellisena asiana ja seuraamusmaksu hallintolainkäytön järjestyksessä (ks. jakso 3.3.8). Muutoksenhaku kieltovaatimusta koskevasta ratkaisusta ohjautuu KKO:een ja seuraamusmaksuvaatimusta koskevasta ratkaisusta KHO:een.

Oikeustapaukset osoittavat, että rajanveto yhtäältä hallintotuomioistuimessa ja toisaalta yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäviin asioihin ei ole kaikilta osin selvä ja tarkkarajainen tai että kriteerit eivät ole olleet asianosaisten tiedossa. Selvitys ei kuitenkaan ole tuonut esille sitä, että KKO:lla ja KHO:lla olisi ollut keskenään ristiriitaisia linjauksia toimivallasta, vaikka perusteluissa onkin havaittavissa joitain eroja. Sellaisia tilanteita ei ole syntynyt, jossa ylimmät tuomioistuimet olisivat päätyneet ristiriitaiseen ratkaisuun siten, ettei kumpikaan tuomioistuinlinja olisi toimivaltainen (negatiivinen toimivaltaristiriita). Ratkaisun **KKO 2019:1** kohteena olleessa tapauksessa sekä hallinto-oikeus että hovioikeus olivat kyläkin jättäneet esitetyn korvausvaatimuksen tutkimatta toimivaltaansa kuulumattomana. KKO kuitenkin katsoi asian kuuluvan yleisen tuomioistuimen toimivaltaan ja palautti sen hovioikeuteen uudelleen käsiteltäväksi. Päällekkäistä toimivaltaa osoittavia ratkaisuja on tarkastelujaksolla ollut kysymys toimivallasta käsitellä EU-oikeuden rikkomiseen perustuvia vahingonkorvausvaatimuksia sekä mahdollisuus vaatia korvausta julkisten palvelujen antamatta jättämisestä aiheutuneista kustannuksista kummalla tahansa tuomioistuinlinjalla.

Oikeuskäytännön tarkastelun perusteella näyttää siltä, että viime kädessä KKO:n ja KHO:n ratkaisuilla on pystytty ratkaisemaan epäselvyydet toimivallassa ja siten välttämään sekä negatiiviset toimivaltaristiriidat että pääosin myös positiiviset toimivaltaristiriidat. Etenkin asiaansa tuomioistuinkäsittelyyn saattavan asianosaisen näkökulmasta on kuitenkin ongelmallista se, että rajanveto muodostuu tietyissä tapauksissa hyvin hienojakoiseksi ja voi perustua paitsi esitettyyn vaatimukseen myös siihen, mihin seikkoihin vaatimuksen tueksi on vedottu. Ongelmallisina voidaan erityisesti pitää tilanteita, joissa julkisyhteisöön kohdistettu korvausvaatimus voidaan tutkia kummalla tahansa tuomioistuinlinjalla, mutta valitusta oikeussuojatiestä riippuu, mitä korvauksia vahinkoa kärsineelle voidaan tuomita.

Voidaan olettaa, että julkisten palvelujen yksityistäminen, palvelujen tarjonnan lisääntyvä monimuotoisuus ja hallintorakenteiden uudelleenjärjestelyt tuottavat uusia tulkintaongelmia. Samoin ongelmia tai ainakin päällekkäistä työtä ja kustannuksia voi vastaisuudessa aiheutua enenevässä määrin siitä, että samojen osapuolten erisisältöisiä mutta toisiinsa läheisesti liittyviä vaatimuksia käsitellään eri tuomioistuinlinjoilla.

Toimivaltakysymyksiä voidaan pyrkiä selkiyttämään oikeuskäytännön kautta. Toimivallan jakautumista koskevia ongelmallisia tapauksia ratkaistaessa tulisi ratkaisuun vaikuttavia

seikkoja kyetä punnitsemaan samanaikaisesti kummankin tuomioistuinlinjan näkökulmasta. Siksi eri tavoin toteutettavissa oleva ylimpien tuomioistuinten yhteistyö näissä kysymyksissä olisi erityisen hyödyllistä ja edistäisi oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta ja oikeusvarmuutta.

Luontevaa on harkita myös lainsäädäntöä, jolla voitaisiin ennalta poistaa toimivallan jakautumiseen liittyvää epäselvyyttä tai epätarkoituksenmukaisuutta. Jaksossa 5.6 tarkastellaan lainsäädännöllisinä keinoina paitsi yksittäisiä toimivaltasäännöksiä myös yleisempää sääntelyä, joka mahdollistaisi toisiinsa liittyvien asioiden käsittelyn yhden tuomioistuinlinjan puitteissa.

## 4.2 Samaa asiakokonaisuutta koskevat oikeudenkäynnit

### Tarkastelun lähtökohtia

Samat tosiseikat ja oikeussuhteet voivat olla esillä useassa rinnakkain tai perättäin käytävässä oikeudenkäynnissä. Toisiinsa liittyviä asioita voidaan käsitellä erilaisten kanteiden, hakemusten tai valitusten perusteella myös niin, että osa asioista ratkaistaan yleisessä tuomioistuimessa ja osa hallintotuomioistuimessa. Yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten toimivallan jaosta seuraa, etteivät niissä tutkittavat asiat yleensä voi koskea täsmälleen samansisältöisiä vaatimuksia.

Tuomioistuinten keskenään erilaiset arviot ja lopputulokset voivat herättää epäilyn oikeuskäytännön yhtenäisyydestä. Korkeimpien oikeuksien yhdistymistä käsitelleen työryhmän mietinnössä (8.4) tästä on mainittu esimerkkinä ratkaisut, joissa KKO ja KHO olivat päätyneet eri lopputuloksiin arvioidessaan tavaramerkin samankaltaisuutta suhteessa toisen elinkeinoharjoittajan laajalti tunnettuun tavaramerkkiin.

Erilaiset arviot – tapahtuivatpa ne saman tuomioistuinlinjan sisällä tai yleisen tuomioistuimen ja hallintotuomioistuimen välillä – voivat johtua monista syistä, kuten jutussa esitetystä näytöstä, näyttötaakan jakautumisesta tai siitä, mihin oikeustosisseikkoihin asianosaiset ovat vedonneet. On myös väistämätöntä, että eri ratkaisijat voivat yksittäistapauksissa päätyä erilaisiin arvioihin, kun sovelletaan yleispiirteisiä ja harkinnanvaraisia käsitteitä sisältäviä säännöksiä.

Erot eri aikoina annettujen ratkaisujen välillä voivat tietysti johtua myös lainsäädännössä tapahtuneista muutoksista taikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai Euroopan unionin tuomioistuimen uudesta tai täsmentyneestä oikeuskäytännöstä. Tällaisista syistä johtuvat erot samaakaan asiakokonaisuutta koskevien ratkaisujen välillä eivät ole ongelmallisia oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta.

Riita- ja rikosprosessissa vakiintuneet oikeusvoimaa (res judicata) koskevat periaatteet asettavat eräitä rajoituksia lainvoimaisesti ratkaistun asian uudelleen käsittelylle samojen osapuolten kesken. Oikeusvoima estää saman asian uudelleen käsittelyn (negatiivinen oikeusvoima), josta tunnetuin esimerkki on kahteen kertaan syyttämisen ja tuomitsemisen kieltö (ne bis in idem). Riita-asian oikeudenkäynnissä ei voida myöskään uudestaan riitauttaa aikaisemmassa riita-asiassa lainvoimaisella tuomiolla ratkaistua oikeussuhdetta, vaan aikaisempi tuomio on otettava käsittelyn perustaksi (positiivinen oikeusvoima). Tällöinkin sitovuus uudessa oikeudenkäynnissä koskee vain aikaisemman lainvoimaisen tuomion lopputulosta, ei kannanottoja yksittäisistä tosiseikoista tai muutoinkaan tuomion perusteita. Hakemusasioissa oikeusvoimalla ei ole vastaavaa merkitystä, kuten ei yleensä myöskään riita-asiassa annetulla tuomiolla rikosasiaan eikä päinvastoin.

Myös hallintotuomioistuimen päätöksiin liittyy lähtökohtainen oikeusvoimavaikutus, eikä tuomioistuimen päätöksellä lainvoimaisesti ratkaistua asiaa voida panna vireille tai käsitellä uudelleen tuomioistuimessa tai hallintomenettelyssä ilman erityistä oikeusperustetta. Hallintolainkäytön erityispiirteiden vuoksi oikeusvoimavaikutus ei kuitenkaan ole ehdoton. Esimerkiksi tilanteessa, jossa hallintotuomioistuin on pysyttänyt voimassa yksityisen asianosaisen kannalta rajoittavan tai muutoin kielteisen hallintopäätöksen, tuomioistuimen päätös on sinänsä pysyvä eikä kyseistä päätöstä voida avata uuteen käsittelyyn muutoin kuin ylimääräisen muutoksenhaun keinoin, mutta sama tai samanlainen asia voidaan yleensä panna yksityisen aloitteesta hallintomenettelyssä uudestaan vireille. Rakenuslupaa voidaan esimerkiksi hakea uudelleen, vaikka lupapäätös olisi tuomioistuimen lainvoimaisella päätöksellä kumottu. Hallintotuomioistuimen päätöksen muu sitovuus myöhemmässä hallintoviranomaisen tai hallintotuomioistuimen päätöksenteossa on niin ikään riippuvainen muun ohella asian laadusta ja olosuhteista. KHO:n viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä voidaan tältä osin mainita ratkaisut **KHO 2020:37**, jossa todettiin tavoin asianosaisen kannalta kielteinen kansainvälistä suojelua koskeva hallinto-oikeuden päätös ei saavuttanut sellaista oikeusvoimaa, joka yksinään olisi estänyt asian harkitsemisen uudelleen, sekä **KHO 2019:9**, jonka mukaan hallinto-oikeuden oli tullut jättää tutkimatta kunnan hallintoriitana vireille panema vaatimus, joka koski hallinto-oikeudessa jo ratkaistua kysymystä toisen kunnan velvoittamisesta korvaamaan huostaan otetun lapsen sijaishuollon kustannukset.

Perinteisesti on katsottu, että lainvoimainen tuomioistuimen ratkaisu ei saa sitovuutta suhteessa toisessa lainkäyttölinjassa käsiteltävään asiaan. Tämä sääntö ei enää ole poikkeukseton. Edellä mainitun ne bis in idem -kiellon osalta ei nykyään erotella sitä, mikä tuomioistuin on aikaisemmin ratkaissut samaa asiaa koskevan rangaistusluonteisen vaatimuksen. Kuten jaksossa 3.3.7 on esitetty, EU-oikeuteen perustuen on nimenomaisesti säädetty, että kielletyn kilpailurikkomuksen toteava lainvoimainen päätös on otettava myös yksityisoikeudellisen kanneasian perustaksi niin, ettei kilpailunrajoituksen olemassaoloa tule enää uudestaan tutkia. Toisen tuomioistuinlinjan lainvoimaisella ratkaisulla voi muissakin

tilanteissa olla merkitystä tosiseikkana tai sillä voi olla tosiasiallinen vaikutus, jonka torjuminen edellyttää vastanäyttöä.

### **Tarkastelua asiatyypeittäin**

Immateriaalioikeuksien osalta (3.3.2) on lainsäädännön rakenteellisena ratkaisuna, että teollisoikeuden rekisteröimistä koskeva lainvoimainen päätös ei estä rekisteröinnin edellytysten uudelleen tarkastelua markkinaoikeudessa tai KKO:ssa. Lainvoimaisella päätöksellä rekisteröity teollisoikeus voidaan jälkikäteen kanteen perusteella julistaa mitättömäksi. Samantapainen oikeudellinen rakenne on muissakin ennakkollista oikeussuojaa koskevissa rekisteröinti- ja kirjaamisasioissa, joissa kirjattu oikeussuhde voidaan kanteella riitauttaa ja saada näin aikaan muutos rekisteritietoihin. Yleensä rekisteröinti muutoksenhakuineen tapahtuu eri aikaan, eri tahojen välillä ja eri näyttöön perustuen kuin riita-asiana käsiteltävä vaatimus teollisoikeuden loukkauksesta tai sen mitättömyydestä.

Lainkäytön yhtenäisyyden tai oikeusvarmuuden kannalta ei voida yleisesti pitää ongelmallisena, vaikka eri prosesseissa päädyttäisiin eri lopputulokseen sen suhteen, täyttyvätkö yksittäisen teollisoikeuden edellytykset vai eivät. Tarkastelujakson aikana tämänkaltaisia, samaa teollisoikeutta koskevia erisuuntaisia ratkaisuja ei ole KKO:ssa ja KHO:ssa tehty. Yhteistyön tarvetta voi lähinnä olla sen varmistamiseksi, etteivät tulkintaperiaatteet eri tuomioistuinlinjoilla poikkea toisistaan. Teollisoikeudet perustuvat kuitenkin keskeisesti kansainvälisiin sopimuksiin taikka EU:n lainsäädäntöön, jolloin tulkinta määrittynyt ja kehittynyt ensisijaisesti unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuilla.

Tiettyssä, sinänsä melko harvalukuisessa lapsioikeudellisten asioiden joukossa on selvä yhteys hallinto-oikeudellisen ja yleisessä tuomioistuimessa tehtävän päätöksenteon välillä. Lapsen huoltoa koskevaa asiaa käsitellessään yleisen tuomioistuimen on jo lain mukaan otettava huomioon huostaanottoa tai sijaishuollon järjestämistä koskeva hallinto-oikeudellinen päätöksenteko (3.3.3).

Adoptioasioissa päätöksenteko jakautuu adoptiolupaa ja adoption vahvistamista koskeviin yleensä perättäisiin vaiheisiin. Kummallakin tuomioistuinlinjalla sovelletaan samoja adoption edellytyksiä koskevia säännöksiä. Tuomioistuinten on myös otettava samalla tavalla huomioon muun muassa lapsen oikeuksia ja perhe-elämän suojaa koskevat perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet. Adoptioprosessia koskevien päätösten tekeminen kummallakin tuomioistuinlinjalla korostaa yhdenmukaisen laintulkinnan tärkeyttä. Jos hallintotuomioistuinlinjalla on myönnetty adoptiolupa ja adoptioprosessi on sen mukaisesti edennyt, johtaisi helposti lapsen edun vastaiseen lopputulokseen, jos yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävässä adoption vahvistamista koskevassa asiassa arvioitaisiin samojen tosiseikkien pohjalta adoption edellytyksiä toisin kuin lupa-asiaassa. Vaikka adoptiolupa-asiaassa annettu ratkaisu ei sidokaan adoption vahvistamisesta päättävää yleistä tuomioistuinta, jo

toteutunut adoptioprosessi voi siis lapsen edun perusteella johtaa siihen, että käytännössä luparatkaisulla on huomattava tosiasiallinen vaikutus. Tarkastelujaksolla ei tullut ilmi tapauksia, joissa samaa lasta koskevia asioita olisi käsitelty sekä KKO:ssa että KHO:ssa.

Edellä tarkoitetuissa lapsioikeudellisissa asioissa ylimpien tuomioistuinten välistä yhteistyötarvetta liittyy nykyisen lainsäädännön puitteissa lähinnä tietojenvaihtoon asian käsittelyvaiheesta, jos samaa lasta koskevat asiat ovat samanaikaisesti vireillä kummassakin tuomioistuimessa.

Työsuojeluasioissa (3.3.4) sekä hallinto-oikeuksissa että yleisissä tuomioistuimissa voidaan eri prosesseissa samanaikaisestikin selvittää, täyttävätkö työpaikan olosuhteet työsuojelulainsäädännön vaatimukset. Molemmilla tuomioistuinlinjoilla sovelletaan samoja työsuojelusäännöksiä. Kun asioiden käsittely on hajaantunut, on mahdollista, että tuomioistuimet päätyvät toisistaan poikkeaviin lopputuloksiin sen suhteen, onko työsuojelusäännöksiä rikottu vai ei. Jos tämä johtuu vain siitä, että eri tuomioistuinlinjoilla esitetty näyttö on poikennut toisistaan tai sitä on arvioitu toisin, kyse ei ole periaatteellisesti merkittävästä ongelmasta. Ongelmallisempaa sen sijaan on, jos eri tuomioistuinlinjoilla päädyttiin ristiriitaisiin tulkintoihin sovellettavan sääntelyn sisällöstä.

Käytännössä työsuojeluasioiden käsittely eri tuomioistuinlinjoilla on painottunut erityyppisiin kysymyksiin siten, että työsuojeluvuotteiden rikkomista koskevissa rikos- ja riita-asioissa työsuojelusäännösten vastainen olotila on yleensä varsin selvä ja oikeudenkäynnin pääpaino on tyypillisesti työnantajan tuottamusta ja syy-yhteyttä koskevissa seikoissa. Tiedossa ei ole, että KKO:n ja KHO:n käsittelemät työsuojeluun liittyvät asiat olisivat koskeneet saman työpaikan olosuhteita.

Ympäristölainsäädännön kehittyminen on johtanut painopisteen siirtymiseen ennakkoliisiin hallinnollisiin lupa- ja muihin päätöksiin sekä hallintopakotoimiin. Ympäristövahinkoon tai lunastukseen liittyvät korvauskysymykset ohjautuvat kuitenkin edelleen yleiseen tuomioistuimeen. Yleisessä tuomioistuimessa käsitellään myös ympäristörikoksia, joilla usein on läheinen yhteys ympäristölupa- tai tarvittavan luvan puuttumiseen. Jaksossa 3.3.5. mainitut ratkaisut **KKO 2019:102** ja **KHO 2017:76** koskivat molemmat Talvivaaran kaivosta mutta koskien eriaikaista toimintaa ja sen edellyttämiä lupia.

Ympäristönsuojelua koskevia asioita käsitellään siis eri tuomioistuinlinjoilla eri näkökulmista ja yleensä myös ajallisesti eri vaiheissa. Tähän asioiden käsittelyä koskevaan rakenteeseen ei sinänsä liity sellaisia kysymyksiä, jotka edellyttäisivät KKO:n ja KHO:n välistä yhteistyötä toisiinsa liittyvissä yksittäisissä asioissa. Jotta ympäristönsuojelua koskeva sääntelykokonaisuus ja siihen liittyvä seuraamusjärjestelmä toimii asianmukaisesti, aineellisen ympäristönsuojelusääntelyn soveltamisen tulisi kuitenkin olla yhdenmukaista molemmilla tuomioistuinlinjoilla.

Kilpailu- ja kuluttaja-asioissa lainvastaisen menettelyn perusteella määrättäviä seuraamuksia koskevien asioiden käsittely hajaantuu jaksoissa 3.3.7 ja 3.3.8 tarkemmin kuvatulla tavalla kummallekin tuomioistuinlinjalle, mikä korostaa oikeussääntöjen yhdenmukaisen soveltamisen tärkeyttä. Kilpailunrikkomusten käsittelyn osalta oikeuskäytäntöä yhtenäistää edellä mainittu direktiivipohjainen säännös, jonka mukaan seuraamusmaksuasiassa annettulla lainvoimaisella ratkaisulla on tietyiltä osin sitova vaikutus vahingonkorvausasiassa. Hankinta-asioissa vastaavasta sitovuudesta ei ole säädetty, mutta hallinto-tuomioistuinlinjalla annetulla ratkaisulla voi olla suuri tosiasiallinen vaikutus vahingonkorvausasiaa käsiteltäessä. Kuluttajansuoja-asioissa etenemisjärjestyksen on lakia valmisteltaessa ajateltu määräytyvän niin, että kieltoasia käsitellään ensin ja seuraamusmaksuasiaa käsittelevä tuomioistuin voi jättää asian lepäämään, kunnes kieltoasia on ratkaistu. Tällöin kieltoasiassa annettu ratkaisu voidaan ottaa huomioon seuraamusmaksuasiaa ratkaistaessa.

Viranomaisen laatiman tai sille toimitetun asiakirjan julkisuus määräytyy yleensä julkisuuslain nojalla, ja muutosta asiakirjan antamista koskevaan viranomaisen päätökseen voi hakea hallintotuomioistuimesta (3.3.9). Yleinen tuomioistuin ratkaisee kuitenkin oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain mukaan sen, onko viranomaisen asiakirja tuomioistuimelle toimitettuna katsottava tai määrättävä salaiseksi vai julkiseksi. Yleisen tuomioistuimen ratkaisu koskee vain tuomioistuimesta annettavaa oikeudenkäyntiasiakirjaa. Jos samaa asiakirjaa pyydetään hallintoviranomaiselta, tietopyyntö ratkaistaan julkisuuslain nojalla ja sitä koskeva valitus käsitellään hallintotuomioistuimissa.

Vaikka asiakirjan julkisuuden ja salassapidon perusteet eivät julkisuuslaissa ja oikeudenkäynnin julkisuudesta annetussa laissa olennaisesti poikkea toisistaan, yleisellä tuomioistuimella on melko laaja harkintavalta päättäessään prosessimenettelyyn liittyvistä julkisuuskysymyksistä. Erilaisetkaan ratkaisut viranomaisen asiakirjan julkisuudesta eivät merkitse ristiriitaa oikeussääntöjen tulkinnassa.

Virkasuhteita koskevissa asioissa on tilanteita, joissa samaan tapahtumaan liittyen käytetään oikeussuojakeinona sekä hyvityskannetta että hallinto-oikeudellista valitusta. Tyypillisimmin tällaisia ovat nimitysasiat mutta myös palkkausta koskevat asiat. Eri tuomioistuinlinjoilla voivat lisäksi tulla käsiteltäviksi esimerkiksi oikeusriidat, joissa on arvioitava, onko kysymyksessä liikkeenluovutus.

### **Kokoavia havaintoja**

Jaksossa 3.3 käsitellyt tapausryhmät ovat esimerkkejä juttutyypeistä, joissa on mahdollista, että ylimmät tuomioistuimet käsittelevät samaa konkreettista tilannetta koskevia asioita soveltaen samaa tai lähes samaa säännöstä. Mikäli ylimmät tuomioistuimet päätyvät tällaisissa tilanteissa toisistaan poikkeaviin lopputuloksiin, tämä voidaan nähdä osoituksena lainkäytön epäyhtenäisyydestä.

Työryhmän työssä ei ole tullut esiin, että tarkastelujaksolla annetuissa ratkaisuisa olisi ollut tällaisia ristiriitoja. Selvitys ei tosin ole aukoton siitäkään syystä, että tarkastelu on kohdistunut julkaistuihin ratkaisuihin, joissa osapuolten henkilöllisyyttä ei paljasteta. Valituslupajärjestelmä vähentää asiaratkaisujen määrää ja siten sen todennäköisyyttä, että samoihin tosiseikkoihin perustuvaa asiaa käsiteltäisiin molemmissa ylimmissä oikeusasteissa.

Jaksossa 3.3 kuvatut samaa asiakokonaisuutta koskevat tilanteet voitaisiin käsitellä myös osana jaksossa 3.4 kuvattua samojen oikeussääntöjen soveltamista. Työryhmän valitsemaa jaottelua puoltaa kuitenkin se, että samaan kokonaisuuteen liittyvissä asioissa mahdolliset eriävät käsitykset tulevat selvästi ilmi. On kuitenkin tärkeää erottaa yksittäistapaukseen liittyvien tosiseikkojen arviointi tilanteista, joissa ylimmillä tuomioistuimilla on eri käsitykset oikeussääntöjen sisällöstä ja niiden tulkinnasta. Tällä erotella on merkitystä arvioitaessa yhteistyön tarvetta ja sen keinoja. Ylimpien tuomioistuinten keskeisenä tehtävänä on antaa epäselvien oikeussääntöjen tulkintaa selventäviä ja siten tulevaa oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavia ennakkopäätöksiä. Yhteistyön tarve on suurin juuri oikeussääntöjen tulkinnan yhdenmukaisessa kehittämisessä.

## 4.3 Molemmissa tuomioistuimissa sovellettavat säännökset

### Perustuslaki ja ihmisoikeudet

Vaikka yleisissä tuomioistuimissa ja hallintotuomioistuimissa käsitellään lähtökohtaisesti erilaatuisia asioita niitä koskevan lainsäädännön pohjalta, sovellettaviksi tulevat usein myös samat tai olennaisesti samankaltaiset säännökset. Tämä kehityssuunta on jatkuvasti voimistunut. Yhtäältä kehitykseen on vaikuttanut perus- ja ihmisoikeuksien korostunut asema lainkäytössä ja toisaalta taas prosessisääntelyn sisällöllinen lähentyminen. Eräänlaisena näiden yhdistelmänä näyttäytyvät hallinto-oikeudelliset seuraamukset, joita EIT:n ratkaisukäytännön mukaisesti on käsiteltävä noudattaen vastaajan puolustautumismahdollisuuksien periaatteita samaan tapaan kuin rikosprosessissa.

Jaksossa 3.4.2 todetulla tavalla perus- ja ihmisoikeuksia sovelletaan useimmiten yhdessä tavallisen lain kanssa ja niin, että vaihtoehtoisista tulkinnoista pyritään valitsemaan perus- ja ihmisoikeudet parhaiten turvaava tulkinta. Jos tulkinnalliset keinot eivät riitä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen vaan lain soveltaminen johtaisi ratkaistavana olevassa tapauksessa ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa, perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuin voi syrjäyttää tavallisen lain soveltamisen. Silloin kun ratkaistavalla asialla on liittynyt EU-oikeuteen, sovellettavaksi tulee myös EU:n perusoikeuskirja. Ylimpien tuomioistuinten velvollisuutena on ennakkoratkaisupyynnöllä selvittää EUT:n tulkinta EU:n perusoikeuskirjan vaatimuksista, jollei tulkintaa ole aikaisemman ratkaisukäytännön perusteella pidettävä selvänä. Verraten uutta on mahdollisuus ennalta pyytää EIT:lta neuvoa-antavaa



lausuntoa periaatteellisesti tärkeästä EIS:n tulkintaan liittyvästä seikasta. Tätä menettelyä eurooppalaiset tuomioistuimet ovat toistaiseksi käyttäneet vasta kahdesti.

Perus- ja ihmisoikeudet vaikuttavat monella oikeudenalalla, ja lainkäytössä joudutaan usein punnitsemaan keskenään eri suuntaan vaikuttavia oikeuksia ja niiden painoarvoa. Ottaen huomioon KKO:ssa ja KHO:ssa ratkaistavien asioiden laaja kirjo ei ole mahdollista eikä lainkäytön yhtenäisyyden toteutumista ajatellen tarpeellistakaan pyrkiä yleiseen arviointiin perus- ja ihmisoikeuksien soveltamiskäytännöstä. Edellä mainitut yleiset perus- ja ihmisoikeuksien tulkinta- ja soveltamisperiaatteet ovat kummassakin ylimmässä tuomioistuimessa vakiintuneesti käytössä.

Mahdolliset tulkintalinjausten tai -painotusten erovaisuudet voivat perusoikeuksienkin osalta tulla havaittaviksi vain, kun ylimmät tuomioistuimet käsittelevät riittävän samankaltaisia asioita. Tällaisia ovat tyypillisesti muun muassa oikeusturvaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat kysymykset. Joissakin tapauksissa toisen tuomioistuinlinjan prosessioikeudellisilla linjauksilla ja ratkaisuilla on vaikutusta toisella tuomioistuinlinjalla tehtävään ratkaisuun. Esimerkkinä tällaisesta on ne bis in idem -ratkaisut, joissa KKO ja KHO ovat aiemmin päätyneet avoimesti toisistaan poikkeaviin tulkintoihin. Työryhmän selvitys ei ole tuonut vuosien 2015–2018 ajalta esiin vastaavan kaltaisia ristiriitaisilta vaikuttavia ratkaisuja.

Kun samantyyppisiä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä oikeuskysymyksiä ratkaistaan KKO:ssa ja KHO:ssa, on lainkäytön yhtenäisyyden kannalta yleensä riittävää, että ylimmät tuomioistuimet seuraavat toistensa oikeuskäytäntöä ja viittaavat tarvittaessa toistensa ratkaisuihin (tuomioistuinten välinen dialogi). Perus- ja ihmisoikeuksien yhtenäisen soveltamisen kannalta olennaista on, että oikeuksien tulkinta ja soveltaminen perustuvat paljolti perustuslakivaliokunnan sekä ylikansallisten tuomioistuinten ja valvontaelinten käytäntöön, mikä itsessään luo harmoniaa perus- ja ihmisoikeuksien tulkintaan ja soveltamiseen kansallisissa tuomioistuimissa. Tämän dynaamisen oikeuskäytännön ajantasainen seuraminen on tärkeää kaikille kansallisille tuomioistuimille.

Käytännössä voi kuitenkin esiintyä tilanteita, joissa samojen perus- ja ihmisoikeusnormien tai perustuslain muiden säännösten soveltamisella eri tuomioistuinlinjoilla on sellainen läheinen yhteys, että ratkaisujen yhdenmukaisuuden välitön turvaaminen on tarpeen. Silloin kun kysymys on EU:n perusoikeuskirjan tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintaan ja soveltamiseen liittyvästä mahdollisesta tulkintaerosta ylimpien tuomioistuinten välillä, luontevin tapa ratkaisujen yhdenmukaisuuden turvaamiseksi on ennakkoratkaisun tai neuvoa-antavan lausunnon pyytäminen asianomaiselta eurooppalaiselta tuomioistuimelta. Suomen perustuslain perusoikeusluettelolla on kuitenkin myös itsenäistä merkitystä, koska kansainväliset velvoitteet asettavat vain minimivaatimukset perus- ja ihmisoikeuksien suojalle. Perustuslaissa on myös säännöksiä, joille ei ole suoraa vastinetta EU:n oikeusjärjestyksessä tai kansainvälisissä instrumenteissa.

Edellä todetuista syistä ei ole poissuljettua, että korkeimpien oikeuksien yhteinen ratkaisukokoonpano voisi olla tarpeen esimerkiksi tilanteissa, joissa ratkaistavat asiat liittyvät kansallisen oikeusjärjestyksen erityispiirteisiin tai perustuslain perusoikeus- tai muiden säännösten tulkintaan. Periaatteellista merkitystä yhteisellä linjauksella voisi eräissä tapauksissa olla esimerkiksi silloin, kun oikeuskysymyksenä tulee ratkaistavaksi, tulisiko molemmille tuomioistuinlinjoille yhteisessä asiassa soveltaa perustuslain 106 §:n etusijasäännöstä.

Ahvenanmaan itsehallintolaki vaikuttaa lainkäytössä perustuslakiin rinnastettavalla tavalla horisontaalisena säännöstönä. Erityisesti kysymykset, jotka liittyvät lainsäädäntötoimivalan jakautumiseen maakunnan ja valtakunnan välillä, ovat maakunnan oikeusolojen kannalta olennaisia ja ylimpien tuomioistuinten ratkaisukäytännön yhtenäisyyttä näissä kysymyksissä voidaan pitää tärkeänä. Lainkäytön yhtenäisyyttä Ahvenanmaan itsehallintoon liittyvissä kysymyksissä ylimmät tuomioistuimet voivat pyrkiä pitämään yllä ottamalla ratkaisuja tehdessään huomioon myös toistensa ratkaisukäytännön ja lisäksi KKO:n maakuntalakien ennakkovalvonnassa tasavallan presidentille antamat lausunnot. Jos syntyisi ristiriitaista ratkaisukäytäntöä, olisi hyvä olla olemassa mekanismi, jolla ristiriita voidaan ratkaista.

### **Aineellisoikeudelliset säännökset**

Samoja aineellisoikeudellisia säännöksiä koskeneet ratkaisut on työryhmän selvityksessä jaoteltu työ- ja virkasuhteita koskeviin ratkaisuihin, joita esiintyy merkittävästi kummallakin tuomioistuinlinjalla, ja muuten sen mukaan, kummassa tuomioistuinlinjassa tavallisimmin käsitellään kyseistä oikeudenalaa. Kuten jaksossa 3.4.6 todetaan, yksityisoikeudellisia säännöksiä voidaan soveltaa myös hallintotuomioistuimissa joko ennakkoluontoisena kysymyksenä tai hallintoriita-asioissa myös pääasian ratkaisevana kysymyksenä. Esimerkkeinä on mainittu KHO:n ratkaisuja sopimusoikeudellisista ja vielä erityisesti vanhentumislainsäädäntöön liittyvistä kysymyksistä. Vastaavasti jaksossa 3.4.7 on käsitelty KKO:n ratkaisuja, joissa on sovellettu julkisoikeudellista lainsäädäntöä. Esimerkit ovat verotukseen, maankäyttöön ja yleishallinto-oikeudellisiin kysymyksiin liittyneistä asioista, joiden osalta KHO yleensä antaa oikeuskäytäntöä ohjaavia ennakkoratkaisuja.

Kaikkiaan jaksoissa 3.4.6 ja 3.4.7 kuvatut ratkaisut ilmentävät sitä, kuinka laajasti tuomioistuimissa sovelletaan samoja tai hyvin samankaltaisia säännöksiä. Kysymys voi olla saman säännöksen soveltamisesta eri asiayhteydessä taikka sivukysymyksenä mutta myös tilanteista, joissa säännöksen oikea tulkinta on ratkaisevassa asemassa jutun lopputuloksen kannalta. Molemmissa tuomioistuimissa sovellettavia säännöksiä on kaikenkokoisten asioiden joukossa siitä riippumatta, onko kysymys riita- vai rikosasiasta, viranomaisen päätöstä koskevasta valituksesta vai hallintoriidasta.

Selvitystyön yhteydessä ei tullut esille tapauksia, joissa KKO ja KHO olisivat tarkastelujakson aikana tulkinneet aineellisoikeudellisia säännöksiä toisistaan poikkeavalla tavalla. Esimerkkejä on sitä vastoin löytynyt siitä, että ratkaisussa viitataan myös toisen ylimmän tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön ja noudatetaan sen mukaista ratkaisulinjaa.

Tuomioistuinten työnjako perustuu keskeisesti erikoistumiseen. On selvää, että tuomioistuinilla on erityistä oman alansa lainsäädännön, sen käytäntöjen ja tosiseikkojenkin tuntemusta. Ristiriitaisia ratkaisuja ja tulkintoja voidaan osittain välttää koulutuksella, oikeuskäytäntöön tutustumalla ja vapaamuotoisillakin keskusteluilla. Kaikkien oikeudenalojen syvällisen tuntemuksen vaatimus on kuitenkin miltei mahdoton. Lainkäytön tehokkuutta ja varmuutta voitaisiin edistää niin, että ylimmissä tuomioistuimissa voitaisiin nykyistä paremmin hyödyntää molempien asiantuntemusta puolin ja toisin.

Voidaan ajatella, että erisuuntaiset ratkaisut perusteluineen kuuluvat tuomioistuinten keskinäiseen dialogiin, joka kehittää ja rikastaa tulkintoja ja oikeudellista harkintaa. Kaikissa tapauksissa näin ei kuitenkaan ole. Tulkintalinjaukset voivat merkittävässäkin oikeuskysymyksissä muodostua erilaisiksi siten, ettei niitä vaikeudetta voida sovittaa yhteen. Toistensa kaltaisissa tilanteissa, kuten arvioitaessa julkisyhteisön tekemiä sopimuksia ja muita järjestelyjä, tulkintaperusteet eivät saisi riippua siitä, minkä luontoiseksi sopimus luokitellaan ja missä tuomioistuimessa asia käsitellään.

Nykyjärjestelmässä ylimpien tuomioistuinten prejudikaatit saavat oikeudellisen vaikutuksensa muutoksenhakujärjestelmän kautta. Tämä keino voi turvata lainkäytön yhtenäisyyttä vain oman tuomioistuinlinjan sisällä. Kummallakaan ylimmällä tuomioistuimella ei ole minkään sääntelyn osalta ”tulkintaetuoikeutta” suhteessa toiseen tuomioistuinlinjaan. On osin sattumanvaraista, kummassa ylimmässä tuomioistuimessa jokin oikeuskysymys tulee ensiksi ratkaistavaksi. Siksi on mahdollista, että esimerkiksi jokin vanhentumislain tulkintaa koskeva kysymys tulee ensiksi ratkaistavaksi KHO:ssa tai verosäännöksen tulkintaa koskeva kysymys KKO:ssa. Näissä tilanteissa tuntuisi luontevalta, että KKO voisi hyödyntää KHO:ssa olevaa vero-oikeuden asiantuntemusta ja KHO puolestaan KKO:ssa olevaa siviilioikeuden asiantuntemusta. Vaikka ristiriitaiset tulkintakannanotot eivät työryhmän selvityksen valossa ole tavallisia, on aihetta harkita keinoja, joilla yhdenmukainen ja laajaan asiantuntemukseen perustuva prejudikaattiohjaus voidaan tarvittaessa toteuttaa.

### **Prosessisäännökset**

Molemmissa tuomioistuinlinjoissa sovelletaan osittain samoja kansallisia prosessisäännöksiä. Lainsäädännössä on jo vanhastaan ollut erityisiä prosessilakeja, kuten määräaikoja, asiakirjojen toimittamistapaa ja oikeusapua koskevia lakeja, joiden soveltamisala kattaa kaikki tuomioistuimet. Uudessa hallintoprosessilaissa on useita viittauksia yleisissä tuomioistuimissa sovellettavaan oikeudenkäymiskaareen. Samat säännökset koskevat muun

muassa tuomarin esteellisyyttä, laillista estettä ja suurelta osin myös todistelua. Prosessisäännöksiä koskevat ratkaisut muodostavat lukumääräisesti suurimman liittymän ylimpien tuomioistuinten kesken.

Viime kädessä prosessinormeilla toteutetaan perustuslaissa turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja siten turvataan yksilöiden oikeusturvan toteutumista. Esimerkiksi molemmissa tuomioistuimissa sovellettavalla oikeusapulain sääntelyllä on merkittävä asema siinä, pystyykö henkilö toteuttamaan oikeuksiaan tuomioistuimessa ja ylipäätään pääsyään tuomioistuimeen. Prosessisäännöillä on myös keskeinen rooli siinä, minkälaista luottamusta asianosaiset ja suuri yleisö tuntevat tuomioistuinten toimintaa ja puolueettomuutta kohtaan.

Jos kummallakin tuomioistuinlinjalla sovelletaan samaa tai asiallisesti samansisältöistä prosessinormia, asianosaisten on voitava luottaa siihen, että sitä sovelletaan tuomioistuinten riippumatta samalla tavalla. Työryhmän työssä ei ole tullut esiin, että tarkastelujaksolla annetuissa ratkaisuisa olisi ollut ristiriitaisia tulkintoja prosessinormien soveltamisesta. Yhteistyön tarvetta kuitenkin korostaa se, että näitä molemmissa tuomioistuimissa sovellettavia prosessuaalisia säännöksiä on runsaasti. Myös työryhmän selvityksen mukaan ne ovat muodostaneet lukumääräisesti suurimman liittymän ylimpien tuomioistuinten ratkaisukäytännössä.

Ensisijainen keino varmistaa oikeuskäytännön yhtenäisyys on näissäkin kysymyksissä se, että ylimmät tuomioistuimet tutustuvat myös toistensa ratkaisukäytäntöön ja pyrkivät soveltamaan lakia yhdenmukaisella tavalla. Lainsäädäntötekniikka eli se, että hallintoprosessilaissa tiettyjen kysymysten osalta viitataan oikeudenkäymiskaaren sääntelyyn, ei tarkoita sitä, että KKO voisi hallintotuomioistuimia sitovasti määrittää säännöksen oikean tulkinnan. Kyseisen prosessinormin tulkintaa koskeva epäselvyys voi yhtä hyvin tulla ensiksi ratkaistavaksi KHO:ssa, ja KKO:n olisi myöhemmässä ratkaisukäytännössään asianmukaista ottaa huomioon KHO:n omaksuma tulkinta. Jos tästä tuomioistuinten välisestä dialogista huolimatta syntyy ristiriitaisia tulkintoja samasta säännöksestä, oikeusvarmuuden kannalta olisi tärkeää olla olemassa mekanismi, jolla ristiriita voidaan ratkaista.

## 5 Mahdollisia yhteistyömuotoja

### 5.1 Johdanto

Mietinnön luvussa 5 tarkastellaan keinoja ylimpien tuomioistuinten yhteistyön kehittämiseksi ja yhteistoimintaa tukeviksi järjestelyiksi. Yhteistyömuotojen tarkastelun lähtökohdista ovat mietinnön edellisissä luvuissa tunnistetut tuomioistuinlinjojen väliset yhtymäkohdat, joiden suhteen ylimpien tuomioistuinten yhteistyön kehittämisen voidaan arvioida olevan tarpeellista.

Toimeksiannon mukaisesti tarkasteluun on otettu sekä keinoja, jotka ovat toteutettavissa nykyisen lainsäädännön puitteissa, että keinoja, joiden käyttöönotto edellyttäisi lainsäädännön muuttamista ja siten tarkempaa jatkovalmistelua. Keinojen hahmottamisessa on tarkasteltu jo nykyisin olemassa olevia tuomioistuinten yhteistoiminnan muotoja sekä voimassa olevaa lainsäädäntöä, jossa on eri tavoin otettu huomioon tuomioistuinlinjojen, tuomioistuinten ja tuomioistuinasioiden välisiä suhteita. Huomioon on otettu myös valikoidut kansainväliset esimerkit tuomioistuinten laajemmista ratkaisukokoonpanoista ja muusta yhteistoiminnasta.

Mahdollisia yhteistyömuotoja tarkastellaan jäljempänä jaksoissa 5.3–5.5 etenemällä kevyistä keinoista raskaisiin keinoihin. Kevyillä keinoilla tarkoitetaan esimerkiksi koulutus-tilaisuuksia, tukitoimintojen kehittämistä tai muita vastaavia käytännön toimintatapoja, jotka ovat toteutettavissa tuomioistuinten sisäisillä päätöksillä tai toimenpiteillä. Raskaimpana keinona on tunnistettu ylimpien tuomioistuinten yhteinen ratkaisukokoonpano, jonka toteuttaminen edellyttäisi viime kädessä perustuslain muuttamista. Myös useat muut tarkasteltavat keinot edellyttävät lainsäädäntömuutoksia.

On ilmeistä, että kaikki jäljempänä tarkasteltavat yhteistyömuodot eivät sovellu samalla tavalla kaikkiin mietinnössä tunnistettuihin tuomioistuinlinjojen yhtymäkohtiin tai yhteistoiminnan tarpeisiin. Esimerkiksi tuomioistuinten toimivaltaan liittyvien kysymysten ratkaisemiseksi soveliaat keinot ovat olennaisesti erilaisia kuin keinot, joilla vastataan riittävän asiantuntemuksen tai tuomioistuinlinjojen välisen tiedonvaihdon turvaamiseen.

Kaikkien keinojen arvioinnissa on otettava huomioon ylimpien tuomioistuinten yhteistyön lainsäädännölliset perusedellytykset.

## 5.2 Ylimpien tuomioistuinten yhteistyön lainsäädännölliset edellytykset

Kun arvioidaan ylimpien tuomioistuinten yhteistyön lainsäädännöllisiä edellytyksiä, on ennen muuta otettava huomioon perustuslaista johtuvat vaatimukset. Näitä ovat tuomioistuinten riippumattomuus, tuomiovallan käyttöä koskevan toiminnan lakisääteisyys ja yhteistyökeinojen yhteensopivuus tuomioistuinlaitoksen yleistä rakennetta koskevan sääntelyn kanssa.

Lakisääteisyyden vaatimus ja tuomioistuinten riippumattomuus ilmenevät oikeusvaltioperiaatetta, valtiollisten tehtävien jakoa ja oikeusturvaa koskevista perustuslain säännöksistä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Tuomioistuinten riippumattomuudesta säädetään perustuslain lisäksi tuomioistuinlaissa. Laissa säädetään, että tuomioistuimet ja tuomarit ovat tuomiovaltaa käyttäessään riippumattomia (1 luvun 3 ja 6 §). Lisäksi säädetään, että tuomari käyttää tuomiovaltaa itsenäisesti ja tässä toiminnassaan häntä sitoo vain laki (9 luvun 1 §).

Tuomioistuinlaitoksen yleisestä rakenteesta säädetään perustuslain 98 §:ssä. Siitä ilmenee tuomioistuinten jakaantuminen yleisiin tuomioistuiimiin, yleisiin hallintotuomioistuiimiin ja erityistuomioistuiimiin. Lisäksi pykälässä kielletään satunnaisten tuomioistuinten asettaminen. Perustuslain 99 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää KKO sekä hallintolainkäyttöasioissa KHO. Perustuslain 100 §:ssä säädetään ylimpien tuomioistuinten kokoonpanosta. Sen mukaan kummassakin tuomioistuimessa on presidentti ja tarpeellinen määrä muita jäseniä. Lisäksi säädetään, että ylimmät tuomioistuimet ovat tuomionvoimia viisijäsenisinä, jollei laissa erikseen säädetä muuta jäsenmäärää.

Työryhmän käsityksen mukaan edellä selostetusta seuraa, että KKO:n ja KHO:n keskinäisen yhteistoiminnan tulee perustua laissa säänneltyihin menettelytapoihin silloin, kun yhteistoiminta liittyy välittömästi tuomiovallan käyttämiseen. Lakisääteisyyden vaatimuksen ei sitä vastoin voida katsoa koskevan ylimpien tuomioistuinten epävirallista yhteistyötä, joka

ei koske yksittäisten lainkäyttöasioiden ratkaisemista. Esimerkiksi yhteisen koulutus- tai keskustelutilaisuuden järjestäminen kummankin tuomioistuimen jäsenille tai koko lainkäyttöhenkilökunnalle lainkäytön yleisistä kysymyksistä on mahdollista ilman tätä koskevaa nimenomaista sääntelyäkin.

Niin kuin perustuslain esitöissäkin on todettu, tuomioistuinten riippumattomuus tarkoittaa muun ohella sitä, että tuomioistuimet ovat riippumattomia myös oikeuslaitoksen sisällä (HE 1/1998 vp s. 76). Tuomioistuinten riippumattomuudesta seuraa muun ohella se periaatteellinen lähtökohta, että ylimmät tuomioistuimet eivät pääsääntöisesti ole sidottuja toistensa ratkaisuihin. Tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien säännösten kanssa ei olisi sopuainnassa myöskään esimerkiksi sellainen yhteistyökeino, että ylin tuomioistuin pyytäisi toiselta ylimmältä tuomioistuimelta lausunnon jostakin vireillä olevan lainkäyttöasian ratkaisuun vaikuttavasta kysymyksestä ja olisi lausunnon saatuaan sidottu siinä ilmaistuun käsitykseen siitä, miten tuo kysymys tulisi ratkaista.

Ylimpien tuomioistuinten riippumattomuudesta ei kuitenkaan seuraa, ettei niiden ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaisuutta voitaisi pitää tärkeänä tavoitteena. Ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaisuutta voidaan myös pyrkiä turvaamaan erilaisin keinoin, joita tarkastellaan jäljempänä. Tällaisilla järjestelyillä ei kuitenkaan tule puuttua yksittäisen tuomarin riippumattomuuteen.

Työryhmän arvion mukaan tuomioistuinlaitoksen rakennetta ja ylimpiä tuomioistuinta koskeva nykyinen perustuslakitasoinen sääntely ei mahdollista sellaista yhteistyömuotoa, jossa KKO ja KHO käyttävät tuomiovaltaa yhdessä. Tällainen yhteistyömuoto olisi esimerkiksi se, että jokin yksittäisessä lainkäyttöasiassa esillä oleva oikeuskysymys ratkaistaisiin kokoonpanossa, joka muodostetaan kummankin tuomioistuimen jäsenistä. Kun tuomioistuinlinjojen jako on perustuslaissa säännelty, on ilmeistä, että yhteiskokoonpanon käyttöönotto edellyttäisi, että perustuslain 9 lukuun lisättäisiin perussäännös yhteiskokoonpanon käyttämisen mahdollisuudesta. Tämän lisäksi yhteiskokoonpanon käyttöönotto edellyttäisi yksityiskohtaista lainsäädäntöä, jossa määritellään muun muassa sen toimivalta ja kokoonpano.

### 5.3 Käytänteet ilman sääntelyä

Korkeimpien oikeuksien ratkaisujen yhdenmukaisuutta ja asiantuntemuksen laajempaa hyödyntämistä on mahdollista edistää keinoin, jotka eivät vaadi lainsäädäntötoimenpiteitä. Tällaisia toimintatapoja on jo nyt käytössä ja niitä on mahdollista kehittää edelleen. Tärkeää on kuitenkin korostaa, että tällaiset käytänteet voivat koskea vain sellaista yhteistoimintaa ja tiedonvaihtoa, joka on mahdollista kumpaakin tuomioistuinta koskevien prosessi- ja julkisuussäännösten rajoissa.

Keskeistä yhteistoiminnan kannalta on, että kummallakin linjalla aktiivisesti tiedostetaan se, minkälaisissa asioissa ja tilanteissa yhteisiä kysymyksiä voi nousta esille. Tällöin on myös mahdollista tunnistaa ne tilanteet, joissa esimerkiksi toisen linjan oikeuskäytäntöä on tarpeen ryhtyä selvittämään. Tällainen ratkaisukäytännön tuntemus näyttäytyy monella eri tasolla eikä se koske vain korkeimpia oikeuksia, vaan laajemmin myös alempia oikeusasteita ja tuomioistuimissa asioita hoitavia asiamiehiä ja muita tahoja.

Tällaista tiedostamista voi edesauttaa esimerkiksi erilaiset koulutustilaisuudet. Mahdollista on myös se, että jatkossa korkeimpien oikeuksien ja/tai Tuomioistuinviraston verkkosivuilla julkaistaisiin tietoisuuksia tuomioistuinlinjoja yhteisesti koskevista kysymyksistä. Mallia voitaisiin ajatella otettavan esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuimen julkaisemista factsheets-tietoisuuksista, joihin EIT:n sihteeristö kerää ihmisoikeustuomioistuimen olennaisia oikeuskäytäntöä eri aloilta.

Lainkäytön tukitoiminnot, kuten tietopalvelu, tietohallinto ja viestintä ovat keskeisessä asemassa siinä, miten ylimmät oikeusasteet saavat tietoa toisen tuomioistuimen vireillä olevista asioista ja ratkaisukäytännöstä. Tietopalvelun, tietohallinnon ja viestinnän edustajat tekevät jo nyt yhteistyötä keskenään mutta yhteistyötä on edelleen mahdollisuus kehittää ja syventää. Yksi tapa kehittää tiedonhakua kummankin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä olisi se, että ylimmissä tuomioistuimissa käytettäisiin mahdollisimman yhdenmukaista asiasanastoa. Tämä helpottaisi perehtymistä samanaikaisesti kummankin ylimmän tuomioistuimen tiettyä kysymystä koskeviin ratkaisuihin. Ratkaisuissa käytettävien asiasanojen yhdenmukaisuutta voitaisiin edistää tuomioistuinten välisellä vapaamuotoisella yhteistyöllä.

Keskeinen yhteistoiminnan muoto on erilaiset yhteiset koulutustilaisuudet. Tiedonvaihdon lisäksi ne ovat luonnollinen tapa kehittää ja syventää keskusteluyhteyttä lainkäyttäjien välillä. Yhteisiä koulutustilaisuuksia on jo nyt järjestetty esimerkiksi unionin oikeuden alalta. Koulutuksen suunnitteleminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi koulutussuunnitteluvaliokuntien tai -työryhmien yhteistyönä ja mahdollista on sekin, että tätä varten perustettaisiin uusi yhteinen työryhmä. Koulutuksen suunnittelussa tärkeää olisi ottaa huomioon tarve kouluttaa myös alempien oikeusasteiden lainkäyttöhenkilökuntaa ja tuomioistuimissa asioivia asiamiehiä. Koulutuksen järjestäminen tuomareille ja muulle tuomioistuinten henkilöstölle kuuluu myös Tuomioistuinviraston ja tuomarinkoulutuslautakunnan tehtäviin.

Nykyään lainkäyttäjät ovat saaneet toisiltaan tietoja esimerkiksi käsittelyajoista sellaisissa tilanteissa, joissa sama asia on ollut vireillä kummallakin linjalla. Tiedonvaihto on kuitenkin yleensä ollut yksittäisten lainkäyttäjien aktiivisuuden varassa. Tätä tietojenvaihtoa on mahdollista kehittää myös yleisempään suuntaan esimerkiksi niin, että tuomioistuimet ilmoittaisivat toisilleen sellaisista vireillä olevista asioista, joissa tehtävillä linjauksilla voi olla keskeinen merkitys myös toisen linjan lainkäytössä.



Toisella tuomioistuimella ja sen henkilöstöllä ei kuitenkaan ole oikeutta saada tietoa neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvista seikoista. Siksi tiedonvaihto voi koskea vain julkisia tietoja. KHO:lla on mahdollisuus saada tietoja KKO:ssa valituslupamenettelyn kautta käsittelyyn otetuista asioista, sillä lyhyet kuvaukset asioista, joissa KKO on myöntänyt valitusluvan, kerätään erilliseen valitusluparekisteriin ja julkaistaan Finlexissä. KHO:ssa ei sen sijaan ole käytössä vastaavaa valitusluparekisteriä, koska valitusluvan myöntämisestä ei KHO:n prosessissa yleensä päätetä erikseen vaan vasta valitusasian esittelyn yhteydessä.

Kummallakin linjalla on paljon sellaista asiantuntijuutta, josta voi olla hyötyä toisen linjan lainkäyttötoiminnassa. Prosessi- ja julkisuussäännökset rajoittavat kuitenkin merkittävästi mahdollisuuksia hyödyntää toisen tuomioistuimen asiantuntemusta yksittäisiä lainkäyttöasioita ratkaistaessa. Ratkaisukokoonpanon ulkopuolisissa keskusteluissa on pysyttävä yleisellä tasolla, menemättä ratkaistavana olevaan tapaukseen. Tällainen ajankohtaisia aiheita taustoittava asiantuntijakeskustelu tuomioistuinten jäsenten kesken voisi kuitenkin olla hyödyllistä.

Ajattavissa on myös sellaisen esittelijäverkoston perustaminen, jonka avulla esittelijät voisivat tiedustella toisen ylimmän tuomioistuimen esittelijöiltä sen oikeuskäytäntöön tai muuhun asiantuntijuuteen liittyviä kysymyksiä. Toimintamalleja on saatavissa kansainvälisistä verkostoista, joissa sekä KKO:n että KHO:n esittelijät ovat mukana. Esimerkiksi KKO:n esittelijät ovat mukana eräiden EU-maiden korkeimpien oikeuksien esittelijäverkostossa, jossa esittelijät jakavat tietoa maidensa sääntelystä ja oikeuskäytännöstä ja myös tapaavat vuosittain. Verkostolla on oma intranet, jossa esittelijät voivat esittää toisilleen kysymyksiä. Verkosto on aktiivinen ja vastauksista on ollut hyötyä KKO:nkin lainkäyttötoiminnassa liittyen oikeusvertailevan tiedon saantiin. Hallintotuomioistuimilla on niin ikään yhteisiä kansainvälisiä järjestöjä ja verkostoja, jotka mahdollistavat vastaavan tiedon jakamisen ja keskustelun. Lisäksi KKO:lla ja KHO:lla on kummallakin edustaja Venetsia-komissiossa, jonka toimintaan sisältyy mahdollisuus tehdä oikeusvertailevia kysymyksiä muiden maiden edustajille. KKO:n ja KHO:n edustajat ovat tältä osin myös tehneet yhteistyötä esimerkiksi liittyen siihen, kumman linjan vastattavaksi jokin verkostossa esitetty kysymys kuuluu.

## 5.4 Kokoonpanoa ja asiantuntemuksen laajentamista koskevia kehittämisvaihtoehtoja

### 5.4.1 Tuomioistuinten sisäinen kokoonpanosääntely

Tärkeää on varmistua siitä, että myös tuomioistuinten sisäistä kokoonpanoa koskeva sääntely turvaa oikeusvarmuuden ja ratkaisujen yhdenmukaisuuden tavoitteita. Tuomioistuinten käytössä olevat ratkaisukokoonpanot ja niiden käyttötilanteet on määritelty laissa.

Tämä pohjautuu perustuslain 100 §:ään, jonka mukaan ylimmät tuomioistuimet ovat tuomionvoipia viisijäsenisinä, jollei laissa erikseen säädetä muuta jäsenmäärää.

KKO:ssa valitusasiat ratkaistaan pääsääntöisesti jaostossa, jossa on viisi jäsentä (OK 2:9). Presidentti voi määrätä lainkäyttöasian tai sen osan käsiteltäväksi täysistunnossa tai 11-jäsenisessä vahvennetussa jaostossa, jos asia on periaatteellisesti merkittävä tai muuten laajakantoinen taikka jos viisijäseninen jaosto on poikkeamassa KKO:n aikaisemmin omaksumasta kannasta (laki KKO:sta 7 §). Tähän liittyen KKO:n työjärjestyksen 16 §:ssä määrätään jaoston puheenjohtajan velvollisuudesta ilmoittaa asiasta presidentille, jos jaoston mielipide poikkeaa KKO:n aikaisemmin omaksumasta oikeusperiaatteesta tai lain tulkinnasta.

Myös KHO:ssa valitusasiat ratkaistaan pääsääntöisesti viiden jäsenen kokoonpanossa. Periaatteellisesti merkittävä tai muuten laajakantoinen asia tai sen osa voidaan siirtää jaoston puheenjohtajan päätöksellä koko jaoston tai presidentin päätöksellä täysistunnon ratkaistavaksi (laki KHO:sta 6, 7 ja 11 §). KHO:ta koskevassa laissa tai KHO:n työjärjestyksessä ei ole nimenomaista sääntelyä siitä, että kokoonpanon vahvistamista tulisi harkita tilanteessa, jossa KHO on poikkeamassa omasta aikaisemmasta käytännöstään.

Myös muita tuomioistuinta koskevissa laeissa on säädetty mahdollisuudesta siirtää asia vahvennettuun jaostoon.

Pääsäännön mukaan hovioikeus ja hallinto-oikeus ovat päätösvaltaisia kolmijäsenisinä (OK 2:8, hallinto-oikeuslaki 12 §).

Hovioikeudessa presidentti voi päättää periaatteellisesti merkittävän tai muuten laajakantoisen asian tai sen osan siirtämisestä täysistuntoon tai vahvennettuun istuntoon käsiteltäväksi. Myös sellainen asia, jossa asian ratkaisua istunnossa harkittaessa vallitseva mielipide poikkeaa KKO:n tai hovioikeuden taikka toisen hovioikeuden omaksumasta oikeusperiaatteesta tai lain tulkinnasta, voidaan siirtää käsiteltäväksi vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa (OK 2:8a §).

Hallinto-oikeudessa lainkäytön yhdenmukaisuuden kannalta tai muuten periaatteellisesti merkittävä tai laajakantoinen asia tai sen osa voidaan siirtää täysistunnossa ratkaistavaksi ylituomarin päätöksellä tai koko jaoston istunnossa ratkaistavaksi ylituomarin tai osaston johtajan päätöksellä (hallinto-oikeuslaki 16 §). Hallinto-oikeuslaissa ei ole sääntelyä siitä, että kokoonpanon vahvistamista tulisi harkita tilanteessa, jossa oikeus on poikkeamassa omasta tai toisen hallinto-oikeuden taikka KHO:n käytännöstä.

Vastaavasti markkinaoikeudessa ja vakuutuslaitosten oikeudessa lainkäyttöasia tai sen osa voidaan siirtää käsiteltäväksi täysistunnossa tai vahvennetussa istunnossa, jos asia

on periaatteellisesti merkittävä tai muutoin laajakantoinen taikka jos ratkaisu tulisi poikkeamaan aikaisemmasta käytännöstä. Säännöksissä ei ole tarkemmin yksilöity, minkä tuomioistuimen käytäntöä niissä tarkoitetaan.

Hyvään lainkäyttöön kuuluu ratkaistavana olevaa oikeuskysymystä koskevan aikaisemman oikeuskäytännön selvittäminen. Tähän sisältyy perehtyminen kummankin ylimmän tuomioistuimen relevantteihin ratkaisuihin riippumatta siitä, kummalla tuomioistuinlinjalla asiaa ollaan ratkaisemassa. Jos kohdassa 5.5 käsitelty yhteiskokoonpano toteutetaan, se korostaa KKO:ssa ja KHO:ssa entisestään tarvetta hahmottaa ne tilanteet, joissa yhteisiä kysymyksiä tai tulkintatilanteita voi nousta esille, ja seurata myös toisen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Jos ylin tuomioistuin katsoo perustelluksi poiketa toisen ylimmän tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä, tulisi sen tapahtua mahdollisimman harkitusti. Käytännössä ei aina ole selvää, onko kysymys aidosti erilaisista tulkinnoista. Poikkeamiseen voi lisäksi olla useita perusteita, kuten lainsäädännön muutokset taikka EIT:n tai EUT:n uusi ratkaisukäytäntö, jolloin ei edes ole luontevaa puhua ristiriidasta suhteessa aikaisempaan oikeuskäytäntöön. Toisinaan kuitenkin uusi lainsäädäntö tai kansainvälisen tuomioistuimen tekemä ratkaisu voi olla peruste yhteisen tulkintalinjauksen tekemiseen. Harkintaa voitaisiin kuitenkin korostaa sääntelyllä, jossa mahdollinen ristiriita aikaisempaan oikeuskäytäntöön nähden mainittaisiin nimenomaisesti perusteena tavanomaista vahvemman kokoonpanon käyttämiselle siitä riippumatta, kumman ylimmän tuomioistuimen ratkaisusta ollaan poikkeamassa. Merkitystä voisi olla jo sillä, että tällainen sääntely velvoittaisi kokoonpanoja huolellisesti selvittämään kummankin linjan oikeuskäytäntöä.

Tähän nähden voisi olla perusteltua tarkistaa ylimpien tuomioistuinten ratkaisukokoonpanoja koskevaa sääntelyä siten, että kummassakin tuomioistuimessa vahvennetun kokoonpanon tarvetta olisi aihetta harkita tilanteessa, jossa kokoonpano olisi poikkeamassa joko oman tai toisen ylimmän tuomioistuimen aikaisemmin omaksumasta oikeusperiaatteesta tai lain tulkinnasta.

#### **5.4.2 Lausunnon pyytäminen toiselta tuomioistuimelta**

Yhtenä yhteistoiminnan muotona on ajateltavissa mahdollisuus, että ylin tuomioistuin voisi ratkaistavanaan olevassa asiassa pyytää toiselta ylimmältä tuomioistuimelta lausunnon sellaisen oikeussäännön tulkinnasta tai soveltamisesta, jota sovelletaan pääsääntöisesti vain toisella tuomioistuinlinjalla. Lausuntomenettelyn etuna olisi mahdollisuus hyödyntää avoimesti toisen linjan asiantuntemusta.

Jaksossa 5.2 kuvatuista tuomioistuinlaitoksen rakennetta ja ylimpiä tuomioistuimia koskevan perustuslaintasoisen sääntelyn vaatimuksista seuraa, että lausuntomenettelystä olisi

säädettävä lailla. Tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta selvää on myös, ettei sellainen lainsäädäntö ole mahdollinen, jossa lausunnon pyytävä tuomioistuin olisi sidottu lausunnossa esitettyyn käsitykseen. Kyse olisi siis neuvoo-antavasta lausunnosta.

Mallia lausuntomenettelystä on saatavissa työtuomioistuinta koskevasta sääntelystä. Oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 39 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa, jonka ratkaiseminen edellyttää erityistä työehto- tai virkaehtosopimusolojen tuntemusta, voi tuomioistuin, milloin katsoo sen tarpeelliseksi tai asianosainen sitä vaatii, pyytää asiasta tältä osin lausunnon työtuomioistuimelta. Lausuntopyyntöjä voivat esittää niin yleiset tuomioistuimet kuin hallintotuomioistuimetkin.

Lausuntomenettely on ollut voimassa vuodesta 1974, joten sen käytännön toimivuudesta on tietoa. Pääosa lausuntopyyntöistä tulee kärjäoikeuksista. Vuosittain annetaan 5–10 lausuntoa ja niiden keskimääräinen käsittelyaika on 6–12 kuukautta. Työtuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan lausunto annetaan vain työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvista kysymyksistä, ei esimerkiksi tosiseikkojen tai näytön arvioinnista (TT 1979:149). Työtuomioistuin ei anna lausuntoa siitä, kuuluuko asia työtuomioistuimen vai yleisen tai hallintotuomioistuimen toimivaltaan (TT 2013:120). Työtuomioistuin on jättänyt lausunnon antamatta myös silloin, jos asia kuuluisi työtuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan (TT 2016:104).

Työryhmän käsityksen mukaan perusteltua ei olisi ottaa käyttöön rinnakkain sekä lausuntomenettelyä että jäljempänä jaksossa 5.5 käsiteltävää yhteiskokoonpanoa. Lausuntomenettelyä on siten tarkasteltava vaihtoehtona yhteiskokoonpanolle. Lausuntomenettelyn myönteisiä puolia olisivat sen avoimuus sekä se, että menettely saattaisi olla yhteiskokoonpanoa kevyempi yhteistoiminnan muoto. Myös tällä tavalla voitaisiin hyödyntää toisen tuomioistuinlinjan asiantuntemusta.

Toisaalta lausuntomenettelyn käyttöala olisi erilainen kuin yhteiskokoonpanon käyttöala. Ensinnäkin selvää on, että lausuntomenettely olisi käytettävissä vain sellaisissa tilanteissa, joissa lausunnon pyytävällä tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta ratkaista asia. Mikäli näin ei olisi, lausunnon antaja voisi joutua myös harkitsemaan lausunnon antamatta jättämistä (ks. TT 2016:104). Kielteisenä puolena on myös se, että lausuntomenettely voisi korostaa lainkäyttölinjojen eroja tilanteessa, jossa lausuntoa pyytänyt tuomioistuin päättäisi poiketa saamassaan lausunnossa esitetystä tulkintakannanotosta. Nämä seikat eivät olisi omiaan tukemaan ylimpien tuomioistuinten yhteistoimintaa eikä luottamusta lainkäytön yhtenäisyyteen. Lausuntomenettelyn kielteinen puoli olisi lisäksi se, että lausuntomenettely pidentäisi asian käsittelyaikaa, joskus merkittävästikin.

Eräistä lausuntomenettelyn myönteisistä piirteistä huolimatta työryhmä katsoo, että ylimpien tuomioistuinten yhteiskokoonpano vastaa paremmin tavoitteeseen turvata

lainkäytön yhtenäisyyttä. Molemmista ylimmistä tuomioistuimista koostuva ratkaisukokoonpano tarjoaisi myös paremmat edellytykset laaja-alaiselle harkinnalle ja avoimelle vuoropuhelulle kuin väistämättä melko muodollinen kirjallinen lausuntomenettely.

### 5.4.3 Asiantuntijajäsenten hyödyntäminen

KHO:ssa ratkaisukokoonpanoon kuuluu lainoppineiden jäsenten lisäksi kaksi sivutoimista asiantuntijajäsentä käsiteltäessä ympäristönsuojelu- ja vesiasioita sekä patenttia, hyödyllisyysmallioikeutta ja integroidun piirin piirimallia koskevia asioita. Asiantuntijajäsenillä on samanlainen riippumaton asema kuin tuomareilla.

KHO:n ympäristöasiantuntijaneuvoksen kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto tekniikan tai luonnontieteiden alalta. Lisäksi hänen tulee olla perehtynyt sovellettavan lainsäädännön alaan kuuluviin tehtäviin. Yli-insinöörineuvoksen kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto tekniikan alalta. Lisäksi hänen tulee olla perehtynyt patenttiasioihin. Asiantuntijajäsenet ovat oman alansa asiantuntijoita, minkä lisäksi heillä on tehtävänsä myötä lainkäyttöprosessin osaamista. Sääntelyn taustalla on ajatus, että mainittuihin asiaryhmiin kuuluvan asian ratkaiseminen saattaa usein vaatia sellaista erityistä asiantuntemusta, jota tuomioistuimen lainoppineilla jäsenillä ei välttämättä ole.

KKO:ta koskevassa laissa ei ole vastaavaa sääntelyä asiantuntijajäsenistä eikä muistakaan pysyvistä asiantuntijoista, lukuun ottamatta sotilasrikosoikeudenkäyntejä, joissa kokoonpanoon kuuluu myös kaksi sotilasjäsentä. Kuitenkin myös KKO:ssa käsitellään asioita, joissa erityinen asiantuntemus voi olla tarpeen teknisistä tai esimerkiksi lääketieteellisistä kysymyksistä. Tällaisen asiantuntemuksen tarve ei kokonaan poistu sillä, että yleisessä tuomioistuimessa asian osapuolilla on velvollisuus esittää näyttö kokemussäännöistä. Kun otetaan huomioon KKO:ssa ratkaistavien juttujen laatu ja tarvittavan asiantuntemuksen vaihtelevuus, ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta luoda erityistä asiantuntijajäsenjärjestelmää KKO:ta varten. Tällaista ei tietävästi ole koskaan edes harkittu.

Sen sijaan olisi ajateltavissa järjestely, jossa KKO:lla olisi mahdollisuus hyödyntää KHO:n asiantuntijajäseniä heidän erityisasiantuntemustaan vaativissa asioissa. Ympäristöasiantuntijaneuvosten asiantuntemus voisi olla KKO:ssa avuksi esimerkiksi käsiteltäessä ympäristörikosasioita tai ympäristövahinkojen korvaamista koskevia asioita. Yli-insinöörineuvosten asiantuntemuksesta voisi puolestaan olla hyötyä esimerkiksi käsiteltäessä patentin määrittämiseksi julistamista koskevia asioita. Mahdollista olisi, että nykyisten prosessisääntöjen mukaisesti KKO voisi pyytää asiantuntijalausunnon KHO:n asiantuntijajäseneltä. Syvempi yhteistyö tai asiantuntijan osallistuminen tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon edellyttäisi, että asiasta säädettäisiin laissa.

#### 5.4.4 Tuomarin väliaikainen siirtyminen toiseen tuomioistuimeen

Yhtenä yhteistyön muotona on mahdollisuus kehittää järjestelmä, jossa ylimmän tuomioistuimen tuomari voisi määrääjäksi siirtyä toiseen ylimpään tuomioistuimeen. Nykyisin tällainen siirto on mahdollista alempien oikeusasteiden tuomareille vuonna 2017 voimaantulleeseen tuomioistuinlain 14 luvun 2 §:ssä säädetyin tavoin. Sääntely ei kuitenkaan koske korkeimpien oikeuksien tuomareita. Siten on selvää, että lainsäädäntöä tulee muuttaa, mikäli mahdollisuus väliaikaiseen siirtymiseen halutaan ottaa käyttöön myös ylimmissä tuomioistuimissa.

Tuomioistuinlain perustelujen mukaan (HE 7/2016 vp s. 96) tuomarin väliaikaista siirtymistä koskevaa sääntelyä on mahdollista käyttää erilaisissa tilanteissa, muun muassa resurssivajetta tai puuttuvaa asiantuntemusta täydentämään, kunhan siirron kohteena oleva tuomari on antanut tähän suostumuksensa. Säännös lisää mahdollisuuksia myös tuomareiden urakierrolle. Lain esitöiden mukaan toisen tuomioistuimen tuomaria voidaan käyttää resurssiapuna esimerkiksi tilanteissa, joissa tuomioistuimeen tulee yllättäen poikkeuksellisen laajoja tai lukumääräisesti paljon asioita. Järjestelmän avulla voidaan siten siirtää tuomarityövoimaa vähemmän kuormitetusta tuomioistuimesta ilman erillisiä määräaikaisia nimityksiä. Toisen tuomioistuimen tuomarin käyttäminen voi olla tarpeen myös tilanteissa, joissa käsiteltävien asioiden laatu edellyttää erityisasiantuntemusta, jota asianomaisessa tuomioistuimessa ei ole saatavilla. Sitä, että ylempi tai ylin tuomioistuin voi määrätä tuomarin toiseen tuomioistuimeen tarpeellisen asiantuntemuksen turvaamiseksi, ei esitöiden mukaan voida pitää riippumattomuusperiaatteen kannalta ongelmallisena. Määräystä antavan tuomioistuimen tiedossa ei välttämättä tarvitse edes olla se, mihin asioihin määräys annetaan. Määräyksen antavan tuomioistuimen harkintaan joka tapauksessa jää, onko määräyksen antaminen perusteltua.

Tuomioistuinlakiin perustuvaa tuomarin määräaikaista siirtymistä ei tiettävästi ole vielä kokeiltu käytännössä.

Tuomioistuinlaki mahdollistaa myös tuomarikoulutuksessa olevien asessorien siirtymisen lainkäyttölinjojenkin välillä. Asessorin virkoja on hovioikeudessa, hallinto-oikeudessa, markkinaoikeudessa, työtuomioistuimessa ja vakuutus oikeudessa. Lisäksi kaksi vuotta asessorin tehtävässä toiminut henkilö voi toimia toimikautensa jäljellä olevan ajan muusakin tuomarin tehtävässä kuin asessorin tehtävässä taikka esittelijänä KKO:ssa tai KHO:ssa. Myös tuomioistuinharjoittelua suorittava käräjännotaari voi työskennellä puolet harjoittelujaksostaan hallinto-oikeudessa.

Ruotsissa korkeimpien oikeuksien jäsenten siirtyminen ylimmästä tuomioistuimesta toiseen (korsvis tjänstgöring) on ollut mahdollista vuodesta 2017.

Ruotsin oikeudenkäymiskaaren 3 luvun 4 §:n 5 momentin mukaan korkein oikeus voi määrätä korkeimman hallinto-oikeuden oikeusneuvoksen toimimaan korkeimmassa oikeudessa. Vastaavasti yleisistä hallintotuomioistuimista annetun lain 3 §:n 4 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus voi määrätä korkeimman oikeuden oikeusneuvoksen toimimaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Sääntely edellytti hallitusmuodon muuttamista niin, että se mahdollistaa korkeimpien oikeuksien tuomareiden toimimisen myös toisessa ylimmässä tuomioistuimessa. Siirtomahdollisuus koskee Ruotsissa vain ylimpien tuomioistuinten jäseniä. Tähän mennessä siirtomahdollisuutta on käytetty kaksi kertaa kolmen kuukauden pituisina tuomarivaihtoina. Kokemuksia on pidetty myönteisinä.

Tuomareiden siirtyminen toiseen tuomioistuimeen, osittain myös lainkäyttölinjojen yli, voidaan nähdä osana suurempaa kehityssuuntaa. Tuomarivalinnassa on pidetty tärkeänä, että tuomariksi hakeutuvilla on monipuolinen tausta ja kokemusta lainkäyttötehtävistä myös eri tuomioistuimista. Ainakaan viime vuosina ei kuitenkaan ole nimitetty pysyvään tuomarinvirkaan toisessa tuomioistuinlinjassa työskentelevää tuomaria tai esittelijää. Vakiuista tuomarinvirkkaa edeltää käytännössä työskentely määräaikaisena tuomarina.

Muutamassa tapauksessa ylimmän tuomioistuimen tuomari on vaihtanut toiseen ylimpään tuomioistuimeen. Vaihdot ovat suuntautuneet KHO:sta KKO:een, viimeksi määräaikaiseen jäsenen tehtävään. Myös muutamia esittelijöitä on siirtynyt toiseen ylimpään tuomioistuimeen, kumpaankin suuntaan.

Yleisen linjan mukaista olisi, että myös ylimmissä tuomioistuimissa otettaisiin käyttöön mahdollisuus tuomareiden väliaikaiseen siirtymiseen. Väliaikainen siirtyminen voisi laajentaa ylimpien tuomareiden asiantuntemusta lainkäyttölinjojen yli ja lähentää keskusteluyhteyttä tuomioistuinten kesken. Jos siirron määräaika olisi vain muutama kuukausi, kuten Ruotsissa, se kuitenkin mahdollistaisi lähinnä pintapuolisen tutustumisen toisen tuomioistuimen työskentelytapoihin ja asiaryhmiin.

Kun lähtökohtaisesti ei voida pitää asianmukaisena, että tuomarit valikoidaan ratkaisukoonpanoon, siirron tarkoituksena ei kuitenkaan voisi olla asiantuntemuksen lisääminen jotain tiettyä vireillä olevaa asiaa varten. Järjestelmää ei ylimpien tuomioistuinten jäsenten osalta voitaisi käyttää keinona järjestellä henkilöresursseja. Sillä ei myöskään voida ajatella ratkaistavan kahden linjan oikeuskäytännössä mahdollisesti esiintyviä tulkintaongelmia, kuten epäselvyyksiä toimivallanjaossa yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten välillä.

Näistä rajoituksista huolimatta väliaikaista siirtymistä voidaan pitää varteenotettavana yhteistoiminnan muotona. Mikäli tätä yhteistyön muotoa päätetään jatkossa kehittää, perusteltua voisi olla harkita myös sitä, olisiko korkeimpien oikeuksien esittelijöille syytä säätää

vastaava mahdollisuus. Etenkin ruotsalaisesta sääntelystä on saatavissa malleja sille, miten tuomareiden ja esittelijöiden väliaikainen siirto ylimmissä tuomioistuimissa voitaisiin toteuttaa. Erikseen olisi selvitettävä sääntelymuutoksen edellytykset perustuslain näkökulmasta.

## 5.5 Yhteinen ratkaisukokoonpano

### 5.5.1 Lainkäyttöasiat

#### Tarkastelun lähtökohdat

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on harkinnut, olisiko korkeimpien oikeuksien yhteinen ratkaisukokoonpano tarpeen asiantuntemuksen, oikeusvarmuuden ja ratkaisujen yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Yhteistä ratkaisukokoonpanoa koskevan jatkokeskustelun pohjaksi työryhmä on pohtinut myös, millaista tarkempaa sääntelyä mahdollisuus yhteiskokoonpanon käyttämiseen edellyttäisi ja miten asian käsittely yhteiskokoonpanossa olisi tarkoituksenmukaista järjestää.

Koska kysymys yhteisen ratkaisukokoonpanon tarpeellisuudesta vaatii vielä huolellista punnintaa ja laajempaa keskustelua, sääntelyn sisältöä koskevien kysymysten tarkastelu on alustavaa. Tarkoituksena on vain kartoittaa säänneltäviä kysymyksiä ja erilaisia sääntelyvaihtoehtoja, ei tehdä konkreettisia ehdotuksia sääntelyn sisällöstä.

Työryhmän käsityksen mukaan yhtenä selvänä lähtökohtana voidaan pitää sitä, että yhteinen ratkaisukokoonpano ei tarkoittaisi uuden tuomioistuimen perustamista nykyisten ylimpien tuomioistuinten rinnalle tai yläpuolelle. Jos ylimpien tuomioistuinten yhteinen ratkaisukokoonpano katsotaan joissakin tilanteissa tarpeelliseksi, Suomen tuomioistuinjärjestelmään soveltuisi paremmin sääntely, jossa jokin KKO:ssa tai KHO:ssa vireillä olevan asian ratkaisun kannalta merkityksellinen oikeuskysymys ratkaistaisiin siten, että ratkaisukokoonpano koostuisi kummankin ylimmän tuomioistuimen jäsenistä. Asia käsiteltäisiin tällöinkin kaikissa vaiheissa osana jommankumman ylimmän tuomioistuimen toimintaa.

Toisena lähtökohtana yhteiskokoonpanoa koskevalle keskustelulle työryhmä pitää KKO:n ja KHO:n samanveroista asemaa ylimpinä tuomioistuimina. Jos toteutetaan järjestelmä, jossa olisi mahdollista ratkaista kummankin tuomioistuinlinjan lainkäytön kannalta olennaisia oikeudellisia kysymyksiä korkeimpien oikeuksien yhteiskokoonpanossa, KKO:n ja KHO:n tulisi olla siinä tasavertaisesti edustettuina.

Kolmantena lähtökohtana on otettava huomioon yhteiskokoonpanon käyttöönoton lain-säädännölliset edellytykset. Niitä on käsitelty edellä jaksossa 5.2.



## Yhteiskokoonpanon tarpeellisuus lainkäyttöasioissa

Työryhmän tekemän selvityksen perusteella ylimpien tuomioistuinten yhteisen ratkaisukokoonpanon tarve ei perustuisi siihen, että yhteiskokoonpanoon tulevien asioiden määrä olisi suuri. Työryhmän arvion mukaan yhteiskokoonpanoa tarvittaisiin todennäköisesti varsin harvoin.

Hyvin suuntaa-antavina vertailukohtina mahdollisen yhteiskokoonpanon käyttötilanteille voidaan mainita KKO:n vahvennetussa jaostossa tai täysistunnossa ratkaisemien lainkäyttöasioiden määrä, KHO:n täysistunnossa ratkaisemien lainkäyttöasioiden määrä sekä KKO:n ja KHO:n tekemät ennakkoratkaisupyynnöt unionin tuomioistuimelle. Näiden lukumäärät viideltä viime vuodelta ilmenevät seuraavasta taulukosta:

	KKO vahv. j.	KKO plenum	KKO ennakkor.p.	KHO plenum	KHO ennakkor.p.	Yhteensä
2015	1	2	1	0	2	6
2016	0	1	3	1	5	10
2017	1	0	3	0	4	8
2018	1	0	2	2	2	7
2019	0	0	1	0	5	6
<b>Yhteensä</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>18</b>	<b>37</b>

KHO:ssa asioita voidaan ratkaista myös koko jaoston istunnossa. Koko jaoston istunnon käyttötilanteet ovat kuitenkin toisentyypisiä kuin vahvennetun jaoston käyttötilanteet KKO:ssa, ja koko jaoston istuntoa käytetään selvästi useammin kuin vahvennettua jaostoa KKO:ssa. Esimerkiksi vuonna 2018 KHO:ssa on ratkaistu 28 asiaa koko jaoston istunnossa. Työryhmän käsityksen mukaan koko jaoston istunnon käyttötilanteita ei voida pitää edes suuntaa-antavana vertailukohtana yhteiskokoonpanon käyttötilanteille.

Yhtenä vertailukohtana voidaan lisäksi mainita, että kumpikaan ylin tuomioistuin ei ole toistaiseksi pyytänyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen 16. pöytäkirjassa tarkoitettua neuvoo-antavaa lausuntoa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta. Neuvoo-antavan lausunnon pyytäminen on ollut mahdollista 1.8.2018 alkaen.

Tekemänsä oikeuskäytännön kartoituksen ja edellä kuvattujen tilastotietojen pohjalta työryhmä arvioi, että yhteiskokoonpanon käyttäminen tulisi ajankohtaiseksi enintään muutamia kertoja vuodessa. Toisaalta yhteiskokoonpanoa ei välttämättä tarvittaisi joka vuosi. Käyttötilanteiden harvinaisuudesta ja vaikeasta ennakoitavuudesta johtuen yhteiskokoonpanon käytössä voisi olla merkittävääkin vuotuista vaihtelua.

Ottaen huomioon tekemänsä selvityksen tulokset työryhmä katsoo myös, että yhteisen ratkaisukokoonpanon tarvetta ei voida ainakaan ensisijaisesti perustella asiantuntemuksen turvaamisen tarpeella. Yhteiskokoonpano olisi varsin raskas menettely sen turvaamiseen, että yksittäisessä lainkäyttöasiassa voitaisiin käyttää toisen tuomioistuimen alan erityisosaamista.

Yhteiskokoonpanon tarpeellisuutta voidaankin perustella ennen kaikkea ylimpien tuomioistuinten laintulkinnan yhdenmukaisuuteen liittyvillä näkökohdilla. Pohjimmiltaan kysymys on siitä, että kummankin linjan tuomioistuinten työssä noudatetaan samaa oikeusjärjestystä ja että oikeusvarmuus edellyttää lain ja oikeusperiaatteiden mahdollisimman yhdenmukaista soveltamista kummallakin tuomioistuinlinjalla. Työryhmän selvityksessä on havaittu, että ylimpien tuomioistuinten ratkaisukäytännössä on suuri määrä eritasoisia liittyviä toisen ylimmän tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Yhteiskokoonpanoa koskeva sääntely mahdollistaisi sen, että voitaisiin saada yhdellä kertaa ylimpien tuomioistuinten yhteinen näkemys kummankin tuomioistuinlinjan oikeuskäytännön kannalta tärkeisiin periaatekysymyksiin samoin kuin kummallakin tuomioistuinlinjalla toistuvasti esiin tuleviin ongelmakysymyksiin. Tällaisella mahdollisuudella voisi olla käytännössä suuri merkitys oikeusvarmuuden ja oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden kannalta.

Työryhmä on jatkokeskustelun pohjaksi pyrkinyt kuvaamaan tietynlaisia tyyppitapauksia, joissa yhteiskokoonpanon käyttäminen voisi olla hyödyllistä. Samalla on kuitenkin aiheellista korostaa, että tällaiset tarpeet saattavat syntyä hyvin ennalta-arvaamattomasti. Siksi alla mainitut tyyppitapaukset ovat enemmänkin esimerkkejä kuin tyhjentävä kuvaus siitä, millaisia asioita yhteiskokoonpanossa voisi tulla käsiteltäväksi.

Yksi selkeä yhteiskokoonpanon käyttötarve liittyy tilanteisiin, joissa toimivallan jako yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten välillä on tulkinnanvarainen. Mahdollisuus ratkaista toimivaltaa koskeva epäselvyys yhteiskokoonpanossa olisi todennäköisesti omiaan merkittävästi edistämään toimivallan jakoa koskevan oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta, kun toimivaltakysymystä yhteiskokoonpanossa ratkaistaessa olisi samanaikaisesti esillä kysymyksen ratkaisemiseen vaikuttavat näkökohdat kummankin tuomioistuinlinjan näkökulmasta.

Yhteiskokoonpano voisi olla hyödyllinen myös tilanteissa, joissa on jo tunnistettavissa ristiriita KKO:n ja KHO:n oikeuskäytännössä. Jos KKO ja KHO ovat ratkaisukäytännössään antaneet erisisältöisen vastauksen samaan oikeuskysymykseen, olisi asianmukaista, että kysymys olisi mahdollista saattaa yhteiskokoonpanon ratkaistavaksi, kun se tulee uudelleen esille jommankumman tuomioistuimen ratkaistavana olevassa asiassa.

Yhteiskokoonpanoa koskeva sääntely mahdollistaisi myös sen, että edellä tarkoitettut ristiriidat voitaisiin pyrkiä estämään jo ennalta. Jos esimerkiksi KKO:ssa vireillä olevassa asiassa

ratkaisukokoonpanon muodostama mielipide poikkeaa KHO:n aikaisemmin omaksumasta lain tulkinnasta, olisi mahdollista saattaa tulkintakysymys yhteiskokoonpanon käsiteltäväksi.

Yhteiskokoonpanon käyttötarvetta voi liittyä myös sellaisiin lainkäytön yhteisiin kysymyksiin, jotka ovat periaatteellisesti merkittäviä. Tällaisia voisivat olla erityisesti perustuslain tulkintaan liittyvät kysymykset. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa ratkaisukokoonpano jommassakummassa ylimmässä tuomioistuimessa on päätyvässä sellaiseen ratkaisuun, että jokin molemmilla tuomioistuinlinjoilla sovellettava säännös on jätettävä perustuslain 106 §:n vastaisena soveltamatta. Tällaisessa tilanteessa ratkaisun merkittävyys ja sen vaikutukset kummallakin tuomioistuinlinjalla puoltaisivat sitä, että kysymys olisi mahdollista saattaa yhteiskokoonpanon ratkaistavaksi.

Kummankin tuomioistuinlinjan kannalta merkittäviä kysymyksiä voi tulla esille myös asioissa, jotka koskevat unionin oikeuden tai ihmisoikeussopimusten vaikutusta kansalliseen oikeuteen. Oikeuskäytännöstä tehdyn selvityksen perusteella voidaan arvioida, että yhteiskokoonpanon käyttämiselle voisi olla tarvetta erityisesti asioissa, joissa on kysymys ihmisoikeustuomioistuimen ja muiden kansainvälisten tuomioistuinten uusien linjausten merkityksen arvioinnista kansallisen oikeuden kannalta.

### **Miltä osin yhteiskokoonpano ratkaisisi asian?**

Yhteiskokoonpanon toimivalta lainkäyttöasioissa olisi perusteltua määritellä siten, että yhteiskokoonpanossa ratkaistaisiin vain oikeuskysymyksiä. Yhden esikuvan yhteiskokoonpanon toiminnalle voisi muodostaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyyntömenettely. Artiklan mukaan kansallisilla tuomioistuimilla on mahdollisuus ja tietyissä tapauksissa velvollisuus pyytää Euroopan unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua perussopimusten tulkinnasta tai unionin toimielimen antaman säädöksen pätevydestä tai tulkinnasta. Toisen vastaavan esikuvan muodostaa mahdollisuus pyytää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta neuvoa-antavaa lausuntoa. Menettely perustuu ihmisoikeussopimuksen 16. pöytäkirjaan, jonka 1 artiklan mukaan sopimusvaltioiden ylimmät tuomioistuimet voivat pyytää ihmisoikeustuomioistuimelta neuvoa-antavia lausuntoja yleissopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa määriteltyjen oikeuksien ja vapauksien tulkintaan tai soveltamiseen liittyvistä periaatekysymyksistä.

Esitetty malli merkitsisi sitä, että KKO:ssa tai KHO:ssa vireillä olevan yksittäisen lainkäyttöasian yhteydessä olisi mahdollista saattaa siinä esillä oleva oikeuskysymys yhteiskokoonpanon ratkaistavaksi. Yhteiskokoonpano käsitelisi ja ratkaisisi asian vain tämän oikeuskysymyksen osalta, minkä jälkeen asian ratkaiseminen muilta osin palautuisi sille ratkaisukokoonpanolle, joka asiaa on alun perin käsitellyt. Korkeimmissa oikeuksissa on jo nykyään tietyissä tilanteissa käytetty vastaavaa menettelyä, kun asia siirretään vahvennetun jaoston tai täysistunnon käsiteltäväksi.

Esimerkiksi ratkaisun **KKO 2018:52** kohteena olleessa tapauksessa vahvennetun jaoston ratkaistavana oli vain kysymys siitä, voidaanko muutoksenhakemuksen johdosta antaa lausunto jo päättyneen yhteydenpitorajoituksen lainmukaisuudesta. Vastattuaan tähän kysymykseen myöntävästi vahvennettu jaosto siirsi asian viisijäsenisen jaoston käsiteltäväksi.

Ratkaisussa **KHO 2018:117** puolestaan KHO:n täysistunnossa ratkaistiin ulkomalaisasiassa esitetty valitusperuste, joka koski hallinto-oikeuden esittelijän esteellisyttä taustavirkansa perusteella. Täysistunto myönsi tältä osin asiassa valitusluvan ja hylkäsi valitusperusteen erillisellä välipäätöksellä. Muilta osin valituslupahakemus siirrettiin jaostolle jatkokäsittelyyn.

### Oikeuskysymyksen saattaminen yhteiskokoonpanon ratkaistavaksi

Yhteiskokoonpanoa koskevassa sääntelyssä olisi otettava kantaa, miten KKO:ssa tai KHO:ssa vireillä olevassa asiassa esillä oleva oikeuskysymys saatetaan yhteiskokoonpanon ratkaistavaksi.

Yksi vaihtoehto on ottaa käyttöön vastaavanlainen menettely kuin unionin tuomioistuinten ennakkoratkaisua tai ihmisoikeustuomioistuinten neuvoo-antavaa lausuntoa pyydetäessä. Näiden pyytämisestä päättää sekä KKO:ssa että KHO:ssa asiaa käsittelevä ratkaisukokoonpano.

Toinen vaihtoehto olisi se, että asian saattamisesta yhteiskokoonpanon ratkaistavaksi päättäisi sen tuomioistuimen presidentti, jossa asia on vireillä. Mallin tällaiselle sääntelylle tarjoaa se, että KKO:sta annetun lain mukaan KKO:ssa presidentti päättää lainkäyttöasian siirtämisestä vahvennetun jaoston tai täysistunnon käsiteltäväksi. Vastaavasti KHO:ssa lainkäyttöasian siirtämisestä käsiteltäväksi täysistunnossa päättää KHO:sta annetun lain mukaan presidentti.

Kolmantena vaihtoehtona voidaan mainita sellainen sääntely, jonka mukaan asian saattaminen yhteiskokoonpanon ratkaistavaksi edellyttäisi korkeimpien oikeuksien presidenttien yhteistä päätöstä asiasta. Toisin sanoen kummankin tuomioistuimen presidentin tulisi hyväksyä yhteiskokoonpanon käyttäminen.

### Yhteiskokoonpanon muodostaminen

Yhteiskokoonpanon muodostamisen osalta työryhmä on pitänyt lähtökohtana sitä, että KKO:n ja KHO:n tulisi olla tasavertaisesti edustettuina yhteiskokoonpanossa. Tämän takia yhteiskokoonpanossa tulisi olla yhtä monta jäsentä kummastakin tuomioistuimesta.

Yhteiskokoonpanoa koskevassa lain tasoisessa sääntelyssä olisi kokoonpanon määräytymisen osalta otettava kantaa ainakin seuraaviin kysymyksiin:

- kuinka monta jäsentä yhteiskokoonpanoon kuuluu
- kuuluvatko varsinaista lainkäyttöasiaa käsittelevät jäsenet yhteiskokoonpanoon; tähän liittyy ainakin kolme vaihtoehtoa:
  - he kuuluvat yhteiskokoonpanoon automaattisesti
  - he kuuluvat yhteiskokoonpanoon vain, jos he tulevat sattumanvaraisesti siihen määrätyiksi, tai
  - he eivät missään tapauksessa kuulu yhteiskokoonpanoon
- kuuluvatko tuomioistuinten presidentit yhteiskokoonpanoon automaattisesti vai ainoastaan silloin, kun he joko kuuluvat varsinaista lainkäyttöasiaa käsittelevään kokoonpanoon tai tulevat sattumanvaraisesti määrätyiksi yhteiskokoonpanoon ja
- miten määräytyy se, kuka toimii yhteiskokoonpanon puheenjohtajana.

Muilta osin se, miten yhteiskokoonpanoon valittavat jäsenet kummassakin tuomioistuimessa valikoituvat, voisi määräytyä kummankin tuomioistuimen oman työjärjestyksen mukaan.

Yhteiskokoonpanossa käsiteltävien kysymysten laatu puoltaa sitä, että yhteiskokoonpanoon kuuluisi selvästi useampia jäseniä kuin ylimpien tuomioistuinten tavanomaiseen viisijäseniseen ratkaisukokoonpanoon. Toisaalta jäseniä ei saisi olla niin suurta määrää, että työskentely yhteiskokoonpanossa muodostuisi liian raskaaksi ja että asioiden käsittely yhteiskokoonpanossa kuluttaisi suhteettoman paljon tuomioistuinten voimavaroja. Sopiva jäsenmäärä voisi olla esimerkiksi 8, 10 tai 12 jäsentä.

Nykyään sekä KKO:ssa että KHO:ssa on käytössä järjestelmä, jonka mukaan asiaa alun perin käsitelleet jäsenet osallistuvat asian käsittelyyn myös vahvennetussa jaostossa (KKO), koko jaoston istunnossa (KHO) tai täysistunnossa (KKO ja KHO). Tätä järjestelyä puoltaa se, että tuomari saa osallistua hänen käsiteltäväkseen jaetun jutun ratkaisemiseen sen kaikissa vaiheissa. Etuna voidaan mainita myös työnsäästö, kun asia olisi osalle yhteiskokoonpanoon kuuluvista tuomareista entuudestaan tuttu. Nämä näkökohdat puoltaisivat sitä, että asiaa alun perin käsitelleet tuomarit kuuluisivat myös yhteiskokoonpanoon.

Asiaa alun perin käsitelleiden tuomareiden asemaa yhteiskokoonpanon käyttötilanteissa on syytä tarkastella myös tuomarin riippumattomuuden näkökulmasta. Tuomarin riippumattomuuden takaamisen on katsottu edellyttävän, ettei hänelle jaettua asiaa jaeta uudelleen ilman hyväksyttävää syytä (esim. HE 7/2016 vp s. 82). Tämän takia tuomioistuinlain 8 luvun 8 §:ssä säädetään, että tuomarin käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi jaettu asia voidaan vastoin asianomaisen tuomarin tahtoa jakaa uudelleen vain, jos siihen on tuomarin

sairaudesta, asian viivästyemisestä, tuomarin työmäärästä tai muusta vastaavasta seikasta johtuva painava syy.

Yhteiskokoonpanon ratkaisun pyytäminen asiassa esillä olevasta oikeuskysymyksestä ei sinänsä merkitse sitä, että asia kokonaisuudessaan siirrettäisiin pois sitä käsitelleeltä ratkaisukokoonpanolta. Kun kyseinen oikeuskysymys kuitenkin tulisi lopullisesti ratkaistuksi yhteiskokoonpanossa, yhteiskokoonpanon ratkaisun pyytäminen voidaan tosiasialliselta merkitykseltään rinnastaa asian osittaiseen siirtämiseen. Jos yhteiskokoonpanon ratkaisun pyytämisestä päättäisi varsinaista lainkäyttöasiaa käsittelevä ratkaisukokoonpano, tuomarin riippumattomuuden näkökulmasta ei voitaisi pitää erityisen ongelmallisena sitä, että varsinaista asiaa käsittelevät tuomarit eivät automaattisesti kuuluisi yhteiskokoonpanoon.

Jos asiaa alun perin käsitelleet tuomarit aina kuuluisivat yhteiskokoonpanoon, tämä voisi eräissä tapauksissa johtaa siihen, että yhteiskokoonpanon jäsenmäärä kasvaisi varsin suureksi. Näin kävisi, jos asiaa on ennen yhteiskokoonpanon ratkaisun pyytämistä jo käsitelty KKO:ssa vahvennetussa jaostossa tai täysistunnossa taikka KHO:ssa koko jaoston istunnossa tai täysistunnossa. Jos sääntely edellyttäisi yhtäältä sitä, että asian käsittelemiseen jo osallistuneet jäsenet kuuluvat yhteiskokoonpanoon, ja toisaalta, että asian käsittelyyn osallistuu sama määrä jäseniä kummastakin ylemmästä tuomioistuimesta, saattaisi yhteiskokoonpanoon kuuluvien jäsenten määrä muodostua selvästi liian suureksi. Tämä näkökohta puoltaisi sitä, että yhteiskokoonpanoon kuuluvien jäsenten määrä olisi kiinteä eivätkä varsinaista lainkäyttöasiaa käsittelevät tuomarit automaattisesti kuuluisi yhteiskokoonpanoon. Mahdollista on toki sekin, että tämäntapaisissa tilanteissa vain osa varsinaista lainkäyttöasiaa käsittelevistä tuomareista määrättäisiin yhteiskokoonpanoon joko arpomalla tai jotakin ennalta määrättyä valintaperustetta, kuten virkaikäjärjestystä noudattaen.

Kun harkitaan presidenttien osallistumista yhteiskokoonpanoon, voidaan yhdeksi vertailukohtaksi ottaa KKO:ssa ja KHO:ssa nykyisin noudatettu sääntely vahvennettujen ratkaisukokoonpanojen muodostamisessa. Sekä KKO:ssa että KHO:ssa presidentti kuuluu automaattisesti ratkaisukokoonpanoon vain silloin, kun asia käsitellään täysistunnossa. KKO:n vahvennetun jaoston kokoonpanoon KKO:n presidentti ei kuulu automaattisesti, mutta voi määräytyä siihen sattumanvaraisuuden perusteella. Vastaavasti KHO:ssa presidentti kuuluu koko jaoston istunnon ratkaisukokoonpanoon vain, jos hän on ollut kokoonpanossa, josta asia määrättiin käsiteltäväksi koko jaoston istunnossa.

Toisena vertailukohtana voidaan käyttää kansainvälisiä esimerkkejä. Kuten mietinnön liitteistä II ja III tarkemmin ilmenee, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa ja Euroopan unionin tuomioistuimessa tuomioistuimen presidentti kuuluu aina tuomioistuimen suureen jaostoon. Saksassa viiden ylimmän tuomioistuimen yhteiseen senaattiin kuuluu kunkin

ylimmän tuomioistuimen presidentti. Ranskassa ylimpien tuomioistuinten presidentit eivät sitä vastoin kuulu Tribunal des conflits -tuomioistuimen kokoonpanoon.

Yhteiskokoonpanossa käsiteltävien asioiden merkittävyyden ja laajakantoisuuden sekä edellä selostettujen vertailukohtien voidaan katsoa puoltavan sellaista sääntelyvaihtoehtoa, että KKO:n ja KHO:n presidentit olisivat automaattisesti mukana tuomioistuinten yhteisessä ratkaisukokoonpanossa. Suoranaista estettä toisenlaisellekaan sääntelylle ei kuitenkaan olisi. Sääntelyn tulee joka tapauksessa olla tältä osin samansisältöinen kummankin tuomioistuimen presidentin osalta.

Kun yhteiskokoonpanossa ratkaistaisiin vain lain ja oikeusperiaatteiden tulkintaa koskevia oikeuskysymyksiä, vaikuttaisi perustellulta, että yhteiseen ratkaisukokoonpanoon kuuluu vain tuomarijäseniä. KHO:n asiantuntijajäsenet ja KKO:n sotilasjäsenet eivät siten osallistuisi asian käsittelyyn yhteiskokoonpanossa, vaikka siinä käsiteltävä kysymys liittyisi sellaiseen lainkäyttöasiaan, jonka ratkaisemiseen asiantuntijajäsenet tai sotilasjäsenet muilta osin osallistuvat.

Yhteisen ratkaisukokoonpanon puheenjohtajan määräytymisperusteista tulisi säätää laissa. Sääntelyn tulisi olla varsin yksityiskohtaista, koska siinä tulisi varautua erilaisiin vaihtoehtoihin, kuten siihen, kuuluuko yhteiskokoonpanoon kummankin tuomioistuimen presidentti, vain toinen heistä tai ei kumpikaan. Työryhmän käsityksen mukaan sääntelyä tältäkin osin laadittaessa tulisi lähtökohtana olla KKO:n ja KHO:n samanveroinen asema ylimpinä tuomioistuimina.

Sääntelyssä olisi otettava kantaa myös siihen, kuka toimii yhteiskokoonpanossa esittelijänä. Yksinkertaisin vaihtoehto olisi se, että varsinaisen lainkäyttöasian esittelijä toimii esittelijänä myös yhteiskokoonpanossa. Koska yhteiskokoonpanossa käsiteltävissä asioissa olisi tyypillisesti kysymys oikeudellisista ongelmista, joita esiintyy kummallakin tuomioistuinlinjalla tai joiden ratkaiseminen edellyttää hyvää perehtyneisyyttä kummallakin tuomioistuinlinjalla käsiteltäviin asioihin, saattaisi toisaalta olla eduksi, että yhteiskokoonpanossa käsiteltävissä asioissa olisi kaksi esittelijää, yksi kummastakin tuomioistuimesta.

### **Muita näkökohtia**

Työryhmä pitää perusteltuna, että yhteiskokoonpanoa käytettäessäkin asia säilyisi alusta loppuun joko KKO:n tai KHO:n asiana. Se olisi siis vain jommankumman tuomioistuimen diaarissa ja jutun hallinnointi tapahtuisi muutenkin kyseisessä tuomioistuimessa.

Asiassa esillä olevan kysymyksen käsittelemisen yhteiskokoonpanossa ei tulisi vaikuttaa asiassa sovellettaviin menettelysäännöksiin. Jos kyse on KKO:n lainkäyttöasiaan liittyvän oikeuskysymyksen ratkaisemisesta yhteiskokoonpanossa, sovellettaisiin siis asian laadun

mukaan menettelysäännöstönä joko oikeudenkäymiskaarta tai oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia sekä niitä täydentävästi muuta yleisissä tuomioistuimissa noudatettavaa prosessilainsäädäntöä. KHO:ssa vireillä olevaan asiaan liittyvää kysymystä käsiteltäessä puolestaan sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia ja muuta hallintotuomioistuinten koskevaa prosessisääntelyä.

Erillisenä kysymyksenä voisi olla tarpeen harkita, sovelletaanko yhteiskokoonpanossa tuomioistuimissa muutenkin noudatettavia, asian laadun perusteella määräytyviä äänestysääntöjä vai tarvitaanko yhteiskokoonpanoa varten niistä poikkeavia erityissääntöksiä äänestämisestä. Edellä kuvatulla tavalla yhteiskokoonpanossa olisi yhtä monta jäsentä kummastakin tuomioistuimesta.

### **Yhteiskokoonpanoa koskeva sääntely**

Kuten edellä jaksossa 5.2 on todettu, työryhmän arvion mukaan yhteiskokoonpanon käyttöönotto lainkäyttöasioissa edellyttäisi perustuslain muuttamista. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa sitä, että perustuslain 9 lukuun lisättäisiin perussäännös mahdollisuudesta ratkaista asioita korkeimpien oikeuksien yhteisessä ratkaisukokoonpanossa.

Ottaen huomioon, että yhteiskokoonpanon käyttämisestä tarvittaisiin varsin yksityiskohtaista sääntelyä, perustelluimmalta vaikuttaisi sellainen sääntelymalli, että yhteiskokoonpanoa koskevista säännöksistä laadittaisiin erillinen laki. KKO:sta ja KHO:sta annettuihin lakeihin otettaisiin tällöin viittaukset yhteiskokoonpanoa koskevaan lakiin ja tehtäisiin mahdollisesti tarvittavat seurannaismuutokset. Myös tuomioistuinten työjärjestyksiä olisi täydennettävä siten, että niissä otettaisiin huomioon yhteiskokoonpanoa koskeva sääntely.

## **5.5.2 Lausuntoasiat**

### **Aikaisempi ehdotus yhteiskokoonpanon käyttämisestä Ahvenanmaata koskevissa lausuntoasioissa**

KKO:n tehtäviin kuuluu antaa tasavallan presidentille lausuntoja Ahvenanmaan maakuntapäivien säätämistä maakuntalaeista. Tehtävä perustuu Ahvenanmaan itsehallintolain 19 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan tasavallan presidentti voi lainkohdasta ilmenevin perustein määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain sen jälkeen, kun asiasta on hankittu KKO:n lausunto. KKO:n lausunto tasavallan presidentille annetaan viisijäsenisessä jaostossa. Lausuntoja annetaan yleensä kymmenkunta vuodessa.

Itsehallintolain uudistamisen yhteydessä on noussut esiin kysymys, miten lainsäädäntövalvonnassa voitaisiin hyödyntää myös KHO:ssa olevaa asiantuntemusta. Parlamentaarisen Ahvenanmaa-komitean 2013 loppumietinnössä todettiin, että voisi olla tarpeen vahvistaa KKO:n kokoonpanoa Ahvenanmaa-kysymyksissä yhdellä KHO:n jäsenellä. Komitea



perusteli tätä sillä, että monet niistä asioista, joista pyydetään KKO:n lausuntoa, liittyvät KHO:n toimivaltaan kuuluviin oikeudenaloihin. Komitea ei kuitenkaan tehnyt asiasta konkreettista ehdotusta.

KKO ja KHO ovat komitean loppumietinnöstä antamissaan lausunnoissa esittäneet jatkovalmistelussa harkittavaksi sääntelyä, jonka mukaan lainsäädäntövalvontaa koskevan lausunnon tasavallan presidentille antaisivat KKO ja KHO yhdessä. Ehdotuksen mukaan tuomioistuimien yhteinen lausunto laadittaisiin kokoonpanossa, johon kuuluu kolme jäsentä KKO:sta ja kaksi jäsentä KHO:sta sekä esittelijä, joka on virkasuhteessa korkeimpaan oikeuteen.

Uudistuksen valmistelua jatkettiin Itsehallintolakityöryhmässä 2018. Työryhmä ehdotti mietinnössään, että uuteen itsehallintolakiin otetaan KKO:n ja KHO:n ehdotuksen mukainen sääntely ylimpien tuomioistuimien yhteisestä lausunnosta tasavallan presidentille. Itsehallintolain kokonaisuudistusta koskevaa hallituksen esitystä ei ole annettu eduskunnalle.

Näyttää siis mahdolliselta, että itsehallintolain kokonaisuudistuksen yhteydessä säädetään lainsäädäntövalvontaa koskevien lausuntojen antaminen tasavallan presidentille KKO:n ja KHO:n yhteiseksi tehtäväksi. Kyse olisi vain tätä erityistehtävää koskevasta sääntelystä, joka ei vaikuttaisi tuomioistuimien yhteistyöhön muissa kysymyksissä.

### **Yhteiskokoonpanon tarpeellisuus muissa lausuntoasioissa**

Jos yhteiskokoonpanon käyttäminen säädettäisiin mahdolliseksi lainkäyttöasioissa, voisi olla paikallaan harkita, tulisiko samaa kokoonpanoa voida käyttää myös lausuntoasioissa. Perustuslain 77 §:n mukaan tasavallan presidentti voi pyytää vahvistettavasta laista lausunnon KKO:lta tai KHO:lta. Jos yhteiskokoonpano päätettäisiin ottaa käyttöön lainkäyttöasioissa, voitaisiin mahdollisesti säätää myös siitä, että laajakantoisista, kummankin tuomioistuinlinjan kannalta merkityksellisistä asioista voitaisiin pyytää lausuntoa KKO:lta ja KHO:lta yhteisesti. Tällainen lausuntoasia voitaisiin käsitellä korkeimpien oikeuksien yhteiskokoonpanossa.

## **5.6 Toimivaltasääntelyn kehittäminen**

Ylimpien tuomioistuinten yhteiskokoonpano mahdollistaisi molempia tuomioistuinlinjoja vahvasti ohjaavan vaikutuksen myös kysymyksissä, jotka koskevat tuomioistuinten toimivaltaa. Se, kumman tuomioistuinlinjan ratkaistavaksi vaatimus kuuluu, on tyyppillinen oikeuskysymys ja siten soveltuisi yhteiskokoonpanon ratkaistavaksi.

Kuten jaksossa 4.1 on esitetty, asianosaisten ja tuomioistuinresurssien kannalta on haitallista, jos oikeudenkäynnin aikana tai vasta muutoksenhakuvaiheessa osoittautuu, että vaatimus on pantu vireille väärässä tuomioistuinlinjassa. Epätarkoituksenmukaisena voidaan pitää myös sitä, että läheisesti toisiinsa liittyviä asioita joudutaan käsittelemään eri tuomioistuimissa ja esittämään useaan kertaan samaa näyttöä siksi, että samaan perusteseen nojautuvat vaatimukset tulee käsitellä eri tuomioistuinlinjoilla.

Tuomioistuinten toimivallan jaon selkiinnyttämisellä ja kehittämisellä oikeuskäytännön tietä on rajansa siinäkin tapauksessa, että ohjaavia ratkaisuja voitaisiin antaa ylimpien tuomioistuinten yhteiskokoonpanossa. Ylimpien tuomioistuinten yhteistoiminnan ohella onkin aiheellista kiinnittää huomiota toimivaltasääntelyyn. Tällöin ei ole kysymys sellaisesta tuomioistuinten välisestä yhteistoiminnasta, joka kuuluisi työryhmän toimeksiannon piiriin. Tästäkin syystä esitetään vain eräitä alustavia huomiota lainsäädännön kehittämistarpeista ja -mahdollisuuksista. Lainsäädäntömuutokset edellyttävät perusteellista lainvalmistelua.

Lainsäädännössä on lukuisia erityissäännöksiä, joissa tiettyyn lakiin perustuvat riidat ohjataan joko yleiseen tuomioistuimeen tai hallintotuomioistuimeen. Tämänkaltaiset pistemäiset säännökset voivat yksittäistapauksessa olla selventäviä, mutta lainsäädännön yleisen selkeyden ja johdonmukaisuuden kannalta joskus myös ongelmallisia. Säännöksiä ei kaikissa tapauksissa ole laadittu myöskään niin yksityiskohtaisesti, että niiden perusteella olisi selvää, mitä vaatimuksia toimivaltasäännös lopulta koskee. Lakia säädettäessä tulisi myös kiinnittää riittävää huomiota siihen, miten tuomioistuimen valinta sekä oikeussuhteen määrittely yksityisoikeudelliseksi tai julkisoikeudelliseksi vaikuttaa sovellettaviksi tuleviin aineellisoikeudellisiin säännöksiin ja niiden soveltamisen edellyttämään asiantuntemukseen.

Oikeudenkäymiskaareissa on melko laajasti tehty mahdolliseksi yhdistää (kumulaatio) oikeusriitoja yhtäältä tarkoituksenmukaisen käsittelyn varmistamiseksi ja toisaalta erilaisten ratkaisujen estämiseksi. Myös uudessa hallintoprosessilaissa on tehty mahdolliseksi yhdistää samaan asiakokonaisuuteen kuuluvia asioita. Vastaavan kaltaista vireillä olevien asioiden yhdistämistä ei ole säädetty mahdolliseksi millään edellytyksillä eikä minkään asiatyyppin osalta, jos vaatimukset kuuluvat asiallisesti eri toimivaltaisiin tuomioistuimiin. Voitaisiin kuitenkin harkita, olisiko ainakin joissakin tilanteissa sallittava, että pääasian yhteydessä voitaisiin käsitellä myös toisen tuomioistuinlinjan alaan kuuluva vaatimus, jos näin voidaan saavuttaa merkittäviä prosessuaalisia etuja ja jos myös asianosaiset sitä haluavat.

Oikeudenkäymiskaaren oikeuspaikkasäännöksiä on uudistettu niin, että asianosaisilla on aikaisempaa suuremmat mahdollisuudet valita se käräjäoikeus, jossa asia käsitellään. Sääntelyä on kehitetty myös niin, että alueellisesti väärässä oikeuspaikassa vireille pantu riita voidaan asianosaisten suostumuksella siirtää toimivaltaiseen tuomioistuimeen.

Hallintoprosessilain mukaan myös hallintotuomioistuin voi tietyissä tilanteissa siirtää asian toiseen hallintotuomioistuimeen. Sen sijaan sääntelyä ei ole sen varalta, että olisi tarpeellista siirtää asian käsittely kokonaan tai osittain toiseen tuomioistuinlinjaan kuuluvan tuomioistuimen käsiteltäväksi. Myös tämänkaltaisen sääntelyn tarvetta voisi olla aihetta selvittää.

Samoin voisi olla aihetta tarkastella myös muita keinoja, joilla alemmassa oikeusasteessa esiin noussut toimivaltakysymys voitaisiin saattaa nopeasti ylimmän tuomioistuimen ja sitä kautta mahdollisesti myös yhteiskokoonpanon ratkaistavaksi. Oikeudenkäymiskaaren 16 luvun 3 § mahdollistaa sinänsä sen, että yleisessä tuomioistuimessa annetaan erillinen ratkaisu toimivaltaa koskevasta väitteestä. Muutoksenhakumahdollisuus riippuu kuitenkin ratkaisun sisällöstä, tuomioistuimen määräyksestä ja, jos kysymys halutaan saattaa ennakkopäätösvalituksena suoraan KKO:een, myös asianosaisten suostumuksesta. Hallintolainkäytössä tuomioistuimen ratkaisuun jättää asia toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta voidaan niin ikään hakea muutosta valittamalla. Mikäli hallintotuomioistuin sen sijaan vastoin asiaan osallisen näkemystä katsoo olevansa asiassa toimivaltainen, toimivaltaa koskevaa väitettä ei lähtökohtaisesti ratkaista erikseen, vaan siihen otetaan kantaa osana pääasiaratkaisua. Toimivaltaa koskeva kysymys olisi mahdollisesti ratkaistavissa myös erikseen välipäätöksellä, mutta hallintoprosessilain mukaan muista kuin laissa nimenomaisesti luetelluista välipäätöksistä ei saa erikseen valittaa. Kysymys tuomioistuimen toimivallasta tulee tällöin yleisessä tuomioistuimessa arvioitavaksi vasta pääasiaa koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Kansainvälisessä vertailussa on kuitenkin myös malleja, joissa alempi tuomioistuin voi – itse ratkaisua tekemättä – saattaa tuomioistuinlinjojen välisen toimivaltakysymyksen suoraan ylimmistä tuomioistuimista koostuvan kokoonpanon ratkaistavaksi.

Toimivaltasääntelyn joustavoittamismahdollisuuksiin vaikuttavat muun muassa prosessisääntelyn eroavaisuudet. Tuomioistuinlinja määrittää käytännössä suurelta osalta sovellettavat prosessisäännöt, kuten näytön esittämistä ja oikeudenkäyntikuluja koskevat säännökset. Toisaalta esimerkiksi kansalliset tuomioistuinlinjaa koskevat valinnat eivät vaikuta siihen, että EIS:sta tai EU-oikeudesta tulevia vaatimuksia on noudatettava yhtä lailla sekä rikosoikeudellisia rangaistuksia että hallinnollisia rangaistusseuraamuksia määrättäessä.

Pääsääntönä on, että viranomaisen päätökseen haetaan muutosta hallintotuomioistuinta. Tästä on kuitenkin säädetty poikkeuksia silloin, kun päätökset liittyvät asioihin, joita yleisissä tuomioistuimissa muutenkin käsitellään. Lukumääräisesti suurimmat poikkeukset on säädetty koskien ulosottoa, kiinteistön muodostamista sekä kiinteistöjen kirjauksia, joita koskeva muutoksenhaku ohjautuu yleisiin tuomioistuimiin. Toisaalta taas yleiseen tuomioistuimeen lähtökohtaisesti kuuluva riita, kuten omistusoikeutta kiinteistöön koskeva riita, on säädetty vanhastaan ratkaistavaksi osana kiinteistötoimitusta, jos riita on syntynyt ennen toimitusta.

Muutoksenhakutiet erityistuomioistuimista vaihtelevat suuresti. Markkinaoikeudesta muutoksenhaku ohjautuu asian laadun mukaan joko KKO:een tai KHO:een. Vakuutusoi-  
keudesta, jossa asiat käsitellään hallintoprosessina, muutoksenhaku henkilövahinkojen  
syy-yhteydestä ohjautuu KKO:een. Tällöin prosessilaji muuttuu muutoksenhakuvaiheessa.

Ylimpien tuomioistuinten yhteistoiminnalla ei voida korvata lainsäädännöllisiä keinoja  
selventää toimivaltasäätelyä ja tehostaa prosesseja. Lainsäädännöllä toteutetut muutok-  
set ovat avoimia ja asianosaisten ennakoitavissa. Vasta ylimmissä oikeusasteissa tai niiden  
yhteiskokoonpanossa muodostuva oikeuskäytäntö on tähän verrattuna hidas ja sattuman-  
varaisesti etenevä keino.

## 6 Yhteenveto ja johtopäätökset

Työryhmän tekemä selvitys osoittaa, että ylimpien tuomioistuinten tehtäväalueet limittyvät toisiinsa monin tavoin. Tuomioistuinten julkaistuista ratkaisuksista löytyy lukuisia tapauksia, joissa ylimmän tuomioistuimen ratkaisulla on ollut jokin liittymäkohta toisen ylimmän tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön tai yleisemmin toisella tuomioistuinlinjalla käsiteltäviin asioihin. Liittymiä on hyvin monenlaisia. Osa on välittömiä ja suoraan ratkaisusta ilmeviä. Osa on etäisempiä ja havaittavissa vain sitä kautta, että asiaan sovellettavan lainsäädännön perusteella tiedetään asialla olevan yhteys toisen tuomioistuinlinjan asioihin.

Korkeimpien oikeuksien tehtäväkenttien limittyminen toisiinsa ei tietenkään ole uusi tai yllättävä havainto. Kun Suomen tuomioistuinlaitoksen rakenteellisena perusratkaisuna on kahden tuomioistuinlinjan järjestelmä, tähän väistämättä liittyy se, että yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten väliseen toimivallan jakoon voi liittyä tulkinnanvaraisia rajatapauksia, joissa saattaa syntyä epäselvyyttä toimivaltaisesta tuomioistuimesta. Järjestelmän perusrakenteeseen kuuluu myös se, että samaa tosiasiallista tilannetta voidaan eri näkökulmista joutua arvioimaan useissa eri prosesseissa, joita käsitellään eri tuomioistuinlinjoilla. Perusrakenteesta seuraa väistämättä sekin, että samojen säännösten tulkintaan joudutaan ottamaan kantaa kummallakin tuomioistuinlinjalla ja viime kädessä kummassakin ylimmässä tuomioistuimessa. Tietyt oikeusjärjestyksen kehityspiirteet, kuten perus- ja ihmisoikeusnormien sekä Euroopan unionin oikeuden lisääntynyt merkitys lainkäytössä, ovat kuitenkin korostaneet ylimpien tuomioistuinten tehtäväalueiden välisiä yhteyksiä.

Työryhmän selvitystyön perusteella ylimpien tuomioistuinten erillisyyden ei ole aiheuttanut sellaisia ristiriitaisia laintulkintoja, joiden voitaisiin katsoa yleisesti heikentävän oikeusvarmuutta. Selvityksessä on havaittu vain yksittäisiä tilanteita, joissa ylimpien tuomioistuinten ratkaisukäytäntöjen voidaan katsoa poikkeavan toisistaan. Selvitystyössä tehdyt havainnot erilaisten liittymäkohtien lukuisuudesta ja pistemäisistäkin ongelmatilanteista antavat kuitenkin aihetta siihen päätelmään, että ylimpien tuomioistuinten nykyistä laajempi yhteistyö olisi hyödyllistä oikeusvarmuuden ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta. Erilaisia yhteistyömuotoja kehittämällä voitaisiin nykyistä kattavammin ja johdonmukaisemmin huolehtia siitä, että ylimpien tuomioistuinten ratkaisukäytäntö samoissa lainsoveltamiskäytöksissä muodostuu mahdollisimman yhtenäiseksi.

Kevyin tapa edistää ylimpien tuomioistuinten välistä yhteistyötä olisi se, että ylimmät tuomioistuimet ryhtyisivät keskinäisiin neuvotteluihin kehittämään ja ottamaan käyttöön jaksossa 5.3 tarkasteltuja tai muita vastaavia yhteistyökeinoja, jotka eivät edellyttäisi lainsäädännön muuttamista. Näillä yhteistyökeinoilla olisi jo mahdollista jossain määrin edistää vuoropuhelua tuomioistuinten välillä. Näiden keinojen vaikuttavuus on kuitenkin sikäli rajallista, että niillä ei voi olla juurikaan merkitystä yksittäisiä lainkäyttöasioita ratkaistaessa.

Ylimpien tuomioistuinten keskinäiseen yhteistyöhön voitaisiin välillisesti vaikuttaa kumpaakin tuomioistuinta koskevaan kokoonpanosääntelyyn tehtävillä muutoksilla. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa lähinnä sitä, että vahvennettujen ratkaisukokoonpanojen käyttämistä koskeviin säännöksiin lisättäisiin yhdeksi perusteeksi vahvennetun kokoonpanon käyttämiselle se, että asiaa käsitelleen jaoston mielipide poikkeaa joko kyseisen tuomioistuimen tai toisen ylimmän tuomioistuimen aikaisemmin omaksumasta oikeusperiaatteesta tai lain tulkinnasta. Tällaiset säännökset olisivat omiaan tehostamaan toisen ylimmän tuomioistuimen ratkaisukäytännön huomioon ottamista lainkäytössä. Ne tukisivat siis tuomioistuinten välistä dialogia niiden ratkaistessa eri asioita. Puutteena on kuitenkin se, että dialogia ei voitaisi käydä tuomioistuinten välillä yksittäistä ratkaisua tehtäessä. Selvää on myös se, että vahvennettukin ratkaisukokoonpano voi päätyä ratkaisuun, joka poikkeaa toisen ylimmän tuomioistuimen ratkaisusta.

Varteenotettava tapa järjestää ylimpien tuomioistuinten välinen yhteistyö niin, että se voisi ulottua konkreettisesti myös yksittäisten lainkäyttöasioiden ratkaisemiseen, olisi jaksossa 5.5 tarkasteltu tuomioistuinten yhteinen ratkaisukokoonpano. Vaikka yhteisen ratkaisukokoonpanon käyttötilanteet eivät todennäköisesti toistuisi kovin usein, malli tarjoaisi mahdollisuuden saada aikaan yhdenmukainen laintulkinta sellaisista oikeuskysymyksistä, jotka ovat merkittäviä kummankin tuomioistuinlinjan työssä. Tämän yhteistyökeinoon käyttöönotto edellyttäisi työryhmän käsityksen mukaan perustuslakiin otettavaa säännöstä ja varsin yksityiskohtaista lain tasoista sääntelyä.

Lisäksi työryhmän työssä on lainsäädäntömuutoksia edellyttävänä vaihtoehtona tullut esiin mahdollisuus kehittää toimivaltasääntelyä tietyiltä osin. Tällöin ei kyse olisi varsinaisesti ylimpien tuomioistuinten välisen yhteistyön kehittämisestä, vaan laajemmin siitä, että oikeusriitojen käsittelyä voitaisiin selkeyttää ja tehostaa. Tämä voisi vähentää myös ylimpien tuomioistuinten yhteistyön tarvetta. Toimivaltasääntelystä kuitenkin tuskin on mahdollista saada niin yksiselitteistä ja kattavaa, ettei epäselvyyksiä toimivallan suhteen jatkossa syntyisi.

Työryhmä katsoo, että yhteistyömuotoja kehitettäessä tulisi lähtökohtana olla ylimpien tuomioistuinten yhteinen näkemys siitä, millä tavoin yhteistyötä on perusteltua kehittää. Yhteistyön tarpeellisuudesta ja työryhmän mietinnössä tarkastelluista yhteistyökeinoista olisi kuitenkin hyödyllistä kuulla laajasti muita tuomioistuinta sekä tuomioistuinten

sidosryhmiä. Jatkokäsittelyn laajuuteen vaikuttaa yhteiskokoonpanoon liittyvät periaatteelliset näkemykset ja perustuslain muuttamistarve.

Mahdollisessa lainvalmistelussa voidaan tarpeen mukaan myös erottaa eri yhteistyökeinoja eri hankkeiksi. Esimerkiksi ylimpien tuomioistuinten yhteiskokoonpanoa koskevaa sääntelyä voitaisiin valmistella eri hankkeessa kuin mahdollista toimivaltasääntelyn kehittämistä.

## Liitteet: Vahvennetut ratkaisukokoonpanot ja kansainvälinen vertailu

### I Asian siirtäminen vahvennetun ratkaisukokoonpanon käsiteltäväksi KKO:ssa, KHO:ssa, hovioikeudessa, hallinto-oikeudessa ja erityistuomioistuimissa

#### Korkein oikeus

Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 7 §:ssä säädetään asian siirtämisestä käsiteltäväksi täysistunnossa tai vahvennetussa jaostossa KKO:ssa:

##### 7 §

Presidentti voi päättää lainkäyttöasian siirtämisestä tarpeellisilta osiltaan käsiteltäväksi täysistunnossa tai vahvennetussa jaostossa, jossa on 11 jäsentä, jos asian tai sen osan ratkaisua harkittaessa osoittautuu, että jaosto on poikkeamassa korkeimman oikeuden aikaisemmin omaksumasta kannasta. Presidentti voi muutoinkin määrätä periaatteellisesti merkittävän tai muuten laajakantoisen lainkäyttöasian tai sen osan käsiteltäväksi täysistunnossa tai vahvennetussa jaostossa.

Korkeimman oikeuden työjärjestyksen 16 ja 17 §:ssä on asiaa koskevaa täydentävää sääntelyä:

##### 16 §

Ilmoitus jaoston ratkaisusta presidentille

Jos jaoston mielipide poikkeaa korkeimman oikeuden aikaisemmin omaksumasta oikeusperiaatteesta tai lain tulkinnasta, jaoston puheenjohtajan on ilmoitettava asia presidentille. Jos jaosto katsoo, että korkeimman oikeuden tekemä ratkaisu olisi poistettava tai purettava, myös siitä on tehtävä ilmoitus.



## 17 §

Vahvennetun jaoston kokoonpano

Vahvennettuun jaostoon kuuluvat asiaa jaostossa käsitelleet vielä virantoimituksessa olevat jäsenet ja tarpeellinen määrä muista jäsenistä arvottuja lisjäseniä.

## Korkein hallinto-oikeus

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 7 §:ssä säädetään asian siirtämisestä käsiteltäväksi täysistunnossa tai koko jaoston istunnossa KHO:ssa:

### 7 §

Periaatteellisesti merkittävä tai muuten laajakantoinen lainkäyttöasia tai sen osa voidaan määrätä käsiteltäväksi täysistunnossa tai koko jaoston istunnossa.

Lainkäyttöasian siirtämisestä käsiteltäväksi täysistunnossa päättää presidentti ja koko jaoston istunnossa jaoston puheenjohtaja.

Korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksen 17 §:ssä säädetään täysistunnossa ratkaistavasta lainkäyttöasiasta seuraavasti:

### 17 §

Täysistunto

Korkeimman hallinto-oikeuden täysistuntoon lainkäyttöasiassa osallistuvat virantoimituksessa olevat jäsenet ja määräaikaiset jäsenet. Täysistunnon puheenjohtajana toimii presidentti. Jos kysymyksessä on lainkäyttöasia, jonka ratkaiseminen edellyttää asiantuntijajäsenten osallistumista ratkaisukokoonpanoon, lainkäyttöasian täysistuntoon osallistuvat tällöin myös asianomaiset ympäristöasiantuntijaneuvokset tai yli-insinöörineuvokset.

Täysistuntoon muussa asiassa osallistuvat korkeimman hallinto-oikeuden virantoimituksessa olevat vakinaiset jäsenet.

## Hovioikeus

Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 8 a §:ssä säädetään asian siirtämisestä käsiteltäväksi vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa hovioikeudessa:

### 8 a §

Jos hovioikeudessa asian ratkaisua istunnossa harkittaessa vallitseva mielipide poikkeaa korkeimman oikeuden tai hovioikeuden taikka toisen hovioikeuden omaksumasta oikeusperiaatteesta tai lain tulkinnasta, asia tai sen osa voidaan siirtää käsiteltäväksi vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa. Myös muutoin periaatteellisesti merkittävä tai laajankantoinen asia tai sen osa voidaan siirtää täysistunnon tai vahvennetun istunnon käsiteltäväksi. Asiaa, jossa on toimitettu tai toimitettava suullinen käsittely, ei saa ilman erityistä syytä siirtää vahvennetun istunnon tai täysistunnon ratkaistavaksi.

Asian siirtämisestä täysistuntoon tai vahvennettuun istuntoon päättää presidentti.

Hovioikeuden täysistuntoon osallistuvat presidentti, vakinaiset tuomarit ja vuotta pidemmäksi määräajaksi nimitetyt määräaikaiset hovioikeuden tuomarit ja muutkin jäsenet, jos he ovat osallistuneet asian käsittelyyn aikaisemmin. Täysistunto on päätösvaltainen, kun vähintään puolet virassa olevista jäsenistä on läsnä.

Hovioikeuden vahvennetun istunnon kokoonpanoon kuuluu seitsemän jäsentä. Vahvennettuun istuntoon kuuluvat presidentti puheenjohtajana sekä jäsenenä asiaa aikaisemmin käsitelleet vielä virantoimituksessa olevat jäsenet ja tarpeellinen määrä vakinaisista jäsenistä arvottuja lisäjäseniä.

## Hallinto-oikeus

Hallinto-oikeuslain 16 §:ssä säädetään asian siirtämisestä käsiteltäväksi täysistunnossa tai koko osaston istunnossa hallinto-oikeudessa:

### 16 §

Asian siirtäminen käsiteltäväksi täysistunnossa tai koko osaston istunnossa

Lainkäytön yhdenmukaisuuden kannalta tai muuten periaatteellisesti merkittävä tai laajakantoinen lainkäyttöasia tai sen osa voidaan siirtää käsiteltäväksi täysistunnossa tai koko osaston istunnossa.

Lainkäyttöasian siirtämisestä käsiteltäväksi täysistunnossa päättää ylituomari ja koko osaston istunnossa ylituomari tai osaston johtaja.

## Markkinaoikeus

Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 a luvun 11 §:ssä säädetään asian siirtämisestä käsiteltäväksi vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa markkinaoikeudessa:

11 §

Asian siirtäminen käsiteltäväksi vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa

Lainkäyttöasia voidaan tarpeellisilta osiltaan siirtää käsiteltäväksi vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa, jos asian tai sen osan ratkaisua harkittaessa osoittautuu, että kokoonpanon ratkaisu poikkeaisi oikeuskäytännössä aikaisemmin omaksutusta kannasta. Myös muutoin periaatteellisesti merkittävä tai laajakantoinen lainkäyttöasia tai sen osa voidaan siirtää käsiteltäväksi vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa.

Asian siirtämisestä täysistuntoon tai vahvennettuun istuntoon päättää ylituomari.

## Vakuutusoikeus

Oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain 9 §:ssä säädetään asian siirtämisestä käsiteltäväksi täysistunnossa tai vahvennetussa istunnossa vakuutusoikeudessa:

9 §

Asian siirtäminen käsiteltäväksi täysistunnossa tai vahvennetussa istunnossa

Jos lainkäyttöasian tai siihen kuuluvan kysymyksen ratkaisulla saattaa olla periaatteellista merkitystä lain soveltamisen kannalta tai asia on muutoin laajakantoinen taikka jos ratkaisu tulisi poikkeamaan aikaisemmasta käytännöstä, lainkäyttöasia tai sen osa voidaan siirtää käsiteltäväksi täysistunnossa tai vahvennetussa istunnossa.

Asian siirtämisestä täysistuntoon päättää ylituomari ja vahvennettuun istuntoon ylituomari tai osaston johtaja.

## Työtuomioistuin

Oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetun lain 8 §:n 5 momentissa säädetään vahvennetun ratkaisukokoonpanon käyttämisestä työtuomioistuimessa seuraavasti:

Jos lainkäytön yhdenmukaisuus, asiassa annettavan ratkaisun laaja merkitys tai muu tärkeä syy vaatii, asian käsittelyyn työtuomioistuimessa osallistuvat puheenjohtajat ja kaikki varsinaiset asiantuntijajäsenet. Jolleivät kaikki jäsenet voi osallistua käsittelyyn, läsnä olevat määräytyvät 1 ja 2 momentissa säädettyjen perusteiden mukaisesti.

## II EIT ja EUT: Asian siirtäminen ja ratkaiseminen suuressa jaostossa

### Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi toimia paitsi pienemmissä ratkaisukokoonpanoissa myös 17 tuomarista koostuvassa suuressa jaostossa. Asia voidaan sitä aikaisemmin käsitellessä jaoston aloitteesta ja asianosaisten suostumuksin taikka asianosaisten pyynnöstä siirtää suuren jaoston käsiteltäväksi, jos siihen liittyy yleissopimuksen tai sen pöytäkirjojen tulkintaan tai soveltamiseen vaikuttava taikka yleiseltä merkitykseltään tärkeä kysymys. Lisäksi asia voidaan jaoston aloitteesta ja asianosaisten suostumuksin siirtää suuren jaoston käsiteltäväksi, mikäli jaostossa esillä olevan kysymyksen ratkaisu voi johtaa ristiriitaan EIT:n aiemman ratkaisukäytännön kanssa. Suuren jaoston toimivaltaan kuuluu myös neuvoa-antavien lausuntojen antaminen. Asiaa koskevat ihmisoikeussopimuksen artiklat kuuluvat seuraavasti.

*26 artikla. Yhden tuomarin kokoonpano, komiteat, jaostot ja suuri jaosto*

1. Tutkiakseen käsiteltäväkseen saatettuja asioita tuomioistuin kokoontuu yhden tuomarin kokoonpanossa, kolmesta tuomarista koostuvissa komiteoissa, seitsemästä tuomarista koostuvissa jaostoissa ja seitsemästätoista tuomarista koostuvassa suuressa jaostossa. Tuomioistuimen jaostot asettavat komiteat määrääjäksi.

---

4. Jaostoon ja suureen jaostoon kuuluu viran puolesta tuomari, joka on valittu osapuolena olevan korkean sopimuspuolen suhteen. Jos tällaista tuomaria ei ole tai jos kyseinen tuomari ei voi olla mukana, tuomioistuimen presidentin kyseisen sopimuspuolen etukäteen toimittamalta listalta valitsema henkilö toimii tuomarin ominaisuudessa.

5. Suureen jaostoon kuuluvat myös tuomioistuimen presidentti, varapresidentit, jaostojen presidentit ja tuomioistuimen työjärjestyksen mukaisesti valitut muut tuomarit. Kun asia on 43 artiklan nojalla siirretty suureen jaostoon, eivät tuomion antaneen jaoston tuomarit, sen presidenttiä ja asianosaisen korkean sopimuspuolen suhteen mukana ollutta tuomaria lukuun ottamatta, saa osallistua asian käsittelyyn suuressa jaostossa.

*30 artikla. Luopuminen toimivallasta suuren jaoston hyväksi*

Jos jaostossa käsiteltävänä olevaan asiaan liittyy yleissopimuksen tai sen pöytäkirjojen tulkintaan vaikuttava tärkeä kysymys tai jos jaostossa esillä olevan kysymyksen ratkaisu voi johtaa ristiriitaan tuomioistuimen aikaisemmin antaman tuomion kanssa, jaosto voi milloin hyvänsä ennen tuomionsa antamista luopua toimivallastaan suuren jaoston hyväksi, mikäli yksikään jutun osapuolista ei sitä vastusta.

*31 artikla. Suuren jaoston toimivaltuudet*

Suuri jaosto

- a) päättää 33 tai 34 artiklan nojalla tehdyistä valituksista, kun jaosto on luopunut toimivallastaan 30 artiklan nojalla tai asia on siirretty sen käsiteltäväksi 43 artiklan nojalla,
- b) päättää ministerikomitean 46 artiklan 4 kappaleen mukaisesti tuomioistuimelle siirtämistä asioista; ja
- c) käsittelee 47 artiklan nojalla tehdyt neuvoa-antavaa lausuntoa koskevat pyynnöt.

*43 artikla. Siirtäminen suurelle jaostolle*

1. Kolmen kuukauden kuluessa jaoston tuomiosta asianosainen voi poikkeuksellisissa tapauksissa pyytää asian siirtämistä suurelle jaostolle.
2. Viidestä tuomarista koostuva suuren jaoston lautakunta hyväksyy pyynnön, jos asiaan liittyy yleissopimuksen tai sen lisäpöytäkirjojen tulkintaan tai soveltamiseen vaikuttava taikka yleiseltä merkitykseltään tärkeä kysymys.
3. Jos lautakunta hyväksyy pyynnön, suuri jaosto ratkaisee asian tuomiolla.

## Euroopan unionin tuomioistuin

SEUT 251 artiklassa sekä EUT:n perussäännön 16 artiklassa säädetään suuresta jaostosta ja täysistunnosta. Suuressa jaostossa EUT kokoontuu EUT:n perussäännön 16 artiklan 3 kohdan mukaan, jos asianosaisena oleva jäsenvaltio tai unionin toimielin pyytää sitä pyytää. Täysistunnossa EUT kokoontuu, jos se pitää asiaa poikkeuksellisen merkittävänä (perussäännön 16 artikla 5 kohta). Tällainen poikkeuksellisen merkittävä asia oli esimerkiksi Euroopan vakausmekanismin oikeusperustaa koskenut ratkaisu asiassa C-370/12 Pringle, 27.11.2012.

Lisäksi EUT kokoontuu täysistunnossa eräissä erottamistapauksissa (SEUT 228 artiklan 2 kohta: oikeusasiamiehen erottaminen, 245 artiklan 2 kohta: komission jäsenen erottaminen, 247 artikla: komission jäsenen erottaminen tai 286 artiklan 6 kohta: tilintarkastustuomioistuimen jäsenen erottaminen).

Artiklat kuuluvat seuraavasti:

### *SEUT 251 artikla*

(aiempi EY-sopimuksen 221 artikla)

Unionin tuomioistuin kokoontuu jaostoissa tai suuressa jaostossa Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännössä tätä varten määrättyjen sääntöjen mukaisesti.

Unionin tuomioistuin voi kokoontua myös täysistunnossa, kun perussäännössä niin määrätään.

### *Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 16 artikla*

Unionin tuomioistuin perustaa keskuudestaan kolmen ja viiden tuomarin jaostoja. Tuomarit valitsevat keskuudestaan jaostojen puheenjohtajat. Viiden tuomarin jaostojen puheenjohtajat valitaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Puheenjohtajan toimeen voidaan valita sama henkilö kerran uudelleen.

Suureen jaostoon kuuluu viisitoista tuomaria. Sen puheenjohtajana toimii unionin tuomioistuimen presidentti. Suureen jaostoon kuuluu lisäksi unionin tuomioistuimen varapresidentti ja, siten kuin työjärjestyksessä määrätään, kolme viiden tuomarin jaoston puheenjohtajaa ja muita tuomareita.

Unionin tuomioistuin kokoontuu suurena jaostona, jos oikeudenkäynnissä asianosaisena oleva jäsenvaltio tai unionin toimielin pyytää sitä.

Unionin tuomioistuin kokoontuu täysistunnossa, jos sen käsiteltäväksi saatetaan asia Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 228 artiklan 2 kohdan, 245 artiklan 2 kohdan ja 247 artiklan tai 286 artiklan 6 kohdan mukaisesti.

Lisäksi unionin tuomioistuin voi julkisasiamiestä kuultuaan päättää antaa käsiteltävään saatetun asian täysistunnon ratkaistavaksi, jos se pitää kyseistä asiaa poikkeuksellisen merkittävänä

*EUT:n työjärjestys 27 artikla. Suuren jaoston kokoonpano*

1. Suuren jaoston ratkaisukokoonpanoon kuuluu kussakin asiassa unionin tuomioistuimen presidentti ja varapresidentti, kolme viiden tuomarin jaoston puheenjohtajaa, esittelevä tuomari sekä niin monta muuta tuomaria, että tuomareita on yhteensä viisitoista. Nämä muut tuomarit samoin kuin kolme viiden tuomarin jaoston puheenjohtajaa nimetään tämän artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuista luetteloista niissä määrättyssä järjestyksessä. Kussakin suurelle jaostolle jaetussa asiassa kummastakin luettelosta nimetään ensimmäisenä se tuomari, jonka nimi välittömästi seuraa kyseisessä luettelossa sitä tuomaria, joka edellisessä suurelle jaostolle jaetussa asiassa nimettiin tästä luettelosta viimeisenä.

2. Unionin tuomioistuimen presidentin ja varapresidentin sekä viiden tuomarin jaostojen puheenjohtajien valitsemisen jälkeen laaditaan erikseen viiden tuomarin jaostojen puheenjohtajista ja erikseen muista tuomareista luettelot, joita käytetään suuren jaoston ratkaisukokoonpanoon tietyssä asiassa kuuluvien tuomareiden määrittämisessä.

3. Luettelo viiden tuomarin jaostojen puheenjohtajista laaditaan noudattaen tämän työjärjestyksen 7 artiklassa määrättyä järjestystä.

4. Luettelo muista tuomareista laaditaan noudattaen vuorotellen tämän työjärjestyksen 7 artiklassa määrättyä järjestystä ja päinvastaista järjestystä: luettelon ensimmäisenä tuomarina on kyseisessä artiklassa vahvistetussa järjestyksessä ensimmäinen tuomari, luettelon toisena tuomarina kyseisessä järjestyksessä viimeinen tuomari, luettelon kolmantena tuomarina kyseisessä järjestyksessä toinen tuomari, luettelon neljäntenä tuomarina kyseisessä järjestyksessä toiseksi viimeinen tuomari ja niin edelleen.

5. Edellä 3 ja 4 kohdassa tarkoitettut luettelot julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

6. Asioissa, jotka jaetaan suurelle jaostolle sellaisen kalenterivuoden alettua, jonka aikana osa tuomareista vaihtuu, mutta ennen tätä vaihtumista, suureen jaostoon voidaan ratkaisukokoonpanon täydentämiseksi nimetä myös kaksi tuomaria varajäseniksi niin kauan kuin on epävarmaa, onko perussäännön 17 artiklan kolmannen kohdan mukainen päätösvaltainen jäsenmäärä muutoin saatavilla. Varajäseninä toimivat ne kaksi tuomaria, jotka ovat 4 kohdassa tarkoitettussa luettelossa heti sen tuomarin jälkeen, joka kyseisessä asiassa nimettiin viimeisenä suuren jaoston kokoonpanoon.

7. Varajäseninä toimivat tuomarit tulevat 4 kohdassa tarkoitetun luettelon mukaisessa järjestyksessä jäseniksi niiden tuomareiden sijaan, jotka mahdollisesti eivät voi osallistua asian ratkaisuun.

### III Yhteiskokoonpanoa koskevia kansainvälisiä esimerkkejä

#### Ruotsi

Ruotsissa on kaksi korkeinta oikeutta vastaavasti kuin Suomessa. Korkein oikeus on ennakkopäätöstuomioistuin ja korkein hallinto-oikeus pääsääntöisesti ennakkopäätöstuomioistuin. Kummassakin tuomioistuimessa tulee olla vähintään 14 jäsentä, kummassakin on 16 jäsentä vuonna 2020. Pääsääntöisesti asiat ratkaistaan vähintään viisijäsenisessä kokoonpanossa. Kokoonpanossa voi olla enintään seitsemän jäsentä, jollei asiaa siirretä täysistunnon ratkaistavaksi. (Rättegångsbalk (1942:740) 3 Kap. Om Högsta domstolen, Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar 2 – 7 §)

Ruotsissa on käyty korkeimpien oikeuksien yhteistyön tarpeellisuudesta ja mahdollisista ratkaisuvaihtoehdoista vastaavaa keskustelua kuin Suomessa. Ruotsissa korkeimpien oikeuksien jäsenten siirtyminen ylimmästä tuomioistuimesta toiseen (korsvis tjänstgöring) on ollut mahdollista vuodesta 2017. Ruotsin oikeudenkäymiskaaren 3 luvun 4 §:n 5 momentin mukaan korkein oikeus voi määrätä korkeimman hallinto-oikeuden oikeusneuvoksen toimimaan korkeimmassa oikeudessa ja vastaavasti yleisistä hallintotuomioistuimista annetun lain 3 §:n 4 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus voi määrätä korkeimman oikeuden oikeusneuvoksen toimimaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Sääntely edellytti hallitusmuodon muuttamista niin, että se mahdollistaa korkeimpien oikeuksien tuomareiden toimimisen myös toisessa ylimmässä tuomioistuimessa. Siirtomahdollisuus koskee Ruotsissa vain ylimpien tuomioistuinten jäseniä. Tähän mennessä siirtomahdollisuutta on käytetty kaksi kertaa kolmen kuukauden pituisina tuomarivaihtoina. Kokemuksia on pidetty myönteisinä.



Vuosina 2017–2019 Ruotsissa on keskusteltu tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistamisesta ja erityisesti korkeimpien oikeuksien yhteistyön ja tuomarivaihdon syventämisestä. Yhteistyön syventämistä on pidetty tarpeellisena muun muassa tilanteissa, joissa ylimmät tuomioistuimet soveltavat samoja joko kansallisia normeja kuten perustuslakia tai oikeusapulakia tai kansainvälisiä normeja kuten ihmisoikeussopimuksia. Myös mahdolliset toimivaltakysymyksiin liittyvät ongelmat ovat nousseet keskustelussa esiin. Ratkaisuvaihtoehtoina Ruotsissa on esitetty korkeimpien oikeuksien yhteiskokoonpanoa, perustuslakituomioistuimen perustamista tai jopa korkeimpien oikeuksien yhdistämistä. Korkeimpien oikeuksien riippumattomuuden vahvistamista koskevassa eduskunta-aloitteessa 5.10.2017 2017/18:3128 ehdotettiin, että Ruotsiin tulisi luoda järjestelmä, jossa korkeimmilla oikeuksilla olisi mahdollisuus ratkaista valtiosääntöoikeudellisesti merkittävät jutut erityisessä yhteisessä kokoonpanossa. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään 18.4.2018 2017/18:KU36, että hallituksen pitää selvittää mahdollisuus korkeimpien oikeuksien yhteiskokoonpanoon. Valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle 14.3.2019 2018/19:75 todettiin, että asiaa valmistellaan valtioneuvostossa.

Helmikuussa 2020 hallitus päätti asettaa parlamentaarisen komitean, jonka tulee demokraattisten rakenteiden turvaamiseksi selvittää tarvetta muuttaa perustuslakia ja vahvistaa edelleen tuomareiden riippumattomuutta. Komitean tulee arvioida muun sita, tulisiko perustuslain muuttamista koskevia menettelysäännöksiä muuttaa, tulisiko korkeimmilla oikeuksilla olla mahdollisuus kokoontua yhteisessä erityiskokoonpanossa ja tulisiko oikeusneuvosten lukumäärästä ja eläkkeellesiirtymisiestä säätää perustuslaissa. Komitean asettamis päätöksessä todetaan mahdollisesta ylimpien tuomioistuinten erityiskokoonpanosta muun muassa seuraavaa: Erityiskokoonpano voisi edellyttää laajempaa kokoonpanoa, kuin mitä nykyiset kokoonpanosäännökset mahdollistavat. Erityiskokoonpanossa voitaisiin ratkaista esimerkiksi valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä asioita tai asioita oikeudenaloilta, jotka koskevat molempia tuomioistuimia. Kyse voisi olla perustuslain, EU-oikeuden tai perus- ja ihmisoikeussopimusten tulkintaan liittyvistä asioista. Komitean tulee arvioida, tuleeko korkeimmille oikeuksille antaa mahdollisuus ratkaista asioita erityiskokoonpanossa. Lisäksi komitean on otettava kantaa erityiskokoonpanon edellyttämään sääntelyyn, kuten kokoonpanon jäsenmäärään. Komitean on annettava selvityksensä ja perustellut säädösmuutosehdotuksensa viimeistään helmikuussa 2023. Komitea aloitti toimintansa huhtikuussa 2020, ja sen puheenjohtajana toimii korkeimman oikeuden puheenjohtaja. Koska parlamentaarinen komitea on aloittanut työnsä vasta 2020, sen selvitykset ja päätelmät eivät ole olleet työryhmän käytettävissä.

## Saksa

Saksassa tuomioistuinlaitos on jaettu yleisiin tuomioistuimiin, jotka käsittelevät rikos- ja riita-asioita, hallintotuomioistuimiin, verotuomioistuimiin, työtuomioistuimiin ja sosiaali-tuomioistuimiin. Lisäksi tuomioistuinlaitokseen kuuluu perustuslakiin erikoistuneita tuomioistuuksia, joita ovat liittovaltion perustuslakituomioistuin ja osavaltioiden perustuslakituomioistuimet.

Viiden tuomioistuinlinjan ylimpiä tuomioistuuksia ovat korkein oikeus (*Bundesgerichtshof*), korkein hallinto-oikeus (*Bundesverwaltungsgericht*), liittovaltion verotuomioistuin (*Bundesfinanzhof*), liittovaltion työtuomioistuin (*Bundesarbeitsgericht*) ja liittovaltion sosiaalituomioistuin (*Bundessozialgericht*). Asiallisen toimivallan jakautuminen tuomioistuinten välillä on tarkkaan säännelty. Tästä huolimatta voi olla mahdollista, että sama oikeuskysymys tulee ratkaistavaksi eri tuomioistuimissa.

Liittovaltion viidellä ylimmällä tuomioistuimella on yhteinen senaatti (*Gemeinsamer Senat der Obersten Gerichtshöfe des Bundes*). Yhteinen senaatti on perustettu lailla vuonna 1968. Siihen kuuluu kunkin tuomioistuimen presidentti ja kaksi jäsentä siitä senaatista (tuomioistuimen jaosto / osasto), jota asia koskee. Kutakin tuomioistuinta edustavien tuomareiden valinta kuuluu asianomaisen tuomioistuimen presidentille.

Yhteisen senaatin tarkoituksena on oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaaminen. Asian saattaminen sen ratkaistavaksi tulee kysymykseen silloin, jos joku ylimmistä tuomioistuuksista haluaisi käsiteltävänä olevassa asiassa poiketa jossakin oikeuskysymyksessä ratkaisusta, jonka joku toinen ylimmistä tuomioistuimista tai yhteinen senaatti on antanut. Jos asianomaisen tuomioistuimen menettelysäännösten mukaan asia tulee käsitellä sen tuomioistuimen suuressa tai yhdistetyssä senaatissa, asia voidaan saattaa yhteisen senaatin ratkaistavaksi vasta, jos tällainenkin senaatti haluaisi poiketa toisen tuomioistuimen aikaisemmasta oikeuskäytännöstä. Yhteisen senaatin oikeuskysymyksestä antama ratkaisu sitoo asiaa käsittelevää tuomioistuinta.

Ylimpien tuomioistuinten yhteinen senaatti kokoontuu suhteellisen harvoin. Se kokoontuu korkeimman oikeuden tiloissa Karlsruhessa, ja tietoa sen toiminnasta löytyy korkeimman oikeuden kotisivuilta. Näiden sivujen mukaan yhteinen senaatti on antanut neljä ratkaisua vuoden 2000 jälkeen, joista viimeisin on vuodelta 2012. Yksi ratkaisusta koskee faxin käyttöä ja yksi toimivaltakysymystä. Yhdessä ratkaisun antaminen raukesi tarpeettomana. Vuonna 2012 annettu ratkaisu koskee saksalaisten lääkkeiden hinnoittelua koskevien säännösten ulottuvuutta tilanteessa, jossa apteekki on sijoittautunut toiseen unionin jäsenvaltioon.

## Ranska

### Ranskan tuomioistuinjärjestelmän perusteet

Ranskassa lainkäyttö jakaantuu kahteen linjaan eli yleiseen lainkäyttöön ja hallintolainkäyttöön. Yleiseen lainkäyttöön kuuluvat siviilioikeus ja rikosoikeus.

Yleisen lainkäytön puolella järjestelmä on kolmiportainen, ja ylin tuomioistuinaste on nimeltään *Cour de Cassation*. Sillä on kolme siviilijaostoa, sosiaalijaosto, kaupallinen jaosto ja rikosjaosto. Hallintolainkäytön järjestelmä on myös kolmiportainen. Ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimista valitetaan *Cour administrative d'appel* -nimiseen tuomioistuimeen. Ylin tuomioistuin hallintolainkäytön alalla on *Conseil d'État*.

Ranskan *Tribunal des conflits* (jatkossa ”tribunaali”) on tuomioistuin, jonka tehtävänä on ratkaista yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön toimivaltaristiriitoja sekä estää tilanteita, joissa oikeuteen pääsy estyisi (*un déni de justice*). Tuomioistuin rakentuu pariteetille kahden ylimmän tuomioistuimen välillä (*Conseil d'État* ja *Cour de Cassation*). Sillä on toimivaltaa myös oikeudenkäynnin viivästyistä koskeissa vaatimuksissa.

### Toimivaltaristiriitoja käsittelevä tuomioistuin (tribunaali)

Toimivaltaristiriitoja käsittelevä tuomioistuin *Tribunal des conflits* on perustettu alun perin vuoden 1848 perustuslain 89 artiklalla, mutta se lakkautettiin pian. Se perustettiin vuonna 1872 uudelleen *Conseil d'État* -tuomioistuimen uudistamisen yhteydessä. Sen toimivaltaa vahvistettiin lailla vuonna 1932 ja asetuksella vuonna 1960. Tribunaali koki perusteellisen uudistuksen vuonna 2015.

Tribunaalin vuonna 1873 antamaa tuomiota *Blanco* pidetään usein ranskalaisen hallintolainkäytön perustana. Kysymys oli julkisen vallan käytön yhteydessä syntyneen vahingon korvaamisesta. Tribunaali katsoi, että tällaista riitaa ei voinut ratkaista siviiliriitana vaan se oli ratkaistava erityisten autonomisten säännösten pohjalta.

Vuoden 2015 uudistuksen yksi keskeisistä osista oli se, että oikeusministerillä tribunaalissa aikaisemmin ollut asema lakkautettiin. Toimintaa säänteleä edelleen vuoden 1872 laki, mutta menettelyä on uudistettu ja yksinkertaistettu vuonna 2015 annetulla lailla ja asetuksella.

Uudistusta on valmistellut työryhmä, joka on julkaissut raporttinsa syyskuussa 2013. Työryhmä on pitänyt välttämättömänä säilyttää tribunaalin perusluonteeseen kuuluva pariteetti eli se, että molemmista ylimmistä tuomioistuimista on yhtä monta jäsentä. Tätä yhdenvertaisuutta pidetään loogisena seurauksena oikeusjärjestyksen dualismista. Se takaa tasapainon hallintotuomareiden ja yleisten tuomioistuinten välillä tavoiteltaessa dialogia ja koherenssia. Tämän tasapainon säilyttämistä on pidetty välttämättömänä ja se tulee ehdotuksissa selkeästi ilmi. Uudistuksessa tribunaaliin tulee neljä tuomaria ylimmästä

hallintotuomioistuimesta ja neljä ylimmästä yleisestä tuomioistuimesta. Myös varajäseniä on yhtä monta kummastakin tuomioistuimesta. Toimikausi on kolme vuotta ja uudelleenvalinta on mahdollinen kaksi kertaa.

Tribunaalilla on neljä valmistelijaa eli kaksi kummankin tuomioistuimen valitsemaa komissaaria. Heidän toimikautensa on saman pituinen kuin tribunaalin jäsenillä. Heidän nimityksensä *commissaire du gouvernement* pidettiin uudistuksessa ennallaan. Nimitys korostaa tribunaalin autonomisuutta suhteessa ylimpiin tuomioistuihin, sillä kummassakaan niistä valmistelijalla ei ole tätä virkanimikettä. Valmistelijat esittävät kantansa itsenäisesti.

Tribunaali valitsee itselleen presidentin kolmen vuoden määräajaksi niin, että tämä on vuoroin kummastakin tuomioistuimesta. Jos valittu presidentti on tilapäisesti estynyt, puhetta johtaa saman tuomioistuinlinjan virassa vanhin jäsen. Jos on valittava kokonaan uusi presidentti, hänet valitaan toimikauden loppuajaksi samasta tuomioistuinlinjasta kuin se, jonka tilalle hänet valitaan.

Kun oikeusministeri aiemmin osallistui tribunaalin toimintaan, jäseniä oli pariton määrä. Uudistuksen jälkeen jäseniä on kahdeksan eli parillinen määrä, minkä vuoksi on tullut ajankohtaiseksi miettiä tribunaalin puheenjohtajuutta. Käytännössä ratkaisuja, joissa oikeusministerin ääni olisi ollut ratkaiseva, oli ollut 140 vuoden aikana vain 11. Uuden sääntelyn mukaan tasatilanteessa tribunaalin vakiokokoonpano käsittelee asiaa vielä toisen kerran. Käsittelyn jatkaminen antaa mahdollisuuden kantojen kehittymiselle.

Työryhmä käsitteli useita vaihtoehtoja sitä tilannetta ajatellen, että toisenkin käsittelyn jälkeen äänet menisivät tasan. Ensinnäkin se piti välttämättömänä, että tribunaaliin ei kuulu muita kuin ylimpien tuomioistuinten jäseniä. Punnittuaan vaihtoehtoja se päätyi kannattamaan sellaista, joka parhaiten toteuttaa pariteetin vaatimuksen. Äänen mennessä normaalissa kokoonpanossa tasan toisenkin käsittelyn jälkeen, tribunaalin kokoonpanoa laajennetaan yhdenvertaisesti. Laajennettuun tribunaaliin valitaan kaksi jäsentä kummastakin tuomioistuimesta eli siinä on 12 jäsentä (6+6). Laajennettu kokoonpano ei voi ratkaista asiaa muuta kuin niin, että kaikki jäsenet tai näiden varajäsenet ovat paikalla. Laajennetussa kokoonpanossa asian käsittely alkaa alusta. Vaikka teoriassa laajennettukin kokoonpano voisi päätyä tasatulokseen, tätä ei ole pidetty esteenä tällaiselle ratkaisulle. Arvioinnissa on otettu huomioon, että asian käsittely on syventynyt minkä lisäksi ei olisi tuomarin ammattietiikan mukaista aiheuttaa tilannetta, jossa oikeusriitaa ei saataisi vireille tuomioistuimessa.

Lainsäädännöllisenä ratkaisuna on päädytty siihen, että tribunaalista on oma lakinsa ja asetuksensa. Tämän lisäksi tiedon saatavuuden parantamiseksi tribunaalista otettiin viit-taussäännös sekä hallintolainkäyttölakiin että yleisiä tuomioistuihin koskevaan lakiin. Tribunaaliin sovelletaan myös sellaisia kaikkia tuomioistuihin koskevia periaatteita kuten

oikeudenkäynnin julkisuus, kontradiktorisuus, neuvottelusalaisuus sekä päätöksen perustelut ja muoto. Tribunaalin presidentillä on toimivalta ratkaista yksin sellainen kysymys, jonka ratkaisu on vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella selvä.

Tribunaalin käsiteltäväksi kuuluvat, kuten aikaisemminkin, positiiviset ja negatiiviset toimivaltaristiriidat. Sekä tuomioistuimilla että osallisilla on mahdollisuus saattaa asia vireille tribunaalissa, mutta tämä mahdollisuus vaihtelee kysymyksestä riippuen. Uudistuksen yhteydessä on myös lisätty tribunaalin toimivaltaa käsitellä oikeudenkäynnin viivästyemisestä aiheutuneita korvauskysymyksiä. Tribunaalin uudistamisen yhteydessä on parannettu pääasiallisesti käsittelevän toimivaltaisen tuomioistuimen mahdollisuuksia esittää tribunaalille ennakkokysymys.

Tribunaalin uudistamista käsitellyt työryhmä on todennut, että erilaiset ratkaisut tuomioistuinlinjojen välillä saattavat aiheuttaa epä tietoisuutta. Työryhmä on pohtinut sellaista mahdollisuutta, että tribunaalilla voisi olla toimivaltaa tällaisessa tilanteessa. Työryhmä on kuitenkin katsonut, että tämäntyyppinen ratkaisu ei olisi käytännössä mahdollinen, kun otetaan huomioon institutionaalinen realismi. Lisäksi ”tuomareiden dialogi”, jota toteutetaan tuomioistuinten välillä toistuvasti eri teemojen ympärillä, johtaa sellaiseen yhdentymiseen, joka on parempi vaihtoehto kuin *ad hoc* toimikunnan perustaminen.

Tribunaalin käsiteltäväksi voi eräin edellytyksin tulla positiivinen toimivaltakonflikti muissa asioissa paitsi rikosasioissa. Asianosaiset voivat saattaa myös negatiivisen toimivaltakonfliktin tribunaalin ratkaistavaksi silloin kun kummallakin tuomioistuinlinjalla on tehty lainvoimainen päätös toimivallan puuttumisesta. Nämä tilanteet ovat hyvin harvinaisia.

Valtaosa tribunaalin asioista koskee tilanteita, joissa tuomioistuin hakee tribunaalilta ennakkoratkaisua negatiivisen toimivaltaristiriidan ratkaisemiseksi. Tällainen tilanne tulee esille silloin kun jommallakummalla tuomioistuinlinjalla on jo tehty lainvoimainen päätös toimivallan puuttumisesta. Uudistuksen jälkeen muillakin tuomioistuimilla kuin vain ylimmillä tuomioistuimilla on mahdollisuus saattaa toimivaltakysymys tribunaalin ratkaistavaksi silloin kun ratkaistavana on toimivaltaa koskeva vakava ongelma. Tavoitteena on saada mahdollisimman alkuvaiheessa estettyä negatiivinen toimivaltaristiriita ja estää asian käsittelyn pitkittyminen. Tribunaalin vuoden 2018 vuosikertomuksen mukaan viireille tulleista 38 asiasta 27 koski negatiivisen toimivaltakonfliktin estämistä. Asiaa käsittelevä tuomioistuin saattaa kysymyksen vireille Tribunaalissa päätöksellä, johon ei voi hakea muutosta. Tribunaalin on kolmen kuukauden määräajassa annettava vastaus.

Tribunaalin käsiteltäväksi voi tulla myös asioita, joissa on kyse poikkeuksellisesti materiaalisesta muutoksenhausta tilanteissa, joissa pääasian osalta annetut lopulliset ratkaisut ovat ristiriidassa keskenään. Tätä esiintyy hyvin harvoin. Sen käyttämisen edellytyksenä on, että tuomioistuinlinjoilla on ollut käsiteltävänä sama kysymys ja asioissa annetut lopulliset

ratkaisut ovat johtaneet oikeussuojan epäämiseen (*déni de justice*). Lisäksi tuodaan nimenomaisesti esille mahdollisuus käyttää asian selvittämistoimia, josta on säädetty sekä siviilietä hallintoprosessilaissa. Tribunaalin uudistuksen yhteydessä on myös kehitetty mekanismeja ennakkoratkaisujen pyytämiseksi tribunaalilta. Lisäksi on kehitetty oikeudenkäynnin viivästyttämisestä aiheutuneen hyvityksen korvaamista.

### Tribunaalin toimivalta tarkemmin jaoteltuna

Tribunaalin toimivalta voidaan jakaa viiteen pääluokkaan. Tribunaalin ratkaistavaksi on vuosina 2017–2018 tuotu noin 50 asiaa vuosittain. Keskimääräinen käsittelyaika on ollut 3 kuukautta.

1. Positiivinen toimivaltaristiriita (*conflict positif*) voi eräin edellytyksin tulla ratkaistavaksi määrättyssä oikeudenkäynnin vaiheessa, jossa prefekti hallintoviranomaisena kiistää yleisen tuomioistuimen toimivallan käsitellä siellä vireille tullutta asiaa. Näitä asioita ei ole tullut vireille vuosina 2017 ja 2018.
2. Tuomioistuimen tekemä toimivaltaa koskeva ennakkoratkaisupyyntö tribunaalille on yleisin asiaryhmä ja se jakautuu kahteen.
  - a) Kun yleinen tuomioistuin tai hallintotuomioistuin on päätöksellä, johon ei voida enää hakea muutosta, todennut, ettei asia kuulu tämän tuomioistuimen edustaman tuomioistuinlinjan käsiteltäväksi, toisen tuomioistuinlinjan tuomioistuimen, jonka käsiteltäväksi sama asia on saatettu ja joka arvioi, että asia kuuluu ensin mainitun tuomioistuinlinjan käsiteltäväksi, tulee saattaa näin esille nostettu toimivaltaa koskeva kysymys perustellulla päätöksellä, josta ei voida hakea muutosta edes kassaatio-muutoksenhaussa, tribunaalin ratkaistavaksi ja sen on samalla keskeytettävä asian käsittely tribunaalin päätöksen antamiseen saakka.
  - b) Kun yleisessä tuomioistuimessa tai hallintotuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa tulee esille toimivaltaa koskeva kysymys, joka on erityisen merkittävä ja jossa on kyse tuomioistuinlinjojen erillisyydestä, se voi saattaa toimivaltaa koskevan kysymyksen perustellulla päätöksellä, josta ei voida hakea muutosta edes kassaatiomuutoksenhaussa, tribunaalin ratkaistavaksi.
3. Negatiivinen toimivaltaristiriita (*conflict négatif*) voi tulla tribunaalin ratkaistavaksi, kun sekä yleinen tuomioistuin että hallintotuomioistuin ovat lopullisella tavalla todenneet, etteivät ne ole toimivaltaisia käsittelemään asiaa ja kun asiaa viimeksi käsitellyt tuomioistuin ei ole saattanut toimivaltaa koskevaa kysymystä tribunaalin käsiteltäväksi. Tällöin asian osapuoli voi eräin edellytyksin saattaa asian tribunaalin käsiteltäväksi toimivaltaisen tuomioistuimen määrittelemiseksi. Näitä asioita ei ole tullut vireille vuosina 2017 ja 2018.

4. Päätösten ristiriita (*conflit de décisions*). Tribunaalin käsiteltäväksi voidaan eräin edellytyksin saattaa hallintotuomioistuinten ja yleiseen tuomioistuinten samaa asiaa koskevat lopulliset päätökset, kun niissä olevat vastakkaisuudet johtavat oikeuteen pääsyn epäämiseen (*déni de justice*). Näitä asioita ei ole tullut vireille vuosina 2017 ja 2018.
5. Kanne vahingon korvaamiseksi, joka johtuu samojen osapuolten kesken samaa asiaa koskevien oikeudenkäyntien kohtuuttomasta kokonaisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ja hallintotuomioistuimissa sekä tribunaalissa itsessään voidaan tuoda tribunaalin käsiteltäväksi määräajassa siitä, kun oikeusministeriölle tehty asiaa koskeva vaatimus on ensin implisiittisesti tai eksplisiittisesti hylätty.

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-1172 (PDF)  
ISBN 978-952-259-850-9 (PDF)