

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 103

Eero Vilkkonen

HALLINTO- LAINKÄYTÖN ALASTA

**Tutkimus hallintolainkäytön suhteesta
yleiseen lainkäyttöön, ulosottomenettelyyn
ja hallintomenettelyyn**

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA**

A-sarja N:o 103

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 103

EERO VILKKONEN

HALLINTO- LAINKÄYTÖN ALASTA

Tutkimus hallintolainkäytön suhteesta
yleiseen lainkäyttöön, ulosottomenettelyyn
ja hallintomenettelyyn

ÜBER DEN BEREICH DER VERWALTUNGS-
RECHTSPRECHUNG

Untersuchung über das Verhältnis der
Verwaltungsrechtsprechung zur allgemeinen
Rechtsprechung, zur Zwangsvollstreckung und
zum Verwaltungsverfahren

ZUSAMMENFASSUNG

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

HALLINTO- LAINKÄYTÖN ALASTA

KIRJOITTANUT

EERO VILKKONEN

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vanimäla 1973, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-9068-18-X nid.
ISBN 951-9068-19-8 sid.
ISBN 978-951-855-570-7 (pdf)

Eeva-Liisalle

ALKUSANAT

Eero: Sanotaanpa vielä niinkin: joka keväällä jälkeen käen kukkumisen tekee kaiken tämän, se mies ymmärtää korpin puheen, josta hän saa tiedon mitä hänelle sitä-ennen on tapahtunut.

A. Kivi, »Seitsemän veljestä»

Korkeimman hallinto-oikeuden talo, eteläisessä Helsingissä, seisoo erään mäen rinteellä, liki tasavallan presidentin linnaa. Sen läheisin ympäristö on kivinen tanner. Siitä luoteeseen, erään kunnaan rinteellä kuumoittaa Porthanian talo kuin kadotetun onnen maa. Ja tämä on niiden ihmisten työpaikka, joita tässä nyt käyn kiittämään.

Presidentti *Aarne Nuorvalaa* enemmän kuin ketään muuta on minun kiittäminen siitä, että hän on kääntänyt pääni hallintolainkäytön suuntaan. Montakin kertaa on hän suopeamielisyydellä mutta myös peloittavalla kiinteydellä seurannut työtäni, sillä kenkään ei ole saanut verkastella hänen pihoillansa. Korkeimman hallinto-oikeuden jäsenille ja esittelijöille, jotka ovat kanssani asiastani haastelleet, lausun kiitoksen sanoja ja syvään kumarran raappaisten jalallani, ja Porthanian seinässä priiskahtelevat santa ja pienet kivet; sillä — leimaus ja jyrinä! — olenpa useinkin häirinnyt kruunun virkamiehiä heidän toimestansa.

Professori *Jouko Halila* ja lääninneuvos *Eino Örlund* ovat käsikirjoitukseni lukeneet, ja kiittolisena mainitsen, että heidän virittelemänsä paulat ovat koituneet monen virheellisyyden surmaksi, sillä vedetäänpä hallintolainkäytössä kuitenkin yhtäkin vetonuoraa ja yksikin vikkellä kumpurajalka heitetään. Hämeen lääninhallituksessa olen saanut käydä, ja suuri on ollut tästä hyöty kirjalleni. Voi pauhaavata kylää, aattelin minä, seistessäni kadun kulmalla rykelmä tuoreita käsikirjoitusliuskoja laukussani. Professori *Kaarle Makkonen* on kunnian ukko, rehellisyys itse, mutta voipa hän sukkeloida, ja hienolla, hienolla tavalla, ettet tiedä asioistakaan ennenkuin pyristelet hänen verkossansa; ah! olis siinä rin-

nassa kylmä sydän ja pahansuopa mieli, niin voittaispa hän itse peevelin pimeyden juonissa. Seinänaapurini vt. professori *Kaarlo Sarkko* on kertoillut minulle monta asiaa, merimatkoiltaan ja maailman rakennosta, ja silloinpa aina häntä olen kuunnellut hartaalla mielellä. Neiti *Kirsti Bärlundin* julistan minä parhaaksi konekirjoittajaksi Helsingin suuressa kaupungissa.

Mutta teitä, nuoret veljeni, armoittelen kuitenkin enimmin kaikista! *Pekka Hallberg* on KHO:n toimekas ja viisas jahtivouti ja hyvinpä tavallisesti onnistuvat hänen ajamansa asiat; *Kai Kalima* on kirves jalo, vakaa, miehukas ja tuima, mutta *Timo Konstari* veistelee oikein vikkellästi, viskelee ympärillensä pieniä koukkusanoja, se junkkari. Uhkeita poikia kaikki, ja uhkeasti onnistukoon kirjoitustyönne, vaikka kun huomaan taas tuon pilkallisen, tuon salaisen, tuon förpiiskatun irvistyksen naamallanne, niin pelkäänpä saavani minäkin oikein aika mekosta. Mutta kirjoittakaa päälle vaan, en minä suutu.

Rakkaat tyttäreni *Outi* ja *Laura*! Olettepa kelpo tyttöjä, mutta minä olen ollut kehno isä; olenhan nalkkeillut vain kirjoituskonettani, minä kurja mies. Mutta annappas kesän tulla! Silloinpa »Hemsössa» sorsat naristen lentelevät pitkin öljytyynettä pintaa, ja poutapäaskynen, tuskin silmin näkyvä, taivaalla väikkyä, lentäin sinne, tänne, keveänä ja vilkasna kuin onnenlapsen aatos. Se kesä viettäkäämme yhdessä; olkoon sanottu!

Valtion yhteiskuntatieteellistä toimikuntaa kiitän niistä rahalahjoista, jotka ovat minua paljon työssäni auttaneet. Vilpitön kiitokseni kuuluu myös Suomalaiselle Lakimiesyhdistykselle, jonka julkaisusarjassa kirjani voi ilmestyä.

En taida kieltää, että vähän hetkauttaa pojan sydänketossa, koska astuu hän nyt lukijakuntansa eteen, mutta pianpa hän perehtyy ja laskettelee suustansa totuuden järkähtämätöntä kieltä. Lukijani! Tuuli tuimenee jo, taivaan kansi paljastuu ja yliopistonmäeltä kaikuu kriitikoitten ulvova ääni. Lähtekäämme ilman yhtään siekailusta enää!

Helsingin kaupungissa maaliskuulla 1973.

Eero Vilkkonen

SISÄLLYSLUETTELO

Alkusanat	VII
Sisällysluettelo	IX
Lähdekirjallisuus	XIII
Lyhennyksiä	XVII

I luku:

TUTKIMUSTEHTÄVÄSTÄ JA TUTKIMUSTAVASTA

II luku:

HALLINTOLAINKÄYTÖN ALAA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN ASEMASTA JA KEHITYSHISTORIASTA

II.1. Hallintolainkäytön säädännäinen kehitys	6
II.2. Positiivista oikeuspaikan osoittavista säännöksistä	7
II.3. Yleisen prosessin ja hallintolainkäytön eriytymisestä	9
II.4. Erityisesti OK 10:26:een liittyvästä problematiikasta	12
II.5. OK 10:26 erottamassa hallintoasiat tuomioistuinasioista	13
II.5.1. Säännöksen tehtävä	13
II.5.2. Jutun luonteen määräytyminen	15
II.6. OK 10:26 Ruotsin oikeuskirjallisuudessa	16
II.7. Hallintolainkäytön alan tulkintakompetenssista	20
II.8. Näkökohtia hallintolainkäytön alan kehittymisestä	22

III luku:

HALLINTOLAINKÄYTÖN SUHDE YLEISEEN LAINKÄYTTÖÖN

III.1. Oikeustapausaineistoista	26
III.2. Rikosjutut ja kurinpitoasiat sekä niiden yhteydessä esitetty vahingonkorvausvaatimus	27
III.3. Vahingonkorvausjutut	33
III.4. Muunperusteinen suorituskanne	42

III.5.	Perusteettoman edun palauttamista koskevat asiat	46
III.6.	Sitoumukseen tai sopimukseen perustuvat asiat	58
III.6.1.	Virkasuhteeseen liittyvät sitoumukset	58
III.6.2.	Sosiaalihuoltoon liittyvät sitoumukset	62
III.6.3.	Julkisyhteisöjen väliset sitoumukset ja sopimukset	66
III.6.4.	Tontinomistajan sitoumukset	69
III.6.5.	Kadun korjaamista ja kunnossapitoa koskevat sitoumukset	72
III.6.6.	Erinäisiä tapauksia	76
III.7.	Palvelussuhteesta johtuvat riita-asiat	78
III.7.1.	Sopimuspalkkaisen virkamiehen sopimuksen luonne	81
III.7.2.	Valtion tilapäisen toimihenkilön palvelussuhteen luonne	85
III.7.3.	Valtioon muussa palvelussuhteessa olevien palvelussuhteen luonne	89
III.7.4.	Valtion rautateiden palveluksessa olevien palvelussuhteen luonne	91
III.7.5.	Kunnan palveluksessa olevien palvelussuhteen luonne	91
III.7.6.	Palvelussuhteessa eri oppilaitoksiin olevien henkilöiden palvelussuhteen luonne	93
III.7.7.	Erinäisiä tapauksia	98
III.7.8.	Virkaehtolainsäädännön vaikutuksesta palkkausriidan käsittelyjärjestykseen	99
III.8.	Velkomusjutut	104
III.9.	Suoritusvelvoitusasiat	109
III.10.	Pakkolunastusasiat	118
III.11.	Naapurisuhteita koskevat asiat	120
III.12.	Yhteisomistuksesta johtuvat riita-asiat	122
III.13.	Lainajyvästää koskevat asiat	123
III.14.	Vuokrasuhteesta johtuneet riita-asiat	126
III.15.	Elatusapuasiat (köyhäinhuutoasiat)	128
III.16.	Julkisyhteisöjen väliset riidat	131
III.16.1.	Kuntien väliset riidat	132
III.16.2.	Sosiaalilautakuntien väliset riidat	133
III.16.3.	Kunnan ja kansakoulupiirin ja kunnan ja seurakunnan sekä seurakuntien väliset riidat	134
III.16.4.	Kunnan ja valtion välinen riita	135
III.17.	Julkisoikeudellista yhdistystä koskevat asiat	136
III.17.1.	Kalastusyhdistykset	136
III.17.2.	Muut yhdistykset	137
III.18.	Yksityisoikeudellisia yhteisöjä koskevat asiat	138
III.19.	Veroja ja maksuja koskevat asiat	139
III.20.	Tieasiat	142
III.21.	Vesiasiat	146
III.22.	Maanmittausasiat	148
III.23.	Erinäisiä tapauksia	148
III.24.	Kanneperusteen vaihtumisen vaikutuksesta	152

IV luku:

HALLINTOLAINKÄYTÖN SUHDE ULOSOTTOASIOIHIN

IV.1.	Tehtävänasettelusta	159
IV.2.	Lääninhallitus ja maistraatti ulosotto-orgaaneina	161
IV.2.1.	Virkaohjeen antaminen ulosottoapulaiselle	161
IV.2.2.	Ulosottomiehen toimen järjestäminen	163
IV.2.3.	Verojäämien perinnän järjestäminen	164
IV.2.4.	Virkamääräyksen peruuttaminen	165
IV.2.5.	Virkaan määrääminen	166
IV.2.6.	Kurinpitotoimenpide	166
IV.3.	Ulosmittausmenettely	167
IV.3.1.	Ulosottopalkkio	167
IV.3.2.	Ulosmitatun veroennakon tilittäminen kunnalle	168
IV.3.3.	Määrääminen ulosmittauksen alaisesta varallisuudesta	169
IV.3.4.	Ulosmittausperusteen puuttuminen	169
IV.3.5.	Ulosmittauskelpoisuus	169
IV.4.	Ulosmittausvalituksen suhde perustevalitukseen	170
IV.5.	Virka-apuasiat	175
IV.5.1.	Vesiasiat	176
IV.5.2.	Naapuruussuhteet	177
IV.5.3.	Tieasiat	178
IV.5.4.	Rakennusasiat	180
IV.5.5.	Ulkasakkoasiat	181
IV.5.6.	Häätöasiat	182
IV.5.7.	Lapsen sijoituspäätöksen täytäntöönpano	183
IV.5.8.	Huoltoasiat	184
IV.5.9.	Verotus	184
IV.5.10.	Erinäisiä tapauksia	185
IV.6.	Täytäntöönpanon kieltäminen	186
IV.6.1.	Yhtiökokouksen ja osuuskunnan kokouksen päätöksen täytäntöönpanon kieltäminen	186
IV.6.2.	Yhteismaan käyttöä koskevan päätöksen täytäntöönpanon kieltäminen	187

V luku:

HALLINTOLAINKÄYTÖN SUHDE HALLINTOASIOIHIN

V.1.	Valituksen suhde hallintokanteluun	189
V.1.1.	Lastensuojeluasiat	189
V.1.2.	Vajaamielishuoltoasiat	190
V.1.3.	Virka-apuvaatimus	191
V.1.4.	Erinäisiä tapauksia	192
V.2.	Valituksen suhde hakemukseen	193
V.2.1.	Palkkaus- ja eläkeasiat	195

V.2.2.	Leimaveroasiat	201
V.2.3.	Huoltoasiat	205
V.2.3.1.	Varsinaiset huoltoasiat	205
V.2.3.2.	Pakkohuoltoasiat	209
V.2.4.	Muita asioita	210
V.3.	Erityisesti hallintoriita-asioista	212
V.3.1.	Lapsilisä- ja erityislapsilisäasiat	214
V.3.2.	Koron suorittaminen	215
V.3.3.	Lunastusmaksun takaisin maksaminen	216
V.3.4.	Palkkausat	216
V.3.5.	Tieasiat	219
V.3.6.	Katuasiat	221
V.3.7.	Työnantajan lapsilisä- ja kansaneläkemaksut	223
V.3.8.	Erinäisiä muita hallintoriita-asioita	225
V.4.	Lääninoikeudelle kuuluvista muista asioista	228
V.5.	Hallintoriita-asian suhteesta perustevalitukseen	230
V.6.	Lääninkonttorin toimivallasta	231

VI luku:

TUTKIMUSTAVASTA JA TUTKIMUSTULOXSISTA

VI.1.	Tutkimustavasta	232
VI.2.	Tutkimustuloksista	240
	Zusammenfassung	242
	Asiahakemisto	248
	Oikeustapaushakemisto	250

LÄHDEKIRJALLISUUS

Milloin luettelossa on vain yksi saman tekijän kirjoittama julkaisu, viittaus suoritetaan mainitsemalla tekijän nimi. Muissa tapauksissa lyhennetty viittaus-tapa ilmaistaan sulkeissa.

- Andersson, Edward*: Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten. Helsingfors 1964. (Överklagbarhet.)
- » — Överklagande av statsrådets och ministeriernas beslut i rättspraxis 1951—1970. Helsingfors 1971. (Överklagande.)
- » — Om allmänna handlingars offentlighet, JFT 1964 s. 467—520 ja 565—606.
- » — Interkommunala ersättningstvister enligt socialhjälpslagen; Festskrift utgiven i anledning av Juristklubben Codex 25-års jubileum. Borgå 1965.
- » — Synpunkter på förvaltningsrättskipningens utveckling; JFT 1970 s. 244—257.
- Aura, Matti*: Onko kadun kunnossapitovelvollisuutta koskeva riita kaupunkikunnan ja kaupunkitontin omistajan välillä käsiteltävä maistraatissa vai raastuvanoikeudessa; JFT 1930 s. 226—243.
- Ellilä, Tauno*: Sivullisen oikeussuojan takeista ulosotossa erityisesti silmälläpitäen ulosmittausmenettelyä. Prosessioikeudellinen tutkimus. Vammala 1947. (Oikeussuojan takeista.)
- » — Täytäntöönpanokeinoista hallinnon alalla. Voimassa olevan oikeuden järjestelyä sekä lainuudistuksellisia probleemeja hallinto- ja prosessioikeuden yhtymäkohdilta. Porvoo 1952. (Täytäntöönpanokeinoista.)
- » — Oikeudenkäynti ja täytäntöönpano. Prosessioikeutta oikeustapausten valossa. Toinen, uusittu painos. Porvoo 1965. (Oikeudenkäynti.)
- » — Ulosotto-oikeuden yleiset opit. Toinen, uusittu painos. Porvoo 1970. (Yleiset opit.)
- » — Hallintokanteiden lajeista; Juhlakirja Kaarlo Kustaa Kaira — Urho Jonas Castrén; s. 54—71. Vammala 1961. (Juhlakirja.)
- Eriksson, Lars D.*: Rättslig argumentering och den dialektiska logiken; JFT 1966 s. 445—482.
- Federley, Martti*: Laintulkinnasta deskriptiivisenä laintulkintaoppina; Lm 1965 s. 296—302.
- Hakulinen, Y. J.*: Velvoiteoikeus I, Yleiset opit. Helsinki 1958.
- Halila, Jouko*: Oikeudenkäyntimenettelyn 14.1.1972 annetulla lailla toteutetut osittaisuudistukset; Lm 1972 s. 463—504.

- Heikonen, A. R.*: Avoin yhtiö Suomen oikeuden mukaan. Porvoo 1948.
- Hjerper, Lars A. E.*: Om rättsfallstolkning; 3:e oförändrade upplagan. Stockholm 1967.
- Herlitz, Nils*: Till frågan om RB 10:26; FT 1947 s. 305 ss.
- Holopainen, Toivo*: »Oikeuden jakamisesta»; Lm 1965 s. 894—918.
- Hoppu, Esko*: Rahdinottajan tavaravastuusta silmällä pitäen vastuuvaraus-oikeutta matkarahtauksessa. Vammala 1966. (Rahdinottaja.)
- » — Valtion oikeudesta luopua saatavistaan. Vammala 1968. (Valtion oikeudesta.)
- Ikkala, A. K.*: Huoltoapulaki selityksin. Porvoo 1957.
- » — Ulosmittaus- ja maksuunpanovalituksista ja niiden käsittelystä; Lm 1930 s. 118—139.
- Jägerskiöld, Stig*: Till frågan om tolkningen av GRB 10:26; FT 1948 s. 204 ss.
- Kaira, Kaarlo*: Puheenvuoro keskustelussa aiheesta »Alemmanasteinen hallinnollinen lainkäyttö»; Lm 1951 s. 329—359.
- Kehittyvä hallintolainkäyttö. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisusarja I/1972.
- Kilpi, Lassi*: Oikeustiede ja tuomioistuinkäytäntö; Korkein hallinto-oikeus 1918—1968. Helsinki 1968.
- Kivimäki, T. M.* — *Ylöstalo, Matti*: Suomen siviilioikeuden oppikirja, Yleinen osa. Porvoo 1959.
- Kunnallishallinnon virka- ja työehtokomitean mietintö; komiteamietintö 1969: B 105. Helsinki 1969.
- Kurvinen, Pekka*: Hallintoprosessin kehittämisestä; Lm 1972 s. 289—308.
- Kuuskoski, Reino* — *Hannus, Arno*: Kunnallislaki. 6. painos. Porvoo 1969.
- Lavin, Rune*: Domstol och administrativ myndighet. Stockholm 1972.
- Merikoski, V.*: Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta. Helsinki 1935. (Yhdistymisvapaus.)
- » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. 4. painos. Porvoo 1970. (Julkisoikeus I.)
- » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. 2. painos. (Julkisoikeus II.)
- » — Yliopistohallinnon ydinkysymyksiä. Porvoo 1966. (Ydinkysymyksiä.)
- » — Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Vammala 1968. (Oikeussuoja.)
- Mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Lainvalmistelukunnan julkaisuja n:o 5/1936. Helsinki 1936.
- Modeen, Tore*: Om de självständiga offentligrättsliga anstalterna i Finlands förvaltningsorganisation. Ekenäs 1965.
- Murén, Edvard*: Tontinomistajan velvollisuus asemakaavan toteuttamiseen; Kysymyksiä rakennusoikeuden alalta s. 89—94. Vammala 1970.
- Norros, Eero*: Tilapäinen toimihenkilö vaiko valtion työntekijä? Metsähallituksen tiedonantolehti 1958: 5 s. 6—8.
- Nuorvala, Aarne*: Valtion tilapäisten virkamiesten oikeusasemasta; Lm 1951 s. 722—751.
- » — Läänioikeuden toimivallasta; Lm 1958 s. 688—710.
- Palme, W. A.*: Förvaltningslagskipningens uppkomst och utveckling under den svenska tiden; JFT 1960 s. 219—228.

- » — Förvaltningen och rättskipningen i Finland och Sverige från äldre tider till våra dagar; JFT 1960 s. 13—40.
- » — Hallinnon laajentumisesta ja yksilön oikeusturvasta Suomessa ja Ruotsissa; Juhlakirja Kaarlo Kustaa Kaira — Urho Jonas Castrén; s. 181—192 Vammala 1961.
- » — Förvaltningslagskipning och egentlig förvaltningsförfarande i Finland och Sverige; JFT 1962 s. 204—223.
- Pekkanen, Raimo*: Sekatyypinen työsopimus. Vammala 1966.
- Raunetsalo, Eevert*: Hakemus ja valitus leimamerkkejä käyttämällä suoritettua leimaveron takaisinsaantikeinoina; DL 1958 s. 22—27.
- Rekola, Aarne*: Yhtymän verovelan osakasvastuun toteuttaminen; Lm 1957 s. 446—485.
- » — Esikysymyksen tutkiminen hallintomenettelyssä ja lainkäytössä; Lm 1958 s. 613—630.
- Rytkölä, Olavi*: Julkisoikeudellinen sopimus. Käsite, esiintymismuodot ja oikeusvaikutukset. Vammala 1950. (Sopimus.)
- » — Virkamiesoikeus; toinen uusittu painos. Porvoo 1965. (Virkamiesoikeus.)
- » — Virkaehtolainsäädäntö. Helsinki 1972.
- Sarkko, Kaarlo*: Työoikeus, Yleinen osa. Helsinki 1972.
- Savolainen, Erkki*: Hakemus- ja valitustiestä toteutettaessa eräitä julkisoikeussuhteeseen perustuvia palkkavaateita kuntaa vastaan; lääninoikeuksien lakimiesjäsenten neuvottelupäivät 28.—29. 4. 1958. (Moniste.)
- » — Käsittelyjärjestyksestä toteutettaessa eräitä julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvia suoritusvaateita kuntaa vastaan; Lm 1966 s. 934—948.
- Sopimuspalkkaisten oikeusasematoimikunnan mietintö; komiteamietintö 1968: B 5. Helsinki 1968.
- Ståhlberg, K. J.*: Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa; toinen uudistettu painos. Helsinki 1928.
- » — Yleiset tuomioistuimet ja hallinto-oikeudellinen lainkäyttö Suomessa; Lm 1949 s. 105—116.
- Suviranta, Antti*: Palkkatyön käsite vero-oikeudessa. Helsinki 1961.
- Tarasti, Aarne*: Sopimuksen vaikutuksesta julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen ja erikoisesti siitä aiheutuvien riitojen käsittelyyn nähden hallinto- tai tuomioistuinasiaina; DL 1939 s. 52—69.
- Tarjanne, Tapio*: Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionhallinnossa. Helsinki 1934.
- Tikka, Kari S.*: Veron minimoinnista. Tutkimus tulo- ja omaisuusverosta vapautumisen tarkoituksessa tehdyistä toimista lainsoveltamisongelmana erityisesti silmällä pitäen verotuslain 56 §:ää. Helsinki 1972.
- Tirkkonen, Tauno*: Suomen siviiliprosessioikeus I. Porvoo 1961. (Siviiliprosessi I.)
- » — Välimiesmenettely. Prosessioikeudellinen tutkimus. Vammala 1943. (Välimiesmenettely.)
- » — Konkurssissa riitautetun saatavan vahvistamista koskevista oikeudenkäynneistä; Lm 1954 s. 295—331.

- Uotila, Jaakko*: Vesioikeudet valtiokoneistossa; Lm 1965 s. 231—248.
- Valliniemi, Pirkko*: Hakemus vai valitus? Suomen kunnallislehti 1958 s. 303.
- Vilkkonen, Eero*: Hallintotoimen mitättömyydestä. Vammala 1970.
- » — Om möjligheterna att ge betydelseinnehåll åt ordet »affärsrörelse» i Finlands gällande omsättningsskattelag; NAT 1970 s. 188—204.
- » — Ruotsin hallintolainkäyttö valinkauhassa; Lm 1971 s. 485—504.
- Vuorio, Jorma*: Työsuhteen ehtojen määrittäminen. Tutkimus Suomen työoikeuden normijärjestelmästä. Turku 1955.
- Wennergren, Bertil*: Förvaltningsprocess. Stockholm 1971.
- Wrede, R. A.*: Finlands gällande civilprocessrätt, första bandet, fjärde upplagan. Vammala 1953.
- Ylöstalo, Matti*: Takauksesta. Porvoo 1957.

LYHENNYKSIÄ

AsiakJulkL	= laki yleisten asiakirjain julkisuudesta 9. 2. 1951/83
DL	= Defensor Legis
FT	= Förvaltningsrättslig tidskrift
HaL	= huoltoapulaki 17. 2. 1956/116
HE	= hallituksen esitys
HO	= hovioikeus
HRiitaL	= laki eräiden hallintoriita-asiain oikeuspaikasta 3. 12. 1954/446
HVall	= laki muutoksenhausta hallintoasioissa 24. 3. 1950/154
InvHL	= invalidihuoltolaki 30. 12. 1946/907
JFT	= Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland
k.	= kunta
KansakouluA	= kansakouluasetus 23. 7. 1958/321
KHO	= korkein hallinto-oikeus
KHOL	= laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22. 7. 1918/74
KK	= kauppakaari
KKO	= korkein oikeus
KKOL	= laki korkeimmasta oikeudesta 22. 7. 1918/74
KKunA	= asetus kunnallishallituksesta kaupungissa 8. 12. 1873
KO	= kihlakunnanoikeus
KouluH	= kouluhallitus
kp.	= kaupunki
kpp.	= kauppala
KS	= konkurssisääntö 9. 11. 1868
KunL	= kunnallislaki 27. 8. 1948/642
KunVEhtoSopL	= kunnallinen virkaehtosopimuslaki 6. 11. 1970/669
KöyhL	= köyhäinhuoltolaki 1. 6. 1922/145
l.	= lautakunta
LainajL	= laki lainajyvästöistä ja siemenrahastoista 14. 4. 1934/164
LastSL	= lastensuojelulaki 17. 1. 1936/52
LeimaL	= leimaverolaki 6. 8. 1943/662
Liikevaihto- veroL	= liikevaihtoverolaki 5. 12. 1963/532
LH	= lääninhallitus
LHA	= asetus lääninhallituksesta 29. 4. 1955/188

Lm	= Lakimies
LO	= lääninoikeus
LOL	= laki lääninoikeudesta 29. 1. 1955/52
LääkH	= lääkintöhallitus
MaksuUA	= asetus sisältävä eräitä määräyksiä ulostekojen, yleisten maksujen, toimituskirjain lunastuksen tahi muun sellaisen ulosmittauksesta 27. 2. 1897/17
MielisairasL	= mielisairaslaki 2. 5. 1952/187
MH	= maaherra
Moottoriajo-neuvoveroL	= laki moottoriajoneuvoverosta 30. 12. 1964/655
NaapL	= laki eräistä naapuruussuhteista 13. 2. 1920/26
NAT	= Nordisk administrativ tidskrift
OK	= oikeudenkäymiskaari
OsamaksukauppaL	= laki osamaksukaupasta 18. 2. 1966/91
OYL	= laki osakeyhtiöistä 2. 5. 1895/22
PalkkaL	= laki valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta 22. 12. 1942/1030
PerVL	= perintö- ja lahjaverolaki 12. 7. 1940/378
RakennusL	= rakennuslaki 16. 8. 1958/370
RakK	= rakennuskaari
RL	= rikoslaki 19. 12. 1889/39
RO	= raastuvanoikeus
sosl.	= sosiaalilautakunta
SisM	= sisäasiainministeriö
SosM	= sosiaali- (ja terveys)ministeriö
srk.	= seurakunta
TerveystenhoitoL	= terveydenhoitolaki 27. 8. 1965/469
TieL	= laki yleisistä teistä 21. 5. 1954/243
TOA	= tulo- ja omaisuusveroasetus 11. 1. 1944/27
TOL	= tulo- ja omaisuusverolaki 5. 12. 1924 tai 19. 11. 1943/888
TSL	= työsopimuslaki 30. 4. 1970/320
TT	= työtuomioistuim
TTuomL	= laki työtuomioistuimesta 7. 6. 1946/437
TvH	= tie- ja vesirakennushallitus
UL	= ulosottolaki 3. 12. 1895/37
ValtVEhtoSopL	= valtion virkaehtosopimuslaki 6. 11. 1970/664
VEL	= valtion eläkelaki 20. 5. 1966/280
VeronkantoA	= veronkantoasetus 15. 1. 1960/21
VerotusA	= verotusasetus 30. 12. 1959/530
VerotusL	= verotuslaki 12. 12. 1958/482
VeroUL	= laki verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin 29. 6. 1961/367

VesiL	= vesilaki 19. 5. 1961/264
VirkamL	= laki valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittä- miskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan 29. 6. 1926/202
VirkamVastuuL	= laki valtion vastuunalaisuudesta virkamiehen aikaansaamasta vahingosta 18. 5. 1927/142
VN	= valtioneuvosto
VNp.	= valtioneuvoston päätös
VOL	= vesioikeuslaki 23. 7. 1902/31
Vp	= valtiopäivät
VYO	= virkaylioikeus
YlimääräisA	= asetus valtion ylimääräisistä toimenhaltijoista ja tilapäisistä toimihenkilöistä 8. 12. 1949/755
YTieL	= laki yksityisistä teistä 15. 6. 1962/358

I LUKU

TUTKIMUSTEHTÄVÄSTÄ JA TUTKIMUSTAVASTA

Niin tavanomaiselta ja tieteelliseen rutiiniin kuulavalta kuin saattaa-kin vaikuttaa puhuminen tutkimuksen alkulehdillä tutkimustehtävän asettamisesta ja työssä sovellettavasta tutkimustavasta, en voi olla tekemättä joitakin johdannollisia huomautuksia juuri mainitsemistani seikoista. Mielestäni kirjan lukijalla on jo alussa oikeus tietää, mistä pääpiirteissään tutkimuksessa on kysymys — mitä tutkitaan ja millaisin keinoin.¹ En kylläkään pidä tarpeellisenä, että oikeustieteellinen tutkimus aina aloitetaan yleisellä osalla, jossa laajasti tehdään selkoa aihetta sivuavista oikeustieteen perimmäisistä kysymyksistä. Niin kuin puu tunnetaan hedelmistään, työssä käytetty menetelmä on parhaiten arvosteltavissa sillä saavutettujen tulosten perusteella. Niinpä, mikäli näitä sinänsä kiintoisia ongelmia tahdotaan käsitellä — niin kuin tässä työssä mielestäni on tarkasteltava prejudikaattioppia — tämä käy luontevimmin päinsä vasta esityksen lopussa. Tällöin erityisesti tutkimustapaan on mahdollista suhtautua edellä olleen esityksen tuoman kokemuksen turvin, ja metodiin liittyvien perusongelmien tarkasteleminen muodostuu osaksi koko tutkimusta.

Tässä luvussa koskettelen periaatteelliset tutkimustapaan kohdistuvat kysymykset toistaiseksi sivuuttaen aivan konkreettisia työhöni kuuluvia perusongelmia.

Tutkimustehtävänä on selvittää hallintolainkäytön suhde yleiseen lainkäyttöön, joka on suurelta osalta sama kuin kysymys OK 10:26:n soveltamisalasta; ulosottomenettelyyn, johon voidaan kohdistaa kahden-

¹ Suunnilleen samaa tarkoittanee *Federley* kirjoittaessaan: »Tieteellisen menettelyn pelisäännöt vaativat kuitenkin, että perusteiden epämääräisyys ja mahdolliset subjektiiviset arvostukset paljastetaan ja asetetaan näkyviin», Lm 1965 s. 301.

laatuksia muutoksenhakuja, hallintolainkäyttöisiä ja itse ulosottomenettelyyn kohdistuvia; sekä hallintomenettelyyn, mikä taas merkitsee erityisesti lääninhallitusportaassa valitusten ja hakemusten erottamista toisistaan ja lääninoikeuden toimivallan kartoittamista. Kirja *jäsentyy* pääosissaan varsin yksinkertaisesti siten, että johdannollisen II luvun jälkeen oikeustapausaineisto käydään lävitse kolmessa eri luvussa: III luvussa on esillä hallintolainkäytön ja yleisen lainkäytön suhde, IV luvussa rajanveto ulosoton muutoksenhakukeinojen ja hallintolainkäytön välillä ja V luvussa valitusten ja hakemusten keskinäinen suhde. Lopuksi VI luvussa esittelen yhteenvedonomaaisesti tutkimustuloksia niin tutkimustavan kuin laadittavan lainkin kannalta.

Valitsemaani tutkimuskohteeseen olen tullut valmistellessani hallintolainkäyttöämme koskevaa yleisesitystä. Tuon työn edistyessä kävi ilmeiseksi, että jonkinlainen hallintolainkäytön alan selvitys on tarpeen; myös keskustelut käytännön hallintotuomareiden kanssa ovat osoittaneet, että meillä kaivataan hallintolainkäytön suhteita sen lähialoihin koskevaa yleisesitystä.

Olisi ollut mahdollista — ja varmasti varovaisinta, erityisesti mitä tulee OK 10: 26:n säännöksiin selvittämiseen — ottaa käsiteltäväksi vain jokin tai joitakin nyt esille otetuista monista asiaryhmistä. Näin meillä onkin OK 10: 26:a koskevissa vähälukuisissa töissä menetelty (hyvä esimerkki on kirjallisuusluettelossa mainittu Auran artikkeli kadun kunnossapitovelvollisuutta koskevan riita-asian luonteesta). Vastaavasti voitaisiin tietysti tehdä hallintoriita-asian käsitteen selventämisessä. Mutta ymmärtääkseni tällainenkin menettely vaatii taustakseen koko asianomaisen säännöksen soveltamisalan oikeuskäytännössä — onhan selvää, ettei yksityistapausta voida kunnolla käsitellä sijoittamatta sitä suurempaan kokonaisuuteen, johon se erottamattomasti kuuluu.

Käytetyllä menettelyllä on kuitenkin haittapuolensa. Yleisesitys ei ylipäättäänkään voi yksityiskohtaisessa tarkkuudessa vetää vertoja detailjeihin puretuvalle työlle, eikä varsinkaan tässä tapauksessa, jolloin ennakkopäätökset sivuavat kymmeniä eri oikeudenaloja. Kysymys on tosin »vain» tietyn asian käsittelemiseen oikeutetun viranomaisen osoittamisesta, mutta OK 10: 26 ja HRIitaL ovat säännöksiä, jotka saattavat käydä ajankohtaisiksi mitä erilaisimmissa yhteyksissä — voisi sanoa että ne ovat esiintymisessään ennalta-arvaamattomia. Tästä johtuu, että kun tutkimus yksityiskohdissaan jäsentyy oikeuskäytännön mukaisesti, esitys pakostakin muodostuu jossain määrin hajanaiseksi. Nimenomaan OK

10:26:n säännöksiens soveltamisessa voidaan erottaa keskeiset ja periferiset »esiintymisalueet».

Varsin merkittävä on kysymys, *millä keinoin*, oikeuskirjallisuuden (»teorian»), oikeuskäytännön vai molempien avulla hallintolainkäytön alaa kartoitetaan. Kun olen valinnut apuneuvoksi *oikeuskäytännön*, on valintaani ollut useitakin perusteita.

Ensinnäkin kysymykseen tulevat positiiviset säännökset ovat vähälukuiset ja sisällöltään väljät, OK 10:26 lisäksi erittäin vanha, joten niiden kielellinen tulkinta ei missään tapauksessa ole hedelmällistä. Vain oikeuskäytäntö voi osoittaa, millaisissa yhteyksissä kysymys asian luonteesta, muutoksenhaun laadusta tai hallintoriita-asian käsitteen sisällöstä on tullut ajankohtaiseksi. Tällä taas on merkitystä tutkimuksen painopisteiden sijoittamiselle ja tätä kautta saadaan viitteitä siitä, millä oikeudenalalla nämä kysymykset vastaisuudessa voivat tulla vastaan. Mutta ennen muuta lainkäyttäjän kannanotto tietysti viime kädessä on ratkaiseva.

Tutkimuksessani käsiteltävistä oikeusongelmista erityisesti julkisoikeuden erottaminen yksityisoikeudesta on »teoriassa», verbaalisella tasolla, yleisenä definitiona, helppoa.² Käytännössä teoreettisten kannanottojen soveltaminen sen sijaan on monesti vaikea tehtävä. En ole sen vuoksi pitänyt hyödyllisenä käydä »itsenäisesti» tarkastelemaan oikeuskirjallisuudessa esitettyjen peruslähtökohtien »oikeellisuutta» tai »virheellisyyttä». *Holopaisen* käsitys, jonka mukaan oikeussystematiikka kaikkine ongelmineen jää tutkittavaksi kunkin oikeusjärjestyksen osalta erikseen, on mielestäni oikea,³ joskin on muistettava että eri oikeusjärjestysten ja niihin kohdistettujen tutkimusten välillä vallitsee usein vuorovaikutusta, kuten hallinto-oikeudessa selvästi on ollut varsinkin aikaisemmin meidän tutkimuksemme ja saksalaisen oikeuskirjallisuuden välillä. Antoisampaa kuin kannanotto eri »teorioihin» on selvitellä, missä määrin oikeuskäytäntö vastaa teoreettisia käsityksiä sekä missä määrin oikeusteoreettiset käsitykset palvelevat käytännön tarpeita.⁴ Julkis- ja

² Karkeistaen voidaan sanoa: yksityisoikeudelliset riita-asiat on ratkaistava yleisessä tuomioistuimessa, julkisoikeudelliset riita-asiat taas hallintolainkäytön tietä. Tämän väittämän tueksi on esitettävissä vakuuttavan tuntuksia esimerkkejä (esim. työ- ja virkasuhteen välinen ero). Ongelma on tietenkin siinä, mikä asia on katsottava jompaankumpaan ryhmään kuuluvaksi, ts. *millaisin perustein* luokitus tapahtuu.

³ *Holopainen*, Lm 1965 s. 907—913.

⁴ Näin myös *Tikka* s. 107.

yksityisoikeuden erottamista — josta OK 10:26:n kohdalla etupäässä on kysymys⁵ — koskevan tutkimuksen aatehistoriallinen käsittely olisi jo sinänsä mittava tehtävä. Teorian tasolla kysymystä on käsitelty monipuolisesti, joskin ilmeisesti, niin kuin *Holopainen* huomauttaa, virheellisesti ylipositiivisena ongelmana; sen sijaan ei ainakaan meillä liene huomiota riittävästi omistettu lainkäyttäjän käsitykselle asiasta.⁶

Olen käsiteltävään oikeustapausaineistoon koettanut saada mukaan kaikki esillä olevia ongelmia koskevat KKO:n ja KHO:n julkaistut ennakkopäätökset (joukossa on joitakin toistaiseksi julkaisemattomia mutta ennakkopäätöksen arvoon korotettuja KHO:n ratkaisuja vuosilta 1971—72). Vanhat ennakkopäätökset ovat pulmallisia, koska niistä osa perustuu jo kumottuihin säädöksiin, osan arvon on taas aika muuten vienyt. Olen kuitenkin ottanut nämäkin ratkaisut mukaan, vaikka monissa tapauksissa olenkin tyytynyt vain viittaamaan vuosikirjatunnukseen. Kun olen näinkin laajaan aineistoon käynyt käsiksi, on mielestäni ollut syytä koota koko tutkimuskohteita käsittelevä oikeuskäytäntö yhteen kirjaan. Toisaalta, jos tahdotaan saada kuva oikeuskäsitysten muuttumisesta, on tapausmateriaalin oltava mahdollisimman täydellinen. On mahdotonta varmasti sanoa, ettei jollakin vanhalla, jopa kumottuunkin säädökseen perustuvalla ennakkopäätöksellä saattaisi olla käyttöä jossakin vastaisessa ratkaisutilanteessa — juridiikassa esiintyvä taipumus aikaisemmin luodun ratkaisumallin (»analogian») käyttämiseen jo aiheuttaa tämän. Tapausten karsiminen »ohi» lukijan merkitsee hänen kritiikinmahdollisuuksiensa vähentämistä eikä siis ole sopusoinnussa tieteellisen rehellisyyden vaatimuksen kanssa.⁷

⁵ On kuitenkin huomattava, etteivät kaikki hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaistavat asiat ole julkisoikeuteen luettavia. Tämä pätee ainakin *perustevalitusjärjestelmään*, sillä sen piiriin kuuluu maksuunpanoja, jotka voivat perustevalitustietä tulla muutoksenhaun kohteiksi, mutta jotka koskevat *yksityisoikeudellista oikeussuhdetta*, jollainen esim. vakuutusyhtiön ja vakuutuksenottajan välinen suhde on; haettaessa muutosta ilman päätöstä maksuunpannun vakuutusmaksun täytäntöönpanoon perustevalitustietse *oikeusturvatie* kulkee hallintolinjaa, vaikka maksun peruste on yksityisoikeudellinen.

⁶ *Tarjanne* arvostelussaan Merikosken väitöskirjasta (Lm 1936 s. 277—304) käsitellessään julkisoikeuden ja yksityisoikeuden teoreettisia erotteluperusteita viittaa »täydellisen järjestelmän» hedelmättömyyteen ja mainitsee, että »juuri viranomaisten toimivaltakysymys on se käytännöllisesti tärkein ala, jolla tämä eroperuste tulee aktuaaliksi» (s. 280).

⁷ *Lavin* on turvautunut lähes samantapaiseen menetelmään, joskin hän on jättänyt joitakin ilmiselviä ratkaisuja sivuun; *Lavin* s. 83 s.

Joskin siis olen ottanut lähtökohdakseni KKO:n ja KHO:n käytännön, olen II luvussa pääpiirteissään esittänyt myös oikeuskirjallisuuteen sisältyvät kannanotot.⁸ Olen niin ikään omistanut huomiota tulkintahierarkialle, erityisesti lääninhallituksen mutta myös muun alemman instanssin kannanotolle. Tulkinnan horjuvuus voi osoittaa jotain oikeuskäsityksen vakiintuneisuudesta; niin ikään alemman asteen päätöksen perustelut sisältävät toisinaan ratkaisua valaisevaa aineistoa; on myös pidettävä mielessä, etteivät läheskään kaikki ratkaisut tule ylimmän oikeusasteen tutkittaviksi. En ole liioin voinut kokonaan sivuttaa oikeushistoriallisia näkökohtia tai jättää tekemättä oikeusvertailua Ruotsin oikeuteen, jossa OK 10:26 on ollut voimassa yli kaksisataa vuotta täsmälleen samanaikaisena kuin meidän oikeudenkäymiskaassamme.

Oikeuskäytännön ottaminen esityksen perustaksi, vaikka ei olekaan meillä yleisesti sovellettu, ei toisaalta ole täysin omintakeinen ratkaisu. Viimeisessä luvussa käsittelemäni prejudikaattioppiin liittyviä periaatteellisia kysymyksiä. Tässä riittää, kun kotimaisen tutkimuksen osalta viittaa Anderssonin kirjallisuusluettelossani mainittuun valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksistä tehtyjä muutoksenhakuja koskevaan tutkimukseen, jossa hän selväsanaisesti toteaa tapausmateriaalin, mille tutkimus yksinomaan rakentuu, olleen niin hajanaista, ettei hän sen vuoksi ole voinut kylliksi analysoida yksityisiä oikeustapauksia.⁹ Lähellä omaa työtäni aiheeltaan oleva Lavinin väitöskirjatutkimus noudattaa varsin samantapaista metodologia kuin mitä itse olen käyttänyt.¹⁰

⁸ Lavin näkee oikeuskäytännön tutkimisella olevan kaksi mahdollista tehtävää: joko esitettyjen teorioiden verifiointi tai kuvan antamisen voimassa olevasta oikeudesta tietyllä oikeudenalalla; hän viittaa myös siihen, että teorioiden esittäminen heti tutkimuksen alussa saattaa johtaa siihen, että tutkija myöhemmin työssään tulkitsee oikeustapausmateriaalia teoreettisten käsitystensä kanssa yhteen sopivalla tavalla; Lavin s. 84 s.

⁹ Andersson, Överklagande s. 68.

¹⁰ Johdannollisesti kannattaa mainita Federleyn ajatus: »Vain silloin, kun laintulkintaoppi nojautuu oikeuskäytännössä faktillisesti noudatettaviin tulkintaperusteisiin — — — voi se tieteellisenä tutkimuksena tarjota apuaan myös oikeuskäytännölle», Lm 1965 s. 301. — Oikeuskäytännössä tosiasiallisesti noudatettavien tulkintaperusteiden analysoiminen esiin tapausmateriaalista on kuitenkin, niin kuin VI luvussa koetan esittää, useasti ongelmallinen tehtävä.

II LUKU

HALLINTOLAINKÄYTÖN ALAA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN ASEMASTA JA KEHITYSHISTORIASTA

II.1. Hallintolainkäytön säädännäinen kehitys

Hallintolainkäyttöämme koskeva positiivisoikeudellinen normisto on kauan ollut perin niukka. Tähän on ollut syynä hallintolainkäyttöemme myöhäsyntyisyys ja sen mukainen jälkeenjääneisyys yleiseen prosessiin verrattuna — paljolti on selvitty oikeudenkäymiskaaresta otetuin »analogioin». Ns. »laillinen oikeudenkäyntijärjestys» merkitsee juuri oikeudenkäymiskaaren käyttämistä hallintolainkäytössä soveltuvien osin.¹ Vaikka se hallintoviranomaisten harjoittama toiminta, jota jo kauan on meillä asiallisesti voitu kutsua tuomiovallan käyttämiseksi, on pitkään ollut tunnettu ja sen erillisuus hallintomenettelystä tunnustettu, itse tuota menettelyä koskeva säännöstö on päässyt kehittymään vasta 1940-luvun lopulta lähtien.

Tämän merkittävän lainsäädännöllisen kehitystapahtuman virstanpylväitä ovat *kunnallislain* (1948) valitusta ja alistusta koskevat säännökset (KunL 169—183 §); *laki muutoksenhausta hallintoasioissa* (1950) siihen myöhemmin tehtyine merkittävine täydennyksineen (mm. valituksen täydentämismenettely lailla 16.12.1966/659); *laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa* (1966); *laki eräiden hallintoriita-asiaain oikeuspaikasta* (1954); *laki yleisten asiakirjain julkisuudesta* (1951), sekä *laki tiedoksiannosta hallintoasioissa* (1966). Unohtaa ei sovi prosessisäännöksistä puhuttaessa myöskään *verotuslain* (1958) varsin yksityiskohtaisia muutoksenhakusäännöksiä (90—102 §). Kun taas pidetään silmällä hallintolainkäytön organisaatiota, on suuri arvo annettava väli-

¹ Merikoski, Oikeussuoja s. 45—51.

asteen hallintolainkäytön kehittämiseksi, joka meillä alkoi *lääninoikeuslailla* (1955) tapahtuneella lääninoikeusjärjestelmän luomisella.

Edellä hahmoteltua taustaa vasten on kiinnostavaa todeta, että muuan hallintolainkäyttömme perussäännöksistä — juurikaan liioittelematta ilmaistuna sen kulmakivi — on niin vanhaa perua kuin 1734 vuoden laista. HRIitaL:n syntyvaiheisiin palaan IV luvussa, nyt tarkastelen OK 10:26:a, joka suomenkielisessä muodossaan kuuluu:

*»Asiat, jotka koskevat valtakunnan yleistä taloutta, kruunun kaikenlaisia tuloja taikka jonkun virkaa ja palvelusta, ylhäisempää tai alhaisempaa, ja siinä tehtyä virhettä, olkoot niiden tutkittavat ja tuomittavat, joille kuningas on sellaisen hoidon ja vaarinpidon uskonut, sen mukaan kuin erityisissä säännöissä siitä sanotaan».*²

Kun on kysymys näinkin vanhasta mutta edelleen säädöstekstissä esiintyvistä lainkohdasta, joutuu usein toteamaan säännöksen menettäneen olennaisesti merkitystään joko olosuhteiden muuttumisen myötä tai oikeuskäytännön vakiintuneisuuden takia. OK 10:26 ei kuitenkaan kuulu näihin käyttämättömyyden, *desuetudon*, syömiin normeihin, vaan on tänäkin päivänä ajankohtainen, kuten tuonnempana selostettava oikeuskäytäntö todistaa: säännöksen soveltamistiheys ei ole mitenkään vähenemään päin.

II.2. Positiivisista oikeuspaikan osoittavista säännöksistä

Oikeustapausaineisto osoittaa, että on olemassa jatkuvasti kasvava joukko positiivisia normeja, jotka osoittavat asianomaisen oikeuspaikan suoraan, ilman OK 10:26:n »välitystä».³ Tietyissä mielessä nämä lain-

² Ruotsiksi säännös kuuluu: »The mål, som then almänna hushållningen i Riket, Kronenes hvarjehanda ingälder, så och the, som någons embete och tjenst, högre eller ringare, och fel ther i röra, pröfves och dömes af then, som Konungen vård och inseende ther över betrodth hafver, efter thy, som i särskilta stadgar therom sägs.»

³ Ajatusleikkinä voidaan kuvitella, että OK 10:26 myös meillä, kuten nyt Ruotsin oikeudessa, olisi kumottu. Vakiintunut käytäntö tästä huolimatta epäilemättä osoittaisi tuomioistu- ja hallintoasian välisen eron yhtä hyvin kuin nykyiselläänkin. Silti nimenomaisten lainsäännösten merkitystä ei pidä väheksyä.

kohdat ovat omiaan vähentämään OK 10:26:n merkitystä; toisaalta voidaan katsoa niiden kyllä vahvistavan itse tuohon säännökseen sisältyvää periaatetta ja siten olevan omiaan kirkastamaan hallintolainkäytön ja yleisen prosessin välistä rajaa — kenties myös laventamaan hallintolainkäytön alaa.

Kuten johdantoluvussa on mainittu, työtä ei ole rajoitettu vain OK 10:26:n sovellutusalaan koskevaksi juuri siitä syystä, että itsenäisillä forumsäännöksillä on hallintolainkäytössä kasvava merkitys. Toisaalta en pidä tarkoituksenmukaisena luetella tässä yhteydessä kaikkia näitä lainkohtia, koska oikeuskäytännössä esiin tulleet yksityiskohtaisesti mainitaan jäljempänä tapausselostusten ohessa. On kuitenkin muuan ryhmä, joka mielestäni ansaitsee tulla erikseen mainituksi, nimittäin se, jossa on nimenomaan viitattu »perusnormiin» eli OK 10:26:een.

Tällaisia säännöksiä ovat HRiitaL 1 §,⁴ LOL 1 §,⁵ LHA 7 § (luettelo lääninhallituksen tehtävistä) ja 29 § (luettelo lääninoikeuden toimialaan kuuluvista asioista). Huomiota kiinnittää se, että säädökset ovat suhteellisen tuoreita lainsäädäntötuotteita; ne liittyvät kaikki lääninoikeuksien perustamiseen.

Merikoski mainitsee käsitellessään »laillista oikeudenkäyntijärjestystä» KHOL 14 §:n, VirkamL 24 §:n sekä LOL 8.1 §:n ja katsoo, ettei KHO:ssa, VYO:ssa ja LO:ssa noudatettavan lainkäyttömenettelyn *muoto* enää perustu OK 10:26:n säännökseen vaan sen kanssa *samanasteiseen* ja siis oikeudenkäymiskaaren asianomaiset kohdat korvaavaan *erityissäännökseen*.⁶ Erityisen painon Merikoski panee sille, ettei lainsäätäjä ole nimenomaan viitannut oikeudenkäymiskaareen, vaan on valinnut epämääräisemmän sanonnan. Merikoski pitää OK 10:26:a — mielestäni oikein, koska tätä käsitystä tukee oikeustapausaineisto — *forumsään-*

⁴ »Milloin oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 26 §:ssä tarkoitettussa, hallintoviranomaisen käsiteltäviin kuuluvassa asiassa muutoin kuin valitustietä haetaan viranomaisen ratkaisua julkisoikeudellista maksu- tai elatusvelvollisuutta taikka muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvoitusta tai oikeutta koskevaan, asianosaisten väliseen riitaan, tutkii ja ratkaisee tällaisen riita-asian, jollei laissa tai asetuksessa ole muuta oikeuspaikkaa säädetty, ensimmäisenä oikeusasteena lääninhallitus».

⁵ »Lääninhallituksessa tutkii ja ratkaisee kolmijäseninen lääninoikeus lääninhallituksen alaan kuuluvat hallinto-oikeudelliset valitusasiat, jollei joistakin asioista asetuksella toisin säädetä, sekä ne muut lääninhallituksen toimialaan kuuluvat hallinto-oikeudelliset lainkäyttöasiat ja hallintoasiat, jotka asetuksella määrätään lääninoikeuden käsiteltäviksi» (1 mom).

⁶ Oikeussuora s. 47 s.

nöksenä (ks. kuitenkin edempänä kappaletta II.5). Niinpä on jo tällä perusteella selvää, ettei menettelyn muoto mainituissa tuomioistuimissa perustu OK 10:26:een.

Ellilä puolestaan on korostanut, miten yleisten tuomioistuinten kannalta nykyisin on helpompaa erottaa oikeus- ja hallintoasiat toisistaan juuri LHA 29 §:n luettelon avulla ja tarvitsematta aina tehdä eroa lainkohdan mainitsemien hakemus- ja valitusasioiden välillä, koska ne asiat, jotka luettelossa mainitaan, eivät kuulu yleisten tuomioistuinten toimivaltaan.⁷ Hän viittaa siihen, että lakitekstissä *tarkoituksellisesti* on jätetty tarkemmin määrittelemättä, mitkä ovat LHA 29 § f-kohdan mukaisia ja HRiitaL 1 §:ssä tarkoitettuja hallintoriita-asioita.

Vaikka nimenomaisilla forumsäännöksillä onkin oma käytännöllinen merkityksensä, niillä ei ole samaa mielenkiintoa sen paremmin tutkijan kuin lain soveltajankaan kannalta kuin OK 10:26:lla, jolle tässä luvussa onkin omistettu päähuomio.⁸

II.3. Yleisen prosessin ja hallintolainkäytön eriytymisestä

Yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön eriytyminen toisistaan on pitkällisen kehityksen tulos. *Käräjillä* tapahtunut vallankäyttö käsitti niin tuomiovallan kuin senkin toiminnan, jota nykyisin nimitetään hallinnoksi.⁹ Koko keskiajan ja pitkälle uudelle ajallekin yleinen prosessi ja hallintomenettely suoritettiin samojen orgaanien ja pääpiirteissään samojen menettelysääntöjenkin varassa. Varsinaisen hallintolainkäytön ensimmäiset idut lienevät kuitenkin hentoina tavattavissa jo *kuninkaanvallan* vähittäisessä kasvussa, joka taas alkoi niin varhain kuin 1200-

⁷ Juhlakirja *Kaira*—Castrén s. 56 alav. 2.

⁸ Mielenkiintoisia ovat säännökset, jotka ovat käsittäneet poikkeuksen ao. pääsääntöön. Näistä on tiedossani ainakin kaupunkien ylöskantopalvelijoiden vaillinkiasiat, jotka 28. 3. 1801 annetun kirjeen mukaan kuuluivat varsinaisten tuomioistuinten tutkittaviin; kaupunkien yksityisten varojen hoitoa ja tilejä koskevat asiat kuuluivat päinvastoin kuin edellä mainitut 14. 2. 1842 annetun kirjeen mukaan kuvernöörin ratkaistaviin. Niin ikään hovioikeuksille 4. 8. 1762 osoitetun kirjeen mukaan hovioikeuksille kuului oikeus tuomita käskyvaltansa alainen palvelusmies virkavirheestä tai laiminlyönnistä; ks. *Ståhlberg* s. 114.

Hallintoprosessin ulkopuolella ovat myös ns. *erikoistuomioistuimet* (työtuo-

mioistuin, vakuutus oikeus ym.), joiden toimivallasta on omat erityissäännöksensä.

⁹ Varhaishistoriasta ks. esim. *Palme*, JFT 1960 s. 219—225, *Kuuskoski*—*Hanus* s. 1, mietintö 1936: 5 s. 37.

luvulla Ruotsin vähä vähältä muodostuessa maakunnista jonkinasteiseksi valtioksi. Hallitsijanvaltaan näet alkoi liittyä kansankäräjillä tapahtuvasta lainkäytöstä erillinen ja siitä riippumaton kuninkaallinen lainkäyttö. Jo tuolloin Ruotsissa yleisesti katsottiin, että »vapaalla» miehellä on oikeus aina saada itselleen oikeutta ellei muutoin niin hallitsijalta. Kuninkaan lainkäyttö oli osa hallitsijalle luonnostaan kuuluvaa valtaa (toinen hallitsijalle oikeudenkäytön alalla vastaavasti kuuluva oikeus oli valta armahtaa tuomitusta rangaistuksesta), jota Ruotsissa leimasi jo alun alkaen vallankäytön lainalaisuus — aateliston ja hallitsijan väliset voima-suhteet olivat pitkällä tähtäinvälillä nähtyinä sillä tavoin tasapainossa, että tällä oli yksinvaltiutta hillitsevä vaikutus.

Hallintotoiminta oli jokseenkin vapaasti hallitusvallan organisoitavissa, siitä puuttui yhtenäisyys; muuan harvoja yhtenäisyyteen tähtääviä toimenpiteitä oli tunnettu amiraliteettikollegiolle osoitettu virkamiesten esteellisyyttä koskeva kuninkaallinen kirje.¹⁰

Hallitsijanvallan vakaantuminen johti 1600-luvulla oikeuslaitoksen ja hallinto-organisaation voimakkaaseen uudistumiseen.¹¹ Ensimmäinen hovioikeus perustettiin vuonna 1614; niin ikään organisoitiin hallinto perustamalla *keskusvirastoja*, kollegioita, minkä lisäksi maaherrojen asema hallintoviranomaisena vakiinnutettiin, kun vuonna 1635 tuli voimaan maaherrojen johtosääntö. Perustavanlaatuisena hallinnon järjestämisen ja yleisen lainkäytön omaleimaisuuden kannalta on pidettävä vuoden 1634 *hallitusmuotoa*. Silloin hallinto-oikeudellinen lainkäyttö joutui tuomioistuimilta pääasiallisesti hallintoviranomaisten suoritettavaksi. 1600-luvun keskivaiheilla hallintolainkäyttö oli tärkeimpiä kollegioiden tehtäviä. Kamarikollegiossa muodostui sitä varten erityinen tuomioistuin-osasto, kamarioikeus. Mainitun vuosisadan jälkipuoliskolla kuninkaan harjoittama hallintolainkäyttö erkaantui varsinaisesta oikeusasioden lainkäytöstä. Oikeusasiat, joissa kuningas tuomitsi, ratkaistiin ns. oikeus-revisiossa, kun toisessa valtioneuvoston osastossa käsiteltiin hallinto-asioita ja hallintolainkäyttöä.

Valtiossa vaikuttavien voimien tasapainottamiseen tähtäsi *Montesquieun* valtiovallan kolmijako-oppi, joka Ruotsissa eli kukoistuskauttaan kustavilaisena aikana.¹² Tähän mennessä yleinen lainkäyttö jo käytän-

¹⁰ Andersson, JFT 1970 s. 244—246.

¹¹ Mietintö 1936: 5 s. 37.

¹² Myöhemmästä ruotsinvallanajasta ks. esim. *Palme* JFT 1960 s. 20 s. ja JFT 1962 s. 216 sekä *Wrede* s. 49.

nössä oli jokseenkin kokonaan johdettu viime kädessä (hallitsijan) korkeimpaan oikeuteen. Samalla kasvoi sen toiminnan merkitys, jota nykykielellä kutsutaan hallintolainkäytöksi, ja toiminta alkoi saada omaleimaisia piirteitä. 1700-luvulla kuninkaan käsiteltävät valitusasiat erotettiin hallintoasioista.¹³

Tämä 1600-luvulla alkanut ja seuraavan vuosisadan alkupuolella voimistunut toiminta oli menettelysäännöiltään ilmeisesti yleisestä lainkäytöstä melko tavalla poikkeavaa — tähän vaikutti jo keskitetyn hallintovallan pyrkimys pitää vallan ohjaket käsisään — ja sille oli ominaista, ettei toimintaa ollut uskottu millekään itsenäiselle tätä tehtävää suorittamaan asetetulle organille, niin kuin oli tuomiovallan käyttämisessä asian laita. Kun Ruotsissa ryhdyttiin siihen jättiläismäiseen *kodifikaatiotyöhön*, jonka tuloksena oli 1734 vuoden laki, työtä johtanut ns. suuri lakikomissio heti toimintansa alkuvaiheessa tunnusti hallinnollisen tuomiovallan itsenäisyyden ja kokouksessaan helmikuussa 1715 päätti, ettei hallintotuomiovaltaa koskevia säännöksiä tulla sijoittamaan oikeudenkäymiskaareen.

On tosin pidettävä mielessä, ettei kerrotulla hallintoviranomaisten ja erityisesti valtakunnan kollegien päätösvallan tunnustavalla ratkaisulla, joka sai lainsäädännöllisen ilmauksensa juuri OK 10:26:ssa, hallinnon ja lainkäytön välistä rajaa käyty tiukan johdonmukaisesti: senkin jälkeen tuomioistuimet suorittivat hallintoon luettavia toimia, kun taas toisaalta hallintoviranomaiset käsitelivät riita-asioita, jotka luonteeltaan olivat yleisen prosessin alaan luettavia. Vasta *autonomian ajalla* hallintoviranomaisten tuomiovalta väljeni, kun keisarisuuriruhtinaan käskykirjein lakkautettiin kaupungeissa vaikuttaneita erikoistuomioistuinta (halli- ja aksiiisoikeudet).

Muutoin Suomen tultua erotetuksi vuosisataisesta yhteydestään Ruotsin valtakuntaan seurasi lainsäädännöllisesti taantumuksellinen kausi; valtiopäiväthän kokoontuivat vuonna 1809 pidettyjen Porvoon valtiopäivien jälkeen seuraavan kerran vasta vuonna 1863. *Palmen* mukaan OK 10:26 sortovuosina palveli erikoislaatuudessa tehtävässä, kun sen avulla — korostamalla yleisen lainkäytön erillisyyttä hallinnosta — pyrittiin pitämään oikeuslaitos puhtaana venäläisestä vaikutuksesta, joka tietysti tuntui voimakkaana varsinaisissa hallintoelimissä.¹⁴

¹³ Mietintö 1936:5 s. 39.

¹⁴ *Palme*, Juhlakirja *Kaira*—*Castrén* s. 183 sekä NAT 1963 s. 31 s.

II.4. Erityisesti OK 10:26:een liittyvästä problematiikasta

Kun oikeustieteen tutkijana lähestyy OK 10:26:n säännöstä, on päällimmäisenä toteamus, että säännöksen sisältämä ongelma on erittäin vaikea. Kun tapaa vaikean oikeusongelman, on usein hyödyllistä pohtia, mistä vaikeudet saattavat johtua, ja vasta sen jälkeen alkaa etsiä kysymyksen »oikeata» ratkaisua. Jos näin menetellään tässäkin tapauksessa, ongelman vaikeutta koskevaan kysymykseen on löydettävissä ainakin osittainen selitys, joka jäljempänä oikeuskäytäntöä tutkittaessa tulee esiin, nimittäin ns. *välillisen valtionhallinnon* synnyttämä luokitusvaikeus, joka puolestaan palautuu kysymykseen yksityisoikeuden ja julkisoikeuden erottamisesta toisistaan — paljon pohdittuun mutta silti ikivihreään probleemiin. Välillinen valtionhallinto odottaa oikeustieteellistä selvitystään. Vahvasti pelkistettynä on pulmana se, että valtiovalta lisääntyvässä määrin on uskonut hallintotehtäviä juriidisesti ajatellen yksityisoikeudellisille oikeussubjekteille, ennen muuta aatteellisille yhdistyksille. Jotta nuo subjektit voisivat hoitaa tehtävänsä kunnolla, niille on myönnetty valtionavustusta, niiden jäsenmaksut ehkä ovat ulosmittauskelpoisia ilman tuomiota, ja niille myönnetään valtionvalvonnan alaisuudessa käytettäväksi jonkin verran julkista valtaa. Onko nyt valtion ja yhteisön tai yhteisön ja sen jäsenen välinen suhde julkis- vai yksityisoikeudellinen? Kun tietty tapaus välttämättä mm. prosessikysymyksen vuoksi on sijoitettava jompaankumpaan kahdesta kategoriasta, sen »ratkaiseminen» vakuuttavalla, luotettavalla tavalla on hankalaa.

OK 10:26:een liittyä eräitä *yleisiä näkökohtia*, jotka johdannollisesti ansaitsevat tulla mainituiksi:

1. Säännös on ollut ja periaatteessa on vieläkin ¹⁵ voimassa Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestyksessä samansisältöisenä, vieläpä samasanaisena.

2. Kysymyksessä on säännös, jota tulkitsee kaksi ylintä tuomioistuintamme, joten ristiriidan mahdollisuus ratkaisujen välillä on olemassa. Niin ikään on ollut järjestettävä lainsäädännössä tämän kysymyksen auktoritatiivinen vahvistaminen.

¹⁵ NRB:ssä ei ole vastaavaa kohtaa, mutta tällä seikalla ei ole tarkoitettu muuttaa perinteistä toimivallanjakosäännöstä, ks. *Herlitz*, FT 1947 s. 305. Mietinnössä SOU 1944:10 (s. 43) lausutaan nimenomaan julki, ettei vanhaan periaatteeseen ollut tarkoitettu kajota.

3. Säännös voi periaatteessa auttaa selvittämään tietyn oikeuskäsitteen muuttumista — kuten kysymystä hallintolainkäytön alan kehityksestä — koska tapausmateriaali koskee koko itsenäisyyden aikaa.¹⁶

4. Lainkohta on oivallinen esimerkki siitä, miten säännös voi ajan mittaan saada alkuperäisestä sisällöstään melko tavalla poikkeavan sisällön (on näet muistettava, ettei hallintolainkäyttöä termin nykyaikaisessa mielessä mitenkään ole voitu pitää silmällä säännöstä annettaessa). OK 10:26:n ulottuvuudet ovat alunperinkin ilmeisesti olleet tuomioistuin- ja hallintoasioiden erottelussa, ja nykyisellään sen voidaan katsoa teoreettisesti saattavan toimia hallintoa ja lainkäyttöä (yleensä) erottavana normina; niin ikään se jakaa lainkäytön yleiseen prosessiin ja hallintolainkäyttöön. Erityisesti katsaus Ruotsin lainoppiin osoittaa, kuinka epäselvä on kysymys, mitä OK 10:26:lla alunperin on tarkoitettu. Kun hallintolainkäyttöä nykyisessä muodossaan ei lainkohdan säätämisaikana ollut olemassa, on selvää, että säännökselle on jouduttu aikaa myöten antamaan toinen sisältö kuin mikä alkuperäinen on ollut. Kysymyksellä on lähinnä teoreettinen mielenkiintonsa oikeuskäytännön vahvistettua säännöksen tehtävän.

Edellä mainittuja yleisiä näkökohtia kosketellaan seuraavassa lähemmin.

II.5. OK 10:26 erottamassa hallintoasiat tuomioistuinasioista

II.5.1. Säännöksen tehtävä

Meidän hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessamme puheena oleva lainkohta on perinteisesti käsitetty sellaiseksi, että sen avulla hallintoasiat on erotettavissa tuomioistuinasioista. Merikoski, kuten olen jo edellä maininnut, on ilmaissut käsityksensä, että »kysymyksessä on ensisijaisesti forumsäännös», luonteeltaan samanlainen kuin OK 10:28; Merikoski kiinnittää huomiota siihen, että nämä molemmat säännökset sisältyvät OK:ssa forumkysymyksiä järjestävään lukuun, jonka otsakkeenakin on »Laillisesta tuomioistuimesta». — Säännöstä voi hyvinkin

¹⁶ Mukaan ei ole otettu senaatin talous- ja järjestysosaston käytäntöä. Tätä puoltavat niin periaatteelliset (vrt. mitä edellä on sanottu OK 10:26:n saamasta tulkinnasta autonomian ajalla) kuin käytännöllisetkin syyt. — Myös Andersson pitää itsenäisyyden aikaa edeltänyttä kautta mielenkiinnottomana, JFT 1970 s. 246.

nimittää *forumsäännökseksi* termin laajassa mielessä, mutta vakiintuneen prosessioikeudellisen kielenkäytön kannalta pieni terminologinen huomautus on paikallaan.

Ilmaiset *forumsäännös* ja *forumkysymys* on prosessioikeudellisessa kielenkäytössämme varattu tarkoittamaan ns. kysymystä laillisesta oikeuspaikasta ja tällöin ennen kaikkea alueellisen oikeuspaikan määräytymistä. Yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön välinen rajankäynti puolestaan merkitsee prosessinedellytyksissä tuomioistuinasianluonteisuutta, siis sitä ettei juttua ole käsiteltävä hallintomenettelyssä tai välimiesmenettelyssä. Forumväite on nimenomaan juuri väite alueellisesta oikeuspaikasta. Ennen vuotta 1961 tällä seikalla oli suuri käytännöllinen merkitys: vain forumväite oli luonteeltaan prosessiaestävä, ei sen sijaan väite siitä, ettei kanne koskenut tuomioistuinasiaa. — Mikään ei tietysti estä kutsumasta OK 10:26:a *forumsäännökseksi*, mutta on pidettävä aina mielessä, että termiä käytetään prosessioikeudessa toisessa merkityksessä. Olenkin koettanut välttää Merikosken käyttämää ilmaisua.

Puheena olevan säännöksen keskeistä asemaa kuvaavat *Ståhlbergin* sanat:

»Suomessa on yleisille tuomioistuimille kuuluvain ja niistä erotettujen asiain käsittelyn välille vakaantunut varma yleinen raja, jonka molemmin puolin on tasaveroinen, toisensa poissulkeva toimivalta. — — — Mainittuun toimivaltain rajaan on voitu johtua jo OK 10:26:sta, kun siinä mainittuja asioita ei ole pidetty tyhjentävästi lueteltuina, vaan ilmauksena yleisestä periaatteesta, jota voidaan sovelluttaa muihinkin samanluontoisiin asioihin».¹⁷

Ståhlberg täydentää kantaansa sanomalla, että asian luonteesta riippuu, onko yksityisen oikeuden loukkausta koskeva asia käsiteltävä yleisessä tuomioistuimessa vai ei; kysymyksessä olevaa toimivallanjakoa noudatetaan silloinkin, kun sama asia on järjestetty sekä yksityis- että julkisoikeudellisin säännöksin (esimerkiksi köyhäinhoitolaki).¹⁸ Ståhl-

¹⁷ Lm 1949 s. 107. — Toimenkin lainaus osoittaa käsityksen vakiintuneisuutta oikeuskirjallisuudessamme. *Aura* kirjoittaa, että »ne riidat, joiden perustana on julkisoikeudellinen oikeussuhde, ovat hallintoviranomaisten ja hallintotuomioistuinten ratkaistavat, kun taas yksityisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvat riidat ovat ratkaistavat yleisissä tuomioistuimissa», JFT 1930 s. 226. — Käsitys ilmenee myös *Kairan* puheenvuorosta, Lm 1951 s. 333.

¹⁸ *Ståhlberg* s. 114 ja Lm 1949 s. 111.

bergin mukaan toimivaltasäännöstä on yleensä noudatettu KKO:n ja KHO:n käytännössä.

Esitetyn käsityksen mukaan varsinainen hallintotoiminta jää mainitusta lainkohdasta riippumatta yleisten tuomioistuinten toimivallan ulkopuolelle. Näin meillä on lainkohdalle annettu toinen sisältö kuin mikä suoraan käy ilmi sen sanamuodosta: se ei sulje pois yleisten tuomioistuinten toimivaltaa vain hallintolainkäytön suuntaan vaan myös yleensä toimivallan hallintoasioissa.

Ståhlbergin aikaaja myöhempi oikeustieteemme on noudattanut tätä aikaisemmin viitoitettua linjaa; siitä riittää esimerkiksi viittaus Merikosken käsitykseen asiasta.¹⁹

II.5.2. Jutun luonteen määräytyminen

Kun vallitsee yksimielisyyttä siitä, että OK 10:26 — ja tietysti täysin kiistatta forumin nimenomaisesti osoittavat säännökset — osoittaa ennen muuta rajaa yleisen prosessin ja hallintolainkäytön välillä, on syytä tehdä selkoa, millaisin perustein *oikeustieteessä* ko. rajalinja on vedetty, olkoonkin että esityksessäni muutoin määrävänä on oikeuskäytännön kysymyksessä omaksuma kanta.

Oikeuskirjallisuudessa esitetyt pääkohdissaan yhtäpitävät käsitykset voidaan jakaa *yleiseen* eli yksityis- ja julkisoikeuden toisistaan erottavaan sekä *prosessuaaliseen* eli kannelaadun määrittävään kantaan.

Ei ole aihetta kosketella ensinnä mainittua muutoin kuin viittaamalla esimerkiksi *Merikosken* oppikirjassa esitettyyn yksityis- ja julkisoikeuden erotteluun, joka puolestaan perustuu »yleisesti hyväksyttyyn» jaotteluun *intressi-* ja *subjektiteorioihin*. Ensin mainitun mukaisesti ne normit, jotka koskevat valtion järjestysmuotoa ja toimintaa, ovat olemassa julkisten intressien suojana, kun taas yksityisten välisiin oikeussuhteisiin kohdistuvat normit tähtäävät yksityisten etujen (intressien) suojaamiseen; näin julkisoikeuden muodostaa se oikeusala, jolla julkiset edut ovat etusijassa määrävänä, yksityisoikeuden taas se ala, jolla yksilön intressit saavat olla määrävänä, siinä laajuudessa kuin julkinen intressi sen sallii.²⁰ Näiden teorioiden heikkoutena on pidetty niiden suurta relatiivisuutta, koska julkisintressi vaikuttaa myös aina yksityisten välisissä

¹⁹ Oikeussuoja s. 46.

²⁰ *Merikoski*, *Julkisoikeus I* s. 6.

oikeussuhteissa. Suurempaa kannatusta — ainakin meillä — ovat saaneet ns. subjektiteoriat, joiden mukaan oikeussuhteen katsotaan olevan julkisoikeudellinen, jos julkisen vallan kannattaja siinä ominaisuudessaan on oikeussuhteessa osallisena, jos toisin sanottuna toinen tai molemmat oikeussuhteen oikeussubjektit esiintyvät siinä »julkisen vallan kantajan» ominaisuudessa. Julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta on Merikosken mukaan kysymys myös silloin, kun molemmat keskenään tasa-arvoiset osapuolet ovat valtion tai muun julkisyhteisön käyttämän julkisen vallan alaisia. — Jäljempänä olevassa oikeustapaussaineistossa on erityisesti muuan ryhmä, julkisyhteisön väliset sopimukset ja sitoumukset, jotka näyttävät tarjoavan mahdollisuuden jollain tavoin »koetella» subjektiteorian paikkansapitävyyttä.

Jos tämän jälkeen otetaan käsiteltäväksi mainittu prosessioikeudellinen näkökulma, voidaan sanoa oikeustieteessä ainakin meillä vakiintuneen käsityksen mukaan *forumratkaisun perusteena* pidetyn *prosessin kohteena olevan oikeussuhteen luonnetta*.²¹ Oikeussuhteen luonteen määrittäminen puolestaan tapahtuu *kantajan vaatimuksen perusteella*.²² — Tämän enempää asiasta »teoriassa» on tuskin hyödyllistä esittää; on palautettava vain mieliin, mitä edellä on sanottu oikeuspaikan määräytymisestä suoraan muun positiivisen normin kuin OK 10:26:n perusteella.

II.6. OK 10:26 Ruotsin oikeuskirjallisuudessa

Ruotsalaisia tutkimuksia lukemalla on helppoa vakuuttua siitä, että kysymyksessä oleva säännös on Ruotsin lainopissa käsitetty eri tavoin kuin meillä sekä että lainoppineet siellä eivät ole päässeet yksimielisyyteen siitä, mitä OK 10:26:ssa oikeastaan on säädetty. Tietämäni mukaan

²¹ Yksityisoikeudellinen oikeussuhde = yleinen tuomioistuin, julkisoikeudellinen oikeussuhde = hallintotuomioistuin (tämän termin laajassa mielessä, siis mm. keskusvirastojen toimittama lainkäyttö mukaan luettuna).

²² Mainittu käsitys käy selvästi ilmi mm. seuraavista lähteistä: *Ståhlberg* s. 113 ja 302 (viimeksi mainitussa kirjansa kohdassa Ståhlberg leimaa itsehallintoyhdyskunnan suhteen sen palveluksessa oleviin viran ja toimen haltijoihin luonteeltaan julkisoikeudelliseksi, joten palkkausta koskeva riita-asia on käsiteltävä hallintoasiana); *Tirkkonen* s. 144—148; *Ikkala* s. 115; *Wrede* s. 52 (Wrede näyttää soveltavan intressiteoriaa kirjoittaessaan, että ratkaistaessa, milloin juttu on yksityis-, milloin taas julkisoikeudellinen »detta beror på *ändamålet* med den rättighet eller förblikelse, åt vilken rättsförhållandet ger upphov»).

ei tässä erityisesti 1940-luvun lopulla leimahtaneessa kiistassa ole sovintoa saavutettu.²³ — Seuraava esitys on melko vahvasti pelkistetty, koska kaikilla ruotsalaisten ongelmista ei meillä ole merkitystä, joten olen eräät keskustelussa käytetyt argumentit jättänyt sivuun.

Lähinnä meillä omaksuttua tulkintaa näyttää olevan *Jägerskiöldin* kanta, jonka mukaan OK 10: 26 sisältää vain yleisten ja hallintotuomioistuinten välisen toimivallan jaon.²⁴ Tämän käsityksen mukaisesti sellainen yleinen periaatteellinen *rajalinja*, joka erottaa yksityisoikeudelliset asiat julkisoikeudellisista, on olemassa, joskin se siihen kohdistuvista monista poikkeuksista johtuen on epämääräinen. Lainkohta ei siis riistä yleiseltä tuomioistuimelta mahdollisuutta tutkia julkisoikeudellista oikeuskysymystä, jota aikaisemmin on jo käsitelty hallinnollista tietä muuta kuin siinä tapauksessa, että kysymyksessä on ollut hallintoviranomainen, joka oikeudellisilta ominaisuuksiltaan vastaa hallintotuomioistuinta. *Jägerskiöld* perustelee kantaansa viittaamalla oikeudenkäymiskaaren ko. luvun otsakkeeseen — »laga domstol i varjehanda rättegångsmål» — ja oikeushistorialliseen kehitykseen Ruotsissa. Hänen mukaansa ei myöskään oikeustapausaineisto tue *Herlitzin* kantaa, jonka mukaan lainkohta koskee toimivallan jakoa yleisten tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten kesken ja että hallintopäätökset tämän vuoksi ovat »immuneetissa» tuomioistuihin nähden sekä ettei *Herlitzin* väite, että on väärin erottaa hallinnon tutkittavat oikeuskysymykset tuomioistuinten käsittelemistä, pidä paikkaansa: OK 10: 26 erottaa hallintoviranomaisen toiminnan lainkäyttäjänä sen toiminnasta hallintoviranomaisena ja asettaa hallintolainkäytön yleisen lainkäytön rinnalle tasa-arvoisena.²⁵ Edelleen *Jägerskiöld* toteaa kokoavasti, että Ruotsin oikeudessa tuomioistuinkontrolli selvästi ulottuu koskemaan myös hallintoa; muutoin esimerkiksi tuomioistuinten rikosoikeudellinen kompetenssi hallinnon oikeusturvassa olisi pois suljettu. *Jägerskiöldin* mukaan *Herlitzin* tavoin lainkohtaa tulkittaessa joudutaan sulkemaan sen sovellutusalan ulkopuolelle monia tärkeitä aloja, jotka kuitenkin lainkohtaa hänen mukaansa tulkiten kuuluisivat rauhoitettuun alueeseen.²⁶ Tämä *Jägerskiöldin* mielestä juuri viittaa siihen, että *Herlitzin* omaksuma periaate on virheelli-

²³ Muodollisestihan ko. lainkohta kumottiin NRB:lla, mutta vireillä on lain-säädäntösuunnitelma uudesta saman sisältöisestä normista.

²⁴ *Jägerskiöld*, FT 1948 s. 204.

²⁵ Mk. s. 205 ja 213.

²⁶ Mk. s. 205.

nen. Näistä lukuisista poikkeuksista Jägerskiöld puolestaan vetää sen johtopäätöksen, että pääsäännön mukaan »rättsanspråkia» koskevat riidat aina kuuluvat joko yleisen tai hallintotuomioistuimen toimivaltaan. Oikeustapausmateriaalin perusteella hän katsoo, että milloin yleinen tuomioistuin on katsonut olevansa inkompetentti tutkimaan kannetta sillä perusteella, että hallintoviranomainen on siihen eksklusiivisesti toimivaltainen, on aina ollut kysymyksessä »förfarande av rättegångsmässig karaktär», kuten jo edellä on sanottu.²⁷

Toisaalta Ruotsin oikeustieteessä on katsottu, *ettei* yllä sanotunlaista periaatteellista rajaa ole olemassa, vaan toimivallanjako kysymyksessä olevassa mielessä riippuu siitä, minkä viranomaisen käsiteltävä tietty asia lain mukaan on. *Sundberg* ilmeisesti edustaa käsitystä, jonka mukaan yleisen tuomioistuimen tutkimisvalta ulottuu varsin laajalle hallinto-oikeudellisiin kysymyksiin.²⁸ *Herlitz*, joka vastustaa tätä käsitystä, sanookin *Sundbergin* pyrkivän anglosaksiseen järjestelmään Ruotsin oikeusjärjestyksessä; hän pitää kysymystä kyllä *de lege ferenda* merkittävänä, mutta katsoo *ettei* se ole ratkaistavissa OK 10: 26:n avulla.

Herlitzin mukaan on selvää, *ettei* yleinen tuomioistuin ilman nimenomaista säännöstä voi käsitellä sellaista kannetta, joka koskee hallintoviranomaisen päätöksen muuttamista tai kumoamista taikka viranomaisen toimintaa hallintoasiassa, ei liioin milloin hallintoviranomainen on hallitsijalta saanut hallintolainkäytön tehtäviä suoritettavakseen.²⁹ Summittaisesti voidaan lainkohdan sanoa tarkoittavan julkisoikeudellisia kysymyksiä, koska muista ei hallitsija voi määrätä. Joissakin tapauksissa yleinen tuomioistuin voi käsitellä julkisoikeudellisiakin oikeuskysymyksiä. Näissä yhteyksissä on mielenkiintoa vain sillä, onko OK 10: 26:ssa säädettyä hallitsijan oikeutta antaa hallinnollisia kompetenssimääräyksiä käytetty hyväksi vai onko sellaiset määräykset annettu ilman valtiopäivien myötävaikutusta. Selvää on *Herlitzin* mukaan, *ettei* OK 10: 26:a sovelleta muissa kuin sellaisissa tapauksissa, joissa on otettava kanta kysymyksiin yksityisen oikeuksista ja velvollisuuksista; tällöinkin voi valtion viranomaisen osuus rajoittua sen ilmaiseamiseen, mitä valtiolta kieltää tai mitä se vaatii. Yleensä kun tuomioistuin käsittelee hallinto-

²⁷ Mk. s. 206—211.

²⁸ *Herlitz*, FT 1947 s. 315 ja 330. — *Sundbergin* mukaan »man kan vinna domstols prövning av varje rättsfråga som K.M:t avgjort i statsrådet» (esim. jos asianomaiselta on kansaneläke evätty laittomasti jne.)

²⁹ *Herlitz*, FT 1947 s. 305 s. ja 308 s.

asiaa, ei hallintopäätöstä ole olemassa; mutta se saattaa myös olla olemassa sen laatuksena, että sillä on pyritty ratkaisemaan oikeusriita, ja tässä tilanteessa on mahdollista joko tulkinnalla rajoittaa hallintopäätöksen alaa puheena olevassa mielessä tai katsoa kysymyksen olevan toimivallan ylityksestä (hallintopäätöksen pätevyyyden tutkiminen on siis esikysymyksenä prosessissa).³⁰

Herlitz vastustaa eräiden muiden tutkijoiden — Jägerskiöld, Sundberg ja Ljungman — käsitystä yleisten tuomioistuinten tutkimisoikeuden ulottumisesta pitkälle hallinnon piiriin. Vähän karkeistaen voidaan sanoa vastakkaisen käsityksen olevan, että kun OK 10:26:ssa on asetettu vaatimus viranomaiselle uskotusta vallasta »pröva och döma» (tutkia ja tuomita) hallintoasiassa, niin ellei tällaista valtaa ole hallintoviranomaiselle annettu, voi yleinen tuomioistuin tutkia asian.³¹ Hallintoviranomaisten tehtävänä, milloin ne eivät saa »tutkia ja tuomita» asiassa, on pohjimmaltaan vain vapaa harkinta. Kun on ratkaistava kysymys, vastaako tietty hallinnollinen järjestys (ordning) OK 10:26:n vaatimuksia niin, että yleisen tuomioistuimen toimivalta on pois suljettu, Ljungman Herlitzin mukaan ratkaisee kysymyksen »yleisten oikeusvaltioperiaatteiden» perusteella, Jägerskiöld taas suoraan hallinnon ja hallintolainkäytön välisen eron avulla katsomalla ko. säännöksen tarkoittavan vain viimeksi mainittua; kun on kyse oikeusriidoista, on tuomioistuimen toimivallan väistytävä vain hallintolainkäytön tieltä. Tällöin taas ongelmaksi muodostuu hallintolainkäytön tunnusmerkkien esittäminen. Jägerskiöld katsoo ylimalkaisesti, että ko. hallinto-orgaanin on oltava jotenkin samanarvoinen tuomioistuinorganin kanssa. Sundberg — kuten edellä mainittiin — on yhtynyt tähän käsitykseen ja vienyt ajatuksen niin pitkälle, että regeringsrättenin toimivaltuuksista hänen mukaansa suurin osa lankeaa OK 10:26:n ulkopuolelle, joten regeringsrätten vain rajoitetussa määrin on katsottavissa kuuluvaksi tuomiovallan käyttäjiin.

Herlitz puolestaan on tullut siihen tulokseen, ettei oikeuskäytäntö anna tukea käsitykselle, jonka mukaan yleisellä tuomioistuimella olisi oikeus tutkia julkisoikeudellisia asetuksiin perustuvia vaatimuksia, milloin niiden tutkimista varten on olemassa erityinen hallinto-oikeudellinen tie.³² Perustavanlaatuisiin julkisoikeudellisiin periaatteisiin ei sovi

³⁰ Mk. s. 310 s.

³¹ Mk. s. 312—315.

³² Mk. s. 318—322.

ajatus, että OK 10:26:n kautta vain: »prövande och dömande»-luonteinen ja vapaaharkintainen hallinto kuuluisivat privilegoituun ryhmään. Hallintoviranomaiset tutkivat ja ratkaisevat myös oikeuskysymyksiä. Tällöin on asetettava vain kaksi edellytystä: kysymyksessä on oltava julkisoikeudellisten oikeussääntöjen soveltaminen ja järjestelmän on tähdättävä asian kaikinpuoliseen objektiiviseen oikeudelliseen tutkimiseen ja sen lopulliseen ratkaisemiseen. Hallitsija voi määräyksillään supistaa hallintoviranomaisten kompetenssia ja siten vastaavasti laajentaa tuomioistuinten toimivaltaa OK 10:26:n puitteissa. Tätä käsitystä Herlitz puolustaa myös päätösten oikeusvoimaisuutta ja täytäntöönpanokelpoisuutta koskevin argumentein: ei olisi järkevää perustaa regeringsrätten, jos suurinta osaa sen päätöksistä voitaisiin moittia yleisessä tuomioistuimessa.³³

Olen näinkin laajasti tehnyt selkoa Ruotsin oikeustieteen kannanotoista, koska OK 10:26:n kaikki teoreettiset ulottuvuudet tämän esityksen myötä saavat valaistusta ja koska keskustelu myös selvästi osoittaa, miten säännöksen tulkinta meillä ja Ruotsissa on etääntynyt toisistaan.

Käytännöllinen ero suomalaisten ja ruotsalaisten näkökantojen välillä on lähinnä siinä, että Ruotsissa on pidetty mahdollisena asetuksella tai julistuksella (kungörelse) niin laajalti kuin hallitsija havaitsee sen tarpeelliseksi uskoa hallinto-oikeudellinen tuomiovalta hallintoriitaasioissa yleisille tuomioistuimille, kun taas meillä tällainen toimivalan siirtäminen katsotaan sallituksi vain poikkeustapauksissa.³⁴ Meillä kuuluvat niin muodoin hallinto-oikeudelliset asiat säännönmukaisesti hallintoviranomaisille, kun taas Ruotsin oikeudessa ne voivat, mikäli niitä pidetään hallintoriita-asioina, erityissäännösten perusteella kuulua yleisten tuomioistuinten käsiteltäviin.

II.7. Hallintolainkäytön alan tulkintakompetenssista

Yksi edellä mainituista OK 10:26:een mutta yhtä hyvin periaatteellisesti mihin tahansa muuhun hallintolainkäytön alaan kuuluvaan positiiviseen normiin liittyvä erityispiirre on se, että meillä molemmat

³³ *Lavin* ei ole laajemmalti kajonnut vanhempien tutkijoiden välisiin kiistakysymyksiin, vaan tyytyy viittaamaan ko. säännöksen sisältämiin kolmeen asia-tyyppiin sekä edellä selostettuun debattiin; *Lavin* s. 38—41 ja 76 s.

³⁴ Juhlakirja *Kaira*—*Castrén* s. 184.

ylimmät oikeusasteemme, korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus, saatavat joutua ratkaisemaan tuomioistuinasianluonteisuutta koskevan kysymyksen.

Ongelma ei ole jäänyt pelkästään teoreettiseksi, joskin se myös tällä tasolla on saanut »ratkaisunsa». KKOL 4 §:n 1 mom. 3 kohdan mukaan korkeimman oikeuden on mm. käsiteltävä kysymykset siitä, onko jokin juttu tai asia yleisen tuomioistuimen vai erityistuomioistuimen tai hallintoviranomaisen tutkittava, mutta — niin kuin *Merikoski* huomauttaa — säännös ei voi estää syntymästä sellaista tilannetta, että samasta asiasta on olemassa KHO:n ja KKO:n erisisältöiset päätökset (*kompetenssiriita*).³⁵ KKO ei voi ilman muuta KHOL 4 §:n nojalla purkaa KHO:n päätöstä, mutta käytännössä haitat ovat vältettävissä siten, että KHO hankkii ennen asian lopullista ratkaisemista KKO:n lausunnon siitä, kummalle tuomioistuimelle asia kuuluu, ja vaikka olisikin käytännössä syntynyt kaksi erisisältöistä ylinten tuomioistuiemme päätöstä, KHO voi aina purkaa oman ratkaisunsa.

Käytetystä oikeustapausaineistosta on osoitettavissa useita tähän liittyviä ratkaisuja, joiden mielenkiintoa korostaa niiden sijoittuminen tasaisesti jokseenkin koko tarkasteltavana olevalla ajanjaksolle. Niin ikään molemmat ylimmät oikeusasteemme ovat joutuneet asiaan kajoamaan. — Joitakin tapauksia on mainittu jäljempänä asianomaisissa yhteyksissä.

1920 I 124: asianosaiset on osoitettu KKO:lta KKOL 4 §:n nojalla anomaan sen kysymyksen ratkaisua, oliko asia — kuntien omaisuuden jakaminen — yleisessä tuomioistuimessa vai hallintoviranomaisen tutkittava.

KKO 26 I 9: kompetenssiriita KHO:n kanssa vuokra-alueen metsänrauhoidusasiassa; J:n kunnan vuokralautakunnan päätös nojautui metsänkäytön rajoittamisesta tiloilla joilla oli lunastettavia vuokra-alueita 11. 3. 1921 annettuun lain 1 ja 2 §:ään; KHO:n katsottua päätöksessään, ettei MH:n ratkaisema valitusasia kuulunut hallintotuomioistuimelle, asia oli MH:n antaman uuden valitusosoituksen mukaisesti saatettu asianomaisen HO:n tutkittavaksi ja HO:n ratkaisusta oli valitettu KKO:een, joka kuitenkin katsoi, ettei asia hallintoasiana kuulunut yleisen tuomioistui-

³⁵ Oikeussuoja s. 468 s. Ks. myös *Ståhlberg* s. 117 s., jossa mainitaan joitakin oikeustapauksia autonomian ajalta.

KKOL 4.1 § 3 kohdan nojalla KKO toimii myös yleisen lainkäytön sisällä toimivaltariitoja ratkaisevana orgaanina, kun kysymys on esim. tuomioistuinten alueellisesta toimivallasta; nykyisin tästä säädetään nimenomaisesti OK 10: 29.2:ssa (laissa 20. 2. 1960), ks. tästä *Tirkkonen*, Siviiliprosessi I s. 273—275.

men tutkittaviin, minkä vuoksi se poisti HO:n päätöksen ja MH:n antaman valitusosoituksen sekä KKOL 4,1 §:n 3 kohdan nojalla määräsi asian KHO:n tutkittavaksi, ja tämän vuoksi asia palautettiin uudelleen MH:lle, jonka tuli antaa uusi lainmukainen valitusosoitus.

KKO 30 II 273: HO:n kirjeen johdosta, joka koski nimismiehen virkatalolla pidettyä lähtökatselmusta, KKO harkitsi oikeaksi, koska asiaa oli ensiasteessa käsitelty hallinnollinen viranomaisen, jonka toimivalta ei ollut KKO:n tutkittavana, ratkaista HO:n ja KHO:n välisen ristiriidan siten, ettei muutosta MH:n päätökseen voitu hakea HO:ssa vaan KHO:ssa.

KKO 58 II 74: kun valitusta, joka oli tehty maistraatin tekemästä päätöksestä kaupunginvoudin virastossa sakkojenperijänä toimivan ulosottopalvelijan toimeen ottamista koskevassa asiassa, ei LH eikä HO ollut tutkinut, KKO oli maistraatin pyynnöstä määrännyt, että asia oli LH:n tutkittava.

KKO 59 II 59: K:n vaatimuksen toisen k:n velvoittamisesta tämän ennakolta antaman suostumuksen nojalla korvaamaan kustannukset, jotka sille olivat aiheutuneet siitä, että k. oli ottanut kaksi lasta huoltoonsa, KKO katsoi hallintolainkäyttöasiaksi ja tämän johdosta, kun sekä LH että HO olivat lainvoiman saaneilla päätöksillään jättäneet tutkimatta asian niille kuulumattomana, määrännyt LH:n ottamaan asian tutkittavaksi (tapaus on mainittu myös jäljempänä velkomusasioiden ryhmässä).

65 II 62: valitus lautamiehen vaalin ehdollepanoa koskevassa asiassa; asianosaiset osoitettiin KKO:lta anomaan sen kysymyksen ratkaisua, oliko asia yleisen tuomioistuimen vai hallintoviranomaisen tutkittava.³⁶

II.8. Näkökohtia hallintolainkäytön alan kehittymisestä

Edellä on sanottu erityisesti OK 10: 26:n mahdollisesti tarjoavan tilaisuuden mitata »yleisen oikeuskäsityksen» muuttumista. Kysymys on yksinkertaisesti siitä, onko oikeustapausaineiston valossa todettavissa käytännön kehittymistä esimerkiksi — ja ensi näkemältä juuri — *hallintolainkäytön alan kasvun* suuntaan. Voidaan jotakuinkin perustel-

³⁶ Lienee sallittua mainita muuan käsiteltävään asiaan suoranaisesti liittymätön, mutta joka tapauksessa muuten mainitsemisen arvoinen KKO:n ja KHO:n toimivaltaa sivuava ratkaisu KKO 29 I 53: Kun KHOL 5 §:n mukaan KHO:n asiana oli lopullisesti päättää siitä, koskiko LH:n päätöksestä tehty valitus kysymystä, jonka ratkaiseminen pääasiassa riippui *päätöksen tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta* ja oliko asia siirrettävä hallituksen ratkaistavaksi, KKO katsoi, ettei sen vallassa ollut ottaa KHO:n mainitun toimenpiteen *lainmukaisuutta* tutkittavakseen.

lusti kysyä, eikö hallintolainkäyttö ole mm. edellä lueteltujen lainsäädäntötoimenpiteiden ansiosta eriytynyt yleisestä lainkäytöstä, eikö se ole itsenäistynyt ja eikö tämän myötä myös se piiri, joka oikeuskäytännössä on katsottu hallintolainkäytön alaksi, ole kasvanut itsenäisyyden aikana.³⁷

Jos asiaa katsotaan myöhemmin laajassa mitassa esiin tulevan oikeuskäytännön valossa, voidaan jo tässä vaiheessa juuri esitettyyn kysymykseen vastata myöntävästi. On olemassa eräitä ratkaisuja, jotka oikeuttavat näin päättelemään, mm. virkasuhteen ja työsuhteen sekä hallintoriidan käsitteiden kehittyminen ovat tällaisia aloja.

Mikäli taas asiaa ajatellaan teoreettisesti, ilman oikeuskäytännön avulla luotua kuvaa, on olemassa muuan lainsäädännöllinen taitekohta, joka saa kysymään, *laajeniko* hallintolainkäytön ala tuolloin, tai *tarkoitettiinko* sen laajentamista. Tämä vaihe on tietysti lääninoikeuksien perustaminen ja siihen liittyen HRIitaL:n säätäminen. Aivan kirjoittajan työn kuluessa hankkiman »sormenpääntuman» valossa — josta kyllä oikeustapausten yhteydessä mainitaan — asiaa arvoiden tekee mieli sanoa HRIitaL:n säätämisen ja lääninoikeuksien perustamisen luoneen eräänlaista hallintolainkäytön selkärankaa. Tämä on tapahtunut kahdella tavalla: toisaalta *hallintoriidan* lainsäädännöllinen määrittely selvensi ja itsenäisti tuota käsitettä; toisaalta *lääninoikeuksien* perustaminen organisatorisesti loi oikeusvaltiolliset takeet hallintoriidan kunnolliselle tutkimiselle — tällöin tietysti lääninoikeuksia verrataan (ja on verrattu) yleisiin tuomioistuimiin. Lääninoikeuksien perustamisen jälkeen meillä oli olemassa hallintotuomioistuin, joka ainakin suurin piirtein riitti takamaan oikeusturvan, eikä siis tulkinnalla tämän vuoksi tarvinnut — kuten kenties aikaisemmin — siirtää tiettyä riita-asiaa yleisen tuomioistuimen toimivaltapiiriin.

Yllä esitetty on pelkkää otaksumaa. Antavatko lainsäädäntöasia-kirjat tai muut kirjalliset lähteet sille tukea? Kysymykseen tulee vain kaksi lähdettä, varsinaiset viralliset lainvalmisteluasiakirjat sekä väliasteen hallintolainkäytöstä »Lakimies»-lehden palstoilla käyty meidän oloissamme kunnioitettavan perusteellinen keskustelu. Koska koko kysymys lääninoikeusasteen luomisesta liittyy niin välillisesti kuin kukaties

³⁷ Wrede kirjoittaa: »I synnerhet förefinnes en viss böjelse att hänföra rena rättstvister, även om de ha sitt upphov i ett offentligrättsligt förhållande, till domstol. Dock har antalet sådana undantagsfall allt mer minskats», Wrede s. 50. Wrede ei kuitenkaan mainitse esimerkkejä ko. kehityksestä.

suoranaisestäikin tutkimuksen kohteeseen, lienee paikallaan koettaa etsiä vastausta yllä mainituista lähteistä.

Alemmanasteisesta hallintolainkäytöstä käydyssä keskustelussa ei nähdäkseni ole esitetty sellaisia mielipiteitä, että hallintolainkäytön alaa olisi joillakin epäselvillä raja-alueilla selvennettävä hallintolainkäytön alan laajentamisen suuntaan. Lainvalmisteluaineisto³⁸ puolestaan sisältää joitakin ilmaisuja, joiden valossa hallintolainkäytön käsite näyttää 1930-luvulta asti pysyneen suurin piirtein saman sisältöisenä, siis periaatteessa selväpiirteisenä mutta samalla raja-alueilla epämääräisenä.

Vuoden 1936 mietinnössä esitettiin erityistä lakia alemmanasteisesta hallintolainkäytöstä (hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä, jota termiä kaikissa lainvalmisteluasiakirjoissa käytettiin) ja lain 1 § kuvasi lain sovelutusalaa — siis määritteli kysymyksessä olevan laatuksen hallintolainkäytön julkisoikeudellisen 1) riita-asian, 2) kurinpitoasian tai 3) hallintotoimintaan koskevan valitusasian käsittelyksi ja siitä päättämiseksi, jos siitä tehty valitus oli ratkaistava KHO:ssa tai VYO:ssa, myös silloin kun asiaa käsiteltiin valtioneuvostossa tai sen ministeriössä ilman valitusoikeutta. Mietinnössä on pyritty julkisoikeudellisia riita-asioita kuvailemaan viittaamalla siihen, että hallinnon alalla yksityisille voidaan perustaa oikeuksia yhteiskuntaakin kohtaan, niin ikään yhdyskuntien välillä voi olla julkisoikeudellisia oikeussuhteita ja niistä syntyä riitoja, jotka kuuluvat hallintolainkäytön alaan.³⁹ Tästä mietinnöstä näyttää olevan peräisin kaikissa myöhemmissä lainvalmisteluasiakirjoissa esiintyvä luonnehdinta: hallintolainkäyttöä on hallinto-oikeudellisten valitusasioiden ratkaiseminen — myöhemmin on sanottu hallintolainkäytön huomattavimmalta osaltaan olevan tämän laatuisten valitusasioiden käsittelyä.⁴⁰ Tarkistetussa ehdotuksessa vuodelta 1939 kysymyksessä oleva 1 § säilytti jokseenkin saman muodon, muutokset eivät näytä tässä yhteydessä merkityksellisiltä. Kuitenkin tästä aineistosta ilmenee, että valitusasioiden käsittely ei —

³⁸ Mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä 1936:5; Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä 1938:1; tarkistettu em. ehdotus 1939:1; Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valitusasiain käsittelystä lääninhallituksessa, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden hallintoriita-asiaiden oikeuspaikasta 1954 Vp. n:o 40 sekä lääninhallintokomitean mietintö 1/1955 (s. 63—77).

³⁹ Mietintö 1936:5 s. 13 s.

⁴⁰ Ks. esim. ehdotus hallituksen esitykseksi 1954:4 s. 1, samoin ehdotus hallituksen esitykseksi 1952:2 s. 1.

ehkä vain varovaisuussyistä — ole yksin samaa kuin hallintolainkäyttö; niinpä ehdotuksessa lääninoikeudesta 1952:6 on 1 §:ssä, joka käsittelee kaavailtua lääninoikeuden toimialaa, sanottu sen toimialaan kuuluvan hallinto-oikeudelliset valitusasiat sekä ne muut lääninhallituksen toimialaan kuuluvat hallinto-oikeudelliset lainkäyttöasiat ja hallintoasiat, jotka asetuksella määrätään. Tällaisina asioina voidaan pitää ainakin ns. alkuperäisen hallintolainkäytön piiriin luettavia asioita eli asioita, jotka tulevat vireille suoraan eivätkä valituksen kautta; jako alku- ja jälkipäätöksen hallintolainkäyttöön on lainvalmistelijoille tuttu.⁴¹

Käsillä olevan aiheen kannalta mielenkiintoinen on hallituksen esitykseen laiksi eräiden hallintoriita-asiain oikeuspaikasta sisältyvä lausuma, jonka mukaan julkisoikeudellisilla riita-asioilla ymmärretään niitä OK 10:26:ssa tarkoitettuja julkisoikeudellisista oikeussuhteista johtuneita riitaisuuksia, joiden ratkaisemiseksi on käännäyttävä viranomaisen puoleen, mutta joiden »tutkiminen ja tuomitseminen» mainitun säännöksen mukaan ei kuulu yleisille tuomioistuimille, vaan hallintoviranomaisille tai hallintotuomioistuimille.⁴² Esityksessä niin ikään sanotaan — tämä tuli myös lakiin — että kun ko. toimivaltarajaa koskeva yleissäännös sisältyy OK 10:26:een, kysymykseen tulevien asioiden piiri on osoitettu viittaamalla tähän säännökseen; yksityiskohtaisen luettelon laatimista ei esityksessä pidetty mahdollisena.

⁴¹ Mietintö 1936:5 s. 14 (siinä on lainkäytöstä erotettu itseoikaisu — tosin käyttämättä tuota termiä — sekä kantelu ja tarkoituksenmukaisuusvalitus, tämäkin kanta on edelleen vallitseva).

⁴² HE 1954 Vp. N.O 40 s. 1 s.

III LUKU

HALLINTOLAINKÄYTÖN SUHDE YLEISEEN LAINKÄYTTÖÖN

III.1. Oikeustapausaineistosta

Kun tarkastellaan tutkimuksen kohteena olevaa ennakkotapausmateriaalia, havaitaan pian *aineiston* suuri *hajanaisuus* — kysymyksessä oleva ongelma on aktualisoitunut mitä erilaisimmissa yhteyksissä. Sama pätee hallintoriidan käsitteeseen, kuten V luvussa käy ilmi. Jos vielä otetaan huomioon se, että aineisto käsittää useita satoja ratkaisuja, niin hyvin KKO:n kuin KHO:nkin, ja että ne sijoittuvat melko tasaisesti koko tarkasteltavana olevalle ajanjaksolle, nousee aivan itsestään kysymys: onko aineisto millään tavoin *ryhmiteltävissä* sen käsittelyn helpottamiseksi?

Tietyin varauksin tähän kysymykseen voi vastata myöntävästi. Voitaisiin ehkä puhua OK 10:26:n »esiintymisalueista», niistä asiayhteyksistä, joissa ongelma on ollut toistuvasti esillä. Kun korostan, etteivät jäljempänä toimitetut ryhmittelyt ole toisensa pois sulkevia sekä tunnustan, että ratkaisujen sijoittaminen ikään kuin »saman katon alle» ei aina ole voinut tapahtua tekemättä lievää väkivaltaa luokittelun tarkkuudelle, ryhmittely saattaa hyvinkin palvella sekä esityksellisiä että lukijan käytännöllisiä tarpeita. On kyllä muistettava, että tapausten sijoittelu on toisinaan makuasia. Lisäksi systematisoinnin ulkopuolelle jää pakostakin joukko ratkaisuja, jotka on käsiteltävä omana heterogeenisena sekalaisten tapausten ryhmänä.

Käytetty oikeustapauksen *luokittelu* perustuu kahdenlaatuiseen kriteeriin, jutussa esitettyyn vaatimukseen (kanneperusteeseen), esimerkiksi ryhmässä »vahingonkorvausjutut», sekä asiatyypittaiseen ryhmittelyyn, esimerkiksi »tieasiat». Vaikka onkin valitettavaa, ettei yhtenäistä luokitteluperustetta ole noudatettu, niin oikeustapausmateriaalin hyväksi-

käyttäminen on pakottanut soveltamaan tällaista kaksipohjaista systematiikkaa. Uskon lukijalle olevan enemmän hyötyä asiatyypittäisestä systematisoinnista ja olenkin kanneperusteista ryhmitystä käyttänyt vain »suurien» asian luonnetta koskevien kysymysten yhteydessä. Niinpä vahingonkorvausvaatimus voi esiintyä jossain toisessakin ryhmässä, mutta tällöin ei ole kysymys edustavasta ja luokitteluideologiaa syvemmmäلت valaisevasta ratkaisusta; olen kuitenkin koettanut viittauksin opastaa lukijaa oikeisiin ryhmiin tällaisessakin tapauksessa.

Käsiteltävissä oikeustapauksissa on hyvä joukko sellaisia, joita nykyhetken (ja mahdollisesti jo päätöksentekohetkenkin) näkökulmasta on pidettävä asian luonteen määräytymisen kannalta riidattomina. On huomattava, että ennakkopäätöstenkin joukossa on aina joitakin rutiiniluonteisia ratkaisuja, joissa toimivaltaisen orgaanin selvittäminen ei ole tuottanut sanottavaa vaivaa. Nämä ennakkoratkaisut voitaisiin katsoa täysin mielenkiinnottomiksi, ellei olisi olemassa sitä mahdollisuutta, että ne kuvastavat oikeuskäsityksen muuttumista. Tapausten esiintymistiheys saattaa toimia myös eräänlaisena oikeuspoliittisena osoittimena— yhteiskunnallisesti ei ole aivan yhdentekevää, millä oikeusjärjestyksen sektorilla esiintyy runsaasti sellaisia oikeuskysymyksiä, jotka ovat omiaan vaikeuttamaan aineellisen oikeuden toteutumista ja siten estämään yksilöä pääsemästä oikeuksiinsa nopeasti ja halvasti, jotka seikat on yleisesti asetettu hyvän prosessilain tunnusmerkeiksi.

III.2. Rikosjutut ja kurinpitoasiat sekä niiden yhteydessä esitetty vahingonkorvausvaatimus

Kun ajatellaan tyypillisiä yleisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvia asioita, oikeustapausaineisto samoin kuin oikeuskirjallisuuskin kiinnittää huomion kahteen jutturyhmään, jotka käytännön prosessissa usein kytkeytyvät toisiinsa: rikosjutut ja vahingonkorvausjutut, joista viimeksi mainitut tulevat laajemmin esille seuraavassa kappaleessa. Tässä yhteydessä käsittelen vain niitä ennakkoratkaisuja, joissa *vahingonkorvausvaatimus* on esitetty *syytejutun* tai *kurinpitoasian* yhteydessä. Meillä vanhastaan oikeustieteessä vallalla olleen ns. liityntä- eli *adheesio-periaatteen*, joka nyt on saanut ilmauksensa OK 14:8:ssa (lailla 14.1. 1972/21), mukaan rikosjutun yhteydessä tehty vahingonkorvausvaatimus

on tutkittava ja ratkaistava yhdessä syytejutun kanssa.¹ Varsinaisten rikosjuttujen ja niiden yhteydessä esitettyjen vahingonkorvausvaatimusten kuulumisen yleisten tuomioistuinten yksinomaiseen kompetenssiin oikeuskäytäntö poikkeuksetta vahvistaa; vahingonkorvausvaatimukseen ns. järjestysasioissa ja kurinpitomenettelyssä palataan kohta.

18 II 317: Hallintolainkäytön järjestyksessä ei voitu käsitellä syytettä ja korvausvaatimusta rautateiden viranhaltijaa vastaan *vaillinkiasia*ssa; 19 I 188: ei liioin erottamista virasta *salakuljetus*rikoksen takia.²

Muita esillä olevan oikeusohjeen selvästi sisältäviä ratkaisuja ovat:

19 II 1441: vaatimus poropaliskunnan poroisännän saattamisesta edesvastuuseen laittomasta menettelystä sekä hänen velvoittamisestaan suorittamaan korvausta.

23 I 66: vaatimus nimismiehen virkavirheestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta.³

31 II 173: vaatimus verolautakunnan puheenjohtajan tuomitsemisesta rangaistukseen virkavirheestä (kaksi jäsentä olisi palauttanut asian MH:lle, koska TOL 5.12.1924 72 §:n mukaan MH:n asiana oli valvoa verotuslautakuntien toimintaa eikä MH ollut antanut lausuntoa siitä, aiheuttiko kantelu syytteen nostamisen).

46 II 432: vaatimus nimismiehen ja poliisikonstaapelin velvoittamisesta yhteisvastuullisesti korvaamaan vahingon.

¹ Adheesioperiaatteesta ks. esim. *Tirkkonen*, Siviiliprosessi I s. 157—166 (tässä kohden erityisesti s. 162). — Uudistuksen jälkeen vain rikosoikeudellisen vaatimuksen esittäminen tekee oikeudenkäynnistä rikosjutun; rikokseen perustuvaa yksityisoikeudellista vaatimusta koskeva kanne on erikseen ajettuna käsiteltävä riita-asioiden oikeudenkäyntijärjestyksessä; uusi järjestely ei estä adheesioperiaatteen mukaisesti edelleenkin kumuloimasta rikokseen perustuvia yksityisoikeudellisia vaatimuksia rikosjutun yhteyteen; ks. *Halila*, Lm 1972 465 s.

² Tämä tapaus on sikäli erikoinen, että virastaan erotettu vaihdemies haki rautatiehallituksen päätökseen *muutosta valtioneuvostolta*, joka katsoen ko. kirjoituksen sisältävän hallinto-oikeudellisen valituksen *siirsi* asian KHO:n tutkittavaksi (KHO:ssa äänestettiin mm. siitä, oliko valitus otettava tutkittavaksi, koska sitä ei ollut osoitettu KHO:lle, ts. »toiseen suuntaan» kuin mikä on tavallista; nykyhetken näkökulmasta siirto tuskin tulisi kysymykseen, vaan, mikäli kysymyksessä olisi KHO:n toimivaltaan kuuluva asia, VN (ministeriö) jättäisi sen tutkittavakseen ottamatta.

³ KHO nojautui ratkaisussaan OK 10:27:ään sellaisena kuin lainpaikka oli 27.4.1868 annetussa asetuksessa; siinä säädettiin forumiksi se KO, jossa rikos oli tehty tai jossa kantaja asui, ja säännöstä on sovellettu ainakin tapauksessa KKO 1937 I 45; lainkohta on kumottu lailla 16.12.1966/645.

57 II 475: vaatimus katsastusmiehen velvoittamisesta korvaamaan asiassa aiheutuneet kulut, kun vaatimus perustui katsastusmiehen väitettyyn virheellisyyteen.⁴

63 A II 99: vaatimus lastensuojeluviraston huoltotarkastajan velvoittamisesta korvaamaan hänen aiheuttamikseen väitetyt vahingot.

59 II 515: vaatimus valtion virkamiehen velvoittamisesta korvaamaan aiheuttoman vangitsemisen aiheuttamat kustannukset (päätos perustui suoraan VirkamVastuuL 7 §:ään).

Rikosjutut ovat perinteisesti tuomioistuimen ja pääsääntöisesti yleisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvia, tätä vaatii niiden käsittelyssä korostetusti esiin tuleva syytetyn oikeussuojan tarve, joka on saanut ilmauksensa myös prosessisäännöissä (in dubio pro reo -sääntö jne).

Päätöksen 21 I 85 mukaan syytettä yleisten terveydenhoitoa koskevien säännösten rikkomisesta (yleistä terveydenhoitoa koskevan asetuksen 22.12.1879 47 §) ei voitu käsitellä hallintolainkäyttöasiana; samoin lausuttiin ratkaisussa 27 II 667; molemmissa tapauksissa näyttää ao. lainkohta suoraan määräävän forumin. — Tapauksista 24 I 7 sekä 25 I 30 käy ilmi, että syytettä hurjasta ajamisesta kaupungissa (toisessa tapauksessa autolla, toisessa moottoripyörällä) ei voitu käsitellä hallintolainkäytön järjestyksessä; ensinnä mainitussa ratkaisussa nojauduttiin 30.5.1919 annetun sotaväen rikoslain säännöksiin (1 ja 144 §), joiden perusteella juttu kuului sotatuomioistuimen käsiteltäviin, jälkimmäisessä tapauksessa taas perusteena oli tuttu RL 44 luv. 16 §. — Valaiseva on myös ratkaisu 36 II 3758: sen ohessa, että MH jonka päätöksen KHO vahvisti, jätti vaatimuksen tuomitsemisesta rangaistukseen kunnianloukkauksesta MH:n toimivaltaan kuulumattomana tutkittavakseen ottamatta tutki muutoin valituksen tiemaksua koskevassa asiassa.

Sääntö, jonka mukaan syyteasiat aina kuuluisivat yleisen tuomioistuimen toimivaltaan, ei täysin pidä paikkaansa, sillä oikeutemme tunnustaa vanhastaan hallintotuomioistuimen — nykyisin maistraatin ja järjestysoikeuden — tuomiovallan *talous- ja järjestysasioissa*. Kysymyksessä olevan lainkäytön suhdetta yleiseen lainkäyttöön valottavat seuraavat kaksi ratkaisua:

KKO 18 II 5: siitä rikkomuksesta, että henkilö oli ilman lupaa käyttänyt kp:n kauppatoriin kuuluvaa maa-aluetta *kauppapaikkanaan*, ei ollut

⁴ Niin virkamies- kuin vahingonkorvausoikeudellisestikin tapaus on mielenkiintoinen, sillä vaatimus perustui siihen, että ko. autokoulun oppilaita oli valittajan käsityksen mukaan ao. insinöörin valvomassa kokeessa hylätty perusteetomasti.

syytettävä yleisessä tuomioistuimessa. — Samoin ei ratkaisussa KKO 25 II 478 syytettä kp:a varten vahvistetun *poliisijärjestyksen* rikkomisesta.

Käytännöllisesti merkittävä on seuraavassa kappaleessa lähemmin esiteltävä sääntö, että *vahingonkorvausjutut* kuuluvat yleisen tuomioistuimen toimivaltaan myös järjestysasioissa. Näitä asioita varsinkin suurissa kaupungeissa on runsaasti (esimerkiksi Helsingin kaupungin maistraatissa jutut, joissa ajetaan syytettä katukäytävien hiekoittamisen laiminlyönnistä) ja niiden yhteydessä usein asianosaisten taholta tehdään korvausvaatimuksia, joiden laillinen käsittelypaikka kuitenkin on ensiasteessa yleinen alioikeus.

Hyvän esimerkin säännöstä tarjoaa päätös 68 A II 86: kun maistraatti KunL 213 §:n mukaan toimii hallintoviranomaisena ja tuomioistuimena talous- ja järjestysasioissa, sen toimivaltaan ei kuulunut sen käsitellessä syytettä *poliisijärjestyksen* rikkomisesta, velvoittaa syytettyä suorittamaan asianomistajalle vahingonkorvausta (KHO kumosi ja poisti maistraatin ja LO:n päätökset tältä osin).

Rikosprosessia menettelyllisesti suuresti muistuttava *kurinpitomenettely* on oikeuskirjallisuudessamme luettu hallintoon kuuluvaksi.⁵ Tavallisesti positiiviset säännökset osoittavat ainakin sen, että organisatorisesti kurinpitomenettely on hallintoa, sillä toimivalta siinä kuuluu asianomaiselle hallintoviranomaiselle; toisaalta on muistettava, että varsinkin keskusvirastoilla on jonkin verran selväpiirteistä lainkäyttöä suoritettavanaan, nimittäin valitusasioiden tutkiminen, joten organisatorinen kriteeri ei aina riitä. Kurinpidon luokittelulla ei liene käytännöllistä merkitystä.

Kurinpidon ja rikosprosessin välistä eroa koskee ratkaisu KKO 37 II 42, kun siinä katsottiin, ettei asia, jossa pappia syytettiin kirkkoneuvoston puhenjohtajana tekemästään *virkavirheestä*, silloin voimassa olleen kirkkolain 392 §:n mukaan kuulunut yleisen tuomioistuimen toimivaltaan.

⁵ Merikoski, Oikeussuoja s. 21 s. — Merikosken mainitsemat kurinpitomenettelyn rikosprosessista erottavat tunnusmerkit vaivoin enää kelpaavat, kun rikosjutuissa on luovuttu ankarasta legaliteettiperiaatteesta niin syytteesenpanoon kuin rangaistukseen tuomitsemiseenkin nähden (myös poliisilain 14.2 § — niin Merikoski itsekkin myöntää — heikentää po. luokittelun rajoja). — Kurinpidollisen viraltapanon luonnetta kuvatessaan *Tarjanne* mm. kirjoittaa viraltapanolla valtion edun vaatimana hallinnollisena toimenpiteenä olevan aivan samanlainen luonne kuin esim. virasta vapauttamisella sairauden vuoksi; *Tarjanne* s. 109 s.

Näissäkin asioissa — kuten virkavirheen osalta yleensä — saattaa vahingonkorvausvaade tulla kuitenkin käytännössä kysymykseen, niin kuin alla mainittavat ratkaisut osoittavat. Hallintotuomioistuimella sen paremmin kuin kurinpitomenettelyä suorittavalla viranomaisellakaan ei ole oikeutta päättää vahingonkorvauskysymyksestä.

31 II 1829: MH:lle annetussa kirjoituksessa P. asiakumppaneineen toi esiin että nimismies R:n toimenpiteistä oli vedätetty P:n ja hänen asiakumppaneidensa omistamaan tilaan kuuluvalta hiekka-alueelta hiekkaa valtion hoidossa olevalle maantielle, vaikka hiekka-alueella ei oltu valtiolle myyty eikä pakkolunastettu eikä myöskään lupaa hiekan ottamiseen annettu, minkä vuoksi P. asiakumppaneineen vaati, että MH ryhtyisi asian johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin R:n laitton menettely antoi aiheutta; LH katsoi, ettei hakemus antanut aiheutta toimenpiteisiin. Mitä ensiksi tuli kysymykseen kurinpitotoimenpiteisiin ryhtymisestä R:ää vastaan hänen väitetyn omavaltaisen menettelynsä johdosta, niin KHO, koska P:llä ja hänen asiakumppaneillaan ei voitu katsoa olevan valtaa hakea muutosta LH:n mainittuun kysymykseen antamaan ratkaisuun, ei ottanut valitusta tältä osalta tutkittavaksi; mitä taas tuli tehtyyn vaatimukseen, että R. velvoitettaisiin maksamaan korvaus vahingosta, joka em. menettelyllä oli aiheutettu po. tilan omistajille, niin koska sen vaatimuksen tutkiminen ei ollut kuulunut LH:n toimivaltaan, KHO jätti asian tältä osin LH:n päätöksen lopputuloksen varaan.

36 II 1033: Koska P:n kp:n köyhäinhuoltol:n vaatimus P:n kirkkohallintokunnan velvoittamisesta l:lle korvaamaan kirkkohallintokunnan virheelliseksi väitetyn menettelyn johdosta aiheutuneet kustannukset, ei ollut sellainen, että sen ratkaiseminen kuului MH:n toimivaltaan, KHO kumosi päätöksen, mikäli se koski tätä velvoittamista.

Seuraava ratkaisu osoittaa vahingonkorvauksen ja tilimuistutusasian välistä eroa. Viimeksi mainittuahan, vaikka sen tehtävä on sama kuin vahingonkorvauksen, perustuu virkasuhteeseen, ja julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen liittyvänä asiana tilimuistutuksen käsitteleminen on hallintoa ja muutoksenhakeminen muistutus päätöksen tapahtuu hallintolainkäytön järjestyksessä.

60 II 701: LO lausui päätöksessään, että K:n hakemus tarkoitti väitetyn virkavirheen vuoksi suoritettun vahingonkorvauksen takaisin maksamista, ja kun siitä päättäminen OK 10: 26:n säännökset huomioon ottaen ei kuulunut LH:n vaan yleisen alioikeuden toimivaltaan, LO ei ottanut hakemusta tutkittavakseen. KHO taas, mitä tuli K:n vaatimukseen mainitun rahamäärän suorittamisesta hänelle takaisin, niin koska K:n vaatimuksen oli katsottava tarkoittavan häneltä tilintekijänä KunL 134

§:n mukaan vaaditun korvauksen maksamista takaisin ja asia siis oli LO:n ratkaistava, kumosi LO:n päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. — *Korvausvelvollisuus* oli syntynyt sen johdosta, että K. toimiessaan kuntainliiton omistaman parantolan talouspäällikkönä, oli suorittanut hänelle luovutetussa liitolle kuuluvassa asuinhuoneistossa *korjaustöitä*, joita varten liittohallitus ei ollut myöntänyt *määrärahaa*, minkä vuoksi korjaustöitä varten myönnettyä määrärahaa oli ylitetty ja K. oli *lupautunut korvaamaan* kuntainliitolle siten ehkä aiheuttamansa vahingon.

Vaikka olenkin valmis yhtymään KHO:n asiassa omaksumaan kantaan, ratkaisu voidaan varustaa muutamilla reunahuomautuksilla. — Päätöstä tehtäessä on sovellettu KunL 134 §:ää sen alkuperäisessä muodossa, lainkohta näet muutettiin lailla 19.5.1961/257. Tällä ei liene lopputuloksen kannalta ollut mitenkään ratkaisevaa merkitystä, mutta on huomattava, että alkuperäinen lainkohta ei ollut niin seikkaperäinen kuin nykyisin voimassa oleva, jossa mm. (2 mom.) on määritelty, mitä *tilintekijällä* laissa tarkoitetaan. Lainkohdassa sen aikaisemmassa muodossa säädetään lähinnä valtuuston toimivallasta asiassa. Tilintekijän määrittelemisellä laissa on välillinen vaikutuksensa muun muassa menettelyn luonteen ja siis asian prosessuaalisen luonteen määrittämisessä.

Ratkaisu mielestäni osoittaa, miten paljon merkitsee positiivinen *korvausvelvollisuuden osoittava säännös* (V luvussa selviteltäessä hakemuksen ja valituksen välistä eroa nähdään, miten positiivinen menettelyä koskeva säännös vaikuttaa mainittuun erotteluun). Jäljempänä esitetään nimittäin joitakin ennakkopäätöksiä, joiden valossa on kiistatonta, että yleensä yksityisen käyttäessä omia varojaan julkisen tehtävän suorittamisessa ja vaatiessa julkisyhteisöltä niistä korvausta, asia on käsiteltävä tuomioistuinasiana. Nyt puheena oleva tapaus on varsin lähellä tätä, koska valittaja oli käyttänyt varojaan kuntainliitolle kuuluvan asuinhuoneiston korjaukseen. Se seikka että hän oli virkasuhteessa kuntainliittoon yhdessä nimenomaisen tilimuistutussäännöksen kanssa oikeuttaa siihen asian luonnetta koskevaan johtopäätökseen, mihin KHO ratkaisussaan päätyi. Edempänä oleva aineisto osoittaa, että milloin kyseessä on *vapaaehtoinen* sitoumus (sopimus), asia yleensä on käsiteltävä yleisessä tuomioistuimessa, ja K:n sitoumus oli tietenkin vapaaehtoinen, joskaan sitoumuksella ei ollut korvausvelvollisuuden kannalta merkitystä, sillä velvollisuushan perustuu KunL 134 §:ään eikä siten ole disponoitavissa.

III.3. Vahingonkorvausjutut

Korvausjuttuihin sanan laajassa mielessä voidaan lukea joukko oikeudellisesti toisistaan poikkeavia tapauksia, joiden lähempi erittely on johdannollisesti paikallaan vahingonkorvausasioita koskevan esityksen alussa. Kysymys on *hallintokanteista*, joskin koskettelen asiaa vain niin laajasti kuin on tarpeen tämän esityksen ymmärtämiseksi; tutkimukseni kohteena eivät ole eri *kannelaadut* (-kategoriat), vaan *kanneperuste*; pääpaino ei ole sillä mitä vaaditaan, vaan siinä, *millä perusteella* kantajan vaatimus on esitetty. *Petitum* on rakenteellisesti samanlainen riippumatta siitä, luokitellaanko peruste yksityis- vaiko julkisoikeuteen kuuluvaksi (esim. petitum: »perusteeton etu on palautettava kantajalle»). — Silmäys perustavanlaatuisiin prosessioikeudellisiin kannelaatuja koskeviin oppeihin on paikallaan; samoin on esiteltävä siviilioikeudelliset »korvausta» ja »edun palautusta» koskevat peruskäsitykset.

Prosessioikeudessa on kanteet meillä jaettu kolmeen pääryhmään: suoritus- eli velvoittamiskanteet, vahvistuskanteet sekä muotoamiskanteet.⁶ Menemättä tarpeettoman syvälle kunkin pääryhmän alajaoitteluihin riittänee maininta, että jaoituksen perustana on pidetty kanteen *sisällön* erilaisuutta: kuhunkin pääryhmään kuuluvalla kanteella (kannemuodolla) on tyydytettävänään omaleimainen oikeussuojatarpeensa. Pääkohdittain sanottuna suorituskanne tähtää suoritusvelvollisuuden asettamiseen ja sille ovat luonteenomaisia velvoittamiselementti ja eksekutiivinen vaikutus.⁷ Vahvistuskannetta käyttämällä kantaja pyrkii auktoritatiivisesti osoittamaan, että hänellä on tietty subjektiivinen oikeus vastatajaa kohtaan taikka ettei vastapuolella ole sellaista oikeutta häntä

⁶ Ks. esim. *Tirkkonen*, Siviiliprosessi I s. 452 s., *Ellilä*, Oikeussuojan takeista s. 12—35 ja *Juhlakirja Kaira* — *Castrén* s. 54. — Niin kuin mm. *Tirkkonen* mainitsee, olisi mahdollista ryhmitellä kanteet myös sen mukaan, mistä kanteessa on kysymys, esim. korvausta, saamista jne. koskeviin kanteisiin, kuten tavallaan tässä tutkimuksessa osittain on tehty; prosessioikeustieteessä on ainakin meillä pidetty mainittua kolmijakoa tärkeimpänä.

⁷ Ks. *Tirkkonen* mt. s. 453—461. — Ryhmään kuuluvat lisäksi kielto- ja sietämiskanteet varsinaisen positiiviseen suhtautumiseen velvoittavan suorituskanteen ohella. Viimeksi mainituista tavallisimpia ovat rahanmaksuun velvoittavat (ns. kondemnatoriset) kanteet; ks. *Ellilä*, *Juhlakirja Kaira* — *Castrén* s. 58.

vastaan.⁸ Muotoamiskanteella taas pyritään olemassa olevan oikeustilan muuttamiseen kanteen hyväksyvällä tuomiolla, ja ko. oikeustilan muutoksen saa aikaan juuri muotoamistuomio.⁹ Kun lopuksi mainitaan, että samassa jutussa voi kumuloituneena esiintyä eri kannetyypit (esim. muotoamis- ja suorituskanne) yhdessä,¹⁰ on vallitseva kanteita koskeva oppi pääpiirteissään käsitelty.

Siviiliprosessissa annetaan oikeussuojaa yksityisoikeudellisille oikeussuhteille. Tämä kääntää huomion *yksityisoikeudellisiin oppeihin* vahingonkorvauksesta, perusteettoman edun palauttamisesta ja mikseipä velkasuhteestakin. Ilman siviilioikeudellista taustaa ei jäljempänä käsiteltäviä oikeustapauksia voida lähestyä. Oppien pääpiirteet saavat tässäkin kohden riittää, koska »julkisoikeudellisilla» tapauksilla on omat erityispiirteensä, joita on mahdotonta sovittaa puhtaasti yksityisoikeudellisiin kategorioihin.

Vahingonkorvaus ja vahingonkorvauskanne ovat niin vakiintuneita käsitteitä, että niitä käyttämällä jokseenkin tarkoin voidaan ilmaista, mistä tiettyssä jutussa, vahingonkorvausjutussa, on kysymys. Erityisen laissa esiintyvän oikeusperusteen nojalla voi toinen henkilö joutua velvolliseksi vastaamaan toisen kärsimästä vahingosta. Tällainen peruste on ennen muuta sellainen teko tai laiminlyönti, joka oikeusjärjestyksessä tiettyjen edellytysten vallitessa synnyttää mainitun seuraamuksen; lisäksi edellytetään, että vahinko on henkilön teon tai laiminlyönnin oikeudellisesti relevantti seuraus, ts. että syy-yhteys vallitsee vahinkotapahtuman ja vahingon välillä.¹¹ Korvausvaade kuuluu vahingon kärsineelle.¹²

⁸ Ks. *Tirkkonen* mt. s. 453 ja 461—470. Enää ei ole epäilystä vahvistuskanteen käyttämisestä hallintokanteena; ks. *Ellilä* mk. s. 61—70 ja *Vilkkonen* s. 142—144.

⁹ Ks. *Tirkkonen* mt. s. 453 ja 470—478; muotoamiskanne ei ole yleiskanne, kuten kaksi muuta kannetyyppeä ovat, vaan on ainoastaan poikkeuksellisesti mahdollinen.

¹⁰ Ks. *Tirkkonen* mt. s. 453 ja *Ellilä* mk. s. 71.

¹¹ Ks. esim. *Kivimäki—Ylöstalo* s. 351 ja 367 sekä *Hakulinen* s. 295. — *Hoppu* huomauttaa siitä, miten eri tutkijoiden esittämät *vahingon määritelmät* eroavat toisistaan, ks. *Rahdinottaja* s. 56 s., jossa mainitaan kolme kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa esitettyä määritelmää. *Hoppu* pitää näille määritelmille ominaisena piirteenä sitä, että ne ovat hyvin abstraktisia eikä ole nähnyt tarpeelliseksi ryhtyä omassa tutkimuksessaan määrittelemään vahingon käsitettä yleisesti.

¹² Ks. *Hakulinen* s. 330.

Vahingonkorvausvelvollisuutta täydentää — hallinto-oikeudessa tois-
taiseksi selvittelyä vaille jäänyt — *velvollisuus perusteettoman edun
palauttamiseen*.¹³ Kun vahingonkorvaus yleensä edellyttää rikkomuksen
luonteista tai siihen verrattavaa tekoa, edun palauttamiseen riittää yksin-
omaan se seikka, että joku on saanut perusteetonta etua toisen kustan-
nuksella; kysymys on hyötyjän varallisuuden enenemisen eliminoimi-
sestä. Etu on saatu sellaisen saannon perusteella, jota muodollisesti on
pidettävä laillisena, vaikka puuttuukin peruste, joka tekisi ko. varalli-
suuden siirtymisen aineellisesti oikeutetuksi; etu on palautettava vil-
pittömästä mielestä huolimatta. Tyypilliset kondiktio-tilanteet jakaantuvat
kahteen ryhmään: etu on saatu tappion kärsijän omien toimen-
piteitten seurauksena, jolloin etu on perusteeton, jos suorituksen oikeu-
dellinen tarkoitus on jäänyt saavuttamatta (ns. suorituskondiktio); tai
etu on saatu sen saajan tai kolmannen toimin (ns. loukkauuskondiktio).¹⁴
Jaoittelulla näyttää olevan systemaattinen pohjansa myös julkisoikeu-
dessa. Vahingonkorvausvaadetta koskevat tuottamussäännöt eivät ole
sovellettavissa edunpalautukseen.¹⁵ Vaade kuuluu palautusvelkojalle ja
vastaajana on palautusvelallinen, jonka pääsääntöisesti on korvattava se
arvo, mikä edulla oli sen saantihetkellä.

Kun pyritään »sijoittamaan» oikeustapausaineistoon sisältyviä kor-
vaustapauksia edellä mainittuihin siviili- ja siviiliprosessioikeudellisiin
»lokeroihin», on hyvä muistaa miten mm. *Tirkkonen* viittaa niihin vai-
keuksiin, joita esiintyy tietynlaisten konkreettisten tilanteiden kohdalla,
kun on ratkaistava, mikä kannetyypin kulloinkin on kysymyksessä. *Tirk-*
konen sanoo, että »on tilanteita, jotka muodostavat omia kannetyyppejä
(kanteita *sui generis*)» sekä että »oikeuselämän yhä monipuolistuessa
syntyy pakosta tilanteita, jotka eivät vaikeudetta tunnu mahtuvan jon-
kin totunnaisten kannetyypin puitteisiin». ¹⁶ Varmaankin kanteiden ker-
rotunlainen luokittelu on hyödyllistä käytännössäkin eikä vain opetuk-
sellisten päämäärien kannalta. Yhtä varmaa on, etteivät käytännön tilan-
teet läheskään aina sovi teoreettisiin kehyksiin. Eri asia on sitten,
aiheuttaako yhteensopimattomuus haittaa tapausten oikeustieteelliselle

¹³ Ks. tästä yleisesti *Hakulinen* s. 336.

¹⁴ Suorituskondiktiossa suoritus kyllä voi olla sinänsä pätevä; kantajan ei
ole pakko turvautua muihin mahdollisesti käytettävinaan oleviin keinoihin, esim.
omistus- eli vindikaatiokanteeseen; *Hakulinen* s. 339.

¹⁵ Ks. *Hakulinen* mt. s. 340, 352 ja 355.

¹⁶ Siviiliprosessi I s. 478.

käsittelylle; esimerkiksi nyt etualalla olevan ongelman ratkaisemiselle sillä tuskin on sanottavaa merkitystä. — Tässä on syytä erityisesti mainita hallintokanteista *Ellilän* kehittämä »ryhtymiskanne», jolla vaaditaan viranomaisen tai yhteisön ryhtymistä virkatoimen suorittamiseen,¹⁷ koska kannetyypin luonnehtii hyvin hallinto-oikeuden erityistarpeita kanneopin alalla; kysymys on selvästi hallinnollisen tarpeen tyydyttämisestä, ei sitä vastoin riita-asiasta.

Mikäli aineistoon kuuluvia oikeustapauksia lähestytään »vapaasti», siis tuijottamatta liiaksi vallitsevaan kanneluokitteluun, voidaan siinä erottaa ainakin seuraavat suorituskanteen tyyppiset tapaukset:

- vahingonkorvauskanne,
- perusteettoman edun palauttamiskanne,
- muunperusteinen suorituskanne, jossa kysymys ei välttämättä ole vahingonkorvauksesta, jota lähellä »muu peruste» kyllä on, eikä perusteettoman edun palauttamisesta taikka (vapaaehtoisesta) sopimusperusteisesta korvauksesta, vaan esimerkiksi pakkolunastuskorvauksen vaatimisesta,
- sitoumukseen tai sopimukseen perustuva velkomuskanne.

Myöhempi esitys osoittaa, ettei yllä oleva luettelo ole koko aineistoa ajatellen tyhjentävä, mutta se kattaa hyvin juuri tässä esille tulevat tapaukset. On vielä kerran painotettava sitä, että sama tapaus on usein luettavissa kahteen eri ryhmään kuuluvaksi luokitusperusteesta riippuen: esimerkiksi kahden julkisyhteisön väliset riita-asiat muodostavat ns. subjektiteorian paikkansapitävyyttä tutkittaessa oman ryhmänsä, mutta tällaiset tapaukset ovat luokiteltavissa myös kannetyypien mukaan. »Muunperusteisia» suorituskannetapauksia on jäljempänä myös ryhmässä »pakkolunastusjutut» samoin kuin ryhmässä »sitoumukseen ja sopimukseen perustuvat asiat»; niin ikään edunpalautuspäätöksiä esiintyy suoritus- ja palautusperusteen erilaisuutta käsiteltäessä esityksen lopussa.

Tähän yhteyteen kuuluvia suoranaisia vahingonkorvaustapauksia on ennakkopäätösaineistossa lähes parikymmentä. Ne eivät ole erityisen mielenkiintoisia, koska vahingonkorvausjutut kiistatta kuuluvat tuomioistuinasioihin. Erityistä »julkisoikeudellista» vahingonkorvausoppia ei liene ollut tarpeen kehitelläkään, koska ennen muuta HM 93 §:n säätämä virkamiehen ja valtion korvausvastuu toteutetaan yleisessä tuo-

¹⁷ *Ellilä*, Juhlakirja Kaira — Castrén s. 59.

mioistuimessa. Tämä käy selvästi ilmi *Hopun* mainitsemista useista vahingonkorvausta koskevista oikeustapauksista.¹⁸

Tuomioistuinasioina oli käsiteltävä seuraavat tapaukset:

18 II 563: korvausvaatimus, joka aiheutui sotilasampumaradan laajentamisesta.

19 I 86: paloapuyhdistyksen hallinnossa olevien jäsenten velvoittaminen kullekin määrätyn sakon uhalla määräajassa joko päättämään, oliko yhdistys maksanut korvausta valittajan yhdistyksessä vakuutetusta ja palaneesta omaisuudesta tai valittajalle otetun haasteen nojalla saattamaan asian tuomioistuimen ratkaistavaksi.

19 II 2193: valtion rautateiden tavaranylähettäjään kohdistettu vahingonkorvauskanne.

30 II 2867: korvausvaatimus vahingosta, joka oli johtunut terveydenhoitolautakunnan toimenpiteestä.

30 II 3436: omaisuuden julistamisesta takavarikon alaiseksi aiheutuneen vahingon korvausvaatimus.

KKO 25 II 859: vaatimus postinhoitajan velvoittamisesta korvaamaan hukkaan joutuneet leimamerkit.

31 II 1508: vaatimus korvauksen perimisestä luvattomasti niitetyistä kansakoulun opettajille kuuluvista heinikoista.

KKO 36 II 442: korvausvaatimus kunnallisen ulosottomiehen k:lle aiheuttamasta vahingosta.

37 II 3145: toisen k:n viranomaisten huolimattomuudesta aiheutuneiden kustannusten korvaamista koskeva vaatimus.

37 II 3146: elatusmahdollisuuden vähentymiseen johtaneeksi väitetyn k:n toimenpiteen johdosta tehty korvausvaatimus (hakemuksen tekijän k:n toimenpiteen johdosta tehty korvausvaatimus).

37 II 3866: vaatimus sairaalan velvoittamisesta suorittamaan korvausta puutteellisen ja virheellisen hoidon vuoksi.

43 II 737: korvausvaatimus, joka perustui kunnallisten viranomaisten väitettyyn virheelliseen menettelyyn.

51 II 46: vaatimus k:n velvoittamisesta suorittamaan korvausta puuden kaatamisesta ja rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta.

45 II 141: kysymys siitä, oliko valtio velvollinen korvaamaan henkilölle, jolta oli peritty sakko päätöksen perusteella, joka ei ollut ollut lainvoimainen ja joka oli sen jälkeen ylioikeuden päätöksellä kumottu, tämän johdosta aiheutuneen vahingon.

Edellä olevat oikeustapaukset ovat jo melko vanhoja, ja luultavaa onkin, että käsitys hallinto- ja tuomioistuinasian erottamisesta toisistaan vahingonkorvausasioissa on täysin vakiintunut. Kuitenkin ilmeisesti

¹⁸ *Hoppu*, Valtion oikeudesta s. 113—123; tapausten joukossa on myös joitakin erikoistuomioistuinten (sotaoikeus ja sotaylioikeus) antamia ratkaisuja.

rajanveto eräänlaisen tilimuistutusiasian ja vahingonkorvauksen välillä tulee vastaisuudessakin tuottamaan vaikeuksia, kuten osoittaa ratkaisu 63 B II 356:

Vaativuudesta ennakontarkastajan velvoittamisesta korvaamaan kustannukset *ennakonperintää* sekä työnantajan *lapsilisiä- ja kansaneläkemaksua* koskevassa asiassa ja jonka oli katsottava perustuvan tarkastajan väitettyyn *virheelliseen menettelyyn virkamiehenä*, ei ollut käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä.

Myöhemmin IV luvussa esille tulevia *ulosottoasioita* sivuaa ratkaisu 66 A II 9: vahingonkorvausvaativuudesta, joka perustui *pakkohuutokaupan* toimittaneen nimismiehen väitettyyn virheelliseen menettelyyn, minkä seurauksena valittaja oli saanut pakkohuutokaupassa vähemmän kuin hänelle muutoin olisi tullut valtion lunastettua tilat alihintaan, ei voitu käsitellä hallintolainkäyttöasiana. — UL 9:28:n mukaan (sellaisena kuin se on laissa 16. 12. 1966/644), jos ulosotonhaltijan luona esitetään vaatimus ulosottomiehen velvoittamisesta korvaamaan vahinko, joka on aiheutunut tämän virheestä tai laiminlyönnistä ulosottoasiassa, ja hakijan *oikeus korvaukseen* on *ilmeinen*, ulosotonhaltijan on velvoitettava syyllinen maksamaan vaaditun korvauksen; jos taas ulosotonhaltija ryhtyy toimenpiteeseen *syytteen* nostamiseksi tuomioistuimessa virheen tai laiminlyönnin johdosta tai milloin hakijan korvausvaatimus havaitaan perusteelltaan tai määrältään *epäselväksi* tai *riitaiseksi*, ulosotonhaltijan on osoitettava hakija ajamaan kannetta asianomaisessa tuomioistuimessa.¹⁹ On pelättävissä kuitenkin, ettei tätä joustavaa menettelyä käytännössä useinkaan sovelleta; oikeus korvaukseen sen paremmin kuin korvauksen määräkään eivät tavallisesti ole riidattomia.

Näiden jotakuinkin riidattomien ratkaisujen ohella voidaan mainita joukko sellaisia päätöksiä, joissa asian luonteen määrääminen OK 10:26:n valossa on ratkaisijoille tuottanut hankaluutta tai jotka muutoin ovat mielenkiintoisempia kuin aivan rutiiniluonteiset ratkaisut. Joidenkin kohdalla on kajottava vaikeisiin yksityis- ja julkisoikeuden välistä rajanvetoa koskeviin ongelmiin.

¹⁹ *Ellilän* mukaan ko. hakemuksen hyväksyvä päätös vastaa oikeudenkäynnissä annettua suoritustuomiota ja UL 9:8:n mukainen menettely on »siten suoritustuomion korvike ja tavallaan *erikoisprosessia eikä ulosottoa*»; UL 9:8:n osoittama tie ei kuitenkaan ole obligatorinen korvauskanteen ajamistapa; Yleiset opit s. 85 s.

Edellä selostettua pääperiaatetta valottavat seuraavat ratkaisut, joihin sisältyy vallitsevaa sääntöä selventäviä piirteitä enemmän kuin juuri esittämiini päätöksiin.

46 I 58: LH:n toimivaltaan ei kuulunut kysymys poliisikonstaapelin velvoittamisesta suorittamaan valtiolle *korvausta* hänen käyttöönsä annetun, *valtion omistaman pistoolin katoamisesta*, kun poliisikonstaapeli oli ilman lupaa luovuttanut pistoolin toiselle henkilölle, jolta sitä ei ollut saatu takaisin. LH oli poliisiviranomaisten ampuma-aseistuksesta 10.5.1939 annetun SisM:n päätöksen 13 ja 16 §:n nojalla velvoittanut suorittamaan valtiolle pistoolin arvon. *Äänestyksessä* KHO:ssa viisi jäsentä katsoi, että asia oli sellainen, joka ottaen huomioon OK 10:26:n säännökset verrattuna mainitun SisM:n päätöksen 3.2 §:ään sekä 13 §:ään ynnä SisM:n yleiskirjeeseen 25.1.1944 kuului LH:n ratkaistaviin, minkä vuoksi he olivat valmiit asiallisesti tutkimaan asian.

Tässä tapauksessa on mielenkiintoista se, että niinkin suuri vähemmistö oli valmis tutkimaan asian, vaikka kysymyksessä on selvä vahingonkorvausjuttu. Paitsi että tätä kannanottoa voisi pitää hallintolainkäytön alan laajentumisen kannalta viitteellisenä (kyseessä oli vuosikirjan selostus-tapaus), niin se myös koskettaa *virkasuhteeseen* (palvelusuhteeseen) liittyviä kysymyksiä, joista puhutaan vielä edempänä kapaleessa III.7. Vähemmistön äänestyslausunnossa esiintyvä vititaus OK 10:26:een perustuneen juuri siihen, että kysymyksessä oli palveluksessa käytettävän valtiolta virkamiehelle luovutetun omaisuuden katoaminen. Ministeriön antamilla kirjeillä ei voida kajota lakiin perustuvaan hallinto- ja tuomioistuinasioiden erottamiseen toisistaan.

KKO 47 II 340: Kun VN:n 13.8.1942 annetun korvauslain mukaan henkilölle sodan johdosta *menetetystä omaisuudesta* myöntämän *korvauksen* oli toinen henkilö *väärennetyllä valtakirjalla* nostanut postisäästöpankin tililtä, valtio ei tämän kautta ollut vapautunut maksuvelvollisuudestaan korvaukseen oikeutetulle; RO:ssa valtion puolesta tehtiin väite ettei asia, koska asianomaisen VN:n ko. päätökseen perustuva saamisoikeus oli luonteeltaan julkisoikeudellinen ja kysymys kanteessa tarkoitetun rahamäärän suorittamisesta näin ollen oli ratkaistava hallintolainkäytön järjestyksessä, ollut tuomioistuinasia; RO hylkäsi tehdyn väitteen lakiin perustumattomana; tämän ratkaisun hyväksyi HO päätöksessään. KKO tuomiossaan asettui alempien oikeusasteiden kannalle, koska oli katsottava kantajan jutussa *vaatineen valtiolta hyvitystä* sen johdosta, että VN:n hänelle myöntämästä po. korvauksesta rahassa suoritettava osa oli valtiokonttorin välityksellä maksettu väärälle henkilölle ja hän siten oli kärsinyt vastaavan suuruisen *vahingon* ja tällaisen vaatimuksen tutkiminen kuului tuomioistuimelle.

Yllä oleva ratkaisukin noudattaa edellä käsiteltyjen prejudikaattien viitoittamaa linjaa: »vahinko» on yksityisoikeudellinen, vaikka valtion suoritusvelvollisuus olikin luonteeltaan julkisoikeudellinen; riidatonta on, että itse *korvauksesta* olisi ollut riideltävä hallintolainkäytön järjestyksessä.

KKO 60 II 39: Kunnallinen ulosottomies, jonka tuli saada palkkionsa määräprosenttina perimistään veroista ja kansaneläkemaksuista, vaati kunnalta vahingonkorvausta sen perusteella, ettei kunnallishallitus ollut KunL:ssa säädetyssä ajassa toimittanut jäämäluetteloa ulosottomiehelle, vaan tämän ajan jälkeenkin ottanut vastaan veron suorituksia; asia katsottiin tuomioistuinasiksi. — KO jätti kanteen hallintoasiana OK 10:26:n nojalla tutkimatta; HO palautti jutun uudelleen käsiteltäväksi KO:ssa, jossa kunta velvoitettiin suorittamaan korvausta; KKO:ssa pysytettiin HO:n päätös, joskin yksi jäsen katsoi, että kysymyksessä oli hallintoasia, koska »kanne koskee korvausta, jonka H. väittää hänelle tulevan hänen ulosottomiehen toimessaan menettämistään *palkkaedusta*» (kursiv. tässä).

Mikäli tapausta halutaan pitää hallintoasiana, vähemmistöön jääneen jäsenen perustelu lienee ainoa kysymykseen tuleva: kysymys oli saamatta jääneestä *palkkauksesta* (ks. jälj. III.7). Enemmistön kanta oli »klassillinen»; kysymyksessä oli vahingonkorvaus ja sen perusteella juttu kuului yleisen tuomioistuimen toimivaltaan.

Edellisiä vielä mielenkiintoisempi on ennakkoratkaisu 64 A I 7:

Vaativuudesta paikallisen rahalaitoksen velvoittamisesta suorittamaan *valtiolle vahingonkorvausta* Pohjois-Suomen jälleenrakennustyön tukemiseksi annettujen *lainojen takaisin maksamisessa* ilmoitetun virheellisen menettelyn johdosta ei voitu käsitellä hallintolainkäytön järjestyksessä (äänestys 5—2). Vähemmistöön jääneet jäsenet katsoivat, että kysymys oli sellaisesta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvoitusta koskevasta riita-asiasta, joka OK 10:26:n ja päätöksessä mainitun lain (laki Pohjois-Suomen hävitetyn alueen maaseudun jälleenrakentamiseen myönnettyjen lainojen takaisin perimisestä eräissä tapauksissa 1.4.1955) säännösten nojalla kuului LH:lle (tämä oli myös asian esitelleen esittelijäneuvoksen kanta).

Tapauksessa liikutaan »julkisoikeudellisen vahingonkorvausvelvollisuuden» tuntumassa. Enemmistön kanta on johdonmukainen, koska se vastaa perinteistä käsitystä toimivallanjaosta yleisen ja hallintotuomioistuimen välillä, joskin siihen voidaan kohdistaa kritiikkiä, koska alkuperäinen suoritusvelvollisuus oli julkisoikeudellinen, lakisääteinen. Jos kuitenkin ratkaisevana pidetään — niin kuin meillä oikeuskirjallisuudessa on tehty (ks. ed. II.5.2) — *kanneperustetta*, niin päädytään enemmistön

omaksumaan kantaan, koska perusteena oli *virheellinen menettely* eikä itse kysymyksessä olevaan velkasuhteeseen perustuva kanne, joka olisi ollutkin käsiteltävä hallintolainkäyttöasiana. — Voidaan kysyä, mitä asiaan olisi vaikuttanut se, että kysymys olisikin ollut perusteettoman edun palauttamisesta eikä vahingonkorvauksesta; edunpalautuskanne ilmeisestikin olisi ollut julkisoikeudellinen.

Täydellisyyden vuoksi voidaan mainita vielä seuraavat ennakkopäätökset, joissa vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyjärjestys on ollut esillä:

64 A II 316: vahingonkorvausvaatimusta sosiaalilautakunnan menettelyn johdosta sen toimiessa HaL 52.1 §:ssä tarkoitettuna holhoojana ei voitu tutkia hallintolainkäytön järjestyksessä. — KKO 35 I 1: kaupungin talonomistajaa vastaan tekemä *korvausvaatimus*, jota ei ollut perustettu sopimukseen, vaan jonka *perusteena* oli maistraatin määräys, oli käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä. — 50 II 599: hallintolainkäytön tietä voitiin hakea valtiolta *korvausta* sellaisen valtioneuvoston päätöksen nojalla, jota ei ollut *julkaistu* asetuskokoelmassa; tapauksessa kysymys lienee ratkennut suoraan miinojen ja ansoitusten kotieläimille aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta valtion varoista 21.6.1945 annetun VN:n päätöksen perusteella.

Vahingonkorvausasioihin kuuluu vielä muuan tietyssä mielessä mielenkiintoinen ennakkotapaus, jossa asian luonnetta koskevan ratkaisun »kuvio» on ikään kuin päinvastainen kuin edellä olevissa tapauksissa:

KKO 67 II 32: Moottoriajoneuvon *lisäveron kavaltamiseen* syyllistyneitä ei voitu moottoriajoneuvoverosta 30.12.1964 annetun lain nojalla yleisessä tuomioistuimessa määrätä suorittamaan valtiolle *vahingonkorvausta* sanotunlaisesta *verosta*. Syytetty oli käyttänyt kuorma-autossa polttoaineena nestemäisten polttoaineiden valmisteveron lisäverosta vapaata polttoöljyä, vaikkei hän ollut sitä ennen tehnyt polttoaineen käyttöönottamisesta säädettyä ilmoitusta lisäveron määräämiseksi autolle ja oli siten vilpillisesti pidättänyt valtiolta ko. lisäveron. KO tuomitsi ko. henkilön veronkavaltamisesta rangaistukseen ja *velvoitti* hänet sanotun lain 5 §:n 1 mom:n 2 kohdan, 16 §:n (sellaisena kuin se oli 23.6.1965 annetussa laissa) ja 19 §:n nojalla suorittamaan valtiolle *vahingonkorvauksena* po. lisäveron määrän; HO jätti asian KO:n mainitsemien lainkohtien ja moottoriajoneuvoverosta annetun lain 14.1 ja 20 §:n nojalla KO:n päätöksen varaan; KKO ei muuttanut päätöstä muulla tavoin kuin että, koska moottoriajoneuvon *lisäveron maksuunpano* moottoriajoneuvoverosta annetun lain 23 ja 30 §:n mukaan ei kuulunut yleisen tuomioistuimen toimivaltaan eikä alempien oikeuksien niin ollen olisi pitänyt ottaa kannetta tuolta osin tutkittavakseen, ko. päätökset tältä osin kumottiin.

KKO:n ratkaisu näyttää tuon nyt jo kumotun lain 23 ja 30 §:n valossa niin selvältä, että RO:n ja HO:n päätöstä on tältä osin pidettävä ilmeisen virheellisenä.²⁰ Sekaannuksen on kenties aiheuttanut se, että *verotusta* varten on kehitetty erityislaatuinen rangaistuksen ja vahingonkorvauksen välimaastoon sijoittuva instituutio, jota voitaisiin nimittää »rangaistuksenluonteiseksi vahingonkorvaukseksi».²¹ Pikainenkin rinnastus yksityisoikeudelliseen vahingonkorvaussäännöstöön osoittaa, ettei instituutiolla ole olemassa siviilioikeudellista vastinetta (sopimussakko osittain täyttää kuitenkin saman tehtävän). Niissä tapauksissa, joissa on kysymys kiistatta julkisoikeudellisesta menettelystä, veron määräämisestä ja sen maksuunpanosta, käsillä olevan laatuinen *korvausjärjestely* sulkee pois mahdollisuuden vahingonkorvauksen määräämiseen julkisyhteisölle saamatta jääneestä verosta. *Rikosprosessissa* korvausta tällaisesta julkisyhteisölle aiheutuneesta vahingosta voidaan määrätä vain, milloin ei jo julkisoikeudellista (fiskaalista) tietä sattunutta vahinkoa voida saada korvatuksi; muu johtaisi vahingonkorvausoppien vastaiseen tilanteeseen, koska *vahinko* on jo verotusmenettelyllisin keinoin saatu korvatuksi (vaihtoehtoisesti ko. keino olisi luonnehdittava puhtaasti sanktiolliseksi, koska »todellinen» vahingonkorvaus tuomittaisiin rikosprosessissa).

III.4. Muunperusteinen suorituskanne

Vahingonkorvauskanteiden — oli ne sitten esitetty rikosjutun yhteydessä tai puhtaina siviilikanteina — ohella käsiteltävään oikeustapausmateriaaliin sisältyy koko joukko tapauksia, joista olen käyttänyt vakiintuneen terminologian puuttuessa nimitystä »muunperusteiset suorituskanneet»; ilmaisu »muun»- tarkoittaa tietysti kanteiden erottamista vahin-

²⁰ MoottoriajoneuvoveroL 23.1 §: »Veron maksuunpanon ja kannon toimittaa moottoriajoneuvorekisteriä pitävä viranomainen»; 30.1. §: »Milloin havaitaan, että verovelvollinen on toimittamatta jättämänsä tai toimittamansa puutteellisen tai väärän ilmoituksen taikka muun tiedon tai asiakirjan johdosta jäänyt kokonaan tai osaksi verottamatta tai oikeudettomasti saanut veroa takaisin, on maksuunpanon toimittavan viranomaisen määrättävä hänen suoritettavakseen se vero, mikä mainitusta syystä on jäänyt panematta tai palautettu, enintään kolminkertaisena» (kursiv. tässä).

²¹ Muita samantyyppisiä *veronkorotusta* koskevia säännöksiä ovat VerotusL 77 §, LiikevaihtoveroL 49 § ja LeimaL 19 §.

gonkorvauskanteista. Melkoiselta osaltaan tämäntyyppiset tapaukset tulevat luontevimmin tarkasteltaviksi erityisyhteyksissä, kuten esimerkiksi pakkolunastusasioiden kohdalla. Tässä kappaleessa otetaan esille vain yksi yhtenäinen ryhmä, jota voidaan kutsua sotavahinkoasioiksi sekä joitakin tiettyjä erityispiirteitä omaavia ratkaisuja.

Muunperusteisen korvauksen ja vahingonkorvauksen välistä prosessuaalista eroa kuvaamaan otan ennakkopäätöksen 43 II 599:

Kun LH katsoi huoneiston luovutetuksi puolustuslaitokselle *sopimusteitse* sen ja talon omistajan kesken tehdyllä vuokrasopimuksella eikä sotilasmajoituksesta annetussa *laissa säädetyssä järjestyksessä*, LH jätti vaatimuksen tutkittavaksi ottamatta; KHO:n enemmistön kanta oli sama (kysymyksen olisivat voineet tulla 26.9.1930 annettu sotatilalaki sekä sotilasmajoituksesta 30.6.1919 annettu laki), ja kun hakemus tarkoitti ko. käyttöön ottamisesta aiheutuneen *vahingon* korvaamista, KHO ei katsonut asiaa voitavan tutkia hallintolainkäytön tietä; vähemmistö (kaksi jäsentä) katsoi kysymyksessä olevan em. säädösten soveltamisalaan luettavan tapauksen ja olisi palauttanut asian LH:lle uudelleen käsiteltäväksi.

Sotavahinkoasioita koskeva käytäntö on runsas, mutta tässä tutkimuksessa selvitetävän kysymyksen kannalta melko mielenkiinnoton. Juuri edellä esitetyssä ratkaisussa mainittu tilanne näyttää niissä toistuvan pääpiirteissään. Tämän vuoksi selostan lähemmin vain yhden päätöksen ja muiden osalta tyydyn viittaamaan vuosikirjatunnuksiin.

KKO 25 II 1112: Korvausvaatimus, joka perustui siihen, että omaisuus oli palanut rakennukseen sijoitetun sotaväenosaston aiheuttamassa tulipalossa sotilasmajoituksesta annetun lain 57 §:n mukaan, verrattuna saman lain 48 ja 51 §:ään, sekä tarkempia määräyksiä sotilasmajoituksesta sisältävän asetuksen 32 §:ään, ei ollut tuomioistuinasia.

Muita samansisältöisiä ratkaisuja ovat:

18 I 23, 19 II 44 (tässä tapauksessa, koska ei ollut vaadittu majoituslautakunnan päätöksen muuttamista tai kumoamista, vaan korvausta vahingosta, asia katsottiin tuomioistuinasiaksi), 28 I 59, 42 II 350, 42 II 354, 43 II 633, 45 II 278, KKO 46 II 143 ja KKO 50 II 414

Näihin asioihin voitaneen lukea myös *korvauslakien* soveltamisen käsitteittä ratkaisu KKO 52 II 24:

Kun valtiokonttori suorittaessaan toisen korvauslain (13.8.1942) mukaisen korvauksen oli ko. lain 24 §:n nojalla pidättänyt osan korvausmäärästä, korvauksen saaja ei voinut tuomioistuimessa vaatia pidätet-

tyä erää valtiokonttorilta, koska *valtiokonttori* tehdessään po. osakeyhtiölle toisen korvauslain mukaan määrätystä korvauksesta riidanalaisen pidätyksen *oli toiminut hallintoviranomaisena* (RO ja HO olivat hylänneet kanteen).

»Sekalaisiin» korvausasioihin on luettava kaksi tapausta, joista jälkimmäinen valottaa lainkäyttäjän käsitystä valtion ja kunnan tehtäväpiiristä; käsityksellä on merkitystä asian luonteen määrittämiselle.

41 II 391: Vaatimus kaupungin velvoittamisesta korvaamaan kaupunginvoudin huoneiston vuokrasta, lämmöstä ja valosta sekä konttoritarpeista olleet kustannukset oli käsiteltävä hallintoasiana.

58 II 253: Kunnalla, joka oli suorittanut kustannukset luhistuneeseen kaivoon kuolleen henkilön pelastustoimenpiteistä, oli oikeus saada valtiolta korvaus aiheutuneista kustannuksista, koska po. pelastustoimenpiteisiin ryhtyminen oli kuulunut *valtion* viranomaisen *tehtäviin* ja kun k. oli nuo kustannukset suorittanut valtion puolesta.

Lopuksi on esiteltävä kolme tapausta, joilla näyttää olevan erityispiirteittensä ansiosta enemmän merkitystä kuin edellä mainituilla.

KKO 34 II 328: Kun kantaja O. oli perustanut kanteensa siihen, että A:n k. oli tuottanut hänelle *vahinkoa* jättämällä po. asianosaisen tilissä huomioon otetut *kunnallisverot* ulosottoteitse *perittäviksi*, oli asia yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävä (KKO kumosi HO:n päätöksen ja palautti asian siellä uudelleen käsiteltäväksi). — Haastettuaan A:n k:n KO:een O. oli siellä lausunut, että k. oli hänen kauppaliikkeestään ostanut tavaraa velaksi ja lyhentänyt näin syntynyttä velkaansa eri vuosina A:n k:ssa O:n maksettaviksi pantujen kunnallisverojen määrällä; jäljelle jääneen veromäärän O. oli k:lle suorittanut, mutta siitä huolimatta O:lta oli ulosmitattu irtainta omaisuutta mainitussa k:ssa maksuunpantujen kunnallisverojen suorittamiseksi, ja O. oli omaisuutensa suojelemiseksi pakkohuutokaupassa ostanut silloin myydyin osan sanotusta omaisuudesta. Tämän vuoksi ja kun k. kerrotulla menettelyllään oli *aiheuttanut* O:lle *vahinkoa* paitsi muuta siinä, että O. oli näin ulosmitatusta omaisuudestaan joutunut maksamaan mainitun pakkohuutokauppahinnan, O. oli *vaatinut* k:n velvoittamista hänelle suorittamaan sanotun huutokauppahinnan lailisine korkoineen; HO puolestaan nojautuen OK 10:26:een kumosi ja poisti KO:n toimenpiteet asiassa.

Tapaus valottaa oivallisesti vieläkin voimassa olevaa »tuomioistuin-asiasideologiaa»: kun HO oli katsonut O:n *kanteen tarkoittaneen* A:n kunnan *velvoittamista suorittamaan takaisin* O:n *maksettavaksi pantuja* ja häneltä ulosottoteitse perittyjä *kunnallisveroja*, se — voisi sanoa — väistämättä päätyi OK 10:26:n mukaan tekemäänsä ratkaisuun; kun KKO

taas lähti siitä, että O. oli *perustanut kanteensa* kunnan hänelle tuottamaan *vahinkoon*, oli juttu, huolimatta siitä, että kysymys oli verojen maksuunpanosta ja perimisestä johtuneesta vahingosta, yleisen tuomioistuimen tutkittava. — Oikeustapausanalyyseissä aina silmällä pidettävä tekijä, ratkaisun ikä, ei tässä aiheuta muutoksia asiaa tämän päivän näkökulmasta tarkasteltaessa: kysymys ei ollut »julkisoikeudellisesta» saata- vasta, joten HRIitaL 1 § ei olisi soveltunut tähän tapaukseen. Silti ei sovi jättää HRIitaL:n merkitystä sivuun, koska siinä ensimmäisen kerran (1954) selvästi säädetään juuri OK 10: 26:n alaan kuuluvien julkisoikeudellisten riitajuttujen forumista. Siviiliprosessin ja (rikosprosessin) rinnalle on muodostunut niiden kanssa tasa-arvoinen hallintolainkäyttö (hallinto-prosessi).

Sekä aineellis- että prosessioikeudellisesti mielenkiintoinen on ratkaisu 65 A II 251:

K:n vaatimus toisen k:n velvoittamisesta sille korvaamaan se rahamäärä, minkä hakijakunta katsoi *jääneensä saamatta* valtion varoista korvauksena suorittamastaan sotilasavustuksesta sen johdosta, että toinen k. oli *laiminlyönyt* sotilasavustusasetuksen 9 §:ssä tarkoitetun *ilmoitusvelvollisuutensa*, oli tutkittava hallintolainkäytön järjestyksessä.

Ilmeisesti tapauksessa on kysymys (vahingon)korvauksesta eikä perusteettoman edun palauttamisesta, sillä vastaajakunnan varallisuusasema ei ollut laittomasti enentynyt, vaan kunta oli laiminlyönnillään aiheuttanut kantajakunnalle taloudellista vahinkoa. Korvausvaatimus perustui kuntien laissa säädettyyn velvollisuuteen suorittaa tämän laatuista avustusta. Tämä seikka on nähtävästi ollut KHO:n enemmistön perusteena, kun se on katsonut jutun hallintolainkäytössä tutkittavaksi. Kahden vähemmistöön jääneen hallintoneuvoksen kannan mukaan näet juttu olisi kuulunut yleisen tuomioistuimen tutkittaviin ja ratkaistaviin, »koska asiassa ei ollut kysymys toisen kunnan puolesta suoritetusta julkisoikeudellisesta maksusta» vaan O:n kunnan velvoittamisesta suorittamaan O:n kaupungille *vahingonkorvausta* po. virheellisen menettelyn johdosta. — Vähemmistön kanta on johdonmukainen, mikäli pidetään silmällä oikeuskäytännöstä selvästi ilmiäyvä ja oikeustieteen usein mainitsemaa peruseriaatetta; vahingonkorvauskanne perustuu yksityisoikeudelliseen oikeussuhteeseen, vahingonkorvausvelvollisuuteen, ja on niin ollen yleisten tuomioistuinten toimivaltaan kuuluva asia. Sen sijaan huomiotta on kirjallisuudessa jäänyt sellainen »julkisoikeudellinen» vahingonkorvauskanne, josta tässä tapauksessa näyttää olevan kysymys. Koska on

ilmeistä, että tämä kanneperuste vastaisuudessa tulee esiintymään useaminkin kuin aikaisemmin — tämän väitteeni perustan yksinkertaisesti juuri esilläolevan tyyppisten säädösten lukumäärän jatkuvaan kasvuun — on perusteltua, kuten KHO:n enemmistö menetteli, kehittää sitä varten oma *hallintolainkäyttöllinen kanneperusteensa*.

Tässä mielessä on antoisia ennakkopäätös 70 A II 119:

K. oli velvollinen korvaamaan toisen k:n alueella sijaitsevan kaato-paikkansa ympärillä olevien *vesien tutkimuksista aiheutuneet kustannukset* vm. k:lle, ja kysymys korvausvelvollisuudesta oli ratkaistava hallintolainkäyttöasiana. Näin oli jo LO asian ymmärtänyt ja hylännyt väitteen asian kuulumisesta yleisen tuomioistuimen toimivaltaan.

KHO:n *perustelut* ansaitsevat huomiota kahdessakin suhteessa: perustelut ovat riittävän yksityiskohtaiset, jotta tuomioistuimen käsitys niistä käy ilmi — mitä ei voi läheskään aina sanoa — ja niissä näyttää heijastuvan muuan käsityskanta, jonka vaikutusta saattaa joissakin heikommin perustelluissa päätöksissä ounastella, nimittäin asian *julkisen tehtävän luonteen* vaikutuksen asian katsomiseen hallintoasiaksi. KHO lausuu päätöksessään ensiksi (kursiv. tässä), että »terveydenhoitolautakunnan *velkomus perustui siihen erityistehtävään*, mikä lautakunnalla oli ko. kaatopaikkaan nähden» sen vuoksi, että vesiensuojeluviranomainen oli kaatopaikkaa koskevaa ilmoitusta tehtäessä edellyttänyt paikkaa hoidettavan »lautakunnan hyväksymällä tavalla». Perustelut jatkuvat: »Terveidenhoitolautakunnalla oli näin ollen katsottava olevan valta vaatia kustannusten korvaamista kunnalle, ja *kysymys* niiden *korvaamisesta* oli, kun tehtävä oli luonteeltaan julkisoikeudellinen, käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä (aivan ensimmäisiä kertoja on KHO käyttänyt tätä ytimekästä termiä, joka kielellisesti hyvin sopii rikosprosessi- ja siviiliprosessi-termien rinnalle). — Hallintoriita-asioissa on joitakin juuri esiteltyyn ratkaisuun läheisesti liittyviä tapauksia; tällöin ei (enää) ole ollut kysymys siitä, onko asia hallintoasiana käsiteltävä, vaan missä lääninhallituksen osastossa käsittelyn pitää tapahtua.

III.5. Perusteettoman edun palauttamista koskevat asiat

Nyt käsiteltävään ryhmään kuuluu yllättävän monta ennakkopäätöstä. Ryhmä on heterogeeninen, mutta käsittelyä voidaan kuitenkin helpottaa

joidenkin alajaoitteluiden avulla.²² Perusteettoman edun palautustapauksia esiintyy myös palkkausasioiden yhteydessä (ks. ryhmä III.7.).

Jutun tuomioistuinasianluonteisuus on käynyt ajankohtaiseksi ensinnäkin sellaisissa tapauksissa, jolloin henkilö on pannut *omia varojaan yleiseen tarkoitukseen*, ja vaatii kanteessaan julkisyhteisön täten saaman edun palauttamista itselleen takaisin. Kun *kanneperuste* näissä tapauksissa ei ole julkisoikeudellinen — yksityisten varojensa sijoittaminen mihin omaisuuteen tahansa on asianomaisen »yksityisautonomiaan» perustuva toimenpide — on nämä asiat olleet käsiteltävä yleisen lainkäytön järjestyksessä.

30 I 90: kysymys k:n velvollisuudesta korvata kansakoulunopettajalle korkkimattojen panemisesta hänen virka-asuntoonsa aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta;

38 II 55: tienrakennustyön työnjohtajan vaatimus saada takaisin tiettyöhön käytetyt omat varansa;

53 II 519: nimismiehen vaatimus, että hänelle, joka omista varoistaan oli suorittanut käräjäpaikalle asennetusta puhelimesta olleet vuosimaksut, korvattaisiin ne valtion varoista; päätöstä perusteltiin sillä, ettei nimismies ollut virkansa vuoksi tai muullakaan *julkisoikeudellisella perusteella* velvollinen ko. maksuun; asia siirrettiin KHOL 6 §:n perusteella hallituksen ratkaistavaksi;

54 II 574: terveyssisaren vaatimus, että k. velvoitettaisiin hänelle korvaamaan neuvolaan ostetut tapetit.

Nimismiehen tapaus on varustettava kysymysmerkillä, koska hänen virkansa hoitamisen vuoksi on oltava puhelimella tavoitettavissa myös käräjäpaikalla. Ratkaisu vaikuttaakin vanhahtavalta.

Edellä mainittuja lähellä on ratkaisu 23 II 243, jossa riita koski kansakoulun tonttialueelle istutettujen puiden ja pensaiden *omistusoikeutta*; juttu oli luonnollisestikin tuomioistuinasia.

Ratkaisussa 47 II 172 oli kysymys valituksesta asiassa, joka tapauselosteen ilmaisu käyttäkseni koski *valtiolle laittoman hyödyn korvauksena perityn rahamäärän takaisin maksamista*.

LH:lle antamassaan kirjoituksessa L. kertoi, että hän oli lähettänyt N:n ostamaan markkinoilta hevosia ja siinä tarkoituksessa antanut N:lle rahaa 150.000 vmk; N. olikin ostanut kaksi hevosta yhteensä 100.000 vmk:n hinnasta, joten hänelle oli vielä jäänyt L:n rahoja 50.000 vmk; ollessaan

²² Eräs esityksen systematisoinnin mahdollisuus olisi ollut ryhmittely kondition kahden päälain mukaan. Kun kuitenkin sillä seikalla, kenen toimesta edunpalautustilanne on syntynyt, ei asian luonteen kannalta ole merkitystä, en ole turvautunut tähän menettelyyn.

tuomassa hevosia L:lle poliisiviranomaiset olivat H:n asemalla ottaneet N:lta, jonka KO oli mm. velvoittanut valtiolle korvaamaan kohtuuttomien hintojen ottamisesta saamansa taloudellisen hyödyn, L:n rahoja ko. korvauksen suorittamiseksi; kun tuo rahamäärä sittemmin oli tilitetty lääninkonttoriin, L. *vaati*, että hänelle määrättäisiin maksettavaksi valtion varoista ko. rahasumma takaisin. LH hylkäsi L:n vaatimuksen; KHO jätti L:n *valituksen huomioon ottamatta*, koska LH:n päätöksellä ei po. kysymystä ollut ratkaistu, vaan kysymys voitiin saattaa ao. tuomioistuimen ratkaistavaksi. Yksi jäsen jätti asian LH:n päätöksen lopputuloksen varaan, koska L. ei ollut näyttänyt perustetta, jonka nojalla LH olisi ollut velvollinen hänelle maksattamaan ko. rahamäärän; yksi jäsenistä taas katsoi, ettei L:n valitus antanut aihetta enempään toimenpiteeseen KHO:n puolelta.

Tapaus osoittaa, miten asian tuomioistuinluonteisuus käytännössä saattaa ilmetä arvaamattomissa yhteyksissä. Tässä ratkaisua on pidettävä sikäli helppona, että vaatimuksen perusteena ei, kun pidetään silmällä *valittajan ja valtion* välistä oikeussuhdetta, ollut julkisoikeudellinen saatava; vaatimusta ei perustettu L:n ja valtion väliseen julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen. N:n ja valtion välinen riita olisi ollut käsiteltävä ulosmittausasiana, siis ei sekään ollut hallintoriita-asia. L:n »saatava» valtiolta perustui virheelliseen virkatoimeen ja oli siinä mielessä edellä selostettujen vastaavien vahingonkorvaustapausten kaltainen. Saiko N. perusteetonta etua, jonka L. olisi voinut häneltä vaatia takaisin, on tässä vastausta vaille jäävä yksityisoikeudellinen ongelma, mutta selvää on, että jos perusteettoman edun palauttamista koskeva tällainen kanne olisi kohdistettu N:ään, kanne olisi pitänyt käsitellä siviiliprosessissa yleisessä tuomioistuimessa.

Jäljellä oleva edunpalauttamista koskeva oikeustapausaineisto on melko hajanainen. Muuan muodollisesti yhtenäinen ryhmä saadaan *valtionavun takaisin perimisestä*. Käytännön voi selviteltävän kysymyksen osalta katsoa olleen jotakuinkin vakaan. Kun kanne perustuu julkisoikeudelliseen valtionavun myöntämisellä syntyneeseen oikeussuhteeseen valtion ja saajan välillä, on avustuksen palauttamista koskeva asia käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä.

KKO 27 II 258: vientimaksun palauttaminen;

62 II 76: leipäviljan tuotantopalkkion takaisin periminen;

62 II 270: maaseudun rakennusavustuksen takaisin periminen;

65 II 224: kananmunista maksetun lisähinnan takaisin periminen;

70 A II 174: metsähallituksen vaatimus Keskusmetsäseura Tapio r.y:lle metsänparannustöihin suoritettujen valtion varojen palauttamisesta.

Valtionavustuksen takaisin perimiseen liittyvä ja periaatteellisesti merkittävä on ratkaisu 51 I 2:

Kun konkurssituomiolla oli yhtiön konkurssipesän varoista määrätty valtion valvoma yhtiön aikanaan saama valtionapu, jota ei ollut käytetty sen antamisen ehtoissa määrättyyn tarkoitukseen, valtiolle takaisin maksettavaksi sen suuruisena kuin se *eri oikeudenkäynnissä vahvistettiin*, katsottiin saatavan suuruuden vahvistamista koskevan kanteen tutkimisen ja ratkaisemisen kuuluvan LH:n toimivaltaan.

Tämä päätös syntyi äänestyksen tuloksena, jolloin merkittävän suuri vähemmistö katsoi, ettei asia kuulunut LH:n toimivaltaan. Lääninhallitus päätöksessään nojautui nimenomaan OK 10:26:n säännöksiin, koska »puheena oleva asia valtakunnan yleistä taloutta koskevana» oli käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä. — Tapauksessa hallintolainkäyttö ja konkurssiprosessi koskettavat toisiaan, koska osa asiakokonaisuudesta käsitellään konkurssimenettelyssä, osa taas hallintolainkäytössä. On syytä viitata tämän luvun lopussa käsiteltyihin kanneperusteen vaihtumisen sisältäviin ennakkopäätöksiin, joissa siviili- ja hallintoprosessi tulevat kysymykseen samassa asiakokonaisuudessa.

Kysymyksessä on konkurssissa valvotun saamisen riitauttaminen.²³ Riitaisiksi katsottujen vaateiden osalta vaade konkurssituomiossa tuomitaan ehdollisena maksettavaksi konkurssipesän varoista sen määräisenä, miksi se *erillisessä vahvistusoikeudenkäynnissä* mahdollisesti vahvistetaan. Vahvistusoikeudenkäynti käytännössä tapahtuu useimmissa tapauksissa yleisessä tuomioistuimessa, ovathan konkurssimenettelyssä valvottavat saamiset tavallisesti perusteeltaan yksityisoikeudellisia (palkkasaatavat, liiketoiminnasta johtuneet saatavat jne). Ongelmallisia ovat *julkisoikeudelliset saatavat*, jotka juuri selostetun KHO:n ratkaisun mukaan tekevät poikkeuksen; saatavan julkisoikeudellisella luonteella tässä tarkoitan tietysti juuri kysymystä siitä, tapahtuuko saatavan vahvistaminen yleisen lainkäytön tietä vaiko hallintoprosessissa.

Nyt esillä oleva kysymys on meillä »jonkin verran kiistanalainen», niin kuin *Ellilä* kirjoittaa.²⁴ Käsittelen kysymystä oikeuskäytännön valossa, jolloin samalla tulevat ilmi eräät prejudikaattiopin peruskysy-

²³ Valvottujen saamisten riitauttamisesta ks. esim. *Ellilä*, Oikeudenkäynti s. 337—340.

²⁴ *Ellilä* mt. s. 340. — Tapaus 51 I 2 on selostettu Lm 1952 s. 83 s., joskaan selostus ei sisällä muutamaa oikeustapaus- ja kirjallisuusviittausta lukuun ottamatta muuta kuin vuosikirjassa olevan tekstin.

mykset, jotka juuri näin konkreettisessa yhteydessä käyvät eläviksi ja samalla problemaattisiksi.

Edellä olevan KHO:n ratkaisun ohella ohjetta antavina tulevat kysymykseen seuraavat kaksi KKO:n tuomiota.

KKO 33 II 208: Koska valtion virkatalojen ja niistä muodostettujen kantatilojen vuokralle antamisesta 30.3.1922 annetun lain 4 luvun säännösten mukaan virkatalojen vuokrauksesta asianosaisille aiheutuvan *korvausvelvollisuuden toteaminen* kuului hallinnollista tuomiovaltaa käyttäville viranomaisille, joiden tuli samassa yhteydessä ratkaista myös *kysymys* siitä, *oliko* tällaista korvausvelvollisuutta perustavaa *vuokrasuhdetta* ollut olemassa, ja kun asutushallituksen valvoma *saatava perustui* ao. virkatalosta voimassa olleeksi väitettyyn vuokrasuhteeseen eikä valvontaa olisi tullut tehdyn muistutuksen johdosta hylätä, KKO konkurssisäännön 12 §:n nojalla harkitsi oikeaksi ——— vahvistaa ——— valtiolle suoritettavaksi sen korvausmäärän, minkä R. virkatalon vuokraajana säädettyssä järjestyksessä ehkä velvoitetaan valtiolle maksamaan ———.

KKO 61 II 129: Kun konkurssissa tapahtuneessa valvonnassa oli kysymys julkisoikeudellisesta saatavasta (*leimavero*) ja se, koska sen määrää ei ollut vielä vahvistettu, oli valvottu enimmäismääräisenä, saatava määrättiin maksettavaksi konkurssipesän varoista sen määräisenä kuin se *hallinto-oikeudellisessa järjestyksessä* tapahtuvassa menettelyssä tuli vahvistetuksi, kuitenkin enintään valvotun suuruisena; ei siis ollut osoitettava *riitelemään* erikseen yleisessä tuomioistuimessa eikä myöskään hallintoprosessin järjestyksessä. — Alemmat tuomioistuimet olivat varanneet valtiovarainministeriölle oikeuden riidellä asiasta eri oikeudenkäynnissä yleisessä prosessissa.

Viimeksi mainittu päätös perustui *äänestykseen*, jossa kaksi jäsentä, koska jutussa oli kysymys valtion leimaverolakiin perustuvan ja saman lain 83 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ilman maksuunpanoa perittävän verosaatavan vahvistamisesta eikä tällaisen asian käsitteleminen OK 10:26:n mukaan kuulunut yleiselle tuomioistuimelle, harkitsi oikeaksi määrätä, että valtion oli pantava asia vireille määräpäivään mennessä siinä järjestyksessä kuin julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta koskevien riitojen vireillepanosta on säädetty.

Tapausaineistosta on ensinnä tehtävissä joitakin yleisluonteisia huomioita. — Käytäntö on varsin niukka, mutta mitä erityisesti KHO:n päätökseen tulee, tapaus on selvästi tarkoitettu ennakkotapaukseksi. Käytäntöä ei voi kutsua tuoreeksi, mutta tapaukset eivät ole kuitenkaan niin vanhoja, että niiltä tai joltakin niistä sillä perusteella voitaisiin

kiistää prejudikaattiarvo. Kaksi ratkaisusta perustuu varsin tasaväkiiseen äänestykseen. Tapaukset eivät ole oikeudellisesti arvosteltuina täysin samanlaisia — seikka, joka yleensä koskee melkein kaikkia ennakkotapauksia.

Tässä yhteydessä on pakko jättää prejudikaattien oikeudellista ja tosiasiallista sitovuutta koskevat ongelmat viittauksen varaan; niihin palataan viimeisessä luvussa. Lähtökohta lienee kuitenkin se — ellei ennakkopäätöksiltä haluta kiistää kaikkea arvoa, mikä taas olisi vastoin prejudikaattidispenssiin nimenomaan sisältyvää ajatusta — että ne »samanlaisessa» tapauksessa (niin harvoin kuin niitä käytännössä esiintyykin) sitovat lainkäyttäjää — pääsääntöisesti. Poikkeusta tähän sääntöön voi merkitä ennakkotapauksen ikä, siis oikeuskäsityksen muuttuminen. Ja vielä lähtökohtaisesti sanoen: lienee melko hyödytöntä lähestyä ennakkoratkaisuja kovin arvostelevasti, koska ne kuitenkin, vaikka niiden sisältämään lopputulokseen taikka sen perusteluihin ei esimerkiksi oikeustieteessä voitaisi yhtyä, ilmaisevat *lainkäyttäjän* tahdon, ja tämä taas viime kädessä ratkaisee säännösten sisällön. »Oikeusteoria» ei määrää ratkaisuja käytännön oikeuselämässä muutoin kuin välillisesti. Tällä en tahdo kiistää oikeuskäytäntöön kohdistuvan kritiikin arvoa ja kritiikin vaikutusmahdollisuuksia (jotka voivat olla sidoksissa myös arvostelijan henkilöön); haluan vain korostaa lainkäyttäjän ensisijaista asemaa positiivisten normien soveltamisessa ja lainkäyttäjän käyttäytymisen selittämisen hyödyllisyyttä käytännön lainopin näkökulmasta katsottuna.

Oikeuskirjallisuudessa *Ellilä* on kosketellut tämän tutkimuksen kannalta huomiota herättävällä tavalla nyt puheena olevaa asiaa parissakin yhteydessä, ja vaikka hän ilmeisesti pitää KHO:n ratkaisusta ilmenevää kantaa kiistanalaisena, rohkenen katsoa hänen kallistuneen sen kannalle.²⁵ — Konkurssissa riitautetun saatavan vahvistamista koskevia oikeudenkäyntejä on meillä perusteellisimmin selvitelty *Tirkkonen*, jonka esityksessä (vuodelta 1954) on kajottu myös nyt puheena olevaan kysymykseen. Johdattelevasti *Tirkkonen* katsoo KS 96 §:n määräyksien

²⁵ Hallintokanteiden lajeja koskevassa esityksessään *Ellilä* varsin selvästi ilmaisee kantansa kirjoittaessaan lainsäädännön esitöistä käyvän nimenomaan selville, että hallintoriita-asiana käsiteltäväksi ajateltiin kysymys konkurssissa riitautetun julkisoikeudellista laatua olevan valtion saatavan vahvistamisesta; Juhlajulkaisu Kaira—Castrén s. 62. Kosketellessaan myöhemmin samaa kysymystä hänen kantansa edelleenkin on myönteinen, joskaan ei niin selvästi ilmaistu kuin em. kirjoituksessa; ks. Oikeudenkäynti s. 340.

kyllä lähtevän siitä, että se erillinen oikeudenkäynti, jossa kysymys riitautetun saatavan olemassaolosta tulee selvitettäväksi, tapahtuu yleisessä tuomioistuimessa ²⁶ — toisin tuskin voisikaan asia olla, kun muistetaan konkurssisäännön korkea ikä! Kysymys on kuitenkin Tirkkosenkin mukaan keskustelun arvoinen; Tirkkosen toteamukseen, ettei kysymyksen ratkaiseminen ole helppoa, tämän tutkimuksen tekijä yhtyy empi-mättä. Vaikeudet Tirkkosen mukaan johtuvat siitä, ettei kirjoitettu laki anna vastausta kysymykseen; hänen käsityksensä tukee tässä työssä omaksuttua oikeuskäytännön ratkaisevaa merkitystä korostavaa kantaa. Tirkkosen tuomioistuintietä puoltavat argumentit ovat mielenkiintoiset: hän nojautuu adheesioperiaatteeseen, jota on edellä kosketeltu ja jota saatetaan pitää prosessiekonomisena luonteeltaan, ja toisaalta hän viittaa siihen, että tuomioistuintie, »jossa ratkaisut annetaan *oikeusharkintaa* (kursiv. tässä) noudattaen, tarjoaa melkoiset takeet siitä, että asiassa päästään aineellisesti oikeaan tulokseen». ²⁷ Sen sijaan, Tirkkonen jatkaa, »sellainen hallintoviranomainen, joka ei ole tuomioistuimeksi organisoitu ja joka lisäksi on tottunut soveltamaan hallinnon alalla vallalla olevaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa, ei tunnu olevan erityisen sopiva elin selvittämään puheenaolevanlaisia riitakysymyksiä».

Asian ydin lienee siinä, että Tirkkonen on esittänyt kantansa vuonna 1954, siis ennen läänioikeusjärjestelmän perustamista. Hänen kannan-ottonsa ja — niin kuin tämän kirjoittaja arvelee — myös KKO:n eräissä tapauksissa, on perustunut siihen sangen varteen otettavaan seikkaan, ettei hallintolainkäytön alalla ollut aikaisemmin riittäviä oikeusturvan-takeita. Tämä argumentti on menettänyt merkitystään ja tulee menet-tämään sikäli kuin hallintolainkäyttöä niin organisatorisesti kuin menet-telyllisestikin kehitetään — tendessi, joka tällä hetkellä on selvästi havaittavissa ei vain meillä vaan myös Ruotsissa.

Edellä johdannoksi esitetty KHO:n ratkaisu näyttää olleen Tirkko-sellekin vaikeasti selvitettävä — mikäli ei haluta väittää sitä suoraan virheelliseksi. Tirkkonen epäilee kannanoton (oikeuspoliittista) oikeaan-osuneisuutta juuri oikeusturva-tekijän valossa; hän katsoo, että läänin-oikeuksien perustaminen voisi muuttaa tilanteen toiseksi. Kun Tirkkosen sinänsä hyvin perusteltu kannanotto asetetaan tämän päivän taustaa vasten, ei enää liene epäilystä siitä, etteikö tämän laatuksen asian käsitte-

²⁶ Tirkkonen, Lm 1954 s. 314—316.

²⁷ Tirkkonen mk. s. 315.

lemistä voitaisi uskoa hallintolainkäytön elimille. Oikeuspoliittinen tekijä argumentoinnissa on siis eliminoitu.

Jos kutakin edellä esitettyä ennakkopäätöstä — joista tuorein on vuodelta 1961 ja jossa oli omat erityispiirteensä — verrataan keskenään, havaitaan, että juuri nyt huomion kohteena olevan ongelman kannalta merkittävin on KHO:n ratkaisu. Siinä on otettu, tosin tasaväkisen äänestyksen tuloksena, kanta tässä esillä olevaan kysymykseen, ja tämän kannanoton mukaan ei epäilystä pitäisi vallita asian kuulumisesta hallintolainkäytön piiriin. Paitsi pelkästään tämän ennakkopäätöksen perusteella kannanottoa voi hyvin perustella edellä kosketelluilla oikeuspoliittisilla perusteilla; sama näkökulma on asiaan vaikuttava tämän luvun lopussa mainituissa kanneperusteiden vaihtumista käsittelevissä tapauksissa. Hallintolainkäytön tie tarjoaa tänä päivänä riittävät oikeusturvan takeet; tähän tekijään ei enää voida täysivoimaisesti vedota.

Vanhin ratkaisusta on sikäli omaleimainen, että siinä perustellusti saatettiin vedota voimassa olevan oikeuden järjestelyyn; peruskysymysten ratkaiseminen oli voimassa olevan lain mukaan pidätetty hallintoviranomaisille. Tuorein tapaus taas on helposti »argumentoitavissa pois» sillä perusteella — mihin *Ellilä* on kiinnittänyt huomiota²⁸ — että kysymys oli leimaverosta ja näin ollen erityislaatuudesta tapauksesta. Jos ikään kuin lasketaan tässä tapauksessa yhteen enemmistön ja vähemmistön kanta, on lopputuloksena tässä oikeusohjeeksi katsottu sääntö: asia on hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaistava. Kun vielä otetaan huomioon verotuspäätöksen omaleimaisuus — verotuspäätökset edellyttävät asiantuntemusta, jota ei yleisellä tuomioistuimella mitenkään saata olla, mikä vielä tulee esiin tämän luvun viimeisessä kappaleessa esille otetuissa ennakkoratkaisuissa — en epäröi päätyä KHO:n ratkaisun osoittamaan lopputulokseen.

Itse asian luonnetta koskeva KHO:n ratkaisu on johdonmukainen KHO:n omaksuman valtionavustusten palauttamista koskevan kannan kanssa: edun *palauttamisesta* on käytävä oikeutta hallintolainkäytön tietä, jos *palautuskanteen kohteena* on valtionavun saanut (fyysinen tai juridinen) oikeussubjekti. Kysymyksessä olevassa tapauksessa ratkaisuissa enemmistöksi leimattavan kannan vastapainoksi voidaan esittää käsitys, että saatavan vahvistaminen kuuluu erottamattomana osana konkurssiprosessiin (siis Tirkkosen mainitsema adheesioperiaate), joka tapah-

²⁸ *Ellilä*, Oikeudenkäynti s. 340 (»leimaveron erikoiseen laatuun nähden»).

tuu yleisessä tuomioistuimessa: riittäiseksi tehdyn valvotun saamisen toteennäyttäminen ja vahvistaminen kuuluu konkurssiasiana yleisessä prosessissa ratkaistaviin. — Ehkä jonkin verran pelkistäen voitaisiin sanoa prosessiekonomisten perusteiden olevan vastakkain viranomaisen asiallista kompetenssia koskevien periaatteiden kanssa. Esittämilläni syillä mielestäni vaaka kallistuu hallintolainkäytön eduksi, jos tätä ilmaisuja sallitaan käyttää.

Suoranaisten valtionavustusten yhteydessä sopinee esittää kaksi *rahoitusvastuuta* ja sen toteuttamisen tietä koskevaa KHO:n päätöstä, vaikka tapaukset kuuluisivatkin V luvussa käsiteltäviin, koska niissä on myös *hallintoriita-asian* käsitteestä kysymys. Tapaukset näet mielestäni kuvaavat juuri tässä yhteydessä esitettyinä, miten hallintolainkäytön ala on laajentunut, erityisesti juuri hallintoriita-asian käsitteen omaksumisen ja lääninoikeuksien perustamisen myötä.

1961 II 594: Asutushallituksen päätöksellä, jolla osuuskassan myöntämisestä, siirtoväen ja rintamasotilaiden asuttamisen rahoittamisesta annetussa laissa tarkoitettu *asuttamislainasta* oli tilan hallintasopimuksesta luopuneelta asukkaalta perimättä jäänyt osa jätetty *osuuskassan vastuulle*, ei ollut sitovasti ratkaistu eikä voitukaan ratkaista tuota vastuuta koskevaa kysymystä, vaan se voitiin AsutusH:n päätöksen esteenä olematta saattaa *hallintoriita-asiana* laillisessa järjestyksessä tutkittavaksi ja ratkaistavaksi; KHO, ottaen huomioon HValL 3.1 §:n, poisti valitusosoituksen eikä tutkinut AsutusH:n päätöksestä tehtyä valitusta. Näin myös tapauksessa 62 II 136.

Ratkaisun perusta on edellä esitettyä oikeuskäytännön taustaa varten asetettuna melko selvä, julkisoikeudellinen saaminen. Tapaukset ansaitsevat huomiota kuitenkin juuri sen vuoksi, että päätöksissä on käytetty »hallintoriita-asia» -termiä, ja ne sijoittuvat selvästi lääninoikeuksien perustamisen (1955) jälkeiseen aikaan. — Saamissuhteen luonteeseen ei vaikuta se, kenen välityksellä, siis millaisin teknillisin keinoin, lainan myöntäminen on tapahtunut; laina on joka tapauksessa myönnetty »kruunun» varoista, ja sitä koskevat riidat OK 10: 26:n ja HRIitaL:n perusteella on ratkaistava hallintolainkäytön tietä.

Jossain määrin yhtenäisen joukon muodostavat *hoitokorvausta* ja *elatus* koskevat jutut, joissa eräissä hyvin tulee esiin »elatuksen» kaksinainen perusta: julkis- ja yksityisoikeudellinen. Paitsi tämän seikan vaikutusta jotkut tapaukset vahvistavat sääntöä, jonka mukaan julkisoikeudellistakin perua olevista palautettavista eduista on, milloin vas-

taajana on toinen subjekti kuin edun saaja, käytävä oikeutta yleisessä tuomioistuimessa. Lisäksi tapausaineisto on ajallisesti laajalta alalta, ts. molemmat juuri mainitut asian luonteeseen vaikuttavat tekijät ovat vakaan oikeuskäytännön tulosta.

Kanneperusteen yksityisoikeudellisen luonteen vaikutusta kuvastavat kaksi seuraavaa ratkaisua, joissa oikeutta oli käytävä yleisessä tuomioistuimessa.

63 A II 175: Yksityisoikeudellisen elatusvelvollisuuden täyttämiseksi tapahtuneen suorituksen palauttamista koskeva riita (valittaja oli RO:n päätöksessä velvoitettu makaajana osallistumaan ko. lasten elatukseen).

66 A II 162: Hakemus lainvoiman saaneen avioeropäätöksen perusteella suoritettujen elatusapumaksujen palauttamisesta.

Jotakuinkin yhtenäisen ryhmän muodostavat *sosiaalihuollon* (ja köyhäinhoidon) piiriin kuuluvat ennakkopäätökset. Kun kaikki tapaukset eivät ole erityisen mielenkiintoisia, esitän ne varsin ylimalkaisesti selostettuina.

Hallintolainkäytön järjestyksessä on ollut käsiteltävä:

22 I 8: Vaatimus *erehdyksestä* suoritetun köyhäinhoitokorvauksen takaisin saamisesta; samoin ratkaisuihin 22 II 1429, 32 I 50, 35 I 25 sekä 58 II 318.

52 II 764: LH:n toimivaltaan kuului isän hakemus saada k:ltä takaisin, mitä hän oli suorittanut k:lle tyttärensä *piirimielisairaalassa* saamasta hoidosta *liikaa*; LH ei ollut ottanut asiaa tutkittavakseen, ilmeisesti kanne perusteettoman edun palauttamiseksi on ollut hallintolainkäyttäjälle outo.

KKO 33 I 50: A. k:n vaatimus, että B. k., jonka köyhäinhoitol. *väärällä ilmoituksella* oli johtanut A:n köyhäinhoitol:n antamaan henkilölle, jolla kotipaikkaoikeus oli B:n k:ssa, köyhäinhoitoa pitemmän ajan kuin miltä hoidosta voidaan saada korvausta, *velvoitettaisiin* A. k:lle *korvaamaan* siten korvaamatta jäänyt hoito.

Viimeksi mainittu tapaus oli täysistuntoratkaisu ja vähemmistö (presidentti ja neljä oikeusneuvosta) olisi ollut valmis tutkimaan kanteen, mitä voinee pitää osoituksena käsityskannan muuttumisesta hallintolainkäytön alan laajentamisen suuntaan; äänestyslausunnossaan kaksi oikeusneuvosta nimenomaan lausui kysymyksessä olevan »julkisoikeudellisen» oikeussuhteen, joka »kahden kunnan välille syntyy köyhäinhoitohallintoon kuuluvien tehtävien toimittamisesta». Näin selkeätä perustelua ei useinkaan tapaa.

Tuomioistuinasioita oli käsiteltävä:

50 II 404: Huoltol:n vaatimus, että S., joka oli *nostanut* täyden köyhäinhoidon varassa olevalle sukulaiselleen tulevaa *eläkettä*, velvoitettaisiin huoltol:lle suorittamaan haltuunsa jääneet eläke-erät.

Tämä tapaus ratkeaa helposti: *suoritusvelvollisuus* lautakunnan ja asianomaisen sukulaisen välillä ei perustunut köyhäinhoitolakiin, vaan kysymyksessä oli tyypillinen perusteettoman edun palauttamista koskeva siviilikanne.

KKO 30 I 33: Kun A. k., joka viranomaisen antaman virheellisen todistuksen *erehdyttämänä* oli henkilölle, jolla oli kotipaikkaoikeus B. k:ssa, antanut köyhäinhoitoa pitemmän ajan kuin miltä köyhäinhoidosta voitiin saada korvausta lain mukaan, haki B. k:ltä maksua siten korvaamatta jääneestä köyhäinhoidosta, asia katsottiin tuomioistuinasiksi.

Tapaus on hyvin samankaltainen kuin edellä selostettu KKO:n ratkaisu 33 I 50, jossa vastoin vähemmistön kantaa asiaa pidettiinkin hallintoasiana. Onko tapausten välillä ristiriitaa?

Ensi näkemältä ratkaisu vaikuttaa oudolta, mutta lähempi perehtyminen tapaukseen osoittaa sen olevan vallitsevan käytännön kannalta johdonmukainen. A. kunta oli nimittäin maaherralta hakenut korvausta ja tähän hakemukseen oli suostuttu, mutta lääninhallitus oli *hylännyt* hakemuksen *vanhentuneena*, mikäli se tarkoitti tiettyä kanteessa sittemmin mainittua aikaa. Hovioikeus velvoitti B. kunnan maksamaan korvausta vaaditun määrän, joskin yksi jäsenistä kumosi KO:n kanteen hylkäävän päätöksen, koska köyhäinhoitolain (1922) 46 §:n mukaan lautakunnan, joka tahtoi saada toiselta lautakunnalta korvausta köyhäinhoidosta, tuli tehdä siitä hakemus asianomaisen läänin maaherralle. KKO puolestaan perusteli ratkaisunsa sillä, että lautakunta köyhäinhoitolain 47 §:n nojalla oli jäänyt vaille kysymyksessä olevaa korvausta. Koska kunta näin ollen oli joutunut erehdyksestä kustantamaan hoitoa *ajalta, jolta korvausta ei ollut voitu hallintolainkäytön tietä myöntää*, ja kun näin oli B. kunnalle koitunut A. kunnan kustannuksella vastaavaa hyötyä, B. kunta oli velvollinen suorittamaan takaisin mainitut kustannukset. Tapaus on aineistossa sikäli ainutlaatuinen, että päätöstä on perusteltu hallintolainkäytöllisen oikeusturvatiien puuttumisella (kaksi jäsentä harkitsi oikeaksi jättää jutun KO:n päätöksen lopputuloksen varaan, koska ei ollut näytetty B. kunnan olleen syypään siihen, että A. kunta oli menettänyt oikeutensa). — KKO:n ratkaisuun näyttää siis sisältyvän kyllä hallinto-

lainkäyttöjärjestyksen tunnustaminen oikeusturvatieksi muutoin tällaisissa tapauksissa.

Oikeustapausaineistoon kuuluu vielä joitakin muilla oikeudenaloilla kuin sosiaalihuollossa ratkaistuja perusteettoman edun palauttamistapauksia. Näissä kaikissa on ollut noudatettava hallintokäytön järjestystä. Tapaukset eivät vaikuta erityisen merkittäviltä.

22 II 1381: Vaatimus *kaupunkimaksun* takaisin suorittamisesta.

KKO I 34 20: Vaatimus, että valtion eläkkeen saajalle, sen jälkeen kun hänet oli nimitetty valtion pysyvän toimen haltijaksi, *erehdyksessä* suoritettu *eläkemaksu* oli maksettava valtiolle.

45 II 561: Huoltol:n hakemus saada *kuntainliiton* parantolalta takaisin sille suorittamiaan *kannatusmaksuja*.

KKO 48 II 222: Kun moottoriajoneuvojen palautusl:n tekemän yhteenselvitykseen johdosta sodassa tuhoutuneesta autosta oli maksettu liian suuri korvaus, valtion vaatimus autonomistajan siten saaman perusteettoman edun palauttamisesta.

Vaikka seuraava tapaus on jo vanha, se valottaa hyvin hallintoasian erottamista tuomioistuinasiaista; lisäksi tapauksella saattaa olla arvoa oikeuskäsityksen muuttumisen kuvaajana.

KKO 31 I 35: Seurakunnan *velkomus* toiselta srk:lta ja tämän kirkkoherralta *kustannuksista*, jotka aiheutuivat kirkonkirjojen valmistamisesta henkilöistä, jotka ensinnä mainitusta srk:sta aluesiirron yhteydessä oli siirretty jälkimmäiseen, kuului yleinen tuomioistuimen toimivaltaan.

Tapauksessa RO ja HO olivat jättäneet jutun julkisoikeudellisessa järjestyksessä ratkaistavana tutkimatta; KKO taas palautti jutun RO:een koska *kanne perustui* siihen, että puheena olevien kirkonkirjojen laatiminen kantajaseurakunnan kustannuksella oli *koitunut* vastaajaseurakunnalle ja sen kirkkoherralle sellaiseksi *perusteettomaksi eduksi*, joka vastaajien oli korvattava kantajalle, ja kanne niin ollen, huolimatta siitä, että sen tutkiminen saattoi edellyttää sen *ennakkokysymyksen* ratkaisua, kenen velvollisuuksiin kirjojen valmistaminen oli kuulunut, oli yksityisoikeudellinen. — KKO on ratkaisussaan kyllä hyvin erottanut toisistaan hallinto-oikeudellisen esikysymyksen edunpalauttamiskysymyksestä, mutta kun tätä tapausta verrataan edellä sosiaalihuollon alalla tehtyihin edunpalautuspäätöksiin, tuntuu siltä kuin KKO:n kantaa olisi nykyisin pidettävä vanhentuneena. Riittäisyys johtui julkisen tehtävän täyttämisen aiheuttamista kustannuksista; KKO:n ratkaisun perus-

tana ilmeisesti on ollut ratkaisun tekemisen ajankohtana vielä luunkova oppi »korvausasioiden» yksityisoikeudellisesta luonteesta.

Jos yhteenvedonomaaisesti ajatellaan edellä esitettyä oikeuskäytäntöä, siinä havaitaan noudatetun tarkoin oppia kanneperusteen vaikutuksesta asian luonteen ratkaisemisessa, ja samalla ainakin lievää taipumusta tulkita kanneperuste julkisoikeudelliseksi useammissa tapauksissa kuin mitä aikaisemmin on tapahtunut.

III.6. Sitoumukseen tai sopimukseen perustuvat asiat

Nyt esille tuleva tapausryhmä on mielenkiintoinen, joskin julkis- ja yksityisoikeuden erottamiongelman keskeisesti sisältävänä vaikea. Mielenkiintonsa ryhmä saa siitä, että kysymyksessä olevissa tapauksissa kannevaatimuksen perusteena on ollut *yksityisen ja julkisvallan välinen sopimus* tai *julkisvallalle annettu sitoumus*. Termiä »sitoumus» on usein käytetty oikeustapausselostuksissa, ja olen itseen siihen turvautunut; sitoumus tässä tarkoittaa yksipuolista velvoittautumista kaksipuolisen velvoittautumisen sisältävän sopimuksen vastakohtana. — Ryhmä on heterogeeninen, vaikka olenkin pyrkinyt sitä jollain tavoin jäsentämään alaryhmiksi.

Huolimatta *Rytkölän* ns. julkisoikeudellista sopimusta koskevasta tutkimuksesta näyttää kysymys nyt puheena olevan laatuisten sitoumusten ja sopimusten »luonteesta» — siis tässä yhteydessä niistä syntyvien riitaisuuksien ratkaisemistiestä — olevan meillä edelleen melko avoin; tärkeitä oikeuskäytäntöä on lisäksi kertynyt *Rytkölän* tutkimuksen ilmestymisen jälkeiseltä ajalta. Sitoumuksen tai sopimuksen »luonteeseen» liittyvinä muina kysymyksinä, joita ei tutkimuksessani käsitellä, voidaan mainita kysymykset kompetenssista tämän laatuisten toimien tekemiseen, siis niiden velvoittavuudesta, ja sopimusvapauden mahdollisista rajoituksista.

III.6.1. Virkasuhteeseen liittyvät sitoumukset

Vaikka aineistoon ei kuulukaan kolmea tapausta useampaa, ne ovat — varsinkin KKO:n ratkaisu — sekä periaatteellisesti että myös käytännöllisesti merkittäviä.

KKO 58 II 22: Kun henkilö *sitoutui palvelemaan* valtion toimenhaltijana määrääjän koulutuksen päätyttyä saatuaan palkallista virkavapautta opiskelua varten *tai korvaamaan* valtiolle koulutuksesta aiheutuneet kustannukset, mikäli ei täytä sitoumustaan, ei valtion kanne henkilön velvoittamisesta em. korvaukseen kuulunut yleisen tuomioistuimen ratkaistaviin.

Tapaukseen liittyvät aineelliset ongelmat — ennen muuta kysymyksessä olevan laatuisen sopimuksen velvoittavuus — sivuutetaan tässä. Silmiin pistää kysymys velvoittautumisesta *palvelemaan*, joka sopimuksen mukaan oli pituudeltaan koko koulutusajaksi ja sen jälkeen vähintään kuusi vuotta (vrt. TSL 2,2 §).²⁹ Jos oletetaan, että sopimus oli pätevä ja siis yksityistä sopijapuolta velvoittava, jää jäljelle prosessuaalinen jutun tuomioistuinasian luonnetta koskeva kysymys, jota voidaan lähestyä kahta tietä: ottaen huomioon 1) ko. sopimuksen »luonne», ts. onko se yksityis- vai julkisoikeudellinen (prosessuaalisesti nähtynä); 2) sopimuksen sisältö, joka tässä tapauksessa oli vaihtoehtoisesti kahtalainen (velvoittautuminen palvelemaan tai velvoittautuminen korvaamaan). On aiheellista selostaa jutun käsittelyvaiheita.

KO velvoitti H:n suorittamaan valtiolle korvauksen jäljellä olevan palvelussitoumusajan ja koko 6 vuoden sitoumusajan osoittamassa suhteessa; HO jätti asian KO:n päätöksen varaan. KKO:n enemmistö (kolme jäsentä) perusteli ratkaisuaan sillä, että H. oli sitoutunut em. asiakirjassa korvaamaan po. koulutuksen valtiolle aiheuttamat kustannukset, mikäli ei täyttäisi omaa sitoumustaan, ja asia näin ollen koski hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävää riitaa; vähemmistö (kaksi jäsentä) olisi jättänyt jutun HO:n päätöksen varaan, mutta enemmistön myönnettyä muutoksenhakuluvan olisi ollut valmis tutkimaan kanteen.

Enemmistön kanta lienee perustunut siihen, että sitoumus koski *virka-suhdetta*, joko palvelua tai koulutuskustannusten korvausta. Vähemmistö lienee lähtenyt siitä, että kysymyksessä oli *korvauskanne* — lähinnä perusteettoman edun palauttaminen — ja se olisi ollut näin ollen yleisessä prosessissa ratkaistava. Perusteettoman edun palautuskanne niin muodoin kuuluisi yleisen tuomioistuimen toimivaltaan riippumatta siitä, mihin tapahtumaan palautusvaatimus perustui.³⁰

²⁹ Ks. esim. *Sarkko* s. 57.

³⁰ Sääntö ei tietenkään ole näin yleinen, sillä joissakin tapauksissa — niin kuin edellä selostetuissa sotilasmajoitusasioissa — erityinen forum on määrätty suoraan laissa eikä ole tarpeen turvautua OK 10:26:n säännöksiin asian luonteen selvittämiseksi.

Jos pidetään silmällä *kanneperustetta*, lienee edellä mainitusta kahdesta tekijästä annettava etusija sitoumukselle: korvausvaatimus on siihen perustuva, seuraus sitoumuksen sisällöstä. Minkä »luonteinen» sitten on kysymyksessä oleva sitoumus?

Ensinnäkin on riidatonta, että virkasuhde, johon sitoumuskin perustui, oli julkisoikeudellinen; H. oli valtion toimihenkilö, »virkamies»; hänen palvelussuhteensa valtioon ei perustunut työsopimukseen. Palvelussitoumus kohdistui selvästi tähän virkasuhteeseen, sen jatkamiseen. Mutta entä korvausvaatimus ja toisaalta sitoumus korvata kustannukset? Mikä oli sen perusta? Sitoumus kohdistui koulutuskustannusten korvaamiseen, mutta painoa on pantava sille, millä perusteella — tai missä tarkoituksessa — valtio puolestaan sitoutui kustantamaan koulutuksen. Valtio sitoutui velvoitteeseensa valtion ja H:n välisen virkasuhteen perusteella, mitään muuta syytä eikä edes mahdollisuutta valtiolla olisi ollutkaan tehdä ko. laatuista sitoumusta. — Näin ollen puolestani yhdyn KKO:n enemmistön omaksumaan kantaan.³¹ Tapauksessa 60 II 356 KHO onkin tutkinut saman valittajan muutoksenhaun.

Edellä selostettua tapausta jossain määrin muistuttavat seuraavat ratkaisut.

46 II 444: Hakemuskirjassaan R. esitti, että hän toimiessaan T:n k:n vt. kunnanlääkärinä oli joutunut LääkH:n määräyksen mukaan järjestämään suojarokotuksen kurkkumätää vastaan k:ssa sekä että kun R:n anomuksesta huolimatta terveyssisarta ei ollut saatu toimittamaan rokotusta, R. oli sen itse toimittanut *sovittuaan* sitä ennen k:n *viranomaisten kanssa suullisesti* siitä, että k. suorittaisi hänelle rokotuksesta korvauksen; koska k. ei ollut korvausta suorittanut, R. vaati k:n velvoittamista suorittamaan korvauksen. LH katsoi rokotuksen suorittamisen päätöksessä mainittujen lainkohtien perusteella kuuluneen R:n *virKatehtäviin* ilman erityistä korvausta, minkä tähden ja kun kysymys siitä, oliko T:n k. pätevästi sitoutunut tai muulla perusteella velvollinen suorittamaan R:lle korvauksen, ei tuomioistuinasiana kuulunut LH:n ratkaistaviin, LH katsoi, ettei hakemus antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin. KHO taas, koska R:n vaatimus myös sikäli kuin siinä oli nojaututtu k:n viranomaisten antamaksi väitettyyn sitoumukseen, oli katsottava kuuluvan LH:n ratkaistaviin, katsoi ettei LH:n olisi pitänyt miltään osalta jättää hakemusta tutkittavaksi ottamatta. KHO tutki

³¹ On hyvin mahdollista, että tämäntyyppisiä kanteita on käytännössä ajettu yleisissä tuomioistuimissa. Pidän luultavana, että KKO:n kanta on moderni, ts. että aikaisemmin (ainakin vielä 1930-luvulla) asia olisi nähty »korvaus»-näkökulmasta, yleisessä tuomioistuimissa ajettavana edunpalautuskanteena.

asian kaikilta osin ja koska R. *ei ollut näyttänyt*, että k:n puolesta oli sitouduttu suorittamaan palkkiota eikä hän ollut *selvittänyt* hänellä olleen laskussa mainittuja kustannuksia, KHO jätti LH:n päätöksen lopputuloksen pysyväksi.

62 II 142: Kunnanlääkärin *kunnanhallituksen sitoumukseen* perustuva *palkkiovaatimus* oli käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä. Knv. *peruutti* sitoumuksensa, koska palkkiovaatimus oli kunnanlääkärien ohjesäännön vastainen, ja koska knh:n sitoumus *ei* näin ollen ollut kuntaa *sitova*; valtuusto ja LääkH eivät olleet knh:n päätöstä vahvistaneet. LH katsoi palkkiovaatimuksen perustuvan yksityisoikeudelliseen sopimukseen ja jätti sen tutkimatta; KHO taas perusteli päätöstään näin: » — — — R:n hakemus perustui siihen, että knh oli sitoutunut suorittamaan hänelle, joka oli k:n toinen *kunnanlääkäri* ja *jonka tehtävänä* I:n kunnanlääkärien ohjesäännön mukaan oli antaa kunnansairaalassa lääkärinapua ohjesäännöissä tarkoitetuille k:n molempien kunnanlääkärien virka-alueiden henkilöille, palkkausta R:n kunnansairaalassa sanottuun ryhmään kuuluville henkilöille suorittamista leikkauksista ja kirurgisesta hoidosta».

Tässäkin kohden on jätettävä sivuun niin kunnanhallituksen velvoitautumiskompetenssia kuin ko. sopimuksen pätevyyttä koskevat ongelmat ja keskityttävä prosessikysymykseen. Mielestäni tapaukset eivät ole aivan niin selviä kuin edellinen — joka sekään ei ollut riidaton — joskin KHO:n perustelut näyttävät lähtevän samantapaiselta pohjalta kuin omani edellisessä tapauksessa. Ajatus lienee ollut, että jälkimmäisen tapauksen kirurgiset tehtävät erottamattomasti *liittyivät muihin* kunnanlääkärin *tehtäviin*, ja kunnanlääkäri eittämättä oli virkasuhteessa kuntaan, ensin mainitussa taas puuttui tarpeellinen *näyttö*. Erona kappaleen alussa esitettyyn tapaukseen verrattuna on se, että tässä oli julkisvalta sitoutunut eikä yksityinen. Tilanne oli harvinainen, kun kunnanlääkäri sai kunnan sitoumuksen perusteella eri palkkion suorittamistaan tietyistä lääkärinaputoimenpiteistä. Ei voida sanoa sitoumukseen liittyvän sillä tavoin virkasuhteeseen kuin KKO:n ratkaisemassa tapauksessa, jossa sitoumus oli tavallaan molemminpuolinen. Kaukana ei ole ajatus, että sitoumus olisi yksityisoikeudellinen, joskin huomioon ottaen juuri sen, että osapuolien kesken vallitsi virkasuhde, kallistun puolestani KHO:n omaksumalle kannalle.

Molempien tapausten osalta pitää paikkansa, että ratkaisuissa on siirrytty *hallintolainkäytön itsenäisyyttä korostavaan suuntaan*, ikään kuin itsenäiseen julkisoikeudelliseen oppiin perusteettoman edun palauttamisesta ja julkisoikeudellisesta sitoumuksesta.

III.6.2. Sosiaalihuoltoon liittyvät sitoumukset

Sosiaalihuoltoon liittyviä sitoumuksia edellytetään jo laissa. Ns. *julkisoikeudellista elatusvelvollisuutta* on käsitelty erityisesti *Ikkalan* huolto-apulain kommentaarissa. Puuttumatta enemmälti asian aineelliseen puoleen ansaitsee mainita Ikkalan oikeuskäytäntöön perustuva käsitys asian luonteen määräytymisestä tämänkaltaisissa jutuissa: sen kysymyksen ratkaiseminen, onko henkilöllä julkisoikeudellista oikeutta elatuksen saamiseen vai ei, kuuluu lääninhallituksen toimivaltaan ensi asteena; Ikkala viittaa HRiitaL 1 §:ään; myös riidat pitkäaikaisen työntekijän ja työnantajan välisestä elatusvelvollisuudesta ratkaistiin lääninhallituksessa.³² Julkisoikeudelliseen elatusvelvollisuussuhteeseen voi liittyä asianomaisten tekemä *sopimus*, joka joltakin osalta täydentää oikeussuhdetta tai määrää siitä tarkemmin, joskaan sopimuksin ei voida määrätä sellaisesta, mikä laissa on säädetty ehdottomin säännöksin. Julkisoikeudellisesta elatusvelvollisuudesta on tietysti riideltävä hallintolainkäytön tietä, mutta ellei sopimus liity laissa säänneltyyn *julkisoikeudelliseen elatusvelvollisuussuhteeseen*, siihen perustuva riita on tuomioistuinasia. Kun hakija vaatii elatusta perustamatta vaatimustaan sopimukseen, mutta lähtien siitä, että positiivinen julkinen oikeus on luonut elatusvelvollisuuden, on vaatimuksen perusteena julkisoikeudelliseksi katsottu oikeussuhde ja vaatimusta on ajettava hallintoteitse, ensi asteena lääninhallituksessa (läänin oikeudessa). Niin ikään *takautumisvaade* on nostettava lääninhallituksessa, kun vaade perustuu julkisoikeudelliseen, ja tuomioistuimessa, jos se nojautuu yksityisoikeudelliseen elatusvelvollisuuteen. — Oikeuskäytäntö noudattelee yllä luonnostettua linjaa. Tapausaineisto on jonkin verran hajanainen. Tapaukset ajoittuvat ikään kuin kahteen ryhmään, vanhoihin ja tuoreisiin.

Tyypillisiä ovat seuraavat ratkaisut:

20 II 353, 22 I 70, 26 II 624, 28 I 35, 28 II 1361, 29 II 784, 29 II 3012, 30 II 3116 ja 31 II 2765.

Näiden päätösten perustelutapa, josta tässä yksi esimerkki, on valaiseva: »Koska köyhäinhoidolautakunta oli *perustanut* korvausvaatimuksensa yksinomaan edellä mainittuun sopimuskirjaan ——. Kanneperuste on tässäkin ollut ratkaiseva, ja kanneperuste on katsottu yksityisoikeudelliseksi sen vuoksi, että korvausvaatimus on perustettu yksinomaan

³² Ikkala s. 115 s. ja 118.

asianomaiseen sopimukseen vetoamatta mihinkään julkisoikeudelliseen, siis lakiin perustuvaan huolto-oikeudelliseen elatusvelvollisuuteen.

Vanhemmassa käytännössä on esiintynyt vielä koko joukko muitakin tapauksia, joissa edellä esitettyä oikeusohjetta on noudatettu. Kun tapaukset ovat varsin samankaltaisia keskenään, rajoitun mainitsemaan vain niiden vuosikirjatunnukset: 23 II 1670, 35 II 1810, 36 II 700, 44 I 5 ja 44 II 50.

Edellä esitetyn käytännön perusteella voidaan sanoa, että milloin *vaatimus* (kanne) on *perustettu yksinomaan* kysymyksessä kulloinkin olleeseen *sitoumukseen*, ei juttua voida käsitellä hallintolainkäytön tietä; jos ei sosiaalioikeudellista (köyhäinhoidollista) *elatusvelvollisuutta* ole lain säännöksen perusteella olemassa, on asia jätettävä tuomioistuin-asiana tutkittavaksi ottamatta.

Koska seuraava tapaus on aineistossa harvinaista tyyppiä ja se samalla valaisee yllä esitettyä sääntöä, esitän sen tarkemmin.

32 II 1422: Vaatimus köyhäinhoitolakiin perustuvan elatusvelvollisuuden täyttämisestä oli käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä siitä riippumatta, että elatusvelvollinen *köyhäinhoitolautakunta* oli antanut kirjallisen sitoumuksen korvauksen maksamisesta.

Erona aikaisemmin mainittuihin tapauksiin on se, että *kanne kohdistui* toisen kunnan köyhäinhoitolautakuntaan, joka oli sitoumuksen antanut. Lääkintöhallitus katsoi asian vakiintuneen käytännön mukaisesti tuomioistuinasiaksi. KHO:n kantaa voidaan perustella useallakin näkökohdalla; ensinnäkin kysymyksessä oli kahden julkisyhteisön välinen oikeussuhde (subjektiteoria), kysymyksessä oli julkisen tehtävän täyttäminen (intressiteoria), ja — ennen muuta — vastaaja-lautakunnan velvoittautumiskompetenssi perustui sosiaalilainsäädäntöön, oli siis julkisoikeudellinen.

Oikeustapausaineistossa on sitä ajallisesti katsottaessa eräänlainen aukko, sillä muut ratkaisut sijoittuvat 1960-luvulle. Osittain tämä tuoreempi aineisto on mielenkiintoa vailla, koska se sisältää vain edellä esitetyn säännön riidattomia sovellutuksia.

60 II 754: Tuomioistuinasiana pidettiin eläkesopimukseen perustuvaa korvausvaatimusta mielisairaanhoidosta.

64 A II 352: Kunnalliskotihoitoa koskeva sopimus katsottiin julkisoikeudelliseksi; LO oli pitänyt sopimusta luonteeltaan yksityisoikeudellisena, minkä lisäksi, koska ao. hoidokilla oli omia varoja, annettua hoitoa

ei LO:n mukaan voitu pitää HaL 1 §:n tarkoittamana huoltoapuna; KHO oli toisella kannalla myös hoidon luonteen suhteen.

Näiden tapausten ohella uudempi oikeuskäytäntö sisältää useita periaatteellisesti merkitseviä kannanottoja, joista mielestäni jälleen on havaittavissa kehitystä hallintolainkäytön alan laajentamisen suuntaan. »Tulkintahierarkkia» oikeuttaa sekin tämän johtopäätöksen tekemiseen, koska monesti lääninhallitus on tulkinnut sitoumuksen tai sopimuksen luonteeltaan yksityisoikeudelliseksi, KHO taas hallintolainkäyttöasian käsiteltäväksi.

Aluksi on mainittava kaksi sekä aikaisempaan käytäntöön verrattuna että yhdessä toistensa kanssa esitettyinä mielenkiintoista ennakkopäätöstä.

61 II 631: Korvausvaatimus, joka perustui *kunnalliskotihoidosta* tehtyyn *hoitosopimukseen*, oli käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä.

64 A II 321: HaL 22 §:n mukaisen *sopimuksen* perusteella *kunnalliskodissa* olevan henkilön ja sosiaalil:n välinen hoitokorvausta koskeva riita oli hallintolainkäyttöasiana ratkaistava.

Itse pääsääntöön nähden molemmat tapaukset ovat yhtäpitävät: asia on hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävä. Katsoisin myös, että tapaukset ovat olleet suuntaa-antavia ja merkinneet aikaisemman käsityksen muuttumista. Edellisessä tapauksessa sopimus oli syntynyt siten, että valittaja oli kolmen sisaruksensa kanssa velvoittautunut asianomaisen kunnan sosiaalilautakunnalle korvaamaan ne kustannukset, mitkä hänen isälleen huoltoapuna annettavasta hoidosta aiheutuisivat; lääninoikeus oli katsonut, että koska valittaja ei ollut vähintään 15 vuoden aikaa kasvanut isänsä hoidon ja huolenpidon alaisena eikä niin ollen ollut elatusvelvollinen, ei sitoumuksesta voitu riidellä hallintolainkäytön järjestyksessä. Tämä kanta oli vanhemman oikeuskäytännön mukainen, sillä sitoumuksen leimaaminen lakiin perustumattomaksi eli vapaaehtoiseksi merkitsi sen katsomista yksityisoikeudelliseksi luonteeltaan. Jälkimmäisessä tapauksessa lääninoikeus niin ikään piti sopimusta yksityisoikeudellisena, ja KHO:n plenumpäätös syntyi äänestyksen tuloksena, jolloin kolme jäsentä asettui lääninoikeuden kannalle. Kun tapauksia verrataan varhaisempaan praksikseen, ne mielestäni osoittavat käsityskannan muutosta, jota voidaan hyvin perustella eräänlaisella »adheesio-periaatteella» hallintolainkäytön suuntaan: sitoumukset liittyvät erottamattomasti sosiaalihuoltoon, jonka hoitaminen kuuluu asianomaisille hallintoviranomaisille ja joissa muutoksenhaku kulkee hallintolainkäytön

linjaa. Olisi oikeuspoliittisesti muodotonta, jos yleinen tuomioistuin käyttäisi päätösvaltaa huoltoasioissa.

Eräät muutkin juuri selostettuja tapauksia lähellä olevat KHO:n ratkaisut tukevat kuvaa oikeuskäsityksen muuttumisesta kysymyksessä olevassa asiassa.

63 II 245: LO:n toimivaltaan ei kuulunut tutkia yhdistyksen hake-
musta, jonka yhdistys oli perustanut yhdistyksen ja ao. sosiaalil:n kesken
tehtyyn maksusitoumukseen, koska po. sopimus ei ollut sellainen, jota
tarkoitettiin HaL 62.2 §:ssä (yksi jäsen olisi pysyttänyt LO:n päätöksen,
jolla k. velvoitettiin maksamaan yhdistykselle vaadittu määrä).

Mainittu lainkohta on HaL:n voimaantulosäännös; kun 62.1 §:llä
kumotaan aikaisempi köyhäinhuitolaki, niin 62.2 §:ssä säädetään, että
kunta on kuitenkin velvollinen antamansa maksusitoumuksen perusteella
korvaamaan käyhäinhuitolain mukaisesti HaL:n voimaan tullessa toisen
kunnan alueella huoltoa saavan henkilön huollon kustannukset niin
kauan kuin tämä huolto toisen kunnan alueella keskeytymättä jatkuu.³³
Selvää lienee, että lainkohdan tarkoittama sitoumus on luonteeltaan
julkisoikeudellinen, siis siitä johtuvat riitaisuudet on käsiteltävä hallinto-
lainkäyttöasiana. Sen sijaan mielestäni vuosikirjaselostuksesta ei riit-
tävän selvästi käy ilmi, millä perusteella KHO on päätenyt siihen loppu-
tulokseen, ettei kysymyksessä oleva sopimus ollut HaL 62.2 §:n tarkoit-
tama. On huomattava, että yksi jäsen olisi pysyttänyt lääninoikeuden
pätöksen, joten, jos tapaus halutaan »selittää pois» vallitsevan oikeus-
ohjeen johdonmukaisen noudattamisen tieltä oikeuskäytännössä, sitä on
pidettävä pääpainoisesti näyttökysymyksenä; juuri tuo kysymyksessä oleva
sitoumus oli sen laatuinen jonkin siihen liittyvän seikan perusteella,
ettei sitä voitu katsoa HaL:n tarkoittamaksi sitoumukseksi.³⁴

Sitoumuksien ja sopimusten luonnetta arvioitaessa johtoa on ilmeisesti
saatavissa — mihin jo Ikkalakin on viitannut — siitä, onko kysymyksessä
lakimääräinen vai vapaaehtoinen toimi. Jos sitoumus on lakimääräinen,
siitä johtuvat riita-asiat kuuluvat hallintolainkäytössä käsiteltäviin asioi-

³³ Ikkala, joka pitää säännöstä »jonkin verran hämäränä», ei kosketele
sitoumuksen luonnetta eikä ko. ennakkopätöstä hänen kirjansa ilmestymisaikaan
(1957) vielä ollut; ks. Ikkala s. 478.

³⁴ Tapaus esiintyy vuosikirjan hakemistossa hallintolainkäytön eikä LH:n
toimivallan kohdalla. Tarasti pitää köyhäinhuitolain 27.2 §:n mukaista kahden
kunnan välistä sopimusta yhteisen kunnalliskodin perustamisesta julkisoikeu-
dellisena, DL 1939 s. 60.

hin. Tämä käy selvästi ilmi seuraavista ratkaisuksista, jotka lisäksi ovat varsin tuoreita.

64 A II 366: Korvausvelvollisuutta, joka perustui elatusvelvollisten antamaan *sitoumukseen*, ei ollut tutkittava hallintolainkäytön järjestyksessä, mutta koska hoidokin *velvollisuus* suorittaa korvaus hänelle annettusta mielisairashoidosta perustui MielisairasL 18 §:ään eikä sitoumukseen, vaatimus sairaalan käyttökustannusmaksujen takaisin saamisesta oli tutkittava hallintolainkäyttöasiana.

Tapauksessa on kaksi tässä yhteydessä kiintoisaa piirrettä: toisaalta oli olemassa sitoumus, jota ei pidetty julkisoikeudellisena, toisaalta taas ei ollut sitoumusta, vaan *maksuvelvollisuus perustui lain säännökseen*, ja asia oli tältä osin tutkittava hallintolainkäyttöasiana. Sitoumuksen luokittaminen yksityisoikeudelliseksi oli tässä tapauksessa varsin helppoa sen vuoksi, että sitoumus liittyi tilan myyntiin, joka oli tapahtunut elinkautista eläkettä vastaan.

65 A II 294: Sosiaalil:n huostaan otetun lapsen hoidosta LastensuojeluL 20.2 §:n säännösten mukaan hoitajan kanssa tehtyyn *sopimukseen* perustuva vaatimus hoitomaksun suorittamisesta oli hallintolainkäyttöasia. LO oli jättänyt jutun tuomioistuinasiaksi tutkittavakseen ottamatta.

Tässäkin tapauksessa oli kysymys lakimääräisestä sopimuksesta, ja asia oli sen vuoksi hallintoasiana ratkaistava.

III.6.3. *Julkisyhteisöjen väliset sitoumukset ja sopimukset*

Huolimatta siitä, että julkisyhteisöjen välisiä riitoja käsitellään vielä erikseen, on tässä otettu esille kolme ennakkopäätöstä, joissa sopimuksen (sitoumuksen) »luonne» on juuri ollut huomion kohteena.

43 I 15: Kun *valtion* ja eräiden *kuntien* kesken oli tehty sopimus siitä, että k:t saivat merkitä sairaspaiikkoja rakennettavassa valtion sairaalassa mm. ehdoin, että k:t suorittivat määrätyn osan sairaalan vuotuisista kunnossapito- ja käyttökustannuksista, niin hakemus, jossa oli vaadittu sellaisen k:n velvoittamista valtiolle suorittamaan osuutensa sanotuista kustannuksista, oli ratkaistava hallintolainkäytön järjestyksessä. Kuntien puolelta ko. päätös oli tehty P:n yleisen sairaalan sairaalapiirin kuntien edustajien 17. 2. 1934 pitämässä kokouksessa, jossa niin ikään päätettiin niiden henkilöiden valitsemisesta, jotka kuntien puolesta tulivat tekemään LääkH:n kanssa asiasta mahdollisesti aikaan saatavan sopimuksen; niin ikään päätettiin siitä, että kunnat sitoutuivat suoritta-

maan osan perustamiskustannuksista ynnä osan vuotuisista hoitokustannuksista. VN:n suostuttua kuntien hakemukseen saada merkitä sairaus-sijat ko. rakennettavasta sairaalasta juuri mainituin ehdoin olivat 9.3. 1935 LääkH valtion puolesta sekä em. valtuuskunta ja knv. ko. kuntien puolesta tehneet *sopimuksen*. Yhden kunnista kieltäytyttyä kustannus-osuuttaan suorittamasta ja valtion asiamiehen sitä vaadittua oli ko. k. antamassaan selityksessä huomauttanut hakemuksen perustuvan yksityisoikeudelliseen sopimukseen.

Lääninhallitus jätti tehdyn väitteen huomioon ottamatta, koska »hake-mus perustui sellaiseen julkisoikeudelliseen sopimukseen, josta aiheutuvat riitaisuudet oli käsiteltävä hallinto-oikeudellisessa lainkäyttäjärjestyk-sessä»; KHO:n enemmistö (kuusi jäsentä) ei katsonut olevan syytä muuttaa lääninhallituksen päätöstä tältä osin, kun taas vähemmistö (viisi jäsentä) katsoi, ettei asiaa voitu ratkaista hallintolainkäyttöasiana. Muita kuin tässä mainittuja perusteluita ei tapaussesteessä ole esitetty, joten se, millä seikoilla vastakkaisiin lopputuloksiin on päädytty, on enemmän tai vähemmän arvailujen varassa. Mikään tapaussesteessä mainituista mah-dollisista tekijöistä ei näytä yksin ratkaisevan kysymystä asian luon-teesta. Sen käsityksen puolesta, että sopimus on luonteeltaan julkis-oikeudellinen, voidaan esittää perusteita: sopimus on tehty julkisyhtei-söjen välillä; sopimus koskee julkisen tehtävän hoitamista; kuntien vel-voittautumiskompetenssi ei perustu »yksityisautonomiaan» vaan kunnal-lislainsäädäntöön ja sopimuksen pätevyys riippuu valtion vahvistuksesta. Mielestäni on vaikeata esittää mitään nimenomaista perustetta, jonka vuoksi sopimus olisi edellä luetelluista seikoista huolimatta yksityisoikeu-dellinen, ellei lähdetä siitä, mikä kenties onkin vanhemman oikeuskäy-tännön omaksuma kanta, että yksityisoikeudellinen sopimus on ensisijai-nen, että siis *presumptio* sopimuksen luonteesta on tämä. Missään tapauksessa oikeuskäytännöstä ei saa tällaiselle käsitykselle tukea 1950-luvun tai sitä tuoreemmasta praksiksestä. Päätös oli plenumratkaisu.

66 A I 4: Kysymys siitä, oliko *kauppala* antamansa sitoumuksen nojalla velvollinen korvaamaan *valtiolle* maantialueen *pakkolunastuksen* johdosta luovuttajille maksetut *korvaukset* korkoineen oli ratkaistava hallintolainkäytön järjestyksessä.

Tämäkin ratkaisu tehtiin täysistunnossa. Huolimatta siitä, että tapaus tosiasiapuoleltaan poikkeaa edellisestä melko lailla, sen sisältämä oikeus-kysymys asian luonteen osalta on varsin samankaltainen; viimeistä lukuun ottamatta samat tekijät kuin edellä on mainittu puhuvat sopi-

muksen julkisoikeudellisen luonteen puolesta. Voidaan tietysti huomauttaa, miten pakkolunastusasiat yleensä kuuluvat yleisen tuomioistuimen kompetenssiin. Nämä kaksi seikkaa tekevätkin sen, ettei tapauksen luokittelu ole kiistattoman selvä; niinpä lääninoikeus jätti asian tutkittavakseen ottamatta. KHO:n enemmistö (18 jäsentä) perusteli kantaansa melko niukasti (»koska puheena olevassa hakemuksessa oli kysymys — — — velvollisuudesta korvata — — —»). Vähemmistön kannanotto, joka jakaantui kahtia yhden jäsenen yhtyessä enemmistön lopputulokseen sillä perusteella, että hakemuksessa oli kysymys kauppalan velvollisuudesta korvata kauppalan tekemään päätökseen perustuen kysymyksessä olevat kustannukset, tuntuu perustellummalta: »koska kauppa ei vuoden 1927 TieL:n mukaan ollut velvollinen korvaamaan sellaisia tierakennuskustannuksia, joihin kauppa oli valtuustonsa päätöksellä sitoutunut ottamaan osaa, eikä sillä muutoinkaan ollut julkisoikeudellisiperusteista velvollisuutta niiden korvaamiseen». Tähän näyttää sisältyvän samanlainen argumentti kuin minkä juuri edellä olen itse maininnut kunnan *velvoittautumiskompetenssista*; jos sitä ei lakimääräisenä ole, ei voi olla kysymys julkisoikeudellisesta sitoumuksesta.

Tämä sääntö oli käytäntöä varten selkeä ja hyvin perusteltavissakin; KHO:n käytäntö ei kuitenkaan näytä antavan sille täyttä tukea, joskaan ei myöskään vaikuta olevan esteenä tällaisen oikeusohjeen esittämiselle. Jos joitakin asiaan vaikuttavia tekijöitä uskaltaa KHO:n käytännöstä pelkistää esiin, näitä olisivat *sopimuspuolet*, jotka ovat siis julkisyhteisöjä; sopimuksen *tarkoitus*, jonka on oltava julkishallinnollisen tehtävän täyttäminen; sekä se, että sopimuskompetenssi perustuu lainsäädännökseen, joka on tarkoitettu säännöstämään juuri tällaisen julkishallinnollisen tehtävän täyttämistä. Selvää lienee, ettei tämä ole esitetty minään lujasti perusteltuna tutkimustuloksena ja ettei esitetyn avulla tiettyä yksityistä tapausta kyetä varmasti luonnehtimaan hallinto- tai tuomioistuinasiaksi.

Vielä yksi tapaus on tässä yhteydessä mainittava.

KKO 63 II 38: Rautatiehallituksen ja *kauppalan* (sittemmin kaupungin) kesken tehdyn sopimuksen mukaan ensin mainittu oli sitoutunut rakentamaan ratapihan poikki kaksi alikulkusiltaa ja kpp. vastaamaan siltatöiden yhteydessä suoritettavista tietöistä siinä laajuudessa kuin kpp. katsoi tarpeen vaativan. Kun rautatiehallitus oli täyttänyt oman osansa sopimuksesta, velvoitettiin sen ajamasta kanteesta kp. suorittamaan tietöt sekä korvaamaan laiminlyönnistä aiheutunut vahinko.

Kaikki oikeusasteet olivat jutun tuomioistuinasian luonteesta yksimielisiä ja vahingonkorvauksen tuomitseminen jo sellaisenaan vallitsevan oikeuskäytännön mukaan riittää perustelemaan asian saaman ratkaisun tällä kohdin.

III.6.4. Tontinomistajan sitoumukset

Tontinomistajan — yhdessä vanhassa oikeustapauksessa esille tulee myös talonaseman omistaja — asemaan liittyy tiettyjä *velvoitteita* asian-omaista *kuntaa kohtaan*, ja monissa tapauksissa nämä velvoitteet perustuvat ainakin ensi kädessä tontinomistajan tekemään sitoumukseen. *Murén* erottaa varsinaiset ja epävarsinaiset tontinomistajan velvollisuudet; ensin mainitut ovat sellaisia, jotka kuuluvat vain tontin, ei sen sijaan muun kiinteistön, omistajalle; epävarsinaiset puolestaan myös muunlaisen kiinteistön omistajalle.³⁵ Tontinomistajan velvollisuus sisältää joko aktiivista toimintaa tai vain toisen toiminnan passiivista sallimista.³⁶ Passiivisiin velvollisuuksiin *Murén* lukee maan luovuttamissään-*nöstön*, joka tontinomistajaa kuitenkin koskee vain siirtymäsäännöksen perusteella.³⁷

Omistusoikeus siirtyy omistajalta kunnalle omistajan tahdosta riippumatta lain ja erottamistoimituksen nojalla. *Murénin* mukaan maan luovuttaminen on rakennuslaissa säännelty niin, että *kysymys omistusoikeuden siirtymisestä* ratkaistaan toisenlaisessa järjestyksessä kuin *kysymys maa-alueen menettämisestä* kiinteistön omistajalle suoritettavasta *korvauksesta*: omistusoikeus siirtyy lain ja erottamistoimituksen — jona on kaavoitusalueiden jakolaissa tarkoitettu yleisen alueen mittausta — nojalla; korvauskysymys taas käsitellään riita-asiana yleisessä tuomioistuimessa (mikäli siitä ei sovita, ks. RakL 77 §). Muista tässä yhteydessä mielenkiintoisista passiivisista velvollisuuksista on mainittava kysymys tontinomistajan velvollisuudesta rakennuslain 133 §:n perusteella sallia vieraan johdon asettaminen hänen tontilleen, joka ratkaistaan hallinnollista tietä maistraatin tai järjestysoikeuden päätöksellä (RakA 156 §), jos asianosaiset eivät keskenään sovi asiasta. Johdon asettamisesta johtuva kor-

³⁵ *Murén*, Kysymyksiä rakennusoikeuden alalta s. 83.

³⁶ *Murén* selvittelee myös tontin ja kadun käsitettä, mk. s. 84 s. Tässä ansaitsee tulla mainituksi vain se, että lain määräämän käsitteen mukaan tontin täytyy sijaita asemakaava-alueella.

³⁷ Mk. s. 85—90.

vauskysymys ratkaistaan — pääsäännön mukaan — yleisessä tuomioistuimessa (133 §).

Aktiivisten velvollisuuksien joukossa on myös jotain tässä yhteydessä merkityksellistä. Murénin mukaan tontin julkaisuoikeudellinen *rakentamisvelvollisuus* on perustunut kaupunkien rakennusjärjestysten määräyksiin ja niiden perusteena todennäköisesti olleeseen 1734 vuoden lain rakennuskaaren 29 luvun 1 §:än sekä vielä tätäkin vanhempiin säännöksiin.³⁸ Kysymykseen, olisiko vielä nykyisin laillista ottaa kaupungin rakennusjärjestykseen määräys velvollisuudesta rakentaa tontti määräajassa, Murén ei suoraan vastaa. Sen sijaan hän mainitsee, että nykyään kaupunkien luovuttamia tontteja koskeva rakentamisvelvollisuus perustuu siihen *yksityisoikeudelliseen sopimukseen*, jolla kaupunki on luovuttanut tontin (siis tavallisesti kauppakirjaan). Sopimuksesta johtuvista riitaisuuksista on oikeutta tietysti käytävä yleisessä tuomioistuimessa.

Toinenkin mielenkiintoinen tilanne kuuluu aktiivisiin velvollisuuksiin. Rakennuslaissa on kadun ja viemärin rakentamiskustannusten korvaamisen osalta omaksuttu — kuten Murén sitä nimittää — »*lakitaksajärjestelmä*», jonka mukaan korvauksia ei enää, kuten aikaisemmin oli asian laita, määrätä todellisten vaan arvioitujen keskimääräisten kustannusten perusteella. Tästä »lakitaksasta» voidaan poiketa tontinomistajan ja kunnan välisellä *sopimuksella* (ks. RakL 92 §). KHO on ratkaissussaan 62 II 87 asettunut sille kannalle, että RakL 92 §:n tarkoittama korvaussopimus on luonteeltaan julkisoikeudellinen ja niin muodoin sitä koskeva riita on tutkittava hallintoriita-asiana; tämä koskee, kuten Murén huomauttaa, myös sopimuksen pätevyyttä. Edelleen Murén mainitsee, että tontin omistaja voi korvauksen sijasta *sopia* kunnan kanssa kadun tai yleisen viemärin rakentamisesta, mutta nämä sopimukset menevät *rakennuslain ulkopuolelle*, joten niitä ei voitane pitää julkisoikeudellisina (tällaiset sopimukset ovat yleistyneet ns. aluerakentamisen yhteydessä). Käsitys sopimuksen luonteesta muistuttaa paljon sitä, jonka juuri edellä olen eräiden muuntyyppisten sitoumusten osalta esittänyt ja jonka mukaan sopimukset — vaikkapa julkisyhteisönkin kanssa solmitut — jotka eivät perustu nimenomaiseen lainsäädännökseen, ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia.

25 I 6: Hallintolainkäytön järjestyksessä ei ollut käsiteltävä riitaa *talonaseman omistajan* velvollisuudesta sitoumuksensa mukaisesti pois-

³⁸ Aktiivisista velvollisuuksista ks. em. kirjoitus s. 90—94.

taa omistamansa *rakennukset* muutetun asemakaavan mukaan katualueeseen kuuluvalla maakaistaleella.

Tapauksessa lääninhallitus oli hylännyt väitteen sopimuksen luonteesta, koska T:n kaupungille vahvistetun rakennusjärjestyksen 114 §:n mukaan maistraatin tuli sekä ratkaista rakennusjärjestyksestä aiheutuvat puheena olevaa laatua olevat riidat ja asiat että myös valvoa rakennusjärjestyksen noudattamista. KHO:ssa yksi jäsen olisi jättänyt maaherran päätöksen pysyväksi. Enemmistön kantaa voidaan puolustaa sillä, että kysymyksessä olevan laatuinen sopimus on ollut maan luovuttamista ja rakennuksen poistamista koskeva *vapaaehtoinen* sopimus. Tapaus on vanha, joskin Murénin kannanotto rakennuslain ulkopuolelle jäävien sopimusten luonteesta viittaa siihen, että nykyisinkin tällaisia sopimuksia olisi pidettävä yksityisoikeudellisina.

Edellisen kaltainen oli ratkaisu 29 II 930, jossa kysymys koski *talon-aseman osan luovuttamista* kaupungille; asia oli tietenkin katsottava tuomioistuinasiaksi. Päätöksessä 60 II 732 katsottiin, ettei kaupunginhallituksen päätöksellä ollut voitu sitovasti ratkaista, voiko yhtiö kaupungin tonttia myydessä annetun sitoumuksen perusteella vaatia *rakennuksen purkamista*. Tapaukset eivät sopimuksen luonteen määrittämisen kannalta ansaitse enempää huomiota.

Joukko ratkaisuja liittyy *vesijohdon ja viemärin käyttämisestä* johtuneisiin riitaisuuksiin. Mikäli velvoitukset ovat perustuneet *kauppa-kirjassa* tai *velkakirjassa* annettuun sitoumukseen, niistä johtuvat riitaisuudet on tietenkin käsiteltävä yleisessä tuomioistuimessa; näin tapauksissa 38 II 3485 — 3488, 42 II 444, 44 II 782 sekä 45 II 140. Riidaton tässä mielessä on myös tapaus 41 II 557 (yhtiö oli kaupungin rakennustoimistolle osoittamassaan *tilauksessa* pyytänyt viemärin alentamista ja sittemmin kaupungin viranomaisten väitetyn laiminlyönnin vuoksi vaati kaupungilta *vapautusta* kustannusten suorittamisesta).

Aineistossa on kuitenkin pari mielenkiintoista päätöstä, jotka ansainnevat enemmän esittelyä.

55 II 705: Maistraatti katsoi vahvistetun kaupungin *rakennusjärjestyksen* 18 §:n nojalla olevansa asianomainen viranomainen käsittelemään yhtiön valituksen viemärin sulkemista koskevassa asiassa ja asiallisesti ratkaisi sen; LH päätöksessään katsoi, että kysymyksessä oli *suostumuksen* asianomaisille perustama oikeus naapuritonttiin nähden; koska hakemukseen suostuminen siis sisälsi toteamuksen, että kerrotuin tavoin syntynyt *yksityisoikeudellinen rasiteoikeus* ei enää olisi voimassa, eikä sel-

laisen ratkaisun tekeminen kuulunut maistraatin toimivaltaan, LO katsoi, ettei maistraatin olisi pitänyt ottaa hakemusta asiallisesti tutkittavakseen ja kumosi maistraatin päätöksen. KHO puolestaan, koska rakennussäännön 17.2 §:ssä ja kaupungin rakennusjärjestyksen 18 §:ssä oli *tontin omistajalle säädetty velvollisuus* tietyin edellytyksin *sallia*, että yksityinen viemärijohto rakennettiin hänen tonttinsa läpi siitä, missä se tuotti vähimmin haittaa, ja kysymys siitä, oliko Y. noitten säännösten mukaan velvollinen sallimaan asunto-osakeyhtiön po. viemärijohtoon tontillaan vai oliko ensiksi mainittu yhtiö oikeutettu sen sulkemaan, koska *rakennussäännössä tontin omistajalle asetettua julkisoikeudellista velvollisuutta*, mistä aiheutunut riita oli käsiteltävä maistraatissa, kumoten LH:n päätöksen palautti asian sille uudelleen käsiteltäväksi.

Tapausselosteessa kursivoimani kohdat riittänevät osoittamaan, millä perusteella KHO luokitteli sopimuksen julkisoikeudelliseksi. Peruste pitää yhtä sen kanssa, mitä edellä tässä kappaleessa on oikeuskäytännön kannasta sanottu. Edellä selostettu oikeusohje on ollut sovellettavana myös tapauksessa 60 II 495 (oikeus viemärin rakentamiseen perustui kaupungin rakennusjärjestyksen säännökseen).

III.6.5. Kadun korjaamista ja kunnossapittoa koskevat sitoumukset

Nyt esiteltävät tapaukset ovat edellä juuri käsiteltyjen kaltaisia; erona on vain sopimuksen kohde. — *Aura* on käsitellyt kadun kunnossapitovelvollisuudesta johtuvien riitojen luonnetta. Hän kiinnittää kysymyksen ratkaisussa huomion kolmeen seikkaan: perusteena olevan oikeussuhteen luonteeseen, positiivisoikeudellisiin normeihin sekä asian riitaluonteen merkitykseen.³⁹ Kysymyksessä on julkisen rasituksen jakaminen ja siis ilmeisesti luonteeltaan julkisoikeudellinen oikeussuhde. Järjestely on voinut tapahtua 4. 5. 1896 annetun asetuksen mukaisin *sopimuksin* (kertakaikkinen maksu) tai rakennusjärjestyksien tai muiden kunnallisten sääntöjen perusteella.

Kadun kunnossapitovelvollisuusasiat muodostavat Auran mukaan vain osan laajemmasta ryhmästä »kaupunkien talous- ja järjestysasiat». Ero raastuvanoikeuden ja maistraatin toimivallan välillä on syntynyt vähitellen.⁴⁰ KKunA:ssa erotettiin kunnan jäsenten kunnallislain mukaan hoi-

³⁹ *Aura*, JFT 1930 s. 227—229.

⁴⁰ Hallintoasioiden erottaminen hovioikeuden tuomiovallasta tapahtui jo kuningatar Kristiinan kirjeellä 28. 4. 1649, jossa Svean hovioikeutta kiellettiin käsittelemästä valituksia Tukholman kaupunkineuvoston kaupungin asemakaavan

dettavat »kunnan yhteiset talous- ja järjestysasiat» (varsinaiset kunnallisasiat) ja talous- ja järjestysasiat, jotka olivat »julkisen viranomaisen käsiteltävät»; näistä KKunA 34 § erikseen mainitsi ne, jotka maistraatti käsittelee »tuomioistuimena talous- ja järjestysasioissa» sen mukaan kuin siitä »erikseen on säädetty». Kaikissa rakennusjärjestyksissä oli toimivalta uskottu maistraatille, jonka päätöksestä saatiin valittaa lääninhalitukseen (nykyisin ylimpänä asteena on KHO).

Aura pitää julkisoikeudellisena myös sitä sopimusta, johon maksuvelvollisuus perustuu, sellainen riita ei siis kuulunut yleisen tuomioistuimen ratkaistaviin.⁴¹ Ko. laatuisset riitaisuudet eivät kuuluneet yleisen tuomioistuimen toimivaltaan, koska *velvollisuus perustui rakennusjärjestyksen säännökseen* eli julkiseen oikeuteen, kysymyksessä oli siis julkisoikeudellinen suoritus. Aura kuitenkin varottaa tekemästä sellaista johtopäätöstä, että julkisoikeuteen kuuluvana pidettäisiin jokaista oikeussuhdetta, joka syntyy sen johdosta, että toinen henkilö täyttää tehtävän, joka kuuluu toiselle julkisena velvollisuutena, esimerkiksi maksaa toisen veron sitoumuksensa nojalla.⁴² Vielä Aura huomauttaa, että kaupunki saattaa tehdä myös yksityisoikeudellisen sopimuksen tontinomistajan kanssa katujen päällystämisestä, aivan samoin kuin julkisoikeudelliset subjektit yleensäkin; tällöin tontinomistajan maksuvelvollisuus ei *perustu* rakennusjärjestykseen vaan ao. sopimukseen.⁴³

toteuttamistoimenpiteistä, ks. Aura mk. s. 230 s. Kaupunkien valituksiin 3.12.1880 antamansa päätöksen 2 §:ssä hallitsija määräsi, etteivät hovioikeudet saaneet käsitellä juttuja ja asioita, jotka koskivat kaupunkien yksityisiä privilegioita, konstituutioita ja sääntöjä. Lopullinen yleinen valitusjärjestys ko. asioissa oli 20.12.1773 annetun kuninkaallisen selityksen mukaan se, että valitus tehtiin maistraatin päätöksestä, jonka tekemiseen maaherra ei ottanut osaa, maaherralle, ja maaherran päätöksestä suoraan kuninkaalle; katu- ja rakennusasiat kuuluivat näihin. Näin kysymys oli järjestetty myös 1734 vuoden laissa, rakennussääntöä ei otettu siihen; RakK 29 luku viittasi hallinnolliseen järjestelyyn, jota ei meillä kuitenkaan ruotsinvallan aikana saatu aikaan vaan vasta 18.3.1856 astetus, jossa ei ollut säännöksiä katulaitoksesta.

⁴¹ Mk. s. 235 s.

⁴² *Ylöstalo* huomauttaa siitä, että sellaista *takausta* koskevat riitaisuudet, jolla henkilö on mennyt takaukseen toisen julkisoikeudellisesta maksuvelvollisuudesta, on ratkaistava yleisessä tuomioistuimessa, jossa ei toisaalta voida tutkia asianomaisen julkisoikeudellisen suoritusvelvollisuuden laillisuutta koskevia kysymyksiä; *Ylöstalo* s. 74—76.

⁴³ Mk. s. 236—240. Auran käsitys sai osakseen yksimielisen kannatuksen ollessaan keskustelukysymyksenä, ks. JFT 1930 s. 376—378 sekä 1932 s. 493.

Ennakkopäätöksiä on melko runsaasti ja niistä pelkistettävissä oleva oikeusohje ensi näkemältä selkeä, mutta ydinongelmaksi tietysti jää edelleenkin se, mikä kussakin tapauksessa on ollut se seikka, se »tekijä», joka on vaikuttanut KHO:n käsitykseen asianomaisen sitoumuksen luonteesta. Ilmeisesti kuitenkin valtaosa ratkaisuihin selittyy sillä, ettei kysymyksessä ole ollut lakimääräinen vaan vapaaehtoinen sopimus.

Säännön, jonka mukaan kadun päällystämis- ja kunnossapitovelvollisuuden perustuessa yksityisoikeudellista laatua olevaan sopimukseen, sopimukseen perustuvat riidat kuuluvat yleisen tuomioistuimen toimivaltaan, lausuvat julki seuraavat KHO:n ratkaisut.

25 II 1786 (vuokrasopimukseen perustuva velvollisuus); 29 I 13: kun kp:n rakennusjärjestyksen mukaan katuosan päällystäminen kuului tontinomistajalle, ei kysymystä vuokratontin haltijan velvollisuudesta vuokrasopimuksen perusteella suorittaa katuosansa päällystäminen ollut käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä sekä 33 II 2245 (valittaja ei ollut tontin omistaja ja riitaisuus perustui valittajan ja kaupungin välillä tehtyyn vuokrasopimukseen).

Kokoavasti voidaan käytännön perusteella sanoa, että vuokrasopimukseen perustuvat velvoitteet ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia ja niihin perustuvat riidat kuuluvat niin muodoin yleisen tuomioistuimen toimivaltaan.

Runsammin on vastakkaiseen suuntaan käyviä ratkaisuja.

34 II 3146 ja 35 II 3657: Hallintolainkäytön järjestyksessä oli tutkittava kysymys sopimukseen perustuvasta velvollisuudesta päällystää katu.

Tapaukset valaisevat asian luonteen määräytymistä mielestäni niin hyvin, että ne iästään huolimatta on selostettava tarkemmin.⁴⁴

Maistraatti oli velvoittanut valittajat sakon uhalla laskemaan ao. katuosuuden asfaltilla; valittajat LH:ssä esittivät, että kauppakirjassa,

⁴⁴ Nämä kaksi ennakkopäätöstä ovat sikäli erikoisia, että ensinnäkin jälkimmäisessä niistä esiintyy peräti harvinainen suora viittaus aikaisempaan KHO:n päätökseen (LH: »koska KHO 21.11.1934 antamassaan päätöksessä oli katsonut, että po. maistraatin 19.11.1932 määrämä kadun ajoradan laskeminen asfaltilla oli kadun kunnossapitoa — — —»), mikä selittyy sillä, että kysymyksessä oli molemmissa tapauksissa valitus Turun kp:n maistraatin päätöksestä samankaltaisessa asiassa. Tapaukset ovat yhdessä edellä mainitun ratkaisun 33 II 2245 kanssa Ikkala hakemistossa (s. 111) joutuneet samaan ryhmään, asioihin joita ei ollut käsitelty hallintolainkäyttöasioina.

jolla Turun kp. 15. 11. 1904 oli myynyt sen tontin, jolle valittajien omistama talo oli rakennettu, kp. oli mm. sitoutunut vuotuista korvausta vastaan ottamaan toimekseen tonttiin kuuluvan katuosan kunnossapidon; koska tontti sitten oli 2. 11. 1906 päivätyllä kauppakirjalla samoin ehdoin, oikeuksin ja velvollisuuksin siirtynyt J. A. H:lle, jonka oikeudenomistajat yhdessä lesken J. E. H:n kanssa nyt esiintyivät muutoksenhakijoina, sekä J. E. H:lle, oli kadun päällystäminen asfaltilla kp:n tehtävä. LH katsoi, ettei ajoradan päällystämistä asfaltilla voitu katsoa kuuluvaksi kadun *kunnossapitämiseen* eikä riitakysymystä yksityisoikeudelliseen sopimukseen perustuvana käsitellä hallintolainkäyttöasiana; kun kuitenkin valittajat kiistämättä omistivat tontin ja päällystämistä oli pidettävä tarkoituksenmukaisena, maaherra nojautuen 30. 10. 1883 vahvistetun T:n kp:n *rakennussäännön* 61 §:än sekä 28. 1. 1932 annetun rakennussäännön 114.1 §:ään hylkäsi valituksen. KHO piti päällystämistä kadun kunnossapitona, ja koska T:n kp. em. 15. 11. 1904 tehdyssä *kauppakirjassa* oli mm. sitoutunut selostettuun velvoitukseen, jota *sitoumusta* oli pidettävä sellaisena sopimuksena, jota tarkoitettiin 4. 5. 1896 annetussa kaupunkikunnan ja tontinomistajain sopimusta katujen kunnossapidon ottamisesta k:n tehtäväksi koskevassa *asetuksessa*, oli kysymys siitä, oliko kp. kerrotun sopimuksen mukaan velvollinen teettämään kadun kunnossapitotyön, hallintolainkäytön järjestyksessä tutkittava.

Tapauksessa 35 II 3657 LH em. ennakkopäätökseen nojautuen vapautti valittajat kunnossapitovelvollisuudesta — valittajana oli tällä kertaa Turun kp. eikä J. A. H:n kuolinpesän osakkaat, kuten vuotta aikaisemmin ratkaistussa jutussa — ja KHO puolestaan tietysti päätyi samaan lopputulokseen kuin aikaisemmassa päätöksessään

Samaan tulokseen päätyneitä KHO:n ratkaisuja ovat:

19 II 1214 ja 19 II 1887, 24 II 2600, 26 II 1018, 26 II 1096, 26 II 1327, 12 II 1420, 28 II 624, 29 II 1029, 29 II 2817, 29 II 3005—3006, 30 II 1104—1130, 32 II 1514 sekä 58 II 254.

Kaikissa näissä tapauksissa KHO:n päätös on perustunut asianomaisen rakennusjärjestyksen sisältämään määräykseen. Voidaan näin ollen sanoa, ettei OK 10:26 näissä tapauksissa ole *välittömästi* vaikuttanut oikeuspaikan määräytymiseen, mutta se on ollut useissa tapauksissa ikään kuin taustavoimana, sillä merkitseehän sitoumuksen leimaaminen yksityisoikeudelliseksi sitä, että sitoumusta koskevat riitaisuudet on juuri mainitun lainkohdan mukaan ratkaistava yleisessä tuomioistuimessa (mikä tuomioistuin tulee kysymykseen, sen määräävät lähemmin oikeuspaikkaa sääntelevät normit; ensi sijassa tulee kysymykseen tietysti forum domicilii).

III.6.6. *Erinäisiä tapauksia*

Sopimuksista puhuttaessa on lopuksi mainittava aineistoon sisältyvät yksittäiset ennakkoratkaisut, joita ei voida lukea kuuluvaksi mihinkään edellä mainituista alaryhmistä.

Vesisopimus

38 II 3485: Kysymystä siitä, oliko kph. kp:n ja yhtiön välityksen vesijohtoveden antamista koskevan sopimuksen nojalla ollut oikeutettu lopettamaan veden antamisen, ei ollut ratkaistu kph:n päätöksellä siitä, että vesijohtoveden antaminen oli lopetettava eräisiin taloihin, vaan kysymys voitiin saattaa erikseen tutkittavaksi.

Käsitys sopimuksen yksityisoikeudellisesta luonteesta on hyvin perusteltavissa taas sopimuksen vapaaehtoisuudella ja sillä, ettei voimassa ollut oikeus tuntenut sellaista »lakimääräistä» sopimusta.

Viljelyssopimus

KKO 50 II 275: Kysymys siitä, oliko *pika-asutuslain* nojalla muodostetusta tilasta tehty viljelyssopimus asianmukaisesti allekirjoitettu, oli *hallintoasia*; KO ja HO olivat tutkineet kanteen.

Kysymys koski asianomaisen oikeutta yhdessä kahden muun henkilön kanssa saada kaupunkiraja puheena olevaan tilaan.

Työhönsijoitettujen työpalkkakustannusasia

57 II 293: *Sitoumus*, jonka kunta valtioneuvoston antamien *työttömyyssohjeiden* nojalla oli antanut valtiolle siitä, että kunta suoritti työhönsijoitusosuuteensa kuuluvien työntekijöiden *työpalkkakustannukset* valtion järjestäessä näille töitä, katsottiin julkisoikeudelliseksi.

LH oli kysymyksen suhteen samalla kannalla kuin KHO. Perusteluna on ilmeisesti — paitsi että osapuolet olivat julkisyhteisöjä ja sitoumus koski puhtaasti hallinnollisen tehtävän toteuttamista — ennen muuta taas se, että sitoumus perustui ko. VN:n antamiin *työttömyyssohjeisiin*; kunnan *velvoittautumiskompetenssi* lepäsi erityissäännöksen pohjalla.

Lauttasopimus

Tapaus olisi yhtä hyvin voitu käsitellä vesioikeusasioita koskevassa esityksen kohdassa, mutta kun kysymys kuitenkin on sopimuksesta, on ratkaisu sijoitettu sopimuksia koskevaan osaan.

62 II 222: Vesilaitoksen omistajan ja uittoyhdistyksen kesken tehdyn puutavaran lauttaamista tarkoittavan *sopimuksen tulkinnasta* johtuvia erimielisyyksiä, jotka sopimuksen mukaan oli ratkaistava *välimiesoikeudessa*, ei käsitelty hallintolainkäytön järjestyksessä.

Lupaus etsintäpalkkiosta

4. 8. 65 t. 3040: Kysymys siitä, oliko kunnan lupaus malminetsintäpalkkion suorittamisesta k:a sitova, ei ollut julkisoikeudellinen; knh:n päätös asiassa ei niin ollen loukannut palkkion hakijan yksityistä oikeutta.

Tämän tapainen palkkionlupaus lienee kunnan toimivaltaan kuuluva; joka tapauksessa tuokin kysymys jouduttaisiin tarpeen vaatiessa tutkimaan esikysymyksenä yleisessä tuomioistuimessa. Se seikka, että etsintäpalkkion lupaaajana on esiintynyt kunta eikä esim. yksityinen osakeyhtiö, ei saata muuttaa lupauksen yksityisoikeudellista luonnetta (voitaisiin ns. subjektiteorian mukaisesti sanoa, ettei kunta ole oikeussuhteessa mukana julkisen vallan kannattajan ominaisuudessa).

Yksityisen koulun kunnalle luovuttamista koskeva sopimus

67 A I 3: Kotiteollisuuskoulun omistavalla yhdistyksellä ei vielä sillä perusteella, että kunnan talousarvioon oli otettu *määräraha* koulun avustamiseen, ollut *oikeutta* avustuksen saamiseen; kysymystä siitä, oliko yhdistyksellä oikeus saada po. avustus *yhdistyksen ja k:n välillä* tehdyn *koulun luovuttamista* yhdistykseltä k:lle koskevan *sopimuksen* nojalla, ei voitu tutkia ja ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä.

Ensinnäkin herättää huomiota se, että KHO:n ratkaisu (vieläpä selostus) käy hallintolainkäytölle kielteiseen suuntaan. On ollut painavia syitä nähdä sopimus yksityisoikeudellisena luonteeltaan. On ilmeisesti päätelty, että kysymyksessä olevan laatuinen sopimus, huolimatta siitä, että toinen sopijapuoli on julkisyhteisö ja asia koskee hallintoa (opetustointia), on aina yksityisoikeudellinen. Tällä kannanotolla on varmaan suurikin käytännöllinen merkitys, kun ajatellaan koulujen luovuttamista kunnille peruskoulu-uudistuksen yhteydessä. Yksityisen koulun luovuttamista julkisyhteisölle koskevaa sopimusta olisi siis pidettävä yksityisoikeudellisena. Koulu on yksityisoikeudellisen subjektin (luovuttajan) yksityisomaisuutta, ja omaisuutta koskeva luovutussopimus yksityisoikeudellinen. Edellä esitetyn oikeuskäytännön valossa rohkenen kuitenkin

olettaa, että jos sopimuskompetenssi perustuu siitä erityisesti annettuun lainsäädännökseen ja sopimus niin muodoin on *lakimääräinen*, sopimuksesta johtuvat riidat on ratkaistava hallintolainkäyttöasioina.

Urakkasopimus

27 II 518: koska S:n tieurakkamaksun suorittamista koskeva vaatimus perustui hänen ja R:n kunnan välillä tehtyyn sopimukseen, joka ei ollut julkisoikeudellista laatua jätettiin valitus tutkittavaksi ottamatta.

27 II 2130: koska urakkasopimuksesta johtuneiden riitaisuuksien tutkiminen ja ratkaiseminen ei kuulunut hallintolainkäytäntöä käsiteltäviin asioihin ei KHO ottanut asiaa tutkittavakseen.

Sopimuksen yksityisoikeudellinen luonne ei tässä kaivanne enempää perustelua.

III.7. Palvelussuhteesta johtuvat riita-asiat

Esityksessä on yhteisnimikkeenä käytetty termiä »palvelussuhde», jolla tarkoitetaan henkilön julkisyhteisöön olevaa työ- tai virkasuhdetta. Tämä aineistoltaan laaja tapausryhmä koskee kysymystä virkasuhteen erottamisesta muusta palvelussuhteesta julkisyhteisöön. Monet merkit viittaavat siihen, että *työ- ja virkasuhteen erottaminen toisistaan on menettämässä oikeudellista merkitystään*; näiden palvelussuhteiden asiallinen sisältö muistuttaa yhä enemmän toistaan ja työtuomioistuinten perspektiivistä katsoen ei erottelulla ole merkitystä juuri lainkaan, koska kaikki joko työehto- tai virkaehtosopimusta koskevat jutut kuuluvat työtuomioistuimen toimivaltaan. Osa aineistosta on siis vanhentunut joskaan sitä ei sen keskeisen teoreettisen aseman vuoksi voi pitää merkityksettömänä.

Vaikka tässä tutkimuksessa ei ole lähdetty missään kohdin kysymyksiä tutkimaan kirjallisuudesta vaan oikeuskäytännöstä käsin ja huolimatta siitä että tästä periaatteesta ymmärtääkseni juuri käsillä olevan asiaryhmän kohdalla on erityisesti aihetta pitää kiinni, olisi väärin täysin sivuuttaa kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa esitetyt kylläkin vähälukuiset teoreettiset kannanotot kysymyksestä »työ- vaiko virkasuhde».

Hallinto-oikeusoppineista lähinnä *Rytkölä* on yleisin kriteerein valottanut virka- ja työsuhteen välisiä eroavuuksia.⁴⁵

⁴⁵ Virkamiesoikeus s. 4 s.

Hän mainitsee seuraavat viisi erottavaa seikkaa:

Virkasuhteessa on toisena *osapuolena* aina julkisoikeudellinen oikeussubjekti julkisen vallan kannattajan ominaisuudessaan,⁴⁶ työsopimussuhteessa ei julkisyhteisö esiinny »työntekijän yläpuolella olevana valtasubjektina», vaan (oikeudellisesti) yhdenvertaisena sopijapuolena; virkasuhde on *julkisoikeudellisesti järjestetty*, virat tai toimet on perustettu säädöksiin tai ainakin hallintotoimin, »jolloin asianomainen joutuu elimelliseen organisuhteeseen» julkisyhteisöön; virkasuhde *perustetaan* virkamiehen suostumusta edellyttävällä yksipuolisella hallintotoimella, työsopimussuhde syntyy osapuolen välisellä sopimuksella; virkamies antaa koko *työvoimansa* julkisyhteisön käytettäväksi, työntekijä puolestaan sitoutuu vain määrättyihin sopimuksen edellyttämiin työsuorituksiin; ja vihdoin virkamies on virkasuhteessaan julkisyhteisön *kurinpitovallan* alainen, työnantajalla ei sen sijaan tällaista valtaa ole työntekijäänsä kohtaan. — Rytkölä toteaa eroavuuksien viimeisinä vuosikymmeninä monessa kohdin tasoittuneen.

Työoikeudessa asiaa on käsitelty myös jonkin verran. Suurta huomiota on saanut osakseen työsuhteen tunnusmerkistö, mutta tämä selvittelytyö on pikemminkin työoikeuden »sisäistä» systematisointia kuin virka- ja työsuhteen eroja koskevaa; huomion kohteena on siis ollut työsuhteen erottaminen tyourakasta jne. *Suviranta* kirjoittaa, että työoikeudessa johdetaan työsuhteen määritelmä TSL 1.1 §:ssä olevasta työsopimuslain — joka on jo ehtinyt uudistua — soveltamisalaa koskevasta säännöksestä.⁴⁷ Määritelmään sisältyvät seuraavat seikat: *sopimuksen perusteella tapahtuva vastikkeellinen työn tekeminen toiselle hänen johdonsa ja valvontansa (direktion) alaisena*.

Ajateltaessa asian luonnetta pääpaino on pantava *sopimus-tunnukselle*, koska vallitsevan opin mukaan virkasuhdetta ei perusteta sopimuksella vaan yksipuolisella hallintotoimella⁴⁸ (sopimuspalkkaisten virkamiesten sopimuksen luonne on juuri tästä syystä nähty problemaattisena).

Suviranta käsittelee myös erityisesti työtä julkisoikeudellisella perusteella.⁴⁹ Tätä tehdessään hän aluksi mainitsee virkasuhteen käsitteellä olevan keskeisen aseman selvitettyä, milloin julkisoikeudellisissa

⁴⁶ Tämä on usein mainitun *subjektiteorian* mukainen käsitys; ks. esim. *Tarasti*, DL 1939 s. 54—57.

⁴⁷ *Suviranta* s. 234.

⁴⁸ Näin mm. mt. s. 445.

⁴⁹ Mt. s. 442 ss.

oikeussuhteessa tehdään palkkatyötä. Tällä Suvirannan rajanvedolla on merkitystä myös nyt käsiteltävän kysymyksen kannalta; toisaalta ko. rajankäynnillä ei Suvirannan oman tutkimuksen kannalta ole ollut suurta merkitystä, koska palkkatyötä on sekä virka- että työsuhte.⁵⁰ — Työsuhteen tunnusmerkistöä työoikeudellisesta näkökulmasta on kosketellut myös Pekkanen.⁵¹ Tämä ei kuitenkaan nyt käsillä olevan kysymyksen kannalta tuo esille mitään uutta Suvirannan esitykseen verrattuna.

Työoikeusoppineistamme on viimeksi Sarkko käsitellyt — tietenkin myös hän tämän työn kannalta vähemmän mielenkiintoisessa työoikeuden »sisäisessä» systematiikassa — työsuhteen määrittelyongelmaa, ja hänen lähestymistapansa ansaitsee tässä erityistä huomiota siinä ilmenevän periaatteellisen otteen vuoksi. Luullakseni Sarkon mainitsema *oikeudellisen tilanteen kokonaisarvostus* on näytellyt työ- ja virkasuhteen toisistaan erottamisessakin tiettyä osaa. On kuitenkin huomattava, ettei pelkällä asian luonnetta koskevalla kysymyksellä ole samaa merkitystä asianosaisen itsensä kannalta kuin ratkaistaessa kysymystä esimerkiksi henkilön oikeudesta saada korvausta työtapaturmasta. Lisäksi puheena olevat käsitykset juriidisen ratkaisun muotoutumisesta ovat suoraan yhteydessä syvällisiin juriidista päättelyä yleensä ja myös prejudikaattioppia koskeviin perusongelmiin.

Sarkko mainitsee aluksi, että meillä perinteisesti työntekijäasema on määriteltä *työsuhteen* käsitteen avulla.⁵² Työsopimuksen ja työsuhteen käsitteet eivät ole samansisältöiset, koska työsuhte syntyy vasta, kun työtä ryhdytään ensimmäisen kerran tekemään. Työsuhteen käsitteellä pyritään *kuvaamaan* tietyt tunnusmerkit täyttävää työnantajan ja työntekijän välistä *oikeussuhdetta* kiinnittämättä huomiota tuon oikeussuhteen aineelliseen sisällykseen. — Työsopimuksen määritelmästä TSL 1 §:ssä on lainopissamme Sarkon mukaan johdettu täsmällinen työsuhteen tunnusmerkistö; jos yksikin tunnusmerkeistä jää toteutumatta, ei kyseessä voi olla työsuhte, vaan jokin muu oikeussuhde — siis vaikkapa virkasuhde, joskin Sarkko lienee pitänyt silmällä työoikeuden sisäistä luokitte-lua. Selostettuaan edellä jo mainitut perinteiset tunnusmerkit Sarkko siirtyy tarkastelemaan työsuhteen käsitteen arvoa työntekijäaseman määrittelyssä, ja tässä on hänen esityksensä yleisesti otettuna kiintoisin

⁵⁰ On muistettava, että tiettyä käsitettä käytetään aina määrättyllä oikeudellisen kielen alueella, jolla sillä on *itsenäinen* toisista käyttöyhteyksistä poikkeava merkityksensä, ks. *Suviranta* s. 446 (virkasuhde vero-oikeudellisena ja virkamiesoikeudellisena käsitteenä) ja *Vilkkonen*, NAT 1970 s. 191—194.

⁵¹ *Pekkanen* s. 10 s.

⁵² *Sarkko* s. 21—29.

kohta.⁵³ Työsuhteen käsite joutuu koetukselle silloin, kun ollaan todella vaikean työntekijäasemaa koskevan tulkintakysymyksen edessä. Tällöin tuota asemaa määritettäessä on päädytty oikeudellisen tilanteen *kokonais-arvostukseen*; työsuhteen analysoiminen eri tunnusmerkkeihin menettää merkitystään silloin, kun sitä todella tarvittasiin eli raja-alueen tulkintakysymyksiä selviteltäessä. Tällöin joudutaan siirtymään täsmällisestä tunnusmerkkien erittelystä mainittuun kokonaisarvostukseen, ja on mahdollista, että työntekijäasema ratkaistaisiin rajatapauksissa erilaisten usein jopa puhtaasti sosiaalisten kriteerien avulla.

Vaikka Sarkko ei itsekään väitä rajatapauksissa aina pääteltävän kuvatulla tavalla, on hänen lausumallaan merkitystä ja ilmeinen yhteys siihen, mitä tässä tutkimuksessa on kirjoitettu ennakkopäätösten merkityksestä: ratkaisutoiminta tapahtuu tietyn konkreettisen tilanteen lainmukaiseen mutta myös oikeudenmukaiseen (kohtuulliseen) päätökseen saattamiseksi; prejudikaattiarvo taas perustuu ratkaisun sisältämän oikeusohjeen yleistämiseen. Mutta miten voi yleistää »usein jopa puhtaasti sosiaalisia kriteereitä»? Työsuhteen ja virkasuhteen rajamailla olevissa tapauksissa voidaan hyvin olettaa ratkaisijan pitäneen silmällä joitakin esillä olevan tapauksen yksittäiskohtia, joita ulkopuolisen lainkäyttäjän käyttäytymistä selittävän on vaikeata ja usein mahdotonta tuntea.

Ilmeistä on, ettei »teoreettista» tietä tätä ongelmaa kannata lähestyä, vaan pitäen silmällä KHO:n ja KKO:n käytäntöä, joka tuokin asiaan valaistusta jos kohta myös herättää joitakin kysymyksiä. Tähän ryhmään kuuluu mitä erilaisimpia tilanteita, joissa kysymys asian luonteesta on sukeltautunut esiin; joitakin on seuraavassa erotettu omiksi kokonaisuuksikseen, jotkut vanhemmat päätökset ovat jo menettäneet mielenkiintonsa sen vuoksi, että oikeuskäsitystä on nykyisin pidettävä täysin vakiintuneena.

III.7.1. Sopimuspalkkaisen virkamiehen sopimuksen luonne

Aineistoon sisältyy vain yksi tätä kysymystä koskeva ennakkopäätös, joka kuitenkin periaatteellista merkitystä omaavana ansaitsee tulla seikkaperäisesti selostetuksi.

KKO 31 II 555: K:n kaupungille toimitetun *haasteen* nojalla N. oli RO:ssa lausunut, että sitten kun K:n kp-valtuusto 19. 7. 1929 oli valinnut

⁵³ Mt. s. 29—34.

hänet apulaiskaupunginjohtajaksi, ja hän, ilmoitettuaan kirjeessä 22. 7. ryhtyvänsä hoitamaan ko. virkaa seuranneen syyskuun 1 päivänä, 29. 8. päivätyssä valtuustolle osoitetussa kirjeessä oli lääkärintodistuksella todistetun sairauden takia anonut, että hänen sallittaisiin astua virkaansa vasta 15. 1. 1930, niin valtuusto oli kokouksessaan 13. 9. 1929, koskei N. ollut ilmoittamanaan aikana saapunut virkaansa hoitamaan, selittänyt *sopimuksen rauenneeksi* ja *erottanut* hänet virastaan; tämän vuoksi ja kun N. kp:n palveluksessa ollessaan olisi ollut oikeutettu saamaan *palkkansa myös sairauden ajalta*, mutta kp. oli kieltäytynyt suorittamasta hänelle palkkaa 1. 9. 1929—31. 1. 1930, N. oli vaatinut, että kp. velvoitetaisiin *korvaamaan* hänen siten kärsimänsä *vahinko* sekä siis maksamaan palkkaa vastaavan määrän ja N:n turhat matka- ja muuttokustannukset. Kp. esitti väitteen, ettei kysymyksessä ollut tuomioistuinasia, mutta RO hylkäsi sen, koska *kanteen perustana* oli yksityisoikeudellinen sopimus, ja velvoitti, koska valtuustolta oli puuttunut lakiin perustuva aihe N:n erottamiseen po. toimesta, kp:n korvaamaan siitä N:lle aiheutuneen vahingon; koska N:n vahinkoa arvioitaessa ei voitu ottaa huomioon hänelle luvattuja palkkaetuja, kun hän vasta viran hoitamiseen ryhtytyään olisi päässyt niitä nauttimaan, RO hyläten kanteen muilta osin, velvoitti kp:n suorittamaan N:lle, koska N:llä oli ollut (tietyn suuruinen) kuukausipalkka tie- ja vesirakennushallituksen nuoremman insinöörin toimesta, mistä hän oli eronnut 1. 9. 1929, tämän menettämän palkan sekä korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa. — HO jätti väitepäätöksen pysyväksi ja päätöksessään lähemmin mainituin perustein muuttaen RO:n päätöstä velvoitti kp:n N:lle suorittamaan apulaiskaupunginjohtajan toimesta tulevan palkan siitä vähennettynä kp:n ko. viran sijaiselle ehkä suorittamat määrät, jota vastoin ja kun N. ei vielä ollut ryhtynyt toimeensa, kanne matka- ja muuttokustannuksista hylättiin. — KKO, jossa esiintyi erimielisyyttä korvauskysymyksestä enemmistön kuitenkin kumotessa HO:n tuomion ja jättäessä RO:n päätöksen pysyväksi, hyväksyi - (yksimielisesti) ao. väitepäätöksen.

Kun käsillä olevaa oikeustapausta analysoidaan lähemmin, todetaan ensinnäkin, että *kanne* sisälsi korvausvaatimuksen kahdella perusteella: saamatta jääneestä palkasta ja matka- ja muuttokustannuksista. Tapauksen ydin sisältyy kaupungin puolesta esitettyyn väitteeseen, että kysymyksessä oli *palkkasaatavaa* koskeva kanne, ja toisaalta jo RO:n tähän väitteeseen antamaan ratkaisuun, jolla väite hylättiin, koska *kanteen perustana* oli *yksityisoikeudellinen sopimus*. Tämä oli RO:n väitteeseen ottama kanta, joka perustui RO:n käsitykseen ko. sopimuksen luonteesta. KKO:n ennakkopäätöksen sisältämä *oikeusohje* kuuluu siis näin: kaupungin (kunnan) ja sen palvelukseen sopimuspalkalla valitun henkilön välinen sopimus on yksityisoikeudellinen. Kaikilla oikeusasteilla oli sama käsitys sopimuksen luonteesta.

Tuomioistuinten käsitys on perustunut yksinomaan sopimuksen luonteen arviointiin. Tällöin ei ole tullut esille se, olisiko ollut eroa ko. korvausvaatimusten välillä siten, että matka- ja muuttokustannuksien korvaaminen »yleisten oppien»⁵⁴ mukaan olisi kuulunut yleisen tuomioistuimen kompetenssiin huolimatta siitä, mikä oli tuomioistuimen käsitys palkkasaatavaa koskevan kanteen perusteesta. Matka- ja muuttokustannusten korvaamista koskeva vaatimus ei ollut palkkausta — sen sijaan *virkasuhdetta* kyllä — koskeva asia eikä ilmeisesti olisi kuulunut hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltäviin, vaikka palkkaa koskeva vaatimus olisikin katsottu hallintoasiaksi.

Pääkysymykseksi näin ollen jää kysymys *sopimuspalkkaisen virkamiehen sopimuksen luonteesta*. Kaikki oikeusasteet tässä tapauksessa pitivät sellaista sopimusta yksityisoikeudellisena. Miten olisi asiaa arvioitava tämän päivän näkökulmasta? — Mielestäni, tämä sanottakoon heti aluksi, käsiteltävä ennakkopäätös on yksi niistä, joissa heijastuu valitsevien oikeuskäsitysten muuttuminen.⁵⁵

Kun asioita katsellaan ahtaan prosessuaalisesta näkökulmasta ei ole tarpeen kovinkaan laajalti tutkia ko. sopimuksen »luonnetta»; riittää kun sen voi — kuten mm. *Rytkölä* tekee⁵⁶ — leimata »julkisoikeudelliseksi», tällöinhän on riitaisuuksien ratkaisemisessa käytettävä hallintolainkäytön tietä. Lieneekin turhaa kovin laajalti argumentoida sen käsityksen puolesta, että valtion sopimuspalkkaisen virkamiehen valtion kanssa tekemä palkkausta koskeva sopimus on luonteeltaan julkisoikeudellinen. Joitakin seikkoja on kuitenkin tämän käsityksen tueksi mainittava.

⁵⁴ Ks. ed. vahingonkorvausjuttuja koskevaa esitystä.

⁵⁵ Jonkinlaisena aatehistoriallisena kysymyksenä voisi tarkemmin kuin mitä tässä on mahdollista selvittää vanhemman oikeuskäytäntömme ja lainopillisen *communis opinion* suhtautumista *sopimuksiin* julkisoikeuden alalla. Pintapuolisesti katsoen oikeuskäytännön perusteella tulee mieleen ajatus, että jo pelkästään se *terminologinen* seikka, että tietyissä yhteydessä puhuttiin »sopimuksesta» on ollut omiaan kääntämään katseet yksityisoikeuden suuntaan. Siellähän on vanhastaan sopimus-instituutio ollut tunnettu; tiedettiin, mitä sopimuksella oikeudellisesti tarkoitetaan; ns. yksityisautonomiaan kuului sopimusvapaus. Julkisoikeus on taas perinteisesti meillä käsitetty »pakottavaksi oikeudeksi», jonka piirissä sopimus oli — jollei nyt aivan tuntematon niin joka tapauksessa — peräti harvinainen oikeusilmiö. Yleensä kun jostain tehtiin »sopimus», se merkitsi toimimista yksityisautonomian puitteissa ja sopimusta koskevat riita-asiat oli tutkittava ja ratkaistava siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä.

⁵⁶ Virkamiesoikeus s. 33, Virkaehtolainsäädäntö s. 17 ja 29.

Ensinnä voidaan tarkastella kyseessä olevan sopimuksen sopimuksen-omaisuutta rinnastaen sitä yksityisoikeudelliseen sopimukseen. Tällöin nähdään eroavuutta, koska *sopimusvapautta on rajoitettu*, vieläpä siten, että laissa suoraan säädetään eräistä sopimuksen keskeisistä kohdista.

Sopimus koskee ensi sijaisesti palkkausta, joskin on tavallista, että siinä sovitaan myös muista seikoista. Nykyisin sopimukset yleensä sisältävät seuraavat sopimuskohdat:

Palkkaus, vuosiloma, sivutoimikielto, kurinpitotoimenpiteet (samat kuin peruspalkkalaisilla), irtisanomista koskevat säännöt, sopimuksen purkaminen (palvelussuhteessa oleva voi purkaa, kuten työsopimussuhteessa oleva), eläkkeen määräytyminen (määräytyy VEL 8.4 §:n mukaan), velvollisuus erota kuten VirkamL 3.1 §:ssä (laissa 17.1.1941/53) on säädetty.

Oikeus sopimuksen tekemiseen on säädetty PalkkaL 2 §:ssä (nykyisin siinä muodossa kuin se on laissa 27.7.1962/393). Merkittävää on, että mainitun lain 6 § sisältää *sopimuspalkkaluokittelun*, joskin, milloin valtioneuvosto katsoo valtion edun sitä vaativan, voidaan sopia maksettavaksi muukin kuin luokittelussa mainittu sopimuspalkka; ikä- ja kalliinpaikanlisiin ei oikeutta voida sopimuksella myöntää. PalkkaL 6.3 § määrää sopimuksen *sisällöstä* siten, että sopimus on tehtävä olemaan voimassa toistaiseksi ja siinä on määrättävä kummankin osapuolen irtisanomisaika samoin kuin sopimuksen molemminpuoliset purkamisperusteet. Jollei toisin ole sovittu, on muutoin sopimuspalkkaisen viran tai toimen haltijaan sovellettava PalkkaL:n säännöksiä, mikäli ne koskevat peruspalkkaisen viran tai toimen haltijalle suoritettavaa palkkaa (6.4 §). PalkkaA 2 § säättää eri virkojen ja toimien kuulumisesta sopimuspalkkaluokkiin. — Voidaan näin ollen sanoa, että sopimuksen sisältö on työsopimukseen verrattuna varsin pitkälle lailla sidottu.

Virkaehtosopimuslainsäädäntö ei merkinnyt muutosta sopimuspalkkaisten virkamiesten asemassa, tämä käy ilmi ValtVESopL 2.5 §:stä, jonka mukaan asiasta, josta ei ole virkaehtosopimusta, on voimassa mitä siitä erikseen on säädetty tai määrätty taikka sopimuspalkkaisen virkamiehen kanssa sovittu. Niin kuin *Rytkölä* esittää, virkaehtosopimuslakeja säädettyäessä nimenomaan katsottiin, että sopimuspalkkajärjestelmä on taroituksenmukaista edelleen säilyttää.⁵⁷ Sopimuksen luonne ei tieten-

⁵⁷ *Rytkölä*, Virkaehtolainsäädäntö s. 29.

kään ole lainsäädännön uudistamisen myötä muuttunut, vaan sopimus on julkisoikeudellinen.

Sopimuspalkkainen virkamies on toisissa suhteissa kuin sopimuksessa sovitussa muuhun valtion viran tai toimen haltijaan rinnastuvassa asemassa. On esimerkiksi selvää, että hän toimii virkavastuun alaisena ja on virkamies rikoslain 2 luvun 12 §:n tarkoittamassa mielessä. On lisäksi pidettävä mielessä, että sopimuspalkkainen valtion tai kunnan virkamies hoitaa tiettyä *virkaa*, johon hänet nimitetään (tässä jätän sivuun kysymyksen nimityksen rakenteellisesta luonteesta, onko se »sopimus» vaiko yksipuolinen hallintotoimi). Sopimus koskee virkasuhteen ehtoja eikä itse virkaa, joka perustetaan ja lakkautetaan siinä järjestyksessä kuin vastaava valtion tahi kunnan virka yleensä; virkaa koskevista seikoista ei yleensä voida sopia edes virkaehtosopimuksin (virkaehtosopimusL 2 §). Ero työsuhteeseen verrattaessa on näin ollen huomattava.⁵⁸

Edellä esitetyn valossa voidaan mielestäni katsoa, että niin valtion kuin kunnankin sopimuspalkkaisen virkamiehen julkisyhteisön kanssa virkasuhteen ehdoista tekemä sopimus on luonteeltaan julkisoikeudellinen siten, että sopimuksesta johtuvat riitaisuudet on tutkittava ja ratkaistava hallintolainkäytön järjestyksessä. — Tämä on ollut sopimuspalkkaisten virkamiesten oikeusasemaa selvitelleen toimikunnan kanta.⁵⁹

III.7.2. Valtion tilapäisen toimihenkilön palvelussuhteen luonne

Vallitseva käsitys meillä on, että valtion tilapäisen toimihenkilön palvelussuhdetta valtioon on pidettävä luonteeltaan julkisoikeudellisena (tavallisesti puhutaankin tilapäisestä virkamiehestä).⁶⁰ Valtion tilapäisen virkamiehen oikeusasemassa vakinaisiin ja ylimääräisiin virkamiehiin verrattuna on — nyt jo tosin vähentyneitä — eroavuuksia, mutta yhtä kaikki

⁵⁸ KHO on tutkinut ainakin pari tapausta, joissa on ollut kysymys virkamiehen palkkauksesta tehdystä sopimuksesta, ks. 57 II 366 ja 49 II 5. Näissä tapauksissa ei sopimus kuitenkaan ole ollut ko. palvelussuhteen perustana, vaan kan-teessa on vaadittu väitetyin sopimuksin sovittua normaalia korkeampaa palkkaa.

⁵⁹ Komiteamietintö 1968: B 5 s. 2 s. ja s. 6. Lakiehdotuksen 9 §:ssä nimen-omaan säädetään, että sopimuksesta syntyvä riita on käsiteltävä hallintolainkäy-tön järjestyksessä.

⁶⁰ Ks. esim. *Rytkölä*, Virkamiesoikeus s. 37—40, *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 312 s., *Nuorvala*, Lm 1951 s. 722 s. (Nuorvala mainitsee kolmijaon vakinaisiin, ylimääräisiin ja tilapäisiin virkoihin juontuvan asetuksesta 19.1.1943/37) ja *Norros*, Metsähallituksen tiedonantolehti 1958: 5 s. 6.

prosessuaalisesti, palvelussuhteesta johtuvien riitaisuuksien oikeuspaikkaa ajatellen, asia on selvä: kysymys on julkisoikeudellisesta palvelussuhteesta. — Tilapäisten virkamiesten asemaa sääntelee ensi kädessä valtion ylimääräisistä toimenhaltijoista ja tilapäisistä toimihenkilöistä annettu asetus 8.12.1949/755.

Oikeuskirjallisuudessamme on edellä esitettyä käsitystä täydennetty sanomalla, että ero työsuhteen ja virkasuhteen välillä on *periaatteessa* selkeä; käytännössä sen sijaan on syntynyt vaikeuksia.⁶¹ Mutta jälleen prosessuaalisesti ajateltuna *tertium non datur*; kysymys on joko yksityisoikeudellisesta ja yleisten tuomioistuinten kompetenssiin kuuluvasta riita-asiasta tai julkisoikeudellisesta virkasuhteesta. Tilapäisen virkamiehen asemaa on kirjallisuudessa käsitelty jonkin verran myös muulta kuin riita-asian luonteen kannalta. Tämä on ollut omiaan valottamaan kysymyksessä olevaa toimisuhdetyyppejä; mm. on katsottu, ettei juuri voida puhua tilapäisistä »viroista» — mikäli viralla ymmärretään pysyvää organisatorista järjestelyä — vaan mieluummin tilapäisistä virkamiehistä; niin ikään on korostettu sitä, että tilapäinen virkamies otetaan virastoon tai laitokseen, kuten asetuskin määrää, käytettävissä olevien *määrärahojen* puitteissa, ja *palkkiota* tilapäiselle virkamiehelle suoritetaan tulo- ja menoarvion osoittamissa rajoissa.⁶²

Oikeustapausaineistosta on vallitsevalle käsitykselle saatavissa tukea sikäli, että yhtä tapausta lukuun ottamatta ei pääsäännöstä ole poikettu ja tämäkin »poikkeus» osoittautuu paikkansapitämättömäksi. Aineistoon ei toisin sanottuna sisälly vastakkaiseen suuntaan käyviä ratkaisuja tätä yhtä enempää. Miten usein KHO on ilman kyseessä olevaa ongelmaa tutkinut tilapäisen toimihenkilön palvelussuhteesta johtuneita riitaisuuksia, ei aineistosta käy selville. Mutta on muuan ennakkopäätös, joka näyttää rikkovan oikeusteoreettisen kuvion.

46 II 83: tie- ja vesirakennuspiirissä toimineen tilapäisen konttoriapulaisen toimisuhdetta valtioon ei pidetty julkisoikeudellisena.

Näin otsikkomuotoisena esitetty ratkaisu on epäilemättä kiusallinen;⁶³ sehän näyttää olevan ilmeisessä ristiriidassa vallitsevan käsityksen

⁶¹ Rytkölä mt. s. 47, Nuorvala Lm 1951 s. 730.

⁶² Nuorvala mk. s. 725—730 ja Norros mk. s. 6 (viimeksi mainittu korostaa, että ao. henkilö on *virkasuhteessa* valtioon vain siinä tapauksessa, että virasto tai laitos on *nimenomaan* niin päättänyt).

⁶³ Tapaus mainitaan mm. Rytkölän virkamiesoikeuden esityksessä (s. 5) sekä Nuorvalan artikkelissa (s. 730 alav. 11, muodossa »Ks. myös KHO 1946 II 83»).

kanssa. Miten tapaukseen pitäisi suhtautua? — Kun tilanteen avulla voidaan valaista prejudikaattioppia laajemmaltikin kuin vain nyt esillä olevan ongelman valossa, tapaus ansainnee enemmän huomiota kuin useat muut tässä kappaleessa esiintyvät ennakkopäätökset.

Lähtökohtana on syytä pitää sitä, että *periaatteessa* virkasuhde ja työsuhde ovat erotettavissa toisistaan — voisi sanoa, että vallitseva käsitys on liian hyvä romutettavaksi vain yhden ennakkopäätöksen takia. Kun käsitys valtion tilapäisen virkamiehen palvelussuhteen luonteesta on yleisesti omaksuttu vakaa oikeuskäsitys, ja kun se näyttää olevan prosessuaaliselta kannalta järkevä, kelvollisiin lopputuloksiin johtava, ei jää jäljelle muuta keinoa kuin »tulkita pois» pääsäännön kanssa risti-riidassa oleva ratkaisu. Tämä tapa on ilmeisesti läheistä sukua anglo-amerikkalaisen oikeuspiirin hyvin tuntemalle *case methodin* keinolle »erottaa» (*distinguishing*) ennakkopäätökset toisistaan.⁶⁴ Nyt käsillä olevan prejudikaatin »pois selittämiseksi» on tarjolla kaksi vaihtoehtoa: joko tapaus pyritään leimaamaan säännön vastaiseksi (virheelliseksi, »lainvastaiseksi») tai sitten on etsittävä tapauksesta ne erityispiirteet, jotka oikeuttavat sanomaan, ettei siinä itse asiassa ollut virkasuhteesta kysymys. Jos palvelussuhde on »todellisuudessa» tilapäisen virkamiehen toimisuuhde, on suhde myös julkisoikeudellinen siinä mielessä, että siitä johtuvat riitaisuudet on tutkittava ja ratkaistava hallintolainkäytön järjestyksessä.

Tapausseloste⁶⁵ on valaiseva, joskin on ollut aiheellista tällaisessa tapauksessa tutustua myös itse asiakirjoihin.

⁶⁴ Eriksson, JFT 1966 s. 476 s. »Erottaminen» saattaa tapahtua joko ns. ortodoksisen taikka ns. joustavan doktriinin avulla. Ensinnä mainittua käytetään, milloin halutaan — kuten nyt juuri edellä — päästä eroon epäedullisesta ennakkopäätöksestä; ortodoksisen opin avulla koetetaan tapauksen prejudikaattiarvo supistaa minimiin, ts. koskemaan vain niitä erityisiä seikkoja, jotka liittyvät juuri ao. oikeustapaukseen. Joustava tulkinta puolestaan pyrkii maksimoimaan tapauksen prejudikaattimerkityksen korostamalla sen ratkaisuun sisältyvän oikeusohjeen yleispätevyyttä ja ottamatta huomioon tapauksen erityispiirteitä. — Meillä tapahtuva oikeustapauksilla argumentointi muistuttaa usein joustavaa tulkintatapaa.

⁶⁵ Tapauksen otsikko hakusanassa »Hallinto-oikeudellinen lainkäyttö» on viitteellinen: »työsuhde ei ollut julkisoikeudellinen». — Itse asiassa lause tarkkaan ottaen on tautologia, koska työsuhteeseen ilman muuta liittyy mm. se piirre, ettei se voi olla julkisoikeudellinen; oikeampaa olisi ollut käyttää vaikkapa termiä »palvelussuhde».

K. joka 1945 v:n tammikuun alusta saman v:n maaliskuun 22 päivään oli toiminut tilapäisenä konttoriapulaisena V:n tie- ja vesirakennuspiirissä, valitti TvH:n päätöksestä, jolla K:lle hänen vaatimuksensa mukaisesti ei ollut myönnetty saamatta jäänyttä kahden päivän palkkaa sekä kalliinajanlisän korotusta palveluksessaoloajalta. KHO päätöksessään lausui, että koska sen *selvityksen* mukaan, mikä asiakirjoista oli saatavissa, K:n po. työsuhdetta valtioon ei voitu pitää julkisoikeudellisena, eikä TvH:n epäävä päätös näin ollen sisältänyt sellaista ratkaisua, joka valituksin voitaisiin saattaa KHO:n ratkaistavaksi, KHO ei ottanut asiaa tutkittavakseen.

Tapausselostus ei välitä ratkaisusta juuri muuta tietoa kuin sen, että palvelussuhteen luonne on ollut eräässä tapauksessa KHO:n harkittavana; kysymyksessä on ollut »tilapäinen konttoriapulainen». Kirjallisuudessa käytetty termi tilapäinen toimihenkilö (virkamies) ei esiinny tapausselosteessa. Mutta mikä on ollut esitetty selvitys, jonka varassa KHO on ratkaisunsa tehnyt? — Täydellisyyden vuoksi on syytä viitata siihen, että KHO:n ratkaisun perusta on ollut toinen kuin se olisi nykyisin, koska vuonna 1946 oli voimassa edellä mainittu 1943 annettu asetus eikä YlimääräisA (1949). Ymmärtääkseni ei tällä seikalla kuitenkaan ole ollut tapauksen ratkaisemisessa merkitystä.⁶⁶

Kun tarkastelee jutun asiakirjoja, KHO:n ratkaisu vaikuttaa selvältä: kysymyksessä on ollut työsopimussuhde. Olisi väärin sanoa tapausta täysin riidattomaksi, koska valittaja oli aikaisemmin palvellut valtion ylimääräisen virkamiehen asemassa ja — kuten hän valituskirjassaan ja vastineessaan erityisesti korosti — siirtynyt siitä »välittömästi entiseen tehtävääni ja entisillä palkkaehdoillani — — — eikä siirron johdosta palvelussuhteeni valtioon tällöin hetkeksikään lakannut». Muutoksenhakija ei näytä ymmärtäneen, ettei tällä tosiseikalla ollut palvelussuhteen luonteen kannalta merkitystä. Kysymyksessä oli asiassa esitetyn *näytön* valossa suullisesti tehty *työsopimus*, jonka perusteella valittaja jatkoi jonkin aikaa (niin kauan kuin työtä riitti) entisiä tehtäviään; aikaisempi palvelu taas oli tapahtunut työvelvollisuusmääräyksen perusteella (valittajalle *luvattiin* samat edut kuin aikaisemminkin hänellä oli palvelussuhteessaan ollut, mutta tälläkään seikalla ei tietenkään ollut merkitystä suhteen luonteen määrittelyssä). TvH:n vastineessa mainittiin, että palvelussuhteen tiedettiin jatkuvan vain muutamia kuukausia eikä toisaalta työmaalla ollut avoimia vakinaisia tai ylimääräisiä virkoja; ylimääräisillä viroilla taas on ymmärrettävä lähinnä nykyisin tilapäisiksi luonnehdittavia »virkoja» eli tilapäisen toimihenkilön oikeus-asemaa.

⁶⁶ Kuten *Nuorvala* mainitsee, YlimääräisA 1949 oikeastaan laski perustan ylimääräisen virkamiehen käsitteelle, koska aikaisemman asetuksen mukaan ylimääräisten virkamiesten asema vastasi lähinnä nykyistä tilapäisen virkamiehen asemaa, Lm 1951 s. 724.

Voidaan siis todeta, ettei tapaus sisällä poikkeusta pääsäännöstä. Tämäntapaisissa palvelussuhteissa vallinneet vieläkin toisinaan epäselvyyttä suhteen luonteesta, mutta epäilyksettä, milloin toimisuhte on luonnehdittavissa tilapäiseksi, siitä johtuvat riitaisuudet on ratkaistava hallintolainkäytön tietä.

III.7.3. Valtioon muussa palvelussuhteessa olevien palvelussuhteen luonne

Mielenkiintoisella tavalla virkasuhteen ja työsuhteen rajamailla »horjuvia» tilanteita sisältyy tähänkin tapausten joukkoon; koska on myös urakasta puhe, voitaisiin tapaukset käsitellä yhdessä sitoumuksia ja sopimuksia koskevien kanssa, mutta kun toisaalta työsuorituksesta on kysymys ja kun yksi näistä tapauksista on katsottu hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltäväksi, tapaukset puolustanevat paikkaansa tässäkin.⁶⁷

Oikeuskäytännössä ovat *lossinhoitajalle* tulevaa urakkamaksua koskevat riitaisuudet olleet punnittavina.

33 II 801: lossinhoitajan korvausvaatimus tutkittiin; 38 II 608: vaatimus tutkittiin (eräältä osalta katsottiin, että asia tielain (1927) säännösten nojalla kuului välimiesten ratkaistavaksi); 41 II 371: korvausvaatimus urakkamaksusta hylättiin.

Oikeuskäytännön perusteella voidaan sanoa lossinhoitajan palvelussuhdetta pidetyn (ainakin palkkion osalta) julkisoikeudellisena. Tämä on myös kysymystä käsitelleen *Rytkölän* kanta, johon olen valmis yhtymään.⁶⁸ Vaikka siis tämä palvelussuhde esillä olevalta osin niin kirjallisuuden kuin käytännönkin valossa huoletta voidaan leimata sellaiseksi, että siitä johtuvista riitaisuuksista on käytävä oikeutta hallintolainkäytön järjestyksessä, on antoisaa muita epäselviä tapauksia ajatellen kysyä, millaisin perustein tähän asian luonnetta koskevaan kannanottoon on päädytty.

⁶⁷ *Rytkölä* mainitsee näistä tapauksista virkasuhteen käsitettä koskevan esityksensä alkujaksossa, ks. *Virkamiesoikeus* s. 5.

⁶⁸ *Rytkölä*, *Sopimus* s. 26 s. — *Rytkölän* sitä käsitystä vastaan, ettei lossinhoidosta tehty sopimus olisi korvattavissa hallintotoimella, polemisoi *Kilpi*, jonka käsityksen mukaan tämä olisi mahdollista ohjesäännön antamisen ja tehtävään ottamisen sisältävillä hallintotoimilla; *Kilven* asiantuntijalausunto Helsingin yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle 24.3.1972 s. 12.

KHO:n päätöksistä ei lähempiä perusteluja saada esille; on vain esitettävissä sellaisia asiaan vaikuttavia tekijöitä, jotka *ovat voineet* olla ratkaisujen perusteina. Rytkölä esittää kaksi argumenttia: palvelusopimus liittyy osana maanteiden kunnossapidossa ilmenevään *hallinto-toimintaan*, ja toisaalta lautturin *toimisuhte* — kuten Rytkölä sitä nimitää; nykyään voisi puhua palvelussuhteesta — on julkisoikeudellisesti järjestetty. Vaikka näitä kriteerejä tietysti voidaan pitää »heikkoina», olen oikeuskäytännössä — kuten jo eräissä yhteyksissä edellä on mainittu — voinut todeta ensinnä mainitun tunnusmerkin ilmeisesti olleen käytössä; palvelussuhteen julkisoikeudellinen järjestely on sekin epäilemättä tässä tapauksessa jotakuinkin riidaton, sillä työoikeudellinen urakkasopimus ei sisällä määräystä, jonka mukaan urakan ottanut olisi toimissaan julkisoikeudellisen vastuun ja kurinpitovallan alainen, kuten tielain (1927) 85 §:n mukaan oli asian laita.

Edellä selostettua ajatellen on mielenkiintoa ratkaisulla 33 II 571, jossa henkilön nimismiehen kanssa *maantieosuuden kunnossapitamisesta* tekemää sopimusta pidettiin yksityisoikeudellisena. Sopimus ei kuitenkaan ollut edellä kuvatulla tavalla »lakimääräinen»; lautturin osalta oli kysymys todella jonkinasteisesta pysyvistä palvelussuhteesta; maantien kunnossapitosopimus lienee ollut enemmän väliaikainen luonteeltaan.

Oikeuskäytännössä on ratkaistu vielä joitakin käsittääkseni täysin riidattomia tapauksia, joissa KHO on katsonut kysymyksessä olleen muun kuin julkisoikeudellisen palvelussuhteen. Näitä tapauksia ovat 43 II 279, 44 II 484 sekä 57 II 413.

Palkkausasioissa useinkin syntyviä *perusteettoman edun palauttamista* koskevia myös asian luonteen kannalta mielenkiintoisia tilanteita käsittelevät seuraavat ratkaisut.

Tapauksella 36 I 3 on kehityshistoriallista arvoa. Siinä KHO äänin 6—5 katsoi, että posti- ja lennätinhallituksen viranhaltijan tästä virkasuhteesta johtuvan liian suurena kannetuksi väitetyyn palkkauksen takaisin suorittamista koskevan hakemuksen ratkaiseminen kuului maaherran toimivaltaan (lääninhallitus oli jättänyt asian tutkimatta). Äänestyksen tasaväkisyys, lääninhallituksen kanta, ja tapauksen ottaminen vuosikirjan »selostuksia»-osaan lienevät viitteitä käsityskannan muuttamisesta. — Hallintolainkäyttöasioina pidettiin myös tiemestarin velvoittamista suorittamaan valtiolle takaisin päivärahakorvaus (44 I 37) sekä vastaavaa hakemusta puolustuslaitoksen värvätyyn henkilökuntaan kohdistuvaa henkilöä kohtaan (61 II 578).

III.7.4. Valtion rautateiden palveluksessa olevien palvelussuhteen luonne

Kolmen ennakkopäätöksen joukossa on vain yksi kiinnostava; kahdella vanhemmalla ratkaisulla ei liene enää merkitystä.

KKO 28 II 309: Hallintolainkäyttöasiana oli käsiteltävä varikon ylimääräisen vartijantoimen haltijan palkkausta koskeva asia; RO ja HO olivat tutkineet jutun. — 23 I 88: Tuomioistuinasia oli yksityisoikeudelliseen sopimukseen perustuvaa palkkausta koskeva asia.

Ratkaisu 65 A II 21 on sen sijaan mielenkiintoinen:

Yksityisoikeudellisessa *työsopimussuhteessa* valtioon olleen työntekijän valitus rautatiehallituksen päätöksestä, joka koski työntekijälle 10. 4. 1947 annetun valtion työssä olevien työntekijäin terveyden- ja sairaanhoidon *ohjesäännön* mukaan tulevaa *sairausajan palkkaa*, ei tutkittu hallintolainkäytön järjestyksessä.

Tapauksessa on pidettävä kiistattomana sitä, että kysymyksessä oli työ sopimussuhde. Huomiota herättää se, ettei tässä tapauksessa — päinvastoin kuin kunnan ns. *sosiaalisen säännön* ollessa kysymyksessä jäljempänä tässä ryhmässä selostettavassa tapauksessa 63 A I 13 — ollut merkitystä sillä, että *vaatimus perustui ohjesääntöön* (rautatiehallitus oli tutkinut asian). Ilman vuoden 1963 plenumratkaisua juuri käsiteltävä tapaus olisi luonteeltaan aivan riidaton — kysymyshän oli valtion työntekijästä. Tapausten ei voi sanoa olevan ainakaan selvästi risti-riidassa keskenään, koska erottavana tekijänä, jolla ilmeisesti on ollut vaikutusta asiaan, on kysymyksessä olevien sääntöjen eroavuus: toinen oli kunnallinen, toinen taas koski valtion työntekijöitä.

III.7.5. Kunnan palveluksessa olevien palvelussuhteen luonne

Tässäkään ryhmässä olevista ennakkoratkaisuista voidaan vain jo edellä mainittua päätöstä 63 A I 13 pitää varteen otettavana, joskin alla on myös muut täydellisyyden vuoksi mainittu.

Hallintolainkäyttöasioita olivat:

KKO 34 II 558: kysymys kaupunginvoudin palkkauksesta; KKO 36 II 442: ulosottomiehen palkkausasia; KKO 36 II 339: kunnan kättilön palkkausasia; 39 II 4449: valitus kunnankättilön palkkausta koskevassa asiassa; 43 II 198: valitus kaupungin työntekijäin eläkesäännön määräys-

ten perusteella (kaksi jäsentä piti juttua tuomioistuinasiana) 8.3.1968 t. 1526: kunnan työntekijän palkkausia.

Yllä olevilla tapauksilla ei ole muuta merkitystä kuin että ne osoittavat, miten eriytymätön siviiliprosessista hallintolainkäyttö oli 1930-luvulla.

Vähän antoisampi on ratkaisu 65 A II 108:

Kunnan kättilön ja kunnallisen terveyssisaren siirryttyä lainmuutoksen johdosta 1.8.1963 lukien kokonaispalkkaukseen kysymystä heillä aikaisemmin luontoisetuina olleista *asunnoista* ym. *suoritettavasta korvauksesta* ei voitu käsitellä hallintolainkäytön järjestyksessä.

Ratkaisevaa tapauksessa on ilmeisesti ollut se, että kysymys oli korvauksesta (KHO:n perusteluista ei ilmene muuta kuin mainittu asian luonnetta koskeva käsitys). Ratkaisu ei mielestäni yleisesti ottaen ole aivan kiistaton, liittyväthän korvausta koskevat etuudet kiinteästi virasta suoritettavaan palkkaukseen. Kun ratkaisu on melko tuore, voidaan hyvinkin olettaa sillä olleen kasuistisia piirteitä, jotka juuri tässä tapauksessa ovat vaikuttaneet ratkaisuun; muutoin päätös olisi hallintolainkäytön alaa laajentavan tendenssin vastainen.

Merkittävä kannanotto sisältyy ennakkoratkaisuun 63 A I 13:

Kunnan työntekijän vaatimus sairausajan palkkaan oli käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä, kun *vaatimus perustui knv:n päätöksellään antamaan k:n työntekijöiden vuosi-, sairaus- ja äitiyslomia koskevaan sääntöön* (ns. *sosiaaliseen sääntöön*).

KHO:n päätös syntyi äänestyksen tuloksena, jolloin vähemmistöön jäänyt mielipide luonnollisestikin sisälsi käsityksen, ettei lääninoikeuden olisi pitänyt ottaa vaatimusta tutkittavakseen, koska valittaja oli yksityisoikeudellisessa työsuhteessa kuntaan ja kun valittaja oli perustanut vaatimuksensa siihen, että kunnanvaltuusto oli päättänyt, että kunta työsopimussuhteessa olevana toisena osapuolena maksaa työntekijälleen palkkaa sairasloman ajalta eikä vaatimuksella niin ollen ollut julkisoikeudellista perustetta. Enemmistö piti valtuuston vahvistamaa *sosiaalista sääntöä* julkisoikeudellisena perusteena.

KHO:n päätös sisälsi näin ollen seuraavan oikeusohjeen: kunnan työntekijän vuosi-, sairaus- ja äitiyslomaan kohdistuva vaatimus on luonteeltaan julkisoikeudellinen, mikäli se perustuu (ei työsopimukseen vaan) välittömästi näistä etuuksista annettuun kunnalliseen sääntöön. *Kanneperuste* ei olekaan tässä tapauksessa työsopimus, vaan mainittu sääntö;

kunta ei ole oikeussuhteessa mukana työnantajana, vaan *ohjesäännön sitomana julkisyhteisönä*.

Ratkaisua voidaan tietenkin arvostella, koska se näyttää olevan vastoin perinteistä jakoa työsopimus- ja virkasuhteeseen. Niin ikään voidaan viitata juuri edellä selostettuun ennakkopäätökseen 65 A II 21, jossa oikeusohje päällisin puolin katsottuna on ollut toinen, traditionaalisen kannan mukainen. Onko ratkaisu perinteisen jaoituksen vastainen ja juuri mainitun päätöksen kanssa ristiriitainen?

Mielestäni näin ei ole; tapauksissa on erottavia piirteitä riittävästi. Ensinnäkin enemmistö KHO:ssa perusti käsityksensä sosiaaliseen sääntöön. Tätä kantaa voidaan puolustaa sillä, että kysymyksessä oli kunnallinen sääntö, jonka antaminen kuului valtuuston toimivaltaan. Voidaan sanoa kunnan halunneen lisätä työntekijöidensä sosiaalista turvaa laajemmalle kuin mitä pelkkä työsopimus edellytti; tämä laajennus taas, kun kysymyksessä oli julkisyhteisö, saattoi tapahtua ainoastaan juuri kysymyksessä olevan abstraktisen *säännön* eikä yksipuolisen sitoumuksen muodossa. Mitä taas tulee tapauksen suhteeseen ratkaisuun vuodelta 1965, niin erona on se, että kunnalla on toimivalta julkisoikeudellisen sosiaalisen säännön antamiseen, mikä taas ei valtion kohdalla ole mahdollista; valtiolla, toisin kuin kunnalla, ei ole sellaista »velvoittautumiskompetenssia», jota sosiaalisen säännön antaminen merkitsee. Kunnalla sen sijaan on kiistatta oikeus kunnallisen *säädösvalan* käyttämiseen, josta tässä KHO:n enemmistön kannan mukaan ilmeisesti oli kysymys. — On toisaalta myönnettävä, ettei vähemmistön kantaa voida »osoittaa» virheelliseksi, vaan sekin on perusteltavissa, joskin heikommin.

III.7.6. Palvelussuhteessa eri oppilaitoksiin olevien henkilöiden palvelusuhteen luonne

Meidän kulttuurihallintomme tunnetusti on oikeudellisesti katsottuna kirjava, erityisesti ongelmia ovat aiheuttaneet ns. yksityiset korkeakoulut.⁶⁹ Juuri tähän tapausryhmään kuuluu joitakin merkittäviä ennakkopäätöksiä, joskin joukossa on rutiiniratkaisujakin.

⁶⁹ Merikoski, Ydinkysymyksiä s. 61 ss. — Juuri tätä kirjoitettaessa on päätetty Turun ja Tampereen yliopiston muuttumisesta valtion yliopistoiksi, joten osa problematiikasta selviää tätä kautta.

Enimmät tapaukset koskevat *kansakoulun* palveluksessa olevia:

44 II 792: hallintoteitse voitiin tutkia vaatimus *palkkaetuihin* kuuluvan *huoneiston* luovuttamisesta kunnan vapaaseen käyttöön.

44 II 840: hallintolainkäytön järjestyksessä ei voitu käsitellä kouluhuoneiston lämmittämisestä johtuvaa *palkankorvausvaatimusta*, koska kysymys ei ollut virkatehtävästä.

60 II 610: kansakoulun vahtimestarin ei katsottu kuuluvan kunnan *virkasäännön alaisuuteen* eikä olevan oikeutettu *ikälisään*; vaatimusta *sunnuntai- ja pyhäpäiväkorvauksesta* ei voitu tutkia hallinnollisessa järjestyksessä yksityisoikeudelliseen työsopimukseen perustuvina. — 57 II 92: kansakoulun koulukeittolan *keittäjän* sekä koulun *lämmittäjän* ja *siivoojan* oikeus hänen k:ltä vaatimaansa palkkaan ei perustunut julkisoikeudelliseen virkasuhteeseen.

Edellä on mainittu siitä itsestään selvästä seikasta, että virasta tulevaa *palkkausta* koskevat jutut on käsiteltävä hallintolainkäyttöasioina. Oikeuskäytännössä on periaate ulotettu koskemaan myös *viransijaiselle* viran haltijan maksamaan palkkaan.

42 I 53: kansakoulunopettajan velvollisuus maksaa palkkaa hänen viransijaiselleen on katsottu hallintolainkäytön asiaksi; samoin tapauksessa 54 II 561.

Tapauksilla on yhteys siihen, mitä aikaisemmin on esitetty sopimuksista ja sitoumuksista, koska niissä on kysymys asianosaisten välisestä palkkausta koskevasta sopimuksesta. Ratkaisua voidaan perustella ainakin »loogisesti» sillä, että kun viran haltijan palvelussuhde julkisyhteisöön on virkasuhde, ja kun viransijainen tulee tuohon samaan oikeussuhteeseen julkisyhteisöön nähden (hän on mm. kurinpitovallan alainen, on virkamies rikoslain tarkoittamassa mielessä jne), on hänen palkkaustaan koskeva sopimuskin julkisoikeudellinen. Merkille pantavaa on, ettei kumpikaan asianosainen ole julkisyhteistö; »julkisoikeudellinen» sopimus näyttää siis olevan mahdollinen myös yksityisten oikeussubjektien kesken.⁷⁰ KHO:n omaksumaa kantaa voidaan siis pitää pitkälle menevänä hallintolainkäytön alan laajentamisena. Merkittävä vähemmistö (kuusi jäsentä) katsoikin, että asia ei kuulunut hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltäviin, ja tämän käsityksen puolesta on esitettävissä se painava

⁷⁰ Rytkölä, Sopimus s. 78—87, jossa korostetaan tällaisen sopimuksen (yleensä) poikkeusluonteisuutta; Rytkölä erottaa sopimuksista ns. julkisoikeudelliset välipuheet (palkkasopimuksesta eräässä tapauksessa puhutaan s. 80).

argumentti, että kanta on ns. subjektiteorian vastainen: kumpikaan asianosainen ei ole oikeussuhteessa mukana julkisen vallan kannattajan omaisuudessa. Ensimmäinen ratkaisusta oli plenum päätös (äänin 7—6), toinen taas (ilmeisesti) vain omaksutun käytännön soveltamista (vain tietoja-osastossa vuosikirjassa); kuitenkin ratkaisu ei tälläkään kerralla ollut yksimielinen, ja vähemmistö (neljä jäsentä) perusteli tarkemmin kannanottoaan: kansakouluntarkastaja ei ollut *vahvistanut* ko. sopimusta palkkauksessa noudatettavaksi; vahvistus olisi siis vähemmistön kannan mukaan tehnyt sopimuksen julkisoikeudelliseksi.

Vielä kolme muuta tapausta sisältyy aineistoon. Nämäkin ratkaisut ovat omiaan vahvistamaan vaikutelmaa hallintolainkäytön alan laajentumisesta.

64 A II 192: k:n vaatimus kansakoulunopettajan velvoittamisesta suorittamaan kille *korvausta* virkaansa toimittaessaan kouluruokailun yhteydessä nauttimistaan *kouluaterioista* oli hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävä. — LO ei ollut pitänyt asiaa hallintolainkäytön alaan kuuluvana; KHO taas katsoi vaatimuksen perustuvan julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen.

Tapaus muistuttaa juuri selostettuja palkkausratkaisuja siinä, ettei varsinainen kanneperuste kiistatta ole julkisoikeudellinen, mutta liittyy »taustalla» olevaan virkasuhteeseen kunnan ja viran haltijan välillä. Tapaus eroaa taas siinä em. päätöksistä, että oikeussuhteen toisena osapuolena on julkisyhteisö, joskin sen mukanaolo »julkisen vallan kannattajan ominaisuudessa» ei ole mitenkään riidatonta. KHO:n käsitys perustuu siihen, että etuus välittömästi ja kiinteästi liittyy *viranhoitoon* (koululaisten ruokailun valvomiseen).

Yksityistä kansakoulua koskee ratkaisu 41 I 38:

Rekisteröidyn *yhdistyksen* ylläpitämän yksityisen kansakoulun opettajan vaatimusta koulun johtokunnan velvoittamisesta suorittamaan hänelle maksamaton *palkka* ei ollut käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä.

Ratkaisu on plenum päätös (selostus vuosikirjassa) ja perustuu selvästikin siihen, että koulun ylläpitäjä oli yksityinen yhdistys. Tapaus on yksi niistä harvoista, jossa toimivaltariitojen ratkaisemismenetelmämme selvästi näyttää aikansa eläneeltä ns. palveluperiaatteen mukaan nähtynä;⁷¹ KO nimittäin oli aikaisemmin lausunut, ettei po. vaatimus hallintoasiana

⁷¹ Ks. VI lukua.

kuulunut KO:n käsiteltäviin. KHO osoittikin asianosaiset KKO:lta anomaan toimivaltakysymyksen ratkaisua.

Edellistä ratkaisua vastaa (osittain) päätös 41 II 12:

Yksityisluontoisen, mutta valtion varoilla kannatetun maamieskoulun opettajan palkan maksamista koskeva asia kuului maataloushallituksen tutkittaviin asioihin.

Ratkaiseva tekijä lienee ollut valtion osuus mm. palkkauksessa, ovat-han molemmat päätökset samalta vuodelta. Päätös syntyi äänestyksen jäl-keen; äänestyksessä varsin suuri vähemmistö oli asian luonteesta eri mieltä kuin enemmistö.

Problematiikaltaan edellistä lähellä on ammattikoulua koskeva ennakkoratkaisu 52 II 524:

Uudenmaan Kotiteollisuusyhdistyksen II kiertävän naiskotiteollisuus-koulun ammattiopettajan palkkausta koskeva asia kuului hallinnollista tietä käsiteltäviin asioihin.

Tässäkin tapauksessa vähemmistö katsoi, ettei asiaa voitu hallinnolli-sessa järjestyksessä käsitellä. Erityisesti juuri edellä selostetun ennako-ratkaisun yhteydessä käsiteltynä käsillä oleva päätös hyvin osoittaa erään-laista »liukumaa» yksityisoikeudellisesta oikeussuhteesta julkisoikeudelli-seen. Ensinnä mainitussa tapauksessa kysymyksessä oleva yhdistys oli selvästi yksityisoikeudellinen, jälkimmäisessä tapauksessa taas KHO äänin 3—2 katsoi palvelussuhteen julkisoikeudelliseksi. Päätöksen perusteena ovat luultavasti olleet eräät *organisatoriset tekijät*: koulu kuului maata-loushallituksen alaisuuteen, maataloushallitus myönsi kysymyksessä ole-van virkavapauden ja määräsi viransijaisen virkaa hoitamaan.

Ammattikoulun opettajaa koskeva tapaus kääntää katseet yleisesti ns. *välilliseen valtionhallintoon*, joka on tuottanut ja todennäköisesti tulee vastaisuudessaakin tuottamaan vaikeuksia mm. riita-asian luonteen määrittelyssä. Melko harvalukuiset tapaukset tuskin kiistatta oikeuttavat sanomaan, että kehitys on kulkemassa jo edellä mainitun tapauksen viitoittamaan suuntaan, hallintolainkäytön alan laajentumiseen. Kehitys ei ole tapahtunut »takeltelematta», koska jokseenkin kaikissa merkittä-vissä ratkaisuissa melkoinen vähemmistö KHO:ssa on katsonut tapaukset yleiseen lainkäyttöön kuuluviksi. Suorastaan klassilliseksi voitaneen kutsua ratkaisua 64 A I 3:

Yhteiskunnallisen Korkeakoulun (nyk. Tampereen yliopisto) professo-rin vaatimus mainitun korkeakoulun velvoittamisesta maksamaan hänelle

saamatta jäänyttä palkkausta (ikälisä) sisälsi hakemuksen, joka oli käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä LO:ssa. — Päätös syntyi äänin 18—5.

*Yksityisten korkeakoulujen oikeudellinen asema on kauan ollut oikeusoppineiden välisen kiistan esineenä joskin kysymys on nyt menetämässä merkitystään.*⁷² Tässä ei ole syytä selostaa kiistan yksityiskohtia, koska sen yhteiskunnallistosiasialliset syyt koskevat ensi sijassa määräämisvaltaa korkeakouluissa; kysymys asian luonteesta on vain liitännäinen. *Merikoski* katsoessaan, että Yhteiskunnallinen korkeakoulu oli »itsenäinen ja erillinen oman oikeushenkilöllisyyden omaava julkisoikeudellinen laitos»,⁷² on käyttänyt argumentoinnissa hyväkseen juuri tapausta 64 A I 3 (joka myös on selostettu Lm 1965 s. 383): palkkavaatimus oli hallintolainkäytön järjestyksessä tutkittava ja ratkaistava, koska Yhteiskunnallinen korkeakoulu oli *julkisoikeudellinen laitos*. — KHO:n päätöksen perustelut ovat valitettavasti joskin ymmärrettävästi varsin niukat. Enemmistö: »kun otettiin huomioon OK 10 luvun 26 §:n säännökset», vähemmistö: »koska — — — ei perustunut julkisoikeudelliseen virkasuhteeseen — — —». Kummassakin vaihtoehdossa — tyypillistä useille OK 10:26:n sovelletustilanteille — mainitaan *lainkohta* ja *lopputulos*, mutta ei muita *perusteita*; siis sitä, *mitkä seikat* ovat vaikuttaneet sen, että ratkaisu on se mikä se kulloinkin on ollut.

On ilmeistä, että näissä välillisen valtionhallinnon — josta tosiasiallisesti on kysymys aina, milloin valtion varoja käytetään tiettyyn hallinnolliseen tarkoitukseen usein yksityisoikeudellisiksi oikeudelliselta rakenteeltaan leimattavien organien välityksellä — tapauksissa huomiota on omistettu *organisatorisille* seikoille, mihin jo edellä olen viittannut. Näihin seikkoihin voidaan lukea valtion varojen käyttäminen kysymyksessä olevaan tarkoitukseen, asianomaisen toiminnan alistaminen valtion valvontaan ja tietyissä suhteissa määräysvaltaankin, valtion osallistuminen joihinkin virkanimityksiin sekä tietynasteisen valvontavallan uskominen tietyille valtionorganille (ministeriölle tai keskusvirastolle). Ratkaisevaa merkitystä ei edellä selostetun tosin niukan käytännön valossa voida (enää) antaa sille juriidiselle *muodolle*, jonka puitteissa toimintaa harjoitetaan (esim. yksityisen yhdistyksen toimesta tms.). — Eittäemättä

⁷² Hyvän kuvan oppiriidan pääpiirteistä saa *Merikosken* teoksesta Ydinkysymyksiä s. 61—90.

KHO on omaksunut — joskaan ei yksimielisenä — periaatteellisesti merkitsevän linjan edellä mainituilla koulujen opettajia koskevilla ennakkopäätöksillään, joista jotkut ovatkin täysistuntoratkaisuja.

III.7.7. Erinäisiä tapauksia

Lopuksi on kysymyskentältä työsuhde-virkasuhte esitettävä joitakin hajaratkaisuja. Useimmat niistä ovat asian luonteen puolesta riidattomia.

KKO 25 II 882: Kysymys siitä, oliko viralliselle syyttäjälle toimestaan hallituksen päätökseen perustuvan kiertokirjeen nojalla ollut tuleva palkkioksi *osuus sakkorahoihin*, ei ollut tuomioistuimen ratkaistava.

38 II 3824: Papinlesken oikeutta palkkauksen *armovuosilta* koskeva asia oli ratkaistava hallintolainkäytön tietä.

40 II 58: VN:n päätöksellä oli tapahtunut siirtoja kahden seurakunnan välillä mm. ehdoin, että virastoapulainen F:n tai hänen oikeudenomistajansa kanssa sitä ennen tehtiin heille tulevien *palkkaetujen* suorittamisesta *sopimus*, jonka VN voi *vahvistaa*. Kun srk. ei ollut suorittanut F:lle ja myöhemmin hänen oikeudenomistajilleen sopimuksen mukaisia kirkkoherran palkkatuloja, vaadittiin hakemuskirjassa srk:n velvoittamista suorittamaan palkkatuloina tietty määrä. Siihen nähden että vaatimus johtui F:n ja srk:n välillä vallinneesta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta, LH, jonka päätöksen KHO vahvisti, OK 10:26:n säännösten nojalla tutki hakemuksen.

Muutamat ratkaisut osoittavat, miten se seikka, että kysymys on *julkisen tehtävän* hoitamisesta, saattaa vaikuttaa käsitykseen palvelussuhteen luonteesta.

41 II 67: Palkan maksaminen *väestönsuojelutehtävien* suorittamisesta oli ratkaistava hallintolainkäyttöasiana; KHO perusteli päätöstään juuri sillä, että hakemuksessa oli katsottava asianomaisen vaatineen kpp:lta palkkiota hänelle annetun julkisen tehtävän hoitamisesta (LH oli jättänyt asian riita-asian luonteisena tutkimatta).

44 II 851: Työvoimalautakunnan toimeksiannosta suoritetusta *työvelvollisten luettelomisesta* maksettavan palkkion ja matkakulujen korvaamiskysymys oli julkisoikeudellinen tehtävä. — Äänestyksessä kuusi jäsentä katsoi — kuten LH — että palvelussuhdetta oli pidettävä yksityisoikeudellisena.

44 II 560: Nimismiehen valitus *ilmasuojelupäällikön* palkasta oli tutkittava hallintolainkäyttöasiana.

Edellä juuri mainittujen ratkaisujen yhteydessä on esitettävä päätös **55 II 362**, jonka mukaan henkilö, joka kirkkoneuvoston toimeksiannosta oli vain *tilapäisesti* hoitanut määrättyjä suntion tehtäviä, ei ollut virka-

suhteessa eikä hänen palkkausvaatimustaan siten voitu ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä. Tuomiokapituli, jonka päätöksen lopputuloksen KHO jätti pysyväksi, katsoi käyneen selville, ettei valittajaa ollut vielä nimitetty sution toimeen; KHO puolestaan on pannut pääpainon tehtävän tilapäisyydelle, mikä ilmeisesti merkitsi, ettei virkasuhdetta ollut syntynyt, kuten tuomiokapitulikin asian ymmärsi.

Luonteeltaan riidattomia ovat ratkaisut KKO 53 II 91 (valtiokonttorin vaatimus kihlakunnantuomarin velvoittamisesta maksamaan takaisin *eläkemaksut*), 60 II 610 ja 67 A II 16 (joissa molemmissa palvelussuhde perustui selvästi työsopimukseen) sekä 62 II 206 (virheellisesti suoritetuksi väitetyn *ikälisän* takaisin periminen). — Tapauksessa 54 II 108 oli kysymyksessä vahingonkorvaus, jota koskevan vaatimuksen käsittelemisen, kuten edellä on todettu, kuuluu yleiselle tuomioistuimelle.

Tapauksessa KHO havaitsi, että asianomainen oli perustanut korvausvaatimuksensa siihen, että k:n kansakoulunopettajan viran ollessa haettavana k:n viranomaiset olivat ilmoittaneet opettajan käytettävissä olevan aikaisemmin valmistuneessa koulutalossa asianmukainen asunto, vaikka sellaista ei ollut, kun asianomainen, joka luottaen sanotun ilmoituksen todenperäisyyteen, oli hakenut virkaa, oli muuttanut paikkakunnalle, sekä että asianomaiselle tämän johdosta oli aiheutunut vahinkoa, josta hän ei voinut saada hyvitystä puuttuvien luontoisetujen korvausta koskevien säännösten mukaan. LH oli käsitellyt asian.

III.7.8. Virkaehtolainsäädännön vaikutuksesta palkkausriidan käsittelyjärjestykseen

Niin eri virastojen ja laitosten kuin KHO:nkin harjoittamassa lainkäytössä virkamiesten palvelussuhteesta johtuneilla riita-asioilla on ollut merkittävä sija. Vuonna 1970 tapahtunut virkaehtosopimuslainsäädännön voimaan saattaminen toi mukanaan tässäkin kohden perinpohjaisia uudistuksia;⁷³ muutokset koskevat myös palkkariita-asoiden käsittelyjärjestystä. *Rytkölä* on seikkaperäisesti tehnyt selkoa muutoksenhakumahdollisuuksista virkaehtolainsäädännön voimaan tultua.⁷⁴ Pääosiltaan

⁷³ Ns. hallintolainkäyttötoimikunnan syksyllä 1972 suorittaman keskuvirastojen toimittamaa lainkäyttöä koskeva kysely osoitti selvästi, miten tuntuvasti lainkäyttöasiat virastoissa virkaehtolainsäädännön voimaan tultua vähenivät (toimikunnan selvitystyö on tätä kirjoitettaessa vielä keskeneräinen).

⁷⁴ Virkaehtolainsäädäntö s. 89—96.

voin yhtyä hänen esitykseensä joskin siihen on tehtävä joitakin täsmennyksiä.

Niin kuin Rytkölä esittää, ei muutosta aikaisemmin voimassa olleeseen muutoksenhakujärjestelmään ole tullut niiltä osin kuin kysymyksessä on asia, jota ei voida pitää lainkaan palvelussuhteen ehtona tai joka tosin on palvelussuhteen ehto, mutta josta ei saada sopia. Niin ikään maininnan varaan voidaan jättää tapaukset, joissa sopimuksenvaraisista palvelussuhteen ehdoista ei ole otettu määräyksiä virkaehtosopimukseen, koska nämä palvelussuhteen ehdot määräytyvät aikaisemman lainsäädännön mukaisesti, joka on edelleen toissijaisesti voimassa.⁷⁵ Muutosta näissä tapauksissa on haettava noudattaen PalkL 24 §:n oikaisuvaatimusmenettelyä, valituksin ja hallintoriita-asiana hallintolainkäytön järjestyksessä.

Kun toisaalta merkittävä osa palvelussuhteesta johtuvista riita-asioista jää tämän järjestelmän ulkopuolelle ja siis samanlaatuisia asioita ratkaistaan eri instansseissa — TT:ssa ja KHO:ssa — on pelättävissä, että ratkaisut muodostuvat keskenään ristiriitaisiksi.⁷⁶ TT:n ja KHO:n välinen yhteydenpito vähentänee käytännössä vaikeuksia.

Ne KHO:n ratkaisut, joissa asia on jätetty TT:n toimivaltaan kuuluvana tutkimatta, eivät ole erityisemmän mielenkiintoisia. Näistä voidaan mainita esimerkiksi tapaukset 29.3.1972 t. 1191, joka koski opetusvelvollisuutta, sekä palkkausta koskevat päätökset 5.4.1972 t. 1221 ja 30.5.1972 t. 2136. Sen sijaan huomionarvoinen on KHO:n ratkaisu 14.9.1972 N:o 4881/36/71, jossa KHO jätti asian tutkimatta siltä osin kuin siinä oli kysymys asianomaisen virkaehtosopimuksen tulkinnasta, mutta tutki asian siltä osin kuin siinä ei ollut kysymys virkaehtosopimuksen tietyn kohdan tulkinnasta eli sen tosiasiakysymyksen, oliko valittajan katsottava olleen yksityisasiointensa vuoksi virkavapaa tietyssä päätöksessä mainittuna aikana niin kuin lääninhallituksen päätöksessä oli katsottu. Kohta esittämäni yhteyteen asetettuna ratkaisulla on oma »logiikkansa».

⁷⁵ Mt. s. 92—94.

⁷⁶ Erikoinen on valtionapua nauttivien yksityisten laitosten henkilökunnan asema. Virkaehtolait eivät koske tätä ryhmää, vaikka useasti palkkaus tosiasialisesti määräytyy virkaehtosopimuksen kautta, koska on säädetty, että laitoksen palvelussuhteessa — tavallisesti kai työsopimussuhteessa — olevalla on vähintään samat palkkaedut kuin mitkä suoritetaan vastaavassa tehtävässä olevalle valtion virkamiehelle; näin on säädetty mm. YksityisoppikouluA 28.2 §:ssä.

On luultavaa, että vastaisuudessa voi syntyä epätietoisuutta toimivaltaisesta tuomioistuimesta edellä selostetuissakin tilanteissa. Epäilyksettä TT:n toimivaltaan kuuluvatkaan tapaukset eivät ole ongelmattomia. Koskettelen tässä vain yhtä mutta sitäkin merkittävämpää kysymystä. Merkitseekö virkaehtolainsäädäntömme sitä, ettei hallintotuomioistuin enää missään tapauksessa ole toimivaltainen käsittelemään virkamiehen virkaehtosopimukseen perustuvaa palkkausta koskevaa riita-asiaa?

Ensi näkemältä ValtVEhtoSopL 25 §:n ja KunVEhtoSopL 26 §:n säännökset näyttävät yksiselitteisesti sulkevan virkaehtosopimuksin säännötetyt asiat hallintolainkäytön ulkopuolelle. Muutosta ei näiden lainkohtien mukaan saa hakea valittamalla, oikaisuvaatimuksin tai paneamalla asia vireille hallintoriita-asiana, jos virkamiehellä tai virkamies- tai viranhaltijayhdistyksellä on oikeus panna asia vireille TT:ssa.

Näyttää kuin *Rytkölä* olisi tulkinnut kysymyksessä olevia lainkohtia niin, ettei muutoksenhaku hallintolainkäytön puitteissa missään tapauksessa ole sallittua. Rytkölä samoin kuin asiaa tutkinut komiteakin perustelevat asiaa sillä, ettei olisi asianmukaista, jos *samassa asiassa* olisi käytettävänä *kaksi erilaista oikaisukeinoa*.⁷⁷ Tämä kannanotto herättää kaksi osaksi toisensa kattavaa kysymystä: onko todella kysymys samasta asiasta ja mikä on TT:n toimivalta virkaehtoasioissa?

TT:n toimivalta virkaehtoasioissa perustuu TTuomL 1 a §:ään (sellaisena kuin se on laissa 6.11.1970/667), joka on samansisältöinen — mitä toimivaltasäännöksiin tulee — kuin TTuomL 1 § jo vanhastaan on ollut. Tämän vuoksi onkin syytä ensinnä kiinnittää huomio siihen, miten lain 1 §:ää on tulkittu työehtoasioissa — tästähän on olemassa sekä oikeuskirjallisuutta että oikeuskäytäntöä.

Työoikeudellisen kirjallisuuden mukaan TTuomL 1 ja 1 a § 1 kohdan perusteella niissä mainituissa tapauksissa on kysymyksessä *työ- tai virkaehtosopimuksen tulkintaa* koskeva riita asianosaisten välillä.⁷⁸ Tyypil-

⁷⁷ *Rytkölä*, Virkaehtolainsäädäntö s. 89, Komiteamietintö 1969: B 105 s 27. Rytkölä viittaa tässä yhteydessä TT:n tuomion lopullisuuteen ja täytäntöönpanokelpoisuuteen, mt. s. 95.

⁷⁸ Vuorio s. 259—265 (Vuorio erottaa ns. työehtosopimusriidoissa, jotka juuri kuuluvat TT:n toimivaltaan, työehtosopimuksen pätevyyttä, voimassaoloa tai oikeata sisällystä koskevat kanteet, työehtosopimuksen tai TEhtoL:n vastaista menettelyä koskevat vahvistuskanteet, tällaisesta menettelystä aiheutuvaa seuraamusta ja TTuomL 9 §:n mukaan työehtosopimuksesta johtuvia suorituksia koskevat suorituskanteet) ja *Sarkko* s. 164—169.

lisin vahvistuskannetyypin työehtosioissa on *Sarkon* mukaan ollut tietyn sopimuskohdan oikeata tulkintaa koskeva riita — näin ilmeisesti tulee asia olemaan myös virkaehtosioissa.

Oleennaista TT:n toimivallassa on kuitenkin se, että — kuten Sarkko alleviivaa — TT on perustettu *vahvistustuomioiden* antamista varten. Puhtaiden suoritustuomioiden antamiseen se ei Sarkon käsityksen mukaan ole sopiva orgaani useastakaan syystä, TT:n kapasiteetti ei edes sellaista tehtävää kestäisi. Kuitenkin TT:n käytäntö on muovautunut sellaiseksi, että mikäli asiassa on myös kysymys TT:n toimivaltaan kuuluvasta asiasta, on tuomiossa voitu velvoittaa *suoritukseen*, jos juttu tältä osin on ollut *riidaton*, milloin siis asianosaiset ovat olleet samaa mieltä suoritukseen velvoittamisen perusteena olevista tosiasioista. Jos mainitut *tosiasiat* — kuten esimerkiksi työhön käytetty aika — ovat *riidanalaiset*, suoritustuomiota on TT:n vahvistustuomion perusteella haettava yleisessä alioikeudessa. Tietenkin TT:n tuomiossa määrätty oikeudenkäyntikulut ja hyvityssakko ovat tarpeen niin vaatiessa ulosottoteitse perittävässä välittömästi TT:n tuomion perusteella.

Nyt on ensinnä kysyttävä, millaisia luonteeltaan ovat TT:n tuomiot virkaehtosioissa. Poikkeavatko ne työehtosioissa annettavista tuomioista niin, että ne olisivat suoritustuomioita ja sellaisina välittömästi täytäntöön pantavissa myös muilta kuin juuri edellä mainituilta kohdilta? ⁷⁹

Vastaus on saatavissa sekä laista että oikeuskäytännöstä, joka tosin vielä virkaehtosioissa on perin vähäinen. TTuomL 1 a § on jo edellä todettu samansisältöiseksi kuin lain 1 §. TT:n kompetenssi on kummasakin asiaryhmässä sama: vahvistustuomioiden antaminen (mahdollisesti myös virkaehtosioiden osalta sellaisin poikkeuksin kuin Sarkko mainitsee). Oikeuskäytännöstä voidaan esittää jo seuraavat viisi tuomiota:

TT 1/1972: » — — — näin ollen katsoo, ettei lastentarhoissa ja -seimissä toimivia lastenhoitajia voida lukea terveydenhuolto- tai terveydenhoito-henkilöstöön tai -henkilökuntaan eikä heillä siis ole oikeutta virkaehtosopimuksen liitteessä n:o 4 tarkoitettuun määrävuosilisään».

TT 2/1972: » — — — hyväksyen kanteen selittää, että virkaehtosopimuksen liitteen n:o 3 perusteella terveysisarelle ammattikoulussa mak-

⁷⁹ Suoritustuomion tunnusmerkkinä on yleisesti pidetty sitä, että tuomio on täytäntöön pantavissa; *Ellilä*, Oikeussuojan takeista s. 24.

settavan yhden palkkaluokan korotus on maksettava O:n kp:n terveys-sisaren viran haltijalle O:lle — — —».

TT 47/1972: » — — — katsoo, etteivät kanteessa tarkoitetut hoitajan virat kuulu virkaehtosopimuksen liitteen n:o 4 soveltamispiiriin, ja harkitsee näin ollen oikeaksi hylätä kanteen».

TT 49/1972: » — — — kanteen hyväksyen selittää, että virkaehtosopimuksen — — — määräämän opetusvelvollisuuden huojennus koskee myös kaupunki- ja kauppalakunnan koululaitoksen kahdessa taikka useammassa toimipaikassa opettavaa toisen kotimaisen tai vieraan kielten opettajaa».

Erityisen valaiseva nyt esillä olevassa mielessä on tuomio TT 68/1972:

» — — — harkitsee oikeaksi jättää kanteen tutkimatta, sikäli kuin siinä on vaadittu TT:a vahvistamaan, että P:lla on oikeus saada kanteessa tarkoitetuin tavoin määräytyvä henkilökohtainen palkanlisä lyhentämättömänä. Muulta osin — — — selittää, että P:lla on oikeus virkaehtosopimuksen — — — määrävuosisilään — — —».

Tutkimatta jätettiin asianosaisten välinen erimielisyys siitä, mitkä olivat P:n palkanlisän 1.12.1970 voimassa olleet ehdot eli siis kuntainliiton liittohallituksen tekemän, yksityisen viranhaltijan palkkausta koskevan päätöksen tulkintaan kohdistuva kysymys; TT lausui tuomiossaan nimenomaan, ettei TTuomL 1 ja 1 a §:n säännöksiin mukaan liittohallituksen päätöksen oikean sisällön vahvistaminen kuulunut TT:n toimivaltaan.

Kaikki yllä esitetyt tuomiot ovat luonteeltaan vahvistustuomioita. Miten käy, jos esimerkiksi huolimatta TT:n tuomion sisällöstä virkamiehelle ei sovinnolla suoriteta vaikkapa määrävuosisilää, koska kiistaa on lisään oikeuttavan palvelusajan pituudesta?

Toisaalta on selvää, ettei kysymyksessä olevan laatuista tuomiota yksinkertaisesti voida panna täytäntöön ulosottoteitse. Kysymys on vahvistustuomiosta, jossa ei sanallakaan mainita suoritettavaa rahamäärää, vaan ainoastaan vahvistetaan se, että tietty virkamiesryhmä on katsottava virkaehtosopimuksen mukaisesti asianomaiseen lisään oikeutetuksi; lisän saajia voi tietysti olla kymmeniä, satojakin. Toisaalta kantajalla, viime kädessä yksityisellä virkamiehellä, täytyy olla mahdollisuus suoritustuomion perusteella saada hänelle kuuluva palkkaus. Jos otaksutaan, ettei hallintokäytön tie missään tapauksessa tule kysymykseen, joudutaan umpikujaan: tuomio ei ole täytäntöönpanokelpoinen eikä riitaisuutta voitaisi saada millään tavalla muutoin ratkaistuksi! Kiistatontahan on, ettei ulosottoviranomaisella ole valtaa ratkaista riitaisuutta.

Edellä esitetyn perusteella mielestäni kysymyksessä olevia virkaehtolakien kohtia on tulkittava sillä tavoin, että ne sulkevat hallintolainkäyttömenettelyn pois oikaisukeinojen joukosta ensivaiheen oikeusturvakeinona, mutta että aivan samoin kuin työehtoasioissa itse *suoritusta* on voitava tarpeen tullen vaatia suorituskanteella, jota virkasuhteen kysymyksessä ollessa on tietysti ajettava — oikaisumenettelykin huomioon ottaen — hallintolainkäyttöasiana. Missään nimessä ei kysymys toisaalta TT-prosessissa, toisaalta hallintoprosessissa ole *samasta* asiasta. Sikäli kuin vahvistuskannetta ei lainkaan tarvita, toisin sanottuna asianosaiset ovat yhtä mieltä virkaehtosopimuksen tulkinnasta ja erimielisyys koskee vain tosiasioita, esimerkiksi palvelusajan pituutta, hallintolainkäytön tie tulee kysymykseen jo ensivaiheessa.

III.8. Velkomusjutut

Velkomusjutuilla tarkoitetaan seuraavassa niitä tapauksia, joissa kantaja kanteessaan on vaatinut vastaajalta *rahasuoritusta* ja joissa ei ole vahingonkorvauksesta taikka perusteettoman edun palauttamisesta kysymys; viimeksi mainittu erottelu ei kuitenkaan ole kaikissa tapauksissa helppoa, joskaan tällä luokittelulla ei ole vaikutusta asian luonteen määrittämisessä. Nyt puheena olevat asiat ovat suorituskanteisiin luettavia tapauksia, joita sisäisesti on mahdotonta ryhmitellä tapausten kasuistisuuden vuoksi.

Velkomusjutuissa on tietenkin tässä käsiteltävän kysymyksen kannalta riidattomiakin ratkaisuja.

KKO 25 II 211: Suojeluskunnan kanne, joka tarkoitti k:n velvoittamista valtuuston päätöksen nojalla suorittamaan k:n varoista eräät rahamäärät, perustui osapuolten väliseen yksityisoikeudelliseen oikeussuhteeseen. — *KKO 36 II 440:* Myönnetyn *valtionavun* maksamista tarkoitettavaa kannetta pidettiin hallintoasiana; kaikki oikeusasteet — KKO tosin äänin 4—1 — nojautuivat juuri OK 10:26:n säännöksiin.

KKO 23 II 1744: Valtion vaatimus kp:n velvoittamisesta *osallistumaan* poliisilaitoksen *ylläpitokustannuksiin* ei ollut tuomioistuinasia.

Viimeksi mainittua ratkaisua on pidettävä sitäkin riidattomana, mutta ansainnee tulla mainituksi, että päätöstä voidaan puolustaa sekä sillä, että siinä oli kysymys *sisäisestä hallintoasiasta* eikä ulkoisesta hallinto-

toimesta,⁸⁰ että sillä seikalla, että vaatimus perustui selvästi julkista hallintoa, poliisitointa, koskeviin säännöksiin; lisäksi oli kysymys kahden julkisoikeudellisen subjektin välisistä suhteista.

Selviä tapauksia ovat myös seuraavat:

29 II 852: Vaatimus, että kunta, joka oli liittynyt osakkaaksi erääseen työlaitokseen, velvoitettaisiin laitokselle suorittamaan hoidokaspaikkaa vastaavat maksut, oli hallintoasia.

KKO 67 II 114: Valtion rautateiden vaatimus tavaran lähettäjän velvoittamisesta suorittamaan puuttuva erä *rahtimaksusta* oli tuomioistuinasia.

Näiden tapausten ohella on kuitenkin sellaisiakin ratkaisuja, joita on laajemmin käsiteltävä.

KKO 38 I 20: Kunta A. oli *kuntien edustajien kokouksessa* liittynyt yhteiseen parantolahankkeeseen ja varannut tarpeisiinsa 9 sairassijaa, niistä neljä A:sta eroavaksi odotettua B. kuntaa varten. Hanke toteutettiin *kuntien muodostaman rekisteröidyn yhdistyksen nimissä*, mutta myöhemmin siirtyi parantolan omistus ja hallinto tarkoitusta varten perustetulle *kuntainliitolle*. Kun B. kunta oli ottanutkin vastatakseen vain kolmesta sijasta ja kuntainliitto velkoi yhden sijan kustannuksia A. k:lta, asia katsottiin hallintoasiaksi.

Ratkaisu selostetuilta osiltaan ei kaivanne huomautuksia; ratkaisu on vakiintuneen käytännön mukainen, olihan kysymys *kuntainliiton jäsenyyteen* perustuvasta ja siis kiistatta julkisoikeudellisesta maksuvelvollisuudesta. Valaisevaa on kuitenkin, että kun sekä KO:ssa että HO:ssa oli esitetty väite, ettei asia kuulunut oikeusasioiden tuomioistuimen käsiteltäviin, väite hylättiin sillä perusteella, että kanne perustui kunnan antamaan yksityisoikeudelliseen sitoumukseen. Perusajatushan on tähänastisen esityksen perusteella jo tuttu, mutta huomio kiintyy siihen, että kunnan sitoumusta edustajain kokouksessa kunnan ja perustetun yhdistyksen välillä on pidetty yksityisoikeudellisena huolimatta siitä, että hanke kaikissa vaiheissaan — kun pidetään silmällä maksuvelvollisuuden perustaa — on ollut selvästi julkisoikeudellinen; sillä on tavoiteltu hallinnollisia tarkoituspäriä, kuntien välinen kustannusten jakamista koskeva sopimus tähtäsi kiistatta parantolahankkeesta syntyvien menojen tasaamiseen. KKO päätöksessään erotti jutun kaksi vaihetta toisistaan: se poisti alempien oikeuksien lausunnot, mikäli ne koskivat vaatimusta

⁸⁰ Merikoski, Julkisoikeus II s. 22.

vastaajakunnan velvoittamisesta suorittamaan parantolalle korvausta kysymyksessä olevasta sairassijasta vuodelta 1935 — jolloin rekisteröity parantolayhdistys jo oli lakannut toimimasta ja tilalle oli tullut kuntainliitto — koska liiton jäsenyyteen perustuva maksuvelvollisuus oli julkisoikeudellinen. Yksi jäsenistä olisi jättänyt kanteen kokonaisuudessaan tutkimatta, koska »kuntainliiton, johon sen edeltäjän, kanteessa mainitun parantolayhdistyksen on katsottava vuoden 1935 alusta sulautuneen, jutussa A:n kuntaa vastaan ajama kanne — — — tietää liiton jäsenyyteen perustuvan julkisoikeudellisen maksuvelvollisuuden voimaan saatamista». Tämä äänestyslausunto on mielenkiintoinen, koska siinä ei ole operoitu muodollisella perusteella, vaan ilmeisesti pidetty silmällä *asia-kokonaisuutta*; hanke on alunperin tarkoittanut julkisoikeudellisen maksuvelvollisuuden perustamista sopimuspuolien välille, ja kuntainliitto oli tämän tarkoituksen ilmentymä — se ikään kuin »heijastaa» vaikutuksensa juuri asian luonnetta koskevan kysymyksen muodossa. Kun »nykyinen» suhde osapuolten välillä oli julkisoikeudellinen ja kun aikaisempi oikeussubjekti oli sulautunut »nykyiseen», oli *koko oikeussuhdetta* tarkasteltava tässä valossa. — Niin vaikeata ja vaarallista kuin onkin mennä tulkitsemaan ennakkopäätöksentekijöiden motiiveja, lienee edellä annettu tulkinta objektiivisesti puolustettavissa.

Eräät tässä yhteydessä vielä mainittavat ratkaisut ovat vetäneet rajaa yleisprosessin suuntaan melkoisen uskollisina vallitsevalle käytännölle (on huomattava, että muutamat ratkaisut ovat korkeimman oikeuden käsialaa, myös tapausten ikä kiinnittää huomiota).

KKO 30 II 331: Liikenne- ja satamamaksujen saamista koskeva asia, jossa valtio oli kantajana ja kaupunki vastaajana, käsiteltiin yleisessä tuomioistuimessa (K:n kp:n valtuusmiehet olivat 10.9.1888 päättäessään jatkaa kp:n pakkahuoneen edessä olevaa satamalaituria myöntäneet sen johdosta, että valtio oli suostunut korvaamaan puolet laiturin rakentamiskustannuksista, valtionrautateille sellaisen edun, että rautatiet tulivat aina olemaan vapautetut suorittamasta kp:lle satamamaksuja niistä rautateiden tavaroista, joita rautatiet purkaisivat omiksi tarpeikseen K:n satamassa).

Kysymyksessä olevan tyyppiset maksut, joita peritään *kaikilta* sataman käyttäjiltä, niin valtiolta kuin yksityisiltäkin, ovat *korvausta* sataman käyttämisestä. Korvauksen, maksun, suuruuden määrää tosin valtuusto, mutta tämä ei tee maksuvelvollisuutta perusteeltaan julkisoikeudelliseksi sen paremmin tässä tilanteessa kuin siinäkään että valtuusto

päättää kunnan omistaman kiinteistön myymisestä. Subjektiteoriaan taas sopii se, ettei kahden julkisyhteisön välinen oikeussuhde aina ole julkisoikeudelliseksi luokiteltava. Veroihin rinnastettavista maksuista oikeutta käyttäessä asia tietysti kuuluu hallintolainkäytössä käsiteltäviin.

Muutamissa ratkaisuisa kuvastuu oikeuskäytännön vähittäinen kääntyminen velkomusjutuissakin hallintolainkäytölle suopeampaan suuntaan. Tapauksen ikä kannattaa panna merkeille.

KKO 34 I 23: Kunnan vaatimus toisen k:n velvoittamisesta suorittamaan *osuutensa* kuntien yhteisesti palkkaaman kunnanlääkärin *palkkaeduista*, oli luonteeltaan hallintoasia.

Kunnanlääkärin palvelussuhteen luonteesta ei voine syntyä keskustelua; niinpä jo KO päätöksessään sovelsi OK 10:26:n säännöksiä, mutta HO ja KKO vasta äänestyksen jälkeen jättivät asian tutkimatta.

Myös ratkaisussa **41 I 48** kuvastuu yllä mainittu kehitys. Tapauksessa oli kysymys hakemuksesta järven laskemisesta aiheutuneen valtiolle etukäteen maksetun *valtionvelkaosuuden* takaisin saamisesta. KHO tutki ja hylkäsi hakemuksen, mutta kaksi jäsentä piti velkasuhdetta yksityisoikeudellisena (muitakin äänestyksiä toimitettiin). Samoin päätöksessä **44 II 154** KHO tutki valituksen asiassa, joka koski vesiperäisen maan kuivatushanketta varten *valtiolta saadun lainan* vuotuismaksua; tässäkin tapauksessa kaksi jäsentä katsoi kysymyksessä olevan yksityisoikeudellisen velkasuhteen.

Tähän yhteyteen kuuluu myös ennakkopäätös **63 A II 28**, joka osoittaa, ettei kysymys velkomusasian luonteesta vieläkään ole ongelmaton.

Y:n valituksen maan kuivattamiseksi *valtiolta saadun lainan vuotuismaksun maksuunpanoa* koskevassa asiassa LO hylkäsi, koska ko. perkaustyötä oli pidettävä ojittamista tai pengertämistä varten valtion varoista annetun lain vakuudesta 28.11.1959 annetun lain tarkoittamana ojituksena, ja LO eräin muin perustein katsoi lain 1 §:n mukaan valittajan olevan velvollinen suorittamaan valtiolle *ojitustyöstä* takaisin perittävistä kustannuksista hänen tilansa osalle tulevan osuuden. KHO taas lausui, että koska valtiolta saatu velka oli käytetty VOL 3 luvussa tarkoitettun sellaisen ojitustyön kustannuksiin, johon ei ollut sovellettu salaojitusta tai vesiperäisen maan ojittamista koskevia säännöksiä, ja kun Y., jonka omistaman tilan osalta ojituksen oli katsottava tuottavan hyötyä, oli laaditun osittelun mukaan velvollinen suorittamaan mainitut vuotuismaksut eikä se seikka, että maksuunpano oli aikaisemmin kumottu, ollut estänyt maksuunpanojen uudelleen toimittamista, ja kun kysymystä maksuvelvollisuuden poistamisesta ja lainan määrän alentami-

sesta ei voitu tutkia ja ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä, KHO ottaen huomioon päätöksessä mainitun lain 1, 3 ja 6 §:n, ojittamista tai pengertämistä varten valtion varoista annetun lain vakuudesta annetun asetuksen 1 §:n, valtion osanotosta maanparannustöiden kustannuksiin 5. 9. 1946 annetun VNp:n 14 §:n sekä VeroUL 16 §:n ja MaksuUA 9 §:n säännökset, katsoi ettei ollut syytä LO:n päätöksen lopputuloksen muuttamiseen.

Edellä olevassa tapauksessa KHO on voinut nojautua asian luonnetta punnitessaan nimenomaisiin säännöksiin. Samoin on ollut asian laita KKO:n ratkaisussa 51 II 41:

Puolison asianomaisen lastensuojeluviranomaisen tukemana esittämä vaatimus, että toinen puoliso velvoitettaisiin suorittamaan *lastensuojeluviranomaiselle korvausta* niistä *kustannuksista*, jotka aiheutuivat puolisoiden tuon viranomaisen huostaan otetun lapsen *elätyksestä*, oli hallintoasia.

Ratkaisu perustuu tässä suoraan nimenomaiseen lainkohtaan, koska lapsi oli otettu lastensuojelulautakunnan huostaan ja LastensuojeluL 40.3 §:n mukaan lautakunnan tuli saada tällaisen lapsen lautakunnalle aiheuttamista kustannuksista korvaus lapsen vanhemmilta niin kuin köyhäinhoitolaisissa säädettiin, ja kun viimeksi mainitun lain 55 §:n mukaan korvausta oli haettava lääninhallitukselta, oli asia tällä perusteella lääninhallituksen ratkaistava.

KKO 59 II 59: Kunnan vaatimus toisen k:n velvoittamisesta tämän ennakolta antaman *suostumuksen* nojalla korvaamaan ne kustannukset, jotka sille olivat aiheutuneet siitä, että k. oli ottanut kaksi *lasta huoltoonsa* oli LH:n käsiteltävä asia.

Tapaus sivuaa myös edellä kosketeltua OK 10:26:n säännösten tulkintakompetenssia; KKO oli, sen jälkeen kun sekä lääninhallitus että hovioikeus olivat lainvoiman saaneilla päätöksillään jättäneet asian tutkimatta niille kuulumattomana, osoittanut asian lääninhallitukseen. Lääninhallitus oli perustellut päätöstään sillä, että »huoltolautakunta oli perustanut vaatimuksensa vain sosiaalilautakunnan edellä mainittuun — — — suostumukseen»; hovioikeus taas katsoi, ettei asia »luonteeltaan julkisoikeudellisena» kuulunut sen tutkittaviin. KKO:n kantaan lieene vaikuttanut tuon sopimuksen *tarkoitus*, lasten huolto, josta ei *julkisyhteisöjen* kesken voida sopia yksityisoikeudellisin oikeustoimin.

III.9. Suoritusvelvoitusasiat

Edellä on käsitelty tiettyjä kanne- ja vastaavasti päätöstyypppejä. Ennen kuin tämä luokitusperuste jätetään, on käsiteltävä yhtä asiallisesti epäyhtenäistä, mutta prosessioikeudelliselta rakenteeltaan melko homogeenista jutturyhmää, johon ilmeisesti kuuluvat *Ellilän* mainitsemat »ryhtymiskanteet».⁸¹ Olen kutsunut näitä asioita »suoritusvelvoitusasioiksi» tarkoitukseni tällä termillä ilmaista mahdollisimman tarkoin mistä jutuissa on kysymys: kanteessa vaaditaan vastaajan velvoittamista tiettyyn (muuhun kuin raha-) suoritukseen; kanteessa mainittuun *tekemiseen*, johon kantaja katsoo vastaajan olevan lain mukaan velvoitettu. Kannetyypit — eräänlainen velvoittamiskanne — ei ole yleisprosessissakaan tuntematon; paremminkin kanneperusteet laissa poikkeavat toisistaan kuin kannetyypit. — Tämänkään asiaryhmän kohdalla en ole voinut pitää tiukasti kiinni systematiikasta, vaan voidakseni pienentää lopuksi esiteltävän »sekalaisten» asioiden ryhmän mahdollisimman vähiin olen joutunut nyt esillä olevaan ryhmään sijoittamaan varsin erilaisia suoritusvelvoitteita.

Nyt esille tulevia tapauksia on sisäisesti vaikeata systematisoida, koska kanteissa esitetyt vaatimukset kohdistuvat perin erilaisiin objekteihin, kuten huostaan uskottujen varojen palauttamiseen, päätöksessä olevan ehdon muuttamiseen jne.

KKO 18 II 90: kysymys kirkkoherran velvoittamisesta *kirkonkokouksen pitämiseen* ei ollut sellainen asia, että tuomiokapitulin antamasta päätöksestä olisi ollut valitettava HO:een.

Ratkaisu 39 II 1364 on sanamuodoltaan tulkinnanvarainen: kun kaupunginhallitus oli myöntänyt kunnalle oikeuden pitää yksityistä laituria kaupungille kuuluvalla rannalla, mutta liittänyt siihen ehdon, että L:n oli *poistettava* määräajassa omistamansa uimahuone ja L:n valitettua kaupunginhallitukselle ja *vaadittua* tuon ehdon poistamista, KHO ei katsonut kaupunginhallituksen päätöksellä ratkaistun kysymystä siitä oikeudesta, mikä L:llä voi olla uimahuoneen pitämiseen entisellä paikallaan. — Kaupunginhallitus ja lääninhallitus eivät olleet kiinnittäneet huomiota kysymykseen asian luonteesta eikä KHO:n päätöksessä liioin

⁸¹ Ks. ed. III. 3.

voida sanoa sen olleen esillä; päätöksessä todettiin vain, *ettei* alempien asteiden päätöksillä ollut voitu tätä ratkaista.⁸²

Edellistä lähellä on tapaus 60 II 805: siltä osin kuin vaatimus koski sosiaalilautakunnan velvoittamista suorittamaan hakijalle lautakunnan huostaan asianomaisen vastaista huoltoa varten suoritettut *varat*, jotka oli *ulosmitattu*, asia ei kuulunut hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltäviin. — Kysymyksessä oli ulosmittaukseen ja siis viime kädessä yleiseen tuomioistuimeen kuuluva asia.

Huoltoasioiden joukossa on joitakin tähän yhteyteen kuuluvia oikeustapauksia:

28 I 58: hakemus köyhäinhuoltoon huolenpidossa olevan lapsen luovuttamisesta yksityiselle elatusvelvolliselle ei kuulunut hallintoviranomaisten käsiteltäviin asioihin.

61 II 251: Kun henkivakuutuskirja oli luovutettu huoltoon:lle *yksityisen* henkilön toimenpiteestä *eikä* se siis ollut tullut lautakunnan haltuun HaL 35 §:n tarkoittamalla *julkisoikeudellisella* perusteella, katsottiin, että asiaa ei ollut käsiteltävä hallinnollisen lainkäytön järjestyksessä.

Tapaus valottaa oivallisesti kanneperusteen merkitystä ratkaisulle; yksityisen luovutustoimen aiheuttama palautusvaatimus kuuluu yleiselle tuomioistuimelle; mieleen tässä tulee ajatus, olisiko tällaista asiaa varhemmin pidetty ainakaan näin riidattomasti (LO oli päätöksessään jo KHO:n omaksumalla kannalla) hallintolainkäytön alaan kuuluvana; mm. korvausasioita koskeva käytäntö ei tunnu viittaavan tähän suuntaan.

⁸² Kysymykseen on tullut kuitenkin yleinen tuomioistuintie, koska uima-huoneen poistamista voidaan alioikeudessa vaatia kanteella tai UL 7:14 mukaisesti pyytää ulosotonhaltijan päätöstä (keinojen valinta riippuu asian selvyysasteesta). Hallintolainkäytön piiriin juttu ei näin ollen kuulu, mitä KHO lienee tarkoittanut lausueessaan päätöksessään, että kysymys »voitiin tarvittaessa saattaa tutkittavaksi ja ratkaistavaksi erikseen laillisessa järjestyksessä». On huomattava kysymyksessä olleen kunnallisvalituksen ja sen mukaisesti myös kysymyksen yksityisen oikeuden loukkaamisesta (tässä loukkausta ei ollut tapahtunut).

Tätä nykyä *vesilaki* (19.5.1961/264) sisältää säännöksiä, jotka selostetunlaisessa tapauksessa tulisivat sovellettaviksi. Niinpä lain 2 luvun 1 §:n mukaan *rakentamista* vesistöön koskevat säännökset tarkoittavat mm. juuri laiturin tekemistä vesistöön, ja mikäli rakentamisesta saattaa aiheutua lain 1 luvun 12 — 15 §:ssä tarkoitettu muutos tai seuraus, lain 2 §:n 1 mom mukaan rakentamiseen on hankittava vesioikeuden lupa. Lain 10 § sisältää säännökset rakennelman poistamisesta tai muuttamisesta siltä osin, että rakennelman omistajalle, jos hän sitä vaatii, on varattava mahdollisuus määrääjassa itse suorittaa poistaminen tai muuttaminen; hakija on tällöin korvausvelvollinen.

62 II 600: *Pakkotyöhön* määrätyn henkilön vaatimus, että hänen hyväkseen luettaisiin pakkotyötä täytäntöönpannassa se aika, jonka hän aikaisemmin oli ollut pakkotyössä ja vireillä olevan asian johdosta tutkintavankina, käsiteltiin hallintolainkäytön järjestyksessä.

Tapaus on muuan niitä — käytännössä toistaiseksi vähälukuisia — joissa KHO on voinut nojautua kompetentin viranomaisen suoraan osoittamaan lainkohtaan eli LHA 29 § 3 kohtaan, jonka mukaan asia kuuluu LO:n käsiteltäviin.

Aineistoon kuuluu myös joukko *toimimisvelvoituksen* asettamista tarkoittavia kanteita:

Ratkaisultaan melko selvältä näyttää tapaussarja 24 II 2562—2565: vaatimusta valtion hoitoon otetun kiinteän omaisuuden luovuttamisesta ei ollut käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä; KHO perusteli päätöstään sillä, *ettei valittajien oikeutta* ko. kiinteistöihin voitu pitää *niin selvänä*, että heidät voitiin hallinnollista tietä oikeuttaa ottamaan ne hallintaansa (kysymyksessä olivat Venäjän kansalaisten Viipurin LH:lle osoittamat valitukset asiasta).

Vaikka ratkaisu 35 II 3658 on jo varsin vanha, se joka tapauksessa ansaitsee tulla tarkastikin esitellyksi, koska ensinnäkin se hyvin osoittaa, mitä hallinto-oikeudessa *Ellilän* mainitsemalla »ryhtymiskanteella» tarkoitetaan ja mikä on sen tehtävä; toisaalta tapauksessa poikkeuksellisen selvästi kuvastuu yksityis- ja julkisoikeuden välinen prosessuaalinen rajanveto.

MH:n tutkittavana oli T:n kph:n valitus *kansakoulutalon käyttämisestä* koskevassa asiassa. Lahjakirjalla olivat M:n k:aan silloin kuuluneen H:n tilan silloiset omistajat *lahjoittaneet* maa-alueen k:ille mm. *ehdoin* että k. ylläpiti ko. maa-alueella suomenkielistä kansakoulua, ja k. oli lahjakirjassa määrätyillä ehdoilla *ottanut lahjoituksen vastaan*. Sittemmin ko. tilaan kuuluvat M:n k:n alueella olevat alueet lukuun ottamatta em. koulun tontiksi lahjoitettua palstatilaa oli yhdistetty T:n kp:iin ja k. oli lakkauttanut koulunpidon ao. koulurakennuksissa, minkä johdosta T:n kph., esiin tuoden että kp:n oli tämän vuoksi yksin pitänyt huolehtia po. koulun piiriin kuuluvien lasten koulunkäynnistä, esitti M:n k:n knv:lle että se pikaisesti päättäisi lahjakirjan määräysten mukaisesti luovuttaa tontilla olevat rakennukset koulun ylläpitämistä varten. Knv. hylkäsi ehdotuksen tässä muodossaan.

MH päätöksellään, sen ohessa että vaatimus *k:n velvoittamisesta luovuttamaan koulurakennukset* kp:n käytettäväksi *koulun pitämistä varten* jätettiin tutkittavaksi ottamatta, koska vaatimusta ei voitu ajaa hallintolainkäytön järjestyksessä, muilta osin tutki asian ja koska knv:n päätöksellä ei ollut eikä ollut voitukaan ratkaista kysymystä, oliko kp:lla

oikeus saada rakennukset luovutetuiksi kp:lle koulun pitämistä varten eikä päätös siis loukannut kp:n yksityistä oikeutta, MH hylkäsi valituksen.

KHO:ssa enemmistö katsoi, ettei MH:n päätöstä ollut syytä muuttaa, mikäli siinä oli hylätty kph:n vaatimus valtuuston päätöksen kumoamisesta eikä myöskään, mikäli sillä oli jätetty tutkimatta *vaatimukset* kunnan *velvoittamisesta ylläpitämään kouluopetusta tai luovuttamaan rakennukset kaupungille käytettäväksi sanottuun tarkoitukseen*, mikäli mainitut vaatimukset voitiin katsoa *perustetuiksi yksityisoikeudelliseen oikeussuhteeseen*; mitä tuli viimeksi mainittuihin vaatimuksiin, *sikäli kuin* ne oli tehty *julkisoikeudellisilla perusteilla*, niin koska asian ratkaiseminen tältä osin oli MH:n asia eikä MH:n päätöksessä ollut annettu lausuntoa tässä kohdin, KHO kumosi päätöksen tältä osin ja palautti asian näiltä osiltaan MH:lle uudelleen käsiteltäväksi.

Tämä ratkaisu syntyi poikkeuksellisen vilkkaan *äänestyksen* tuloksena. Äänestyksessä yksi jäsen katsoi, että mitä tuli vaatimukseen kunnan velvoittamisesta luovuttamaan rakennuksen koulunpitoa varten (joko siten että kunta itse ottaisi huolehtiakseen opetuksen järjestämisestä niissä tai että rakennukset luovutettaisiin tätä tarkoitusta varten kaupungin käytettäväksi), niin asian ratkaiseminen tältäkin osin kuului MH:n toimivaltaan. Kaksi jäsentä puolestaan lausui, ettei voitu katsoa kunnalla julkisoikeudellisilla perusteilla olevan näitä velvollisuuksia (siis ylläpitää koulua tai luovuttaa rakennuksia ko. tarkoitukseen) eikä vaatimuksia toisaalta yksityisoikeudellisin perustein tietenkään voitu tutkia hallintolainkäytön tietä.

Tapauksen ikä vaikeuttaa sen arvon punnitsemista. Joka tapauksessa voidaan viitata niihin vaikeuksiin, joita aina syntyy *oikeustilan muutoksista* ja joita enemmän käsitellään tämän luvun viimeisessä kappaleessa. Esillä olevassa tapauksessa näitä muutoksia edusti kuntaliitos; samoin epäselvyyttä tässä tapauksessa — kuten eräissä muissakin — aiheutti se seikka, että julkisoikeudellisen (hallinto)tehtävän hoitaminen oli tapahtunut yksityisestä aloitteesta ja osin yksityisin varoin — ns. välillisen valtionhallinnon ja valtionaputilanteiden kohdalta tuttu ilmiö.

Naapuruussuhteisiin luettavia tapauksia käsitellään tuonnempana; tässä on mainittava muuan niitä lähellä oleva tapaus.

KKO 62 II 55: Sähkölaitoslain 15 §:n mukaan sen kysymyksen ratkaiseminen, vaikuttaako *sähkölaite häiritsevästi* naapurin sähkölaitteeseen, kuului hallintolainkäyttöön.

Kysymys oli sepän ammattiin liittyvän työn suorittamisesta ja siinä käytettävien sähkökoneiden aiheuttamasta häiriöstä, joka johtui siitä, ettei vastaaja ollut hankkinut riittävän tehokkaita sähköjohtoja, jolloin koko ympäristön valovirta kävi merkityksettömäksi ja radioitten käyttö estyi vastaajan käyttäessä sähkökoneitaan. Ratkaisu perustui sekä 11.5.1928 sähkölaitoksista annetun lain 15 §:ään että naapuruussuhteista annetun lain 17 §:ään tässä tapauksessa ei ollut tarpeen turvautua OK 10:26:een.

Selvä toimimiseen velvoittava kanne sisältyy seuraavaan ennakkopäätökseen:

58 II 201: Asunto-osakeyhtiön vaatimus, että kauppala *velvoitettaisiin poistamaan* kiinteistön eteen *asemakaavan* vastaisesti tehty puistikko, katsottiin *virka-avun pyynnöksi, joka oli käsiteltävä hallintoasiana LH:ssa* (koska KHO oli päätöksellään kumonnut ao. sisäasiainministeriön antaman kaavapäätöksen, asia palautettiin LH:lle uudelleen käsiteltäväksi).

Asemakaavaa koskevat asiat ovat hallintolainkäytön alaan kuuluvia, ja muutoksenhaku on järjestetty (nykyisin) itsenäisillä rakennuslain 16 luvussa olevilla säännöksillä, joilla valitusviranomaisiksi on säädetty lääninhallitus ja korkein hallinto-oikeus.

Ratkaisuperusteeltaan selkeä on myös tapaus KKO 51 I 4: hallinnollisessa järjestyksessä määrätyn *uhkasakon poistaminen* ei kuulunut KKO:n käsiteltäviin (kysymys oli terveydenhoitolautakunnan 10.7.1936 annetun rokotuslain 19 §:n nojalla tuomitsema sakko rokottamisen laiminlyömisestä). Ratkaisu ei kaivanne enempiä huomautuksia.

Aineistosta on tässä yhteydessä esitettävä vielä yksi suoritusvelvollisuusasia.

23 II 1317: Kunnan vaatimus erään yhtiön *velvoittamisesta kille luovuttamaan* yhtiön omistamat *koulurakennukset* sen epätasaisuuden tasoittamiseksi, mikä aikaisemmin oli vallinnut *kouluverotuksessa*, oli hallintolainkäyttöasia (MH:n päätös kumottiin ja asia palautettiin MH:lle).

Asian luokittelu hallintolainkäyttöasiaksi perustuu siihen, että kysymyksessä oli *veroasia* (kysymys oli kunnasta aikaisemmin riippumattoman kansakoulun yhdistämisestä senaatin päätökselle kunnan yhteisen kansakouluhallinnon alaiseksi; asianomaisen koulupiirin jäseniltä oli kannettu maksuja koulun rakentamista ja ylläpitämistä varten vähemmän kuin kunnan muun osan asukkaat olivat kunnan muita kouluja varten suorittaneet).

Vielä mainittavat neljä tapausta kuuluvat *asiakirjojen julkisuuteen* liittyvinä problematiikaltaan osittain jo menneeseen aikaan, sillä *Asiak-JulkL* (1951) on itsenäisine oikeusturvasäännöksineen muuttanut tilan-
netta.

Hallintolainkäytön järjestyksessä ei voitu käsitellä 31 II 819: vaati-
musta *kalastuskunnan* velvoittamisesta luovuttamaan *jäljennöksiä* kalas-
tuskunnan huutokauppapöytäkirjoista kirkkoherran palkkaukseen kuu-
lujen kalastuskymmenysten perimistä varten; ei liioin 32 I 73: vaati-
musta *viraston* velvoittamisesta antamaan esiin sen arkistossa säilytet-
tetyjä *saantoasiakirjoja* (kolme jäsentä olisi tutkinut asian).

Hallintoasioita olivat sen sijaan:

41 II 555: Vaatimus k:n velvoittamisesta toiselle k:n luovuttamaan
tältä aluejärjestelyn johdosta vaaditut *jäljennökset* k:n *kirjanpidosta* ja
muista *asiakirjoista* (äänestyksessä kaksi jäsentä oli toisella kannalla);

44 II 708: Hakemuskirjassaan LH:lle L. esitti, että kph. oli kieltäyty-
nyt antamasta *jäljennöstä* siitä *asiantuntijalausunnosta*, minkä johtaja N.
oli kph:lle antanut rahatoimiston eri työmenetelmistä ja muista toimiston
uudelleen järjestelyä koskevista seikoista; kun tuo lausunto oli sellainen
pöytäkirjan liite tai muu asiakirja, joka oli 27. 11. 1917 annetun KKuntaL
50 §:n mukaan pidettävä kuntalaisten saatavissa ja josta k:n jäsenellä
oli pyynnöstään oikeus saada oikeaksi todistettu jäljennös, L. vaati
jäljennöksen luovuttamista; kph lausui että ko. 50 §:ään perustuvaa vaa-
timusta tuossa lainkohdassa mainituista asiakirjoista oli ajettava yleisessä
alioikeudessa; LH tutki asian ja velvoitti suoritukseen; KHO katsoi, että L.
ei ollut esiintuonut syytä muuttaa LH:n va. päätöstä; kph:n valitus tut-
kittiin. Yksi jäsen oli toisella kannalla.

Miten esitettyjä tapauksia on arvosteltava voimassa olevan oikeuden
mukaan? Ovatko ne osoitus käsityksen muuttumisesta?

Teoreettisesti katsoen ei tässä yhteydessä tarvitsisi etsiä vastausta
asiakirjain julkisuuskysymykseen, koska voidaan sanoa, että jos asian-
omaiset asiakirjat ovat julkisia, on seurattava *AsiakJulkL:n* oikeusturva-
säännöksiä. Ilmeisesti kuitenkin tällainen asenne olisi liian teoreettinen,
ja myös asiakirjojen julkisuutta koskeva kysymystä on käsiteltävä.

Jos sivuutetaan kaksi tuoreinta tapausta, joissa julkisuus perustuu
suoraan silloin voimassa olleeseen kunnallislainsäädäntöön, näyttää yksin-
kertaisemmalta käsitellä kysymystä tapauksen 32 I 73 osalta. Siinä kysy-
myksessä oleva virasto oli metsähallitus, siis selvästikin valtion viran-
omainen (*AsiakJulkL* 2 § 1 ja 2 mom). Kysymys asiakirjojen esittämis-
velvollisuudesta olisi näin ollen nykyisin ratkaistava *AsiakJulkL:n* sään-

nösten mukaan. Oikeusturva AsiakJulkL:n mukaan on järjestetty lain 8 §:ssä. Sen mukaan hakijalla on oikeus valittaa siinä järjestyksessä, jossa sen viranomaisen päätöksestä yleensä haetaan muutosta; myös valituksen ratkaisusta saa käyttää tavallista muutoksenhakutietä (eräitä muitakin sääntöjä on, mutta ne jäävät tässä huomiotta). Merkittävää tässä on vain se, että mikäli on kysymyksessä yleinen tuomioistuin (esimerkiksi kihlakunnantuomari kieltäytyy antamasta jäljennöstä tuomiokunnan arkistossa säilytettävästä asiakirjasta), seuraa muutoksenhakutie edellä mainitun lainkohdan mukaan tavanmukaista, ts. tällöin yleinen tuomioistuin ratkaisee asian. Asiakirjan julkisuutta koskeissa asioissa ei siis OK 10:26:lla ole merkitystä ja näissä asioissa toimivaltainen voi olla yhtä hyvin yleinen tuomioistuin kuin hallintotuomioistuinkin, viimeksi mainittu tosin käytännössä ilmeisesti tavallisesti.

Tapaus 31 II 819 ansaitsee enemmän huomiota, ensinnäkin »ajan kuvauksena» ja toiseksi sijoitettuna lopputulokseltaan nykyaikaan. Tapauksessa lääninhallitus, koska asianomainen pöytäkirjanjäljennös kiistattomasti oli välttämätön, jotta voitaisiin asialliselta periä kirkkoherran palkkaukseen kuuluvat sanotulle kalastuskunnalle vuokratut merikalastuskymmenykset, papiston palkkauksen kantamisesta Pohjanmaalla 18.1.1743 annetun kuninkaallisen asetuksen säännösten nojalla velvoitti J:n, jonka hallussa pöytäkirjat olivat, määrääjassa sakon uhalla maksua vastaan antamaan pöytäkirjoista jäljennöksen; KHO taas katsoi, ettei ollut sellaisia seikkoja, joiden nojalla kalastuskunta olisi ollut velvollinen antamaan em. tarkoituksessa pöytäkirjat »joiden merkitys ja tarpeellisuus kalakymmenysten kantamisessa niiden maksamiseen velvollisilta oli jäänyt tarkemmin selvittämättä» Näin muodoin ei myöskään kalastuskuntaa tai sen esimiestä voitu hallinnollisessa järjestyksessä velvoittaa luovuttamaan ko. pöytäkirjoja tai jäljennöksiä niistä. — KHO:n päätöksen sanamuoto sallii sellaisen tulkinnan, että jos pöytäkirjoilla olisi ollut merkitystä kymmenysten kantamisessa, asia olisi ollut tutkittava hallinnollisessa järjestyksessä. Tämä käsitys liittyy ilmeisestikin verotukseen; veron määräämistä ja kantamista varten tarpeelliset asiakirjat on niitä hallussaan pitävä velvollinen esittämään ja vaatimus voidaan toteuttaa hallinnollista tietä, ts. uhkasakkovaltaa käyttämällä. — Olisiko sitten nykyisin kalastuskuntaa pidettävä AsiakJulkL 2 §:n tarkoittamana viranomaisena? Lain sanamuoto ei ole aivan selvä, koska lain 2.2 §:n mukaan viranomaisella tarkoitetaan »valtion, kunnan ja kir-

kollisen ynnä muun itsehallintoyhdyskunnan viranomaisia, niihin luetuina myös *julkisoikeudelliset kokoukset*, edustajistot, valiokunnat, lautakunnat, toimikunnat ja komiteat viran- ja toimenhaltijoihin». Kalastuskunta luetaan ns. *julkisoikeudellisiin yhdistyksiin*,⁸³ joista AsiakJulkL ei siis suoranaisesti mainitse mitään; lähinnä »julkisoikeudelliset kokoukset» tulevat tässä kysymykseen.

AsiakJulkL:n tulkinnan lähtökohtana on pidettävä, kun ajatellaan lain tavoitteita, kansanvaltaista julkisuutta, sitä lainvalmisteluasiakirjoistakin ilmenevää seikkaa, että termiä »viranomainen» on laissa käytetty *laajassa merkityksessä*.⁸⁴ Tämä käsitys on meillä vakiintunut eikä ole syytä sitä horjuttaa. Mutta kuten Merikoski on huomauttanut, vaikeudet eivät ole voitettut tällä tulkintaohjeella, vaan erityisesti ns. *välillinen valtionhallinto* tuottaa »viranomaisen» käsitteen osalta vaikeuksia.⁸⁵ Merikoski mainitsee erityisesti juuri julkisoikeudelliset yhdistykset, niiden joukossa kalastushoitoyhtymät, ja lausuu, että »ainakaan kaikkia tällaisten oikeusmuodostumien toimielimiä ei ilmeisestikään voida pitää viranomaisina AsiakJulkL:n mielessä». Ratkaisevaksi muodostuu Merikosken mukaan se, onko kysymyksessä *julkisoikeudellinen* kokous, edustajisto jne. Tätä kiinteämmän pohjan lain soveltamiselle tarjoaa Merikosken mukaan lain 2.2 §:n lopussa oleva lausuma toimielimistä viran- ja toimenhaltijoihin, mikä on ymmärrettävä niin, että näiden toimielinten palveluksessa saattaa olla tai niihin saattaa muutoin kuulua *virkamiehiä* (sanan laajassa mielessä).⁸⁶ Tästä Merikoski, yhdistämällä »virkamies»-käsitteen RL 2 luvun 12 §:n tarkoittamaan vastaavaan käsitteeseen, päätelee, että viranomainen lain 2.2 §:n mielessä voi olla vain *rikosoikeudellisen virkavastuun alaisena* toimiva henkilöstö. Merikoski tukee käsitystään lain 27 §:ään sisältyviä rangaistussäännöksiä koskevalla syntyhistorialla. Eittämättä tämänkaltainen kahden oikeusjärjestykseemme sisäl-

⁸³ Ks. Merikoski, Yhdistymisvapaudesta s. 100—104, jossa Merikoski mainitsee yhtenä näistä yhdistyksistä juuri kalastushoitoyhdistyksen. On huomattava, että nykyisin — toisin kuin Merikosken tutkimuksen valmistumisajankohtana — vastaavia yhdistyksiä ovat nykyisessä kalastuslaissa (56—68 §) mainitut kalastuskunnat (kalastuslain 69—82 §:t käsittelevät kalastushoitoyhtymää).

⁸⁴ Näin lainvalmistelukunnan ensimmäisessä ehdotuksessa (1939), ks. Merikoski, Oikeussuoja s. 162. Lain tarkoittama viranomainen on ao. orgaani, ei sitä vastoin yksityinen virkamies, Andersson, JFT 1964 s. 510.

⁸⁵ Ks. Merikoski, mt. s. 163.

⁸⁶ Merikoski, mt. s. 164 s.

tyvän instituution yhteen kytkeminen on edullista siinä mielessä, että rikoslain virkamieskäsitteellä on käyttöä lain sovellutusalan ulkopuolellakin. Mutta Merikosken lähtökohta ei ole ainoa mahdollinen. Mielestäni yhtä oikeaan osunutta kuin hänen kielelliseen tulkintaan perustuva selityksensä on lähteä AsiakJulkL:n jo edellä mainitusta *rationaalisesta* viranomaistoiminnan *kansanvaltaisen valvonnan* periaatteesta (jota palvelee erityisesti ns. absoluuttinen julkisuus eli että »jokaisella» on oikeus saada tietoja yleisistä asiakirjoista). Tällöin ei nimittäin ole tarpeen venyttää RL 2 luvun 12 §:n virkamieskäsitettä, mikä olisi *nulla poena*-periaatteen vastaista, koskemaan rikosoikeudellisia rajatapauksia. Rikoslain ja AsiakJulkL:n tulkintaperiaatteiden — toinen supistava, toinen taas laajentava — voidaan sanoa menevän ristiin sillä tavoin, ettei »virkamies» -käsite ehkä voi olla niissä sama.

Andersson mainitsee juuri niistä vaikeuksista, joita yksityisten organien harjoittama hallintotoiminta aiheuttaa viranomaisen määrittelyssä.^{86a} Hän epäilee virkamiesvastuu-kriteerin ratkaisevaa merkitystä tässä yhteydessä; toisaalta hän pitää oikeuspoliittisesti suotavana, että julkisuus ulotettaisiin koskemaan välillistä hallintoa.

Merikosken oma esitys jättää viranomais-ongelman avoimeksi julkisoikeudellisten yhdistysten osalta; vain välillisesti jotain käy päättelemisen. Tuntuu siltä kuin kalastushoitoyhtymällä — jonka Merikoski mainitsee — ei voisi olla *palveluksessaan* »virkamiehiä» paitsi jos termille annetaan erittäin laava sisältö (julkista tehtävää hoitava). Omasta puolestani pidän outona ja AsiakJulkL:n tavoitteiden vastaisena käsitystä, että julkisoikeudelliset yhdistykset eivät olisi lain tarkoittamia viranomaisia; ne ovat lain 2.2 §:ssä mainittuja »julkisoikeudellisia kokouksia». *A minore ad majorem* päätellen: jos *kokousten* pöytäkirjat ovat julkisia, niin sitä suuremmalla syyllä sitä ovat *yhdistysten* pöytäkirjat (lainsäätäjän tarkoituksena lienee ollut sanoa, että yhdistysten *toiminta* tapahtuu kokouksissa). Edellä sanomaani nojaten katsonkin, että tämän laatuisten yhdistysten hallussa olevien yleisten asiakirjojen julkisuus määräytyy AsiakJulkL:n mukaan.⁸⁷

^{86a} JFT 1964 s. 511 s.

⁸⁷ Tässä yhteydessä on mainittava verotuslain muiden kuin verovelvollisten ilmoittamisvelvollisuutta koskeva 2 luku, erityisesti lain 47 §; asiakirjan esittämismenettelyssä on kysymys sinänsä (tästä oli tapauksessa 31 II 819 kysymys).

III.10. Pakkolunastusasiat

Pakkolunastus on *Ståhlbergin* mukaan hallintotoimi, jolla omistusoikeus tai muu esineoikeus otetaan pois tai näitä oikeuksia rajoitetaan korvausta vastaan, kun yleinen tarve tätä vaatii; toimenpiteen tarkoituksena voi olla yksityisoikeuksien perustaminen sille, jonka hyväksi pakkolunastus tapahtuu, mutta itse lunastus on julkisoikeudellinen pakko-toimi.⁸⁸ *Menettely* jakaantuu luvan hankkimiseen pakkolunastukseen ja pakkolunastuksen toimeenpanoon. Korvauksen määrääminen saattaa tapahtua sopimuksella tai erityisellä menettelyllä.⁸⁹

Oikeusturvaa annetaan pakkolunastusasiassa eri teitä hyväksi käytäen, koska lääninhallituksen päätökseen tyytymättömän on haettava muutosta eri tavalla sen mukaan, koskeeko päätös luovutettavaa aluetta, jolloin kysymykseen tulee korkein hallinto-oikeus, vai korvausta ja muita sen kanssa yhteydessä olevia seikkoja, jolloin asia kuuluu yleiselle tuomioistuimelle tai välimiehille.⁹⁰ — Alue- ja korvauskysymyksen erottaminen toisistaan ei aina ole helppoa, ja käytännössä tietyvästi on ilmennyt taipumusta epäselvissä tapauksissa katsoa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi korvauskysymykseksi.

Kun pakkolunastuslaki on säännöksissään yksityiskohtainen,⁹¹ oikeustapausaineistoon — kuusi ratkaisua⁹² — kuuluvat päätökset yleensä koskevat normaalitilanteista poikkeavia tapauksia.

⁸⁸ *Ståhlberg* s. 414 s.

⁸⁹ *Ståhlberg* s. 421 ja 424.

⁹⁰ *Ståhlberg* s. 425. — Yleinen tuomioistuin mainitaan pakkolunastuslain seuraavissa kohdissa: 37.2 § (korvaus toistaiseksi eli ennakolta arvioiden, lisäkorvausta on vaadittava kanteella), 42.1 § (sen, joka ei tyydy LH:n päätökseen korvauksesta tai muista sen kanssa yhteydessä olevista seikoista, on ajettava kannetta), 43 § (ennalta arvaamattomasta vahingosta tai haitasta korvausta vaadittaessa), 56.3 § (laissa 20.6.1952/258, kiinteistön omistajan oikeus lunastaa takaisin tarpeeton lunastettu kiinteistö, jos luovutushintaa ei ole eivätkä asianosaiset siitä sovi), sekä 66.1 § (alustavan tutkimuksen aiheuttaman vahingon ja haitan korvaus).

Lain 45.1 § säättää *välimiesten* käyttämisestä, ja lain 44.1 § määrää oikeuspaikaksi *forum rei sitaen*.

⁹¹ Poikkeuksellisen pitkät muutoksenhakuajat LH:n päätökseen (45 päivää) ovat perua autonomian ajalta, jolloin muutoksenhakuajat ylipäättään olivat nykyistä pitempiä, tavallisesti 45 tai 60 päivää.

⁹² Tapaus KKO 60 II 4 ei käsittele rajanvetoa yleisen ja hallintotuomioistuimen välillä, vaan vahingonkorvauskanteen ja pakkolunastuskorvauskanteen

25 II 408: Hallintolainkäytön järjestyksessä ei ollut käsiteltävä korvausvaatimusta siitä *vahingosta*, joka oli johtunut pakkolunastuksesta (pakkolunastuslain 42 §).

KKO 41 II 3: *Valtion elinten* (TvH ja T:n kp. toisella sekä maatalousministeriön asutusasiainosasto toisella puolen) *välinen riita*, joka koski pakkolunastuskorvauksen määräämistä maasta, jonka sekä *luovuttajana* että *vastaanottajana* oli ollut *valtio*, katsottiin tuomioistuinasiksi.

Äänestyksessä esittelijän käsitykseen, ettei tätä valtion elinten välistä riitaisuutta voitu tuomioistuimen päätöksellä riidan vireille panneen keskusviraston vastapuolena olevaa ministeriötä sitovasti ratkaista, yhtyi yksi oikeusneuvoksista. Tapauksessa ei ydinkysymyksenä kuitenkaan ole hallintolainkäytön erottaminen tuomioistuinprosessista, vaan valtion elinten mahdollisuus esiintyä toistensa vastapuolina prosessissa.

KKO 53 II 144: Vaatimus, että *yksityisen rautatien* omistaja pakkolunastuspäätöksen ja pakkolunastuslain säännösten nojalla velvoitettaisiin levittämään rautatien alikäytävää, oli tuomioistuinasia (kysymys oli tullut ajankohtaiseksi aikaisemmin rakennetun alikäytävän käytyä kasvanneen liikenteen vuoksi ahtaaksi).

Yksi jäsenistä olisi jättänyt kanteen tutkimatta, koska kanteessa esitetty vaatimus perustui julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen. Tapaus on selostettuna LM 1954 s. 412.

KKO 62 II 114: Pakkolunastamatta jätetyn alueen lunastamisesta tehty vaatimus oli yleisen tuomioistuimen käsiteltävä.

KKO perusteli päätöstään sillä, että tällaisen vaatimuksen käsitteleminen pakkolunastuslain 42.1 §:n mukaan kuului yleiselle tuomioistuimelle *korvauksen yhteydessä olevana seikkana*; LH oli vahvistanut päätöksessään tietyn alueen pakkolunastetuksi mutta hylännyt vaatimuksen ko. tonttiin liittyneen pakkolunastuksen takia luovuttajalle tarpeettomaksi jääneen alueen pakkolunastamisesta. KKO:n voidaan sanoa soveltaneen eräänlaista adheesioperiaattia, joka on hyvin puolustettavissa sillä, että pakkolunastus korvauskysymyksenä tällaisessa tapauksessa

erottamista toisistaan; tapauksessa pakkolunastetun alueen luovuttaja vaati vastaanottajalta korvausta luovuttajalle kuuluneesta irtaimesta omaisuudesta, joka oli hävinnyt luovutetulta alueelta sen jälkeen, kun vastaanottaja oli ottanut alueen haltuunsa; koska ko. omaisuus ei ollut ollut pakkolunastuksen kohteena eikä kysymystä sen korvaamisesta ollut voitu käsitellä pakkolunastusmenettelyn yhteydessä, katsottiin tuomioistuin toimivaltaiseksi tutkimaan kanteen.

muodostaa kokonaisuuden, joka on yhden ja saman orgaaninen tutkittava.

Pakkolunastusasioihin saattaa liittyä kuitenkin myös sellaisia kysymyksiä, jotka eivät suoranaisesti liity itse menettelyyn tai korvauksen määräämiseen.⁹³ Tätä koskevat seuraavat tapaukset.

KKO 36 II 439: Kun *valtio* oli vaatinut *kunnan velvoittamista* korvaamaan *maantietä* varten luovutetusta alueesta yleisistä varoista ennakolta luovuttajalle suoritetun pakkolunastuskorvauksen, yleisen tuomioistuimen asiana ei ollut antaa lausuntoa mainitusta *julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen* perustuvasta korvausvelvollisuudesta; HO:n päätös, jonka KKO vahvisti nojautui 3.5.1929 annetun tielain 93 §:ään sekä OK 10:26:een.

KKO 27 II 124: Talonaseman omistajan *vaatimus*, että koska osa talon asemasta *asemakaavan* mukaan kuului kauppalan puistoalueeseen, kaupala *velvoitettaisiin vireillepanemaan pakkolunastusmenettely* alueen lunastamiseksi kauppalalle, oli tuomioistuinasia; yksi jäsenistä katsoi, ettei kysymyksessä ollut oikeusasia.

Ensin mainitussa tapauksessa jutun luonteen luokittelu tielain säännöksen perusteella ja huomioon ottaen, että osapuolina olivat julkisyhteisöt ei liene ollut kiistanalainen. Jälkimmäisessä tapauksessa taas vaatimukselta ilmeisesti puuttui positiivisoikeudellinen tuki — minkä KKO päätöksessään mainitsi — mutta kun yleisellä tuomioistuimella pakkolunastusasioissa on toimivalta lähinnä korvauskysymyksissä, ei vähemistään jääneen jäsenen kantaa voida ilman muuta pitää virheellisenä.

III.11. Naapuruussuhteita koskevat asiat

Eräistä naapuruussuhteista annetun lain (1920/26) säännökset osoittavat selvästi, missä naapuruussuhteista johtuvista riidoista käydään oikeutta; silti aineistoon mahtuu muutama mielenkiintoinenkin ennakkoratkaisu.⁹⁴ Lain muutoksenhakua koskevat säännökset rajoittuvat —

⁹³ On huomattava, ettei pakkolunastuslaki nykyisin enää ole ainoa lunastusasioita käsittelevä säädös; esimerkkinä voidaan mainita *rakennuslain* (16.8.1958/370) säännökset, joissa on runsaasti lunastusmenettelyä koskevia kohtia (mm. 61 §, joka säättää lunastustoimikunnasta ja sen tehtävistä); pääperiaate tuomioistuimen toimivallasta korvausjutuissa on laissa säilytetty.

⁹⁴ Edellä on tehty selkoa tapauksesta *KKO 1962 II 55* (tapaus on selostettu myös DL 1962 s. 96).

kun yleistä tuomioistuinta ei missään kohdin määrätä oikeuspaikaksi, vaan sen toimivalta perustuu yleisiin kompetenssinjakoperiaatteisiin — 19.4 §:ään (sellaisena kuin se on laissa 16.8.1958/371), jonka mukaan maistraatin, järjestysvoimien, rakennuslautakunnan ja lääninhallituksen päätökseen lain 18 §:ssä mainitussa asiassa (päättös siitä, kuinka lähelle naapurin maata kohtuutonta rasiutusta naapurille aiheuttava laitos tai varasto saadaan rakentaa) haetaan muutosta niin kuin niiden päätökseen rakennuslupaa koskevassa asiassa — jolloin asia käsitellään hallintolainkäytön järjestyksessä (RakennusL 138 ja 139 §, joiden mukaan muutoksenhakuasteina tulevat kysymykseen LH ja KHO) — sekä 24.1 §, jonka mukaan, jos 17 §:ssä tarkoitettu toiminta (edellämainittu laitos tai varasto) tuottaa varsin suurta vaaraa tai haittaa yleisille eduille, lääninhallitus eräin edellytyksin voi velvoittaa omistajan ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin; viimeksi mainitussa tapauksessa lääninhallituksen päätökseen haetaan muutosta KHO:lta. Tästä ei laissa ole mainintaa, vaan on turvauduttava HVall 1.1, 2 ja 4 §:ään.

Eräät oikeustapaukset osoittavat ensinnäkin, että mikäli on kysymys naapuruussuhdelain säännösten soveltamisesta, asia yleensä on tuomioistuimessa ratkaistava, jollei ole kysymys yleisen järjestyksen ja turvallisuuden etuja tarkoittavista toimenpiteistä.⁹⁵

Näin tapauksissa 21 I 58, 27 II 1421, 29 II 1992 ja 56 II 458.

Pari melko tuoretta ratkaisua ansaitsee tulla lähemmin selostetuiksi.

63 A II 286: Sillä perusteella, että *tanssilava* ilmoituksen mukaan tuli tuottamaan naapureille *kohtuutonta rasiutusta* ja että rakennuslautakunnan päätöksestä ei käynyt selville, oliko rakennuslupa-asian käsittelyssä noudatettu NaapL 19 §:ssä (laissa 16.8.1958/371) säädettyä järjestystä, ei voitu hallintolainkäytön järjestyksessä kumota rakennuslupaa; perusteena päätöksessä mainittiin NaapL 17 §.

Tapaus osoittaa, ettei luvan myöntämisellä ollut ratkaistu eikä voitukaan ratkaista kysymystä siitä, saatiinko lavaa käyttää sillä tavoin, että siitä oli ympäristölle mainitun lainkohdan tarkoittamaa haittaa ja häiriötä.

⁹⁵ Tässä yhteydessä sopinee mainita ratkaisu 26 II 715, jonka mukaan hallintolainkäytön järjestyksessä ei ollut käsiteltävä riitaa *tontin* osien välisestä *rajasta* (perusteluissa mainittiin kaupungin rakennusjärjestyksen 15 §, jonka mukaan asia oli tuomioistuimen ratkaistava).

63 A II 123: Henkilöt, joiden omistaman tilan rakennukset sijaitsivat n. 50 m:n etäisyydellä *ampumaradasta*, olivat LH:ssa vaatineet ampumatoiminnan kieltämistä radalla. Heillä oli oikeus valittaa päätöksestä, jolla oli katsottu, ettei asia antanut aihetta toimenpiteisiin LH:n taholta, ja valitus hylättiin, koska ampumaradan haltija ei ollut jättänyt täyttämättä ampumaratojen laittamisesta ja kunnossapidosta annetun asetuksen tai LH:n aikanaan antaman, radan rakennusluvan sisältäneen päätöksen määräyksiä ja kun ampumaratatoiminta ei tuottanut NaapL 24 §:n mukaista varsin suurta *vaaraa* yleisille eduille; vaatimus toimenpiteisiin ryhtymisestä sillä perusteella, että ampumatoiminnasta aiheutui valittajille *kohtuutonta rasitusta*, ei ollut käsiteltävä hallintolainkäyttöasiana, vaan sitä oli NaapL 21–23 §:n mukaan ajettava kanteella tuomioistuimessa.

Tässä tapauksessa tulevat naapuruussuhteisiin liittyvät asian luonnetta koskevat kysymykset hyvin näkyviin: yleinen järjestys ja turvallisuus on käsiteltävä hallintoasiana, muu haitta tai vaara NaapL:n säännösten mukaan yleisessä tuomioistuimessa. Tätä käsitystä edustaa uusittu 19 §, jonka mukaan eräät asiat on käsiteltävä hallintolainkäytön tietä.

III.12. Yhteisomistuksesta johtuvat riita-asiat

Luonteeltaan selviä ovat myös yhteisomistussuhteista johtuvat riidat, joista oikeutta on käytävä yleisessä tuomioistuimessa; nykyisin yhteisomistuslain 1958/180 16 §:n mukaan. Jos kysymyksessä on julkista tehtävää palveleva omaisuus, kuuluvat siitä johtuvat riitaisuudet hallintolainkäytössä ratkaistaviin. Tapausmateriaali, jota ei tarvinne selostaa laajasti, vahvistaa tämän säännön.

Tuomioistuinasioita ovat olleet kysymys *lohkokunnan* yhteismaan käyttämisestä tapauksessa 23 I 108 (perusteena 3. 9. 1886 annetun metsälain 8.1 §); *asutusyhteismetsän* osakkaiden kesken syntyneet riitaisuudet laiduntamishdoista tapauksen 24 II 2195 mukaan (perusteena mainitun metsälain 7 § sekä 18. 2. 1921 tilusten rauhoittamisesta kotieläinten vahingonteolta annetun lain 36 §); sekä, kuten ratkaisu 27 II 2026 osoittaa, *jakamattomalla tontilla* olevan aidan poistamisesta aiheutuneet riidat.

Hallintoasioita ovat taas olleet seurakunnan valitus osallisuutta *kirkollisiin rahastoihin* koskevassa asiassa, 18 I 56, sekä *kunnallisen omaisuuden* jakamista koskeva asia; tässä tapauksessa 19 I 171 KHO päätöksessään nimenomaan lausui, ettei kuvernöörin olisi pitänyt määrätä

kysymyksessä olevalle jaolle ennalta yleisiä perusteita eikä myöskään osoittaa kaikkia jaossa syntyviä riitaisuuksia, siihen katsomatta *minkälaisesta omaisuudesta* oli kulloinkin kysymys, kihlakunnanoikeuden ratkaistavaksi.

Huomion arvoinen on myös ratkaisu KKO 47 II 318:

Kuntaa jaettaessa muodostetuille kunnille yhteiseksi jätetyn sähkölaitoksen *yhteisomistuksen purkaminen* ei ollut tuomioistuinasia.

Äänestyksessä KKO:ssa kaksi jäsentä oli toisella kannalla; KO oli soveltanut tapaukseen OK 10:26:n säännöksiä, HO taas piti kannetta *yhtiösuhteen* purkamista koskevana. KKO puolestaan katsoi, ettei esitetyn selvityksen perusteella voitu päätellä, että asianomaisten kuntien välillä olisi olemassa yhtiösuhte ja kun *yhteisomistus* oli *syntynyt hallintotoimenpitein* kysymyksessä olevan kauppalan perustamisen aiheuttaman kunnallisen jaoituksen muuttamisesta annetun lain määräämässä järjestyksessä toimitetun VN:n noudatettavaksi vahvistaman *välin selvityksen* perusteella, ei kysymyksessä ollut tuomioistuinasia. — Ydinongelmana tietenkin oli kysymys siitä, oliko yhtiösuhte syntynyt sopimuksen perusteella vaiko (yksipuolisesti) VN:n päätöksellä (mikäli ns. julkisoikeudellista sopimusta pidettäisiin tällaisessa tapauksessa mahdollisena, olisi riita-asia silloinkin ollut käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä).

III.13. Lainajyvästöä koskevat asiat

Huolimatta siitä, että lainajyvästöjä ei tiettävästi enää ole, aineistoon sisältyvät kolme ennakkoratkaisua ja niiden perustelut on syytä esittää, koska tapauksissa on johdonmukaisesti sovellettu juuri OK 10:26:n säännöksiä. Ratkaisuilla aikanaan perusteellisesti harkittuina saattaa edelleenkin olla prejudikaattiarvoa vastaavantapaisessa ratkaisutilanteessa.

KKO 32 II 40: lainajyvästön *omistus- ja hallintaoikeutta* ja siis yksityisoikeudellista oikeussuhdetta koskeva asia oli ratkaistava tuomioistuinmessä. — 38 II 3981: lainajyvästön *omistus- ja hallintaoikeutta* koskevaa riitaa ei ollut ratkaistava hallinto-oikeudellisessa lainkäyttöjärjestyksessä (LH oli päätöksellään velvoittanut luovuttamaan kunnan mantaaliin pannun maan omistajille kunnan varamakasiinin vilja- ja rahavaroineen; KHO kumosi LH:n päätöksen). — KKO 41 I 13: yleisen tuomioistuimen toimivaltaan ei kuulunut hallintoasiana vaatimus lainajyvästön *varojen jakamisesta*. — 41 II 23: knv:n päätöksellä ei ollut ratkaistu kysymystä

omistusoikeudesta siemenjyvästöön, vaan sitä koskeva kysymys voitiin erikseen laillisessa järjestyksessä saada tutkittavaksi ja ratkaistavaksi.

Tapauksissa on ollut kysymys *lainajyvästön* 1) *omistus- ja hallintaoikeudesta* ja 2) *varojen jakamisesta*. Onko kysymys eri oikeusongelmista, jonka mukaisesti asian luonnekin on vaihdellut? Kannanotto vaatii lyhyesti tarkastelemaan lainajyvästön oikeudellista asemaa.

Kun lähestytään asiaa positiivisoikeudelliselta kannalta, todetaan että laki lainajyvästöistä ja siemenrahastoista on annettu 14. 4. 1934, siis sen jälkeen, kun ensinnä mainittu KKO:n ratkaisu on tehty. Voimaan tullessaan laki (16 §) kumosi 7. 8. 1810 annetun julistuksen pitäjänmakasiinien kehittämisestä ja niiden toiminnan jatkamisesta, 23. 5. 1857 annetun julistuksen siemen- ja hätäapujyvästöjen perustamisesta, 12. 12. 1864 annetun asetuksen pitäjänmakasiinien pitämisestä ja hallituksesta »sekä muut tämän lain kanssa ristiriidassa olevat säännökset»; vielä oli säädetty (16.2 §), että aikaisemmin perustettujen vastaavien laitosten säännöt on niitä uudistettaessa laadittava LainajL:n säännösten mukaisiksi ja lähetettävä lääninhallituksen vahvistettavaksi.

Puuttumatta tarkemmin LainajL:n kumoamiin julistuksiin ja asetukseen voidaan *lainajyvästön oikeudellista luonnetta* kuvata itse laista poimituin säännöksin.⁹⁶ — Lainajyvästön *tarkoituksena* on ollut saamatta itselleen voittoa toiminnastaan hankkia, säilyttää ja antaa velaksi siementai syömäviljaa taikka molempia (1.1 §). Jyvästö on perustettu (maalaiskuntaan) kunnanvaltuuston tai manttaaliin pannun maanomistajien ja haltijoiden kuntakokouksen päätöksellä (2.1 §). Jyvästöllä on *säännöt*, joille on ollut haettava lääninhallituksen vahvistus (3 §); jyvästö on muodostanut *itsenäisen laitoksen*, jota on ollut hoidettava LainajL:n säännösten mukaisesti ja jonka varojen käyttö on ollut voimakkaasti rajoitettu (4.1 §); hallinnosta on huolehtinut *hoitokunta* (5 §); jyvästön julkisoikeudelliseen luonteeseen viittaa myös se, että jyvästöllä on ollut oikeus ilman tuomiota tai päätöstä saada *ulosmittaus saamisiensa suorituksiksi* (10 §). Jyvästö voidaan *lakkauttaa* vain valtioneuvoston luvalla (14.1 §).

Edellä mainitut lainkohdat osoittanevat jotakuinkin kiistattomasti, että lainajyvästöä on oikeudellisesti käsiteltävä julkisoikeudellisena »laitoksena», kuten lakiteksti asian ilmaisee, ja näin muodoin sitä koskevat riitaisuudet ovat hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaistavia.⁹⁷

⁹⁶ Lainajyvästöistä ks. Kuuskoski—Hannus s. 216 (perustamiseen vaaditaan valtuustossa määränemmistö).

⁹⁷ *Modeen* ei käsittele lainajyvästöjä, mutta kylläkin valtion viljavarastoa.

Miten on sitten kaksi esitetyistä ratkaisuista »selitettävissä»? Viimeisintä tapauksista voidaan pitää ratkaisultaan »oikeaoppisena», joskin niin KO kuin HO tutkivat jutun ja vasta KKO viitaten LainajL 14 §:ään (valtioneuvoston *lupa* lakkauttamiseen) katsoi, ettei sellainen vaatimus ollut yleisessä tuomioistuimessa ratkaistava (on pidettävä mielessä, että LainajL oli jo tällöin voimassa). — Ensinnä esitetty tapaus aiheutti tuomioistuimille vaikeuksia; ko. lainajyvästölle oli vahvistettu ohjesääntö kuninkaallisella päätöksellä 31. 7. 1783; myöhemmin kunnanvaltuusto oli laatinut jyvästölle uuden ohjesäännön, jonka maaherra oli vahvistanut 26. 2. 1921. *Kanteessaan* kantajat mm. vaativat, että P:n kunta velvoitettaisiin heti luovuttamaan lainajyvästön varat P:n pitäjän manttaaliin pannun maan omistajille. Kunnan puolesta esitettiin, ettei kysymyksessä ollut oikeusasia, ja KO hyväksyikin tämän väitteen sekä OK 10:26:n perusteella jätti kanteen tutkittavaksi ottamatta, koska kanne perustui siihen, etteivät maaherran lainajyvästölle vahvistamat *säännöt* — joiden mukaan jyvästö kuului P:n emäseurakunnan kuntalaisille — olisi laillisella tavalla syntyneet ja kun asia sen ohessa koski *julkisen yhdyskunnan* taloutta. KO:n käsitys siis vastasi edellä esitettyä. HO puolestaan katsoi riitakysymyksen koskevan sitä, kumpaa *ohjesäännöistä* oli pidettävä *pätevänä* eli että kysymys oli julkisoikeudellista laatua eikä siis kuulunut HO:n ratkaistaviin. KKO kumosi päätökset ja palautti jutun KO:een, koska kanne koski *omistus- ja hallintaoikeutta* lainajyvästöön ja siis yksityisoikeudellista oikeussuhdetta. — Sama päätöksen peruste on ollut tapauksessa vuodelta 1938, jonka KHO on ratkaissut.

Tapauksessa näkyy poikkeuksellisen selvästi, miten kunkin oikeusasteen käsitys siitä, *mitä kanne koski*, vaihteli, ja miten myös ratkaisut tämän mukaan vaihtelivat. KKO:n käsitystä riidan *kohteesta* voidaan pitää oikeaan osuneena; mielenkiintoista sen sijaan on KKO:n asian luonteesta vetämä johtopäätös. Omistus- ja hallintaoikeus ei voi olla julkisoikeudellisen yhdyskunnan (laitoksen) kysymyksessä ollessa sen laatuinen kysymys, josta olisi käytävä oikeutta hallintotuomioistuimessa. Sen sijaan jyvästön lakkauttaminen ja sen varojen jakaminen on hallintoasia.

Valtion viljavarastoa, joka oikeudellisesti jonkin verran muistuttaa lainajyvästöä, *Modeen* pitää itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena; hän asettaa kuitenkin epäilyksen alaiseksi, ovatko tämän laitoksen palveluksessa olevat virkasuhteessa valtioon.⁹⁸ Juuri tässä viimeksi maini-

⁹⁸ *Modeen* s. 178 ja 218.

tussa mielessä kysymys asian luonteesta saattaisi käydä ajankohtaiseksi, joten edellä selostetusta oikeuskäytännöstä lainajvästön osalta ei ole välitöntä apua palvelussuhteen luonteen määrittämisessä, koska tapauksissa ei ole tietenkään ollut kysymys lainajvästöön palvelussuhteessa olevista henkilöistä. Lakiteksti viittaa siihen, että viljavaraston palveluksessa olevat eivät ole virkasuhteessa valtioon, vaan työsuhteessa.⁹⁹ Viljavaraston palveluksessa olevien palvelussuhteen ehdot eivät määrydy samojen perusteiden mukaan kuin valtion virkamiesten, ennen muuta erityinen nimittämispäätös puuttuu.

III.14. Vuokrasuhteesta johtuneet riita-asiat

»Vuokrasuhde» on tässä yhteydessä käytettynä hyvin väljäsisältöinen termi; se kattaa joukon tapauksia, joissa on ollut kysymys lähinnä huoneenvuokrariitaisuuksista jos kohta muistakin (vuokralautakunta). Pääosaltaan vuokrariidat tietysti ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia.

Vuokralautakuntaan, vuokrantarkastuslautakuntaan sekä asutuslautakuntaan liittyvät seuraavat kuusi ennakkoratkaisua. Nämä lautakunnat ovat tuonneet muuten yksityisoikeudelliseen vuokrasuhteeseen julkisoikeudellisen elementin (säännöstely ja valvonta), joka on vaikuttanut, ettei seuraavia asioita ole katsottu voitavan ratkaista tuomioistuinasioina:

KKO 31 II 231: Tilanomistajan vaatimus torpparin velvoittamisesta suorittamaan *lunastushinnan* osalle määrätty *korko*, jonka määrittämisen vuokralautakunta oli jättänyt MH:n vahvistettavaksi. — **27 II 2591:** Valitus vuokralautakunnan päätöksestä, joka koski *metsänkäytön rajoittamista* tiloilla, joilla oli lunastettavia vuokra-alueita (päätös perustui tällaista rajoitusta koskevaan lakiin 11. 3. 1921).

Oikeuskäytännössä ovat *menetetyn määrääjän palauttamista ja päätöksen purkamista* koskevat kysymykset saaneet käsillä olevissa asioissa keskeisen sijan. Useimmissa tapauksissa määrääjän palauttaminen on katsottu tuomioistuinasiasiaksi.

KKO 43 I 7 (plenum): valituksen tekemistä varten vuokrantarkastuslautakuntaan (neljä jäsentä katsoi, ettei kysymyksessä ollut oikeusasia).

KKO 44 II 74: vuokrantarkastuslautakunnan päätöksen purkaminen.

⁹⁹ L. valtion viljavarastosta 30. 12. 1961/595 14.1 § ja 14.3 §.

KKO:n kanta on selitettävissä yksinkertaisesti sillä, että huoneen-vuokraa koskevat riita-asiat, vaikkapa säännöstelyn alaisinkin, koskevat yksityisoikeudellista oikeussuhdetta.

Tapauksessa 48 II 75 KHO jätti huomiotta anomuksen menetetyn määrääjän palauttamisesta, kun anomus koski määräaikaan luvan hakemiseksi *vuokra-alueiden* omaksi *lunastamista* varten; hakemus perustui tiheissä asutusryhmissä olevien vuokra-alueiden lunastamisesta 28. 2. 1936 annetun lain säännöksiin. Sen sijaan tapauksessa KKO 46 II 135, kun vuokramiehet anoivat, että heille myönnettäisiin uusi määräaika muutoksenhakua varten *asutuslautakunnan* julistamaan päätökseen, KKO jätti hakemuksen tutkimatta, koska lautakunnan maan vuokrausta koskevan sopimuksen jatkamisesta ja hädän lykkäämisestä eräissä tapauksissa 10. 9. 1943 annetun lain 3 §:n nojalla antama päätös käsitti ratkaisun hallintoasiassa; kaksi jäsentä olisi tutkinut jutun. — Käytäntö osoittaa, ettei asian luonne ole ollut riidattoman selvä, vaan vuokrasuhteen yksityisoikeudellinen luonne on lain erikoisjärjestelyistä huolimatta ollut ratkaisussa painava argumentti.

Muu aineisto ei vaikuta erityisen mielenkiintoiselta, vaikka ratkaisut, jotka ovat useimmat jo melkoisen vanhoja, ovatkin toisinaan syntyneet äänestyksen tuloksena.

Hallintoasioita ovat olleet 19 I 205: hakemus sotilasvirkatalon torpan vuokraoikeuden siirron vahvistamisesta (kolme jäsentä oli toisella kannalla) sekä 43 I 39: kysymys sijoituskirjan antamisesta kruununtilaan (kaksi jäsentä oli eri mieltä). — Näitä tapauksia ilmeisestikin nykyisin pidettäisiin riidattomasti hallintolainkäytön alaan luettavina; kysymyksessähän on selvästi toisessa virkasuhteeseen ja toisessa valtion hallinto-omaisuuteen liittyvästä kysymyksestä.

Suurin osa käytännössä ennakkopäätöksinä ratkaisuista vuokrasuhdetta koskevista jutuista on katsottu *tuomioistuinasioiksi*. Koska tapaukset vaikuttavat luonteensa puolesta selviltä, tyydyn pääasiassa viittamaan vuosikirjatunnuksiin. Näitä ratkaisuja ovat olleet:

18 I 11, 21 I 108, 21 II 220, 44 II 217, 51 II 46 (tapauksessa oli kysymys myös vahingonkorvauksesta), 51 II 584 sekä 54 II 483.

Vaikka ratkaisua 65 II 255 ei voida pitää kovin merkittävänä, se valottaa hyvin niitä perusteita, joita KHO:n käytännössä on vuokraasioissa noudatettu:

Asunnon *vuokran* maksamista koskeva vaatimus, kun ei ollut näytetty, että asunto olisi annettu hallintaan sosiaalil:n toimesta tai muutoin sellaisissa olosuhteissa, että se voitaisiin katsoa *huoltoavuksi*, ei voitu käsitellä hallintolainkäytön järjestyksessä.

Jossain määrin antoisa on myös ratkaisu 57 II 320:.

Kysymys siitä, oliko sähköttäjän suoritettava valtiolle vuokra valtion omistamassa *toimitalossa* sijaitsevasta huoneistosta, oli tuomioistuinasia. LH oli katsonut, että kysymys julkisoikeudellisena asiana oli ollut *hallintotoimin* vuokranantajan määrättävissä ja kun erehdyksessä valittajalta oli peritty vuokraa liian vähän ja hän näin oli saanut perusteetonta etua, LH velvoitti valittajan suorittamaan vaaditun määrän.

Tapausselostuksesta ei tarkemmin käy selville, millä perusteella KHO teki ratkaisunsa. Kuitenkin PostH:n hakemuskirjasta ilmenee, että valittajalta oli vuokranmaksu peritty valtion viran tai toimen haltijain virka-asunnoista ja luontoisetujen vastikkeista sekä valtion vuokra-asuntojen vuokramaksuista 7. 7. 1950 annetun VNp:n mukaisesti vahvistettua vuokraa noudattaen. Tällä seikalla ei KHO:n kannan mukaan kuitenkaan ole ollut vaikutusta vuokrasuhteen luonteeseen, vaan se vaikuttanut ainoastaan vuokran määrään.

III.15. Elatusapuasiat (köyhäinhoitoasiat)

Tässä asiaryhmässä asian luonnetta koskeva sääntö on tietysti se, että yksityisoikeudellista elatusvelvollisuutta koskevat jutut on ratkaistava yleisessä tuomioistuimessa, huoltoapua (aikaisemmin köyhäinhoitoa) koskevat taas hallintolainkäytön järjestyksessä.¹⁰⁰ Vaikka rajanvedon sisältäviä prejudikaatteja on aineistossa runsaasti, ei erottelun tekeminen näytä lainkäyttäjälle tuottaneen merkittäviä vaikeuksia. Rohkenen tässäkin yhteydessä — muutamaa tapausta lukuun ottamatta — rajoittua esittämään aineiston lyhyesti, koska suurella osalla siitä ei ole periaatteellista merkitystä.

Köyhäinhoitoasiat ovat tietenkin kuuluneet hallintolainkäytön piiriin; ellei kysymys ole ollut köyhäinhoidosta, vaan muunlaisesta avustuksesta, asiaa ei ole voitu käsitellä hallintoasiana:

¹⁰⁰ Perusteellisimmin on huoltoapuun (köyhäinhoitoon) liittyviä asian luonnetta koskevia kysymyksiä käsitelty jo edellä selostetussa *Ikkalan* huoltoapulain kommentaarissa (ks. ed. III.8). Useimmissa tapauksissa on ollut kysymys elatusvelvollisen antamasta sitoumuksesta.

KKO 24 II 1162 (kp:n vaivashoidon hyväksi elokuvateattereilta kannettujen maksujen takaisin vaatimista koskeva kysymys), 19 II 1416, 26 II 893, 28 II 2348 (kysymyksessä oli tosin elatusvelvollisuutta koskeva sitoumus, mutta asia katsottiin hallintoasiaksi, koska asianomaisella oli *elatusvelvollisuus*), KKO 27 I 9, 29 II 3012 (kysymyksessä oli tuomioistuin-asia, koska elatusvelvollisuus perustui tilaan kiinnitettyyn eläkevälikirjaan), 30 II 1042 (kyseessä ei ollut hallintolainkäyttöasia, koska avustus oli myönnetty ulkomailla oleskelevalle eikä siis köyhäinhoitolain 1.1 ja 51.2 §:n nojalla), 30 II 3187, 32 II 2555, 34 I 58, 36 II 224, 36 II 2957, 36 II 2122 (tuomioistuin-asia, koska suoritusvelvollisuus perustui takaukseen), 36 II 2529, 38 II 1398 (vaatimus lasten luovuttamisesta jälleen vanhempiensa hoitoon oli tuomioistuin-asia), 38 II 1993 (samoin aviolapsen elatus-apuasialla), 40 II 1027 (samoin vapaaehtoinen elatusasia), 49 II 371 (samoin eläkesopimukseen perustuva asia), 55 II 919 (samoin vapaaehtoinen elatusasia), 60 II 754, 62 II 161 sekä 63 II 270.

Muutamissa tapauksissa on kysymys koskenut *elatusvelvollisten välisiä korvausvaatimuksia*.

26 I 47: Köyhäinhoitokustannusten korvaamiseen tuomitun elatusvelvollisen vaatimus toisen elatusvelvollisen velvoittamisesta ottamaan osaa korvauksen maksuun oli hallintoasiana ratkaistava. — Saman periaatteen ilmauksia ovat päätökset 30 I 60 ja 30 II 1076.

Nyt esillä olevalla kysymyksellä on yhteys tämän luvun viimeisessä kappaleessa käsiteltäviin tapauksiin, koska asianosaisten välinen oikeussuhde ei ole välittömästi julkisoikeudellinen. Voidaan sanoa toisen elatusvelvollisen saaneen asiassa perusteetonta etua ja katsoa asian tämän vuoksi kuuluvan siviiliprosessissa käsiteltäviin. Toisaalta *elatusvelvollisuuden peruste* on selvästi julkisoikeudellinen, näissä tapauksissa huolto-oikeudellinen. Ensinnä mainitussa tapauksessa — on huomattava, että kaksi ratkaisusta on selostus-tapauksia vuosikirjassa — kaksi jäsentä katsoi, ettei kysymyksessä ollut maaherran toimivaltaan kuuluva asia. Selostuksesta ei käy ilmi tämän kannanoton perusteita, mutta todennäköisesti se seikka, että kysymys oli *korvauksesta*, on ollut vähemmistön käsityksen perusteluna.

Sosiaalihuoltoasiat näyttävät synnyttävän yhä uusia asian luonnetta koskevia kysymyksiä, jotka ovat ikään kuin hienojakoisempia kuin varhemmin esiintyneet puhdasta elatusapua koskevat oikeustapaukset. Tuoreinta käytäntöä edustavat seuraavat kaksi ratkaisua.

70 A II 160: Asialliset lausuvat LH:lle saapuneessa kirjoituksessa, että S:n *sosl.* oli ilman heidän lupaansa *nostanut vakuutusyhtiöltä* heidän kehitysvammaiselle alaikäiselle lapselleen H.S:lle, joka oli ollut

k:n keskuslaitoksessa hoidettavana, tietyltä ajalta kuuluvan *sairausvakuutuskorvauksen*; koska sosl:lla, ottaen huomioon HaL 18, 33 §:n ja 34 §:n säännökset, ei ollut ollut oikeutta nostaa ja käyttää ko. korvausta sairaalamaksujen suorittamiseen, asialliset *vaativat, että sosl. velvoitettaisiin suorittamaan heille mainitut määrät korkoineen*. LO, samalla kun vaatimus sikäli kuin se perustui vakuutusopimuslakiin tai muihin yksityisoikeudellisiin säännöksiin LH:n toimivaltaan kuulumattomana jätettiin tutkimatta, tutki asian muilta osin, ja koska *vakuutusyhtiö oli suorittanut H.S:n sairaalamaksukorvauksen S:n sosl:lle sille hänen hoidostaan aiheutuneiden kustannusten korvaukseksi*, ja kun asianosaiset niin ollen eivät olleet esittäneet mitään laillista julkisoikeudellista perustetta vaateelleen, että sosl:n olisi suoritettava mainittu sairaalakorvaus edelleen S:n puolisolalle, LO ottaen huomioon vajaamielislain 25 §:n säännökset, hylkäsi vaatimuksen. — Koska kysymystä siitä, onko S:n sosl. velvollinen suorittamaan U.S.S:lle mainitun vakuutuskorvauksen ei voitu tutkia ja ratkaista miltään osalta hallintolainkäytön järjestyksessä eikä LO:n niin ollen olisi tullut ottaa po. hakemusta osaksikaan tutkittavaksi, KHO kumosi va. päätöksen.

Ratkaisevana tapauksessa näyttää olleen se seikka, että korvaus perustui *vakuutusopimukseen*, josta johtuvat riittäisyydet tietenkin on käsiteltävä yleisessä tuomioistuimessa tai vakuutusosoikeudessa. Lääninoikeus oli perustanut ratkaisunsa siihen, että vakuutusyhtiö oli suorittanut korvauksen sosiaalilautakunnalle asianomaisen *hoidosta aiheutuneiden kustannuksien korvaukseksi* eikä ollut mitään julkisoikeudellista perustetta vaatia lautakuntaa suorittamaan korvauksen valittajille; tämä julkisoikeudellisen perusteen puuttuminen puolestaan vaikutti, että lääninoikeus *hylkäsi* vaatimuksen. KHO:n kanta tuntuu oikeaan osuneelta: *kanneperuste* oli vakuutusopimus eikä sillä seikalla, että vakuutusyhtiö oli suorittanut — ilman vakuutuksen ottajan lupaa — vakuutuskorvauksen sosiaalilautakunnalle julkisoikeudellisen korvausvelvollisuuden suoritteeksi saata olla vaikutusta asian luonteeseen. Vaade oli *palautusvaade*, mutta se perustui *yksityisoikeudelliseen opimukseen*.

70 A II 163: Sosiaalilautakunnan annettua P:n k:sta olevalle A.S:lle, tämän vaimolle I.S:lle sekä heidän alaikäisille lapsilleen avustusta selostuksessa mainittuna ajankohtana, LO oli ottaen huomioon KöyhL 52.2 §:n ja HaL 30.4 §:n säännökset, velvoittanut A.S:n korvaamaan noista kustannuksista k:lle tietyn määrän. Puolisoiden avioliiton tultua puretuksi I.S. toimitetussa *osituksessa* oli saanut *omistukseensa* eräät tilat, joihin oli vahvistettu *kiinnitys sosl:lle vakuudeksi* S:n puolisoitten allekirjoittaman haltijavelkakirjan sisällön suorittamisesta; myytyään tilat I.S. oli samana päivänä maksanut k:lle tietyn rahasumman. LH:lle tullessa hakemuskirjassa I.S. lausui, että hänen ja A.S:n kesken tehdyssä *ositus-*

sopimuksessa oli sovittu A.S:n vastaavan sosl:n saatavista. Kun I.S., jonka oli ollut pakko muuttaa pois tilalta, oli myynyt tilat ehdolla, että niitä rasittava em. kiinnitys kuoletettiin, sosl. oli kuolettamisen edellytyksenä vaatinut, että I.S. suoritti sosl:lle osuutensa velasta; tähän I.S. oli suostunut peläten sosl:n muutoin ottavan häneltä hänen ostamansa uuden asunnon. Kun sosl:lla ei ollut ollut tähän oikeutta, hän *vaati sosl:n velvoittamista maksamaan hänelle takaisin* tuon maksamansa rahamäärän. Sosl. vastusti hakemuksen hyväksymistä, koska I.S. oli maksanut ko. määrän *huoltokustannusten* korvaukseksi *vapaasta tahdostaan*. LO katsoi käyneen selville, että I.S. oli korvannut po. köyhäinhoidon ja huoltoavun kustannukset sellaisissa olosuhteissa, *ettei kysymyksessä ollut vapaaehtoinen* suoritus, minkä vuoksi ja kun I.S:a ei ollut LH:n päätöksellä velvoitettu korvaamaan po. kustannuksia, LO velvoitti k:n maksamaan I.S:lle takaisin vaaditun määrän. KHO taas katsoi selvitetyn, että asianomaiset lapsineen olivat saaneet päätöksessä mainittuna aikana köyhäinhoitoa ja huoltoapua tietyn rahamäärän edestä, josta A.S. oli velvoitettu korvaamaan osan, ja että sosl:lla KöyhL 1.1 §:n, 2 ja 51 §:n sekä HaL 1, 3, 28 ja 29 §:n nojalla oli ollut KöyhL 52 ja HaL 30 §:ssä säädetyin rajoituksin saada I.S:ltä korvaus po. kustannuksista, minkä vuoksi ja kun oli jäänyt näyttämättä, että I.S. olisi maksamalla korvauksena ko. kustannuksista nyt po. osan menettänyt tai vaarantanut hänellä silloin olleen mahdollisuuden itsensä ja omaistensa elättämiseen eikä voitu siis katsoa, että sosl. olisi saanut I.S:ltä *perusteetonta etua*, joka olisi tälle palautettava, KHO kumosi va. päätöksen ja hylkäsi hakemuksen k:n velvoittamisesta suorittamaan vaaditun rahasumman.

Tapaus asian luonnetta koskevan ratkaisun osalta on puolustettavissa sillä, että *vaatimus perustui julkisoikeudelliseksi katsottavaan huoltovollisuuteen* ja siihen kytkeytyvään korvausten jakoa koskevaan kysymykseen. Samalla siinä näkyy, miten käsitys julkisoikeudellisesta perusteettoman edun palauttamisopista on oikeuskäytännössämme saanut jalansijaa. LO:n päätöksessä kuvastuu myös suorituksen *vapaaehtoisuuden* merkitys.

III.16. Julkisyhteisöjen väliset riidat

Edellä on käsitelty julkisyhteisöjen välisiä sopimuksesta (sitoumuksesta) johtuvia riitoja. Kun tässä vielä palaan asiaan, olen tehnyt sen lähinnä sen selventämiseksi, miten oikeuskäytäntömme vastaa ns. *subjektiteorian* mukaista käsitystä oikeussuhteen luonteesta: milloin julkisyhteisö ei ole oikeussuhteessa mukana »julkisen vallan kannattajan» ominaisuudessa, ei suhdetta ole pidettävä julkisoikeudellisena.

III.16.1. Kuntien väliset riidat

Näitä riitoja on käsitelty muissakin tapausryhmissä; tässä esitetään joitakin irrallisia riita-asioita.

KKO 1921 II 62: A. ja B. kuntien eroamiseen liittyvää korvauskan- *netta*, joka perustui siihen, että B. k:n vaivaistaloon jääneille A. k:aan kuuluville köyhäinholitaisille oli annettu hoitoa määräänsä nähden vahvistetun maksun mukaan, oli ajettava *oikeusasiana*.

Ratkaisu panee kysymään, onko nyt käsillä oikeuskäsityksen muuttumista osoittava tapaus, vai onko ratkaisu ollut johdettavissa silloin voimassa olleesta laista. Ensinnä mainitussa tapauksessa ratkaisu olisi ilmeisesti perustettu siihen, että kysymys oli *korvauksesta*, jotka — kuten tunnettua — aikaisemmin on nähty selvästi yksityisoikeuden alaan kuuluvina riita-asioina. Nykyisin kuntien väliset huoltoapua koskevat riitaisuudet joka tapauksessa ovat tyypillisiä hallintoriita-asioita ja sellaisina kuuluvat ensiasteessa lääninoikeuksien kompetenssiin.

KKO 21 II 737: Kunnan osasta muodostetun uuden k:n vaatimus, että se saisi asukasluokuaan vastaavan osuuden koko *entisen k:n* sen laatuisesta *omaisuudesta*, *johon* uudella k:lla oli katsottava olevan *osuus*, tarcoitti, kun sen *perusteeksi ei ollut voitu esittää sopimusta* tuon omaisuuden jakamisesta, *talousasiain* ratkaisemista (täysistuntoratkaisu).

Tapaus ei enää tämän päivän näkökulmasta katsottuna vaikuta mielenkiintoiselta, mutta »aatehistoriallinen» todistusarvonsa sillä silti on: kyseessä on plenumpäätös — siis korostetusti merkittävä — ja KKO on perustellut päätöstään sillä, ettei vaatimuksen perusteeksi ollut esittää *sopimusta* — lieneekö liian rohkeata rinnastaa tilannetta niihin ajatuksiin, joita on esitetty sopimuspalkkaisen virkamiehen palvelussuhteen luonteesta. Kuntien välinen sopimus olisi ollut yksityisoikeudellinen — tähän on asian laita tietysti vielä tänäänkin (esim. kuntien välinen kiinteistönkauppa) — mutta jaon suorittaminen ilman sopimusta oli »talousasia».

35 II 947: Kpp:n vaatimus, joka perustui siihen, että kpp:n ja k:n *edustajain kokouksessa* oli päätetty ryhtyä kylätien sorastukseen, edellyttäen että kumpikin kunta suoritti kustannuksista puolet, kuului hallintolainkäyttöasiana tutkittaviin; saman sisältöinen on ratkaisu *37 II 1052*.

Tapausselosteen mukaan — jälkimmäinen ratkaisu perustunee aikaisempaan, lääninhallitus on siinä muuttanut kantaansa kysymyksessä —

näyttää siltä kuin se seikka, että edustajain kokous oli asian päättänyt, olisi vaikuttanut KHO:n kantaan. Vaikeata tällaista päätöstä olisikin pitää yksityisoikeudellisena, tienpidosta kun vielä on kysymys.

37 I 16: Hallintolainkäytön järjestyksessä ei ollut käsiteltävä kysymystä siitä, oliko *köyhäinhoito*, jonka kotipaikkakunta oli toimittanut toisen k:n alueella maataloustyössä vahingoittuneelle henkilölle, viimeksi mainitun k:n korvattava sillä perusteella, että tuo k. oli *laiminlyönyt* yhteisen ryhmävakuutuksen ottamisen ja sen johdosta oli vastuussa vahingonkorvauksen suorittamisesta vahingoittuneelle työntekijälle; *erheellisin edellytyksin* köyhäinhoidon korvauksena suoritetun sairaalamaksun takaisin maksamista koskeva vaatimus sen sijaan oli käsiteltävä em. järjestyksessä.

Tapaus on valaiseva ja selkeä ratkaisultaan: vahingonkorvausasiat kuuluvat yleiselle tuomioistuimelle, köyhäinhoitoasiat tietysti taas hallintolainkäytön alaan; toisaalta on kysymys perusteettoman edun palauttamisesta julkisoikeudellisen suorituksen kyseessä ollessa hallintolainkäytön asia. KHO:n päätöksen perusteluista käy ilmi ajatus, että jos »pääasiasta» eli tässä siis köyhäinhoidosta yleensä on prosessattava hallinnollista tietä, on aiheettomasti annetusta köyhäinhoidosta kyseen ollen meneteltävä samalla tavalla.

41 II 273: Kun kunta, josta alueita oli siirretty kaupunkiin, vaati että kp. velvoitettaisiin kille maksamaan eräitä lainoja, jotka k. oli ottanut siirretyllä alueella olevia kouluja varten, korkoineen ja joista kp:n alueliitossa annetun määräyksen mukaan tuli vastata, asia oli hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaistava.

Tässä tapauksessa jälleen painoa on pantava alueliitossa annetulle määräykselle, johon kunnan vastuu velkojen suorittamisesta perustui; vastuuperuste (kanneperuste) oli julkisoikeudellinen ja asian luonne määräytyi sen mukaisesti.

III.16.2. Sosiaalilautakuntien väliset riidat

Aineistossa on yksi tällainen tapaus:

52 II 459: LH:n toimivaltaan kuului sosl:n vaatimus, että koska toinen k. oli perusteettomasti nostonut sosl:n huostaansa ottamille lapsille myönnettyt huoltoeläkkeet, k. velvoitettaisiin maksamaan nuo eläkkeet sosl:lle.

Tapaus näyttää olevan tulkittavissa samankaltaiseksi oikeusohjeeltaan kuin juuri edellä esitetty, joskaan tässä tapauksessa KHO:n ei ole tarvinnut turvautua usein problemaattiseen OK 10:26:een, vaan se on ratkaisunsa perustanut LastensuojL 40 ja 41 §:ään sekä KöyhL 44 ja 55 §:ään.

III.16.3. Kunnan ja kansakoulupiirin ja kunnan ja seurakunnan sekä seurakuntien väliset riidat

Ns. subjektiteoriaa näyttävät hyvin noudattelevan seuraavat ennakoratkaisut:

18 I 56: Riita srk:n ja k:n julkisoikeudellista laatua olevan omaisuuden (*kirkolliset rahastot*) jaosta oli käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä. Senaatin päätöksen mukaisesti erinäisistä kylistä oli ollut muodostettava uusi seurakunta, jonka tuli saada osuus vanhojen seurakuntien yhteisestä omaisuudesta senaatin samalla vahvistamien perusteiden mukaan; tehtävän suoritti seurakuntien asettama jakotoimikunta.

Kirkollisten rahastojen julkisoikeudellinen luonne on — ainakin nykyisin — selviö valtionkirkkojemme erityisaseman vuoksi. — Samaa käytäntöä edustavat tapaukset 19 I 171: kunnallisen omaisuuden jako; KHO lausui päätöksessään nimenomaan, ettei kuvernöörin olisi pitänyt osoittaa kaikkia jaossa syntyviä riitaisuuksia, siihen katsomatta *minkälaisesta omaisuudesta* oli kysymys, kihlakunnanoikeuden ratkaistavaksi; 20 I 124: kyseessä oli niin ikään kunnallinen alueiden siirto; juttua oli puitu yleistä tuomioistuintietä ensin, mutta HO katsoi sen talousasiaksi; sisäasiaintoimituskunta jätti hakemuksen tutkimatta katsoen sen ensi kädessä kuuluvan ao. maaherran käsiteltäväksi; maaherra puolestaan hylkäsi hakemuksen ja osoitti asianosaiset 27.11.1917 annetun maalaiskuntain kunnallislain 82 §:n mukaisesti panemaan asian vireille sovinto-oikeudessa; KHO taas näin syntyneen *toimivaltariidan* vuoksi kumosi maaherran päätöksen ja KKOL 4 §:n nojalla osoitti asianosaiset KKO:lta anomaan ko. kysymyksen ratkaisua; sekä 23 II 1694 (kunnallisen omaisuuden jako).

18 I 38: Riita kunnan ja kansakoulupiirin välillä *koulurahastosta* oli käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä.

Menemättä tarpeettoman pitkälle rahaston syntyvaiheisiin — joista kunnan vastineesta saa eloisan kuvan — on todettava kysymyksessä

olleen rakennusrahaston muodostuneen H:n kylän jäseniltä kannetuista veromaksuista; kylän siirron yhteydessä rahasto oli yhdistetty vastaanottaneen kunnan omiin rahastoihin. Ratkaisu on helposti perusteltavissa, koska kysymyksessä oli kiistatta kunnallinen rahasto (tämä oli jo kuvernöörin päätös).

KKO 36 I 10: srk:n ja k:n välinen riita srk:lle *vaivaisia varten* lahjoitetun *jyvästön* srk:lle *luovuttamisesta* kuului yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäviin.

Tässä riittänee viittaus aikaisempaan lainajyvästöjä koskevaan esitykseen. — *KKO 22 II 425:* Uudeksi seurakunnaksi muodostetun *seurakunnan osan vaatimus*, joka *perustui* siihen, että sille senaatin *seurakunnan jaosta* antamien määräysten mukaan luovutettaisiin *osuus* koko *entisen seurakunnan erinäisistä* rahastoista, tutkittiin. Rahastot ovat olleet yksityisiä.

III.16.4. Kunnan ja valtion välinen riita

KKO 22 II 1136: Valtion vaatimus, että *kp. velvoitettaisiin* ao. läänin poliisilaitosten rahasäännöstä annetussa asetuksessa kp:lle säädetyn velvoituksen mukaisesti *hankkimaan* erinäisiin poliisilaitoksen huoneistoihin *tarvittavat huonekalut*, ei kuulunut tuomioistuimen käsiteltäviin.

Tapauksessa on niin selvästi kysymys *viranomaisten välisistä suhteista*, ettei ratkaisu tuota vaikeuksia.

35 I 22: Hakemuksen, jossa vaadittiin valtion velvoittamista maksamaan k:lle takaisin *kustannukset*, jotka k. oli *korvannut valtion sairaalalle* yhteiskunnalle vaarallisen *valtion viranomaisten toimesta sairaalassa hoidettavaksi määrätyn* mielisairaahan henkilön säilyttämisestä ja hoidosta, katsottiin kuuluvan MH:n tutkittaviin. KHO katsoi, että valtion sairaala oli *laittomasti* pannut ne k:n *maksettaviksi*.

Aineistossa on melko tuorekin tapaus.

67 II 14: Kun knh:n hakemus perustui siihen, että valtio *lain mukaan* oli velvollinen vastaamaan k:n suorittamista kustannuksista ruumiin kuljettamisesta oikeuslääkeopillista ruumiinavausta varten, asia oli *julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta* koskevana käsiteltävä ja ratkaistava LO:ssa.

Asia näyttää (vakiintuneen) käytännön valossa ratkeavan sillä, että valtion velvollisuus perustui »lakiin». Tietysti maksuvelvollisuus perus-

tuu »lakiin» selvästi yksityisoikeudellisiksi leimattavissakin tapauksissa, mutta »lakiin» perustuminen tarkoittanee tässä maksuvelvollisuuden julkisoikeudellisen luonteen korostamista sopimukseen perustuvan velvollisuuden vastakohtana. Tässä yhteydessä on taas kiinnitettävä huomiota siihen, että HRIitaL:n säätämisen jälkeen KHO selvästi helpommin pystyy perustelemaan ratkaisunsa.

Edellä esitettyjen tapausten valossa syntyy tuntuma siitä, että juuri »lakiin» perustuminen, velvollisuuden tai sopimuksen »lakimääräisyys» etenkin HRIitaL:n nyt voimassa ollessa vaikuttaa siihen suuntaan, että asia leimataan *hallintoriita-asiaksi*, tämä käsittehen on vasta HRIitaL:n oikeuskieleen ja käsitteistöön tuoma.

III.17. Julkisoikeudellista yhdistystä koskevat asiat

»Yksityisoikeudellista», toisin ilmaistuna aatteellista yhdistystä koskevat asiat kuuluvat pääsääntöisesti yleisen tuomioistuimen ratkaistaviin. Seuraavat tosin jo vanhat ennakkotapaukset pyrkivät valaisemaan kysymystä, miten on asian laita, kun kysymyksessä on ns. julkisoikeudellinen yhdistys. Julkisoikeudellisen yhdistyksen käsittehen ei ole mitenkään täsmällinen, eikä tässä yhteydessä ole tilaisuutta käsitellä kysymystä syvälti; on vain oletettava, että tuolla käsitteellä on jotakuinkin täsmällinen sisältönsä: se tarkoittaa lakimääräisiä pakkoyhdistyksiä. Oletamus tuskin on kohtuuton.

III.17.1. Kalastusyhdistykset

Vähäiseen aineistoon sisältyy suhteellisesti katsoen monta »kalastusyhdistyksiä» — millä nimellä ne sitten laissa esiintyvätkin — koskevaa ratkaisua. Tapaukset valottavat erityisesti erilaisten kalastusyhdistysten oikeudellista luonnetta niiden suhteessa muihin ns. julkisoikeudellisiin yhteisöihin.

Yksi ratkaisu liittyy kalastuslailla jo kumottuun rakennuskaaren 17 luvun 5 §:ään, jonka mukaan kulloinkin kysymyksessä olevien kalavesien omistajat muodostivat yhdistyksen, jonka asioita käsitelivät osaksi sen jäsenet kuntakokouksessa, osaksi jäsenten valitsema hallintokunta »sillä tavoin kuin kunnan tai kuntain yhteisesti ratkaistavista asioista on säädetty». Yhdistyksen laatimat määräykset kalastuksen hoitamisesta

oli alistettava valtion viranomaisen vahvistettavaksi. On helposti havaittavissa, että kysymyksessä on juuri ns. julkisoikeudellinen yhdistys. Kun mainittua lainkohtaa koskevilla sovellutuksilla on mielenkiintonsa nykyisten julkisoikeudellisten yhdistysten oikeuskysymysten kannalta, ne kannattaa mainita; kalastuslaki tuskin tässä kohden on merkinnyt muutosta oikeuskäsityksissä.

Tapauksessa 19 I 135 LH juuri yllä esitettyyn lainkohtaan nojautuen ja hyläten toimivaltaisuutta koskevan väitteen kumosi huutokaupan, jolla nuotta-apaja oli vuokrattu; KHO puolestaan katsoi, ettei *kalastuskunta* ollut lainpaikan tarkoittama yhdistys, eikä lainkohdassa säädettyä käsittelyjärjestystä ollut sovellettava 23.7.1902 annetun kalastussäännön 22 §:n nojalla muodostettuun kalastuskuntaan. Sama sääntö piti ratkaisussa 25 II 467.

Rakennuskaaren 17 luvun 1 ja 19 §:n mukaan riidat, jotka syntyivät yhteisiä kalavesiä koskevissa kysymyksissä, kuuluivat tuomioistuimen käsiteltäviin. Lainpaikkoja on sovellettu tapauksissa 19 I 204, 25 II 933, 29 II 758 sekä 37 II 3501.

Kalastusta koskevat *sopimukset*, jotka eivät ole lakimääräisiä, ovat tietenkin luonteeltaan yksityisoikeudellisia, joten niistä johtuvat riita-asiat on luettava yleisen tuomioistuimen kompetenssiin kuuluviksi; tämä käy ilmi päätöksistä 18 I 12, 19 I 189, 39 II 1751 ja 39 II 1752. Enemmän mielenkiintoa on tapauksella 31 II 2529, jossa kysymys Suomen ja Ruotsin *valtioiden* sekä *lohenpyyntikunnan* kesken tehtyjen sopimusten mukaan suoritettavista *vuokranmaksuista* eräistä kalastuspaikoista oli käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä; yksi jäsen katsoi sopimuksen yksityisoikeudelliseksi. Tapausselosteesta ei käy ilmi mitään, mikä selittäisi enemmistön kannan, joka juuri edellä selostetun muun oikeuskäytännön valossa vaikuttaa oudolta. Ratkaisuun on hyvinkin saattanut vaikuttaa se seikka, että osapuolet olivat julkisyhteisöjä, joskaan ns. subjektiteorian mukainen se ei ole, eiväthän osapuolet olleet sopimuksessa mukana julkisen vallan kantajan ominaisuudessa, kuten tuo teoria edellyttää.

III.17.2. Muut yhdistykset

Vain kolme ratkaisua koskee käsillä olevaa kysymystä muiden kuin »kalastusyhdistyksen» näkökulmasta, joskin näitä tapauksia voi kyllä pitää valaisevina.

KKO 31 I 67 ja KKO 32 II 693: Laissa määrätyn pakollisen yhdistyksen (kauppiasyhdistyksen) kokouksissa tehtyihin päätöksiin haettu päätösten mitättömäksi julistamista tarkoittava muutos oli hallintolainkäyttöasia. — 36 II 367: Kuntien perustaman rekisteröidyn yhdistyksen hakemus jäsenen velvoittamisesta maksamaan osuusmaksunsa ei ollut hallintolainkäyttöasia.

Ratkaisujen sisältämä oikeusohje, jolla varmaan edelleenkin on käytössä, on selkeä: jäsenyyden pakollisuus kahdessa ensinnä mainitussa, yhdistyksen (parantolayhdistys) vapaaehtoisuus jälkimmäisessä tapauksessa.

III.18. Yksityisoikeudellisia yhteisöjä koskevat asiat

Juuri edellä olleessa kappaleessa kosketeltu kysymys yhteisöön liittyvien riita-asioiden ratkaisemistiestä on koskenut myös yksityisoikeudelliseksi luonteeltaan luokitettavia yhteisöjä.

Kaksi tapausta koskee *osuuskuntaa*.

30 I 7: Osuuskunnan lisämaksujen maksuunpanon oikeellisuuden tutkiminen ei kuulunut MH:lle siinäkään tapauksessa, että maksuunpano kohdistui seurakuntaan.

Tämän ratkaisunsa KHO saattoi perustaa suoraan 10. 7. 1901 annetun osuustoimintalain 28 §:ään (lisäksi päätöksessä mainittiin MaksUA 9 §).

Vaatus osuuskuntakokouksen päätöksen kumoamisesta ei ole kuullut hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaistaviin asioihin, minkä osoittaa ennakkopäätös *34 II 2840*. Sama sääntö pätee nyt voimassa olevan osuuskuntalain 92 §:n mukaan; lain 94 §:n mukaan tuomioistuim voi myös kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

Osakeyhtiölain 30.1 §:n mukaan päätös, joka on yhtiökokouksessa tehty vastoin lakia tai yhtiöjärjestyä, on tehoton osakkeenomistajaa vastaan, joka on päätöstä vastustanut tai muuten voi näyttää, ettei hän ole ollut osallisena päätöksessä; tällaisella osakkeenomistajalla on oikeus pyytää täytäntöönpanokieltä. Ratkaisu KKO 62 II 38 osoittaa, että tällaista kannetta voidaan ajaa tuomioistuimessa. OYL 30.2 §:n nojalla taas on osakas oikeutettu vaatimaan uutta yhtiökokousta asian tutkimista varten, jos päätöstä, vaikka sen tekeminen kuuluukin yhtiökokouksen toimivaltaan, ei ole tehty oikeassa järjestyksessä. Ratkaisujen KKO 32 I 38, KKO 44 II 29, 36 II 3796 sekä 43 II 841 mukaan tällaista osakkeenomistajan kannetta ei voida ajaa tuomioistuimessa.

Kiintoisa on tapaus 63 A II 26:

Yhtiökokouksen päätösten kumoamista koskevan vaatimuksen tutkiminen ei kuulunut LH:n toimivaltaan; sen sijaan *yhtiökokouksen koollekutsumista* koskeva vaatimus voitiin käsitellä hallintolainkäytön järjestyksessä.

Edelliseltä osaltaan KHO:n päätös perustui OYL 30 §:n säännökseen; jälkimmäiseltä osaltaan KHO hylkäsi esitetyn vaatimuksen OYL 31 §:n nojalla.

III.19. Veroja ja maksuja koskevat asiat

Huolimatta siitä, että verojen samoin kuin maksujenkin julkisoikeudellinen luonne on kiistaton, saattaa käytännössä esiintyä tilanteita, joissa ei aina ole helppoa päätellä, missä järjestyksessä tietystä kysymyksestä on käytävä prosessia. Aineisto osoittaa, että tätäkin ongelmaa on varhemmin käsitelty oikeuskäytännössä sellaisissa yhteyksissä, joita nykyään voidaan pitää riidattomasti hallintolainkäytön alaan kuuluvina. Tuoreitakin prejudikaatteja toki on merkinä kysymyksen elinvoimasta.

Nykykatsannossa luonteeltaan helposti luokiteltavia tapauksia ei tarvitse laajasti selostaa. Kuitenkin niiden joukossa on joitakin, joilla saat-
taa olla ennakkopäätöksen arvoa vielä tänäänkin; joka tapauksessa niistä nyt esillä olevan problematiikan synty rakenne käy hyvin selville.

Hallintolainkäytön järjestyksessä on ollut ratkaistava:

18 I 88: mallasjuomaveron laitton maksuunpano; 22 II 1354: valitus laittomasta veronlisäyksestä; 27 II 2625: kirkollismaksuja koskeva valitus; KKO 38 II 444: valitus leimaverosta lainhuudatusta koskevan asian yhteydessä.

Hallintoasioina ei ole voitu käsitellä:

24 II 1490: hakemusta, joka koski vapautusta kunnallisverojen maksusta (toimivalta asiassa kuului hallintoviranomaisille; nykyisin asiasta on säädetty VerotusL 125 §:ssä); 38 II 4003: vaatimusta suoritettujen verojen takaisin maksamisesta, mikäli tuo vaatimus oli KHO:ssa katsottava perustetuksi siihen, ettei veroja ollut ilmoitettu velkojille otetussa vuosihaasteessa (muulta osin valitus tutkittiin).

Ratkaisuissa on kuitenkin kiintoisia tapauksia. Näistä on ensinnä mainittava 22 II 1070, jossa KHO jätti tutkimatta vaatimuksen toisen henkilön puolesta *takauksen perusteella suoritettujen verojen takaisinmaksu-*

misesta.¹⁰¹ Maaherra, jonka päätöksen kaksi jäsentä olisi pysyttänyt, oli jättänyt hakemuksen huomiotta. Vaikka kallistun KHO:n aikana ottaman kannan puolelle, niin en tahdo kieltää toisenlaiseltakaan kannanotolta kaikkea oikeutusta. Voidaanhan nimittäin sanoa, että suorittaessaan veron takausmies tulee osalliseksi verovelkasuhteeseen; vakuushan annetaan nykyisin lykkäyksen saamiseksi verotuspäätöksen täytäntöönpanoon. Kuitenkin ratkaisevana erona on se, ettei verotuspäätös koske takaajaa. Verotuspäätös on velvoittava hallintotoimi, jonka kohteena on verovelvollinen. Takaaja taas tulee maksuvelvolliseksi takauksen eikä (välittömästi) verotuspäätöksen johdosta.

Kaksi tapauksista sivuaa sitä, mitä edellä on kirjoitettu ns. julkisoikeudellisista yhdistyksistä. Siinä yhteydessä esitetty asian luonteen määräytymistä koskeva sääntö näyttää myös tässä yhteydessä pitävän paikkansa.

43 II 754 ja 43 II 755: Koska *sotavahinkovakuutus* perustui 14.12.1939 annetun sotavahinkolain 1 §:ään ja 12.3.1940 annetun irtaimiston sotavahinkolain 1 §:n määräyksen mukaan palovahingon varalta otettuun vakuutukseen, joka taas perustui osakasten vapaaseen yhtymiseen, ja kun valitus semmoisten maksujen maksuunpanosta oli MaksuUA:n 27.2.1897 9.3 §:n mukaan, laitoksen hallitukselle taikka sen sille paikkakunnalle olevalle edustajalle toimitetun haasteen jälkeen tehtävä laillisessa oikeudessa siinä paikkakunnassa, jossa maksut verolipun mukaan olisi ollut suoritettava, LH jätti valituksen tutkittavakseen ottamatta; KHO taas, koska irtaimiston *sotavahinkoyhdistystä*, ottaen huomioon edellä mainitun irtaimiston sotavahinkolain säännökset ei voitu pitää sellaisena mainitun asetuksen 9.3 §:n tarkoittamana laitoksena, joka perustuu osakasten *vapaaseen yhtymiseen*, eikä yhtiön LH:lle tehtyä valitusta niin ollen voitu jättää ottamatta tutkittavaksi LH:n päätöksessä mainitulla perusteella, palautti asian LH:lle.

Tuoretta oikeuskäytäntöä edustavat kaksi seuraavaa *autovakuutusmaksun* maksuunpanoa koskevaa ennakkopäätöstä:

63 B II 348: *autovakuutusmaksun takaisinsaamista* koskevaa kannetta ei käsitelty hallintolainkäytön järjestyksessä; sen sijaan päätöksen 63 B II 412 mukaan sanotun vakuutusmaksun *maksuunpanoa* koskeva asia oli hallintolainkäyttöasia.

Kysymyksessä on siis ollut toisaalta maksun takaisin saaminen, toisaalta itse maksun maksuunpano. Ensiksi mainitussa tapauksessa KHO

¹⁰¹ Kysymystä on kosketeltu jo edellä, ks. alav. 42.

katsoi, ettei LH:n olisi pitänyt käsitellä asiaa *valituksena* kysymyksessä olevan maksun maksuunpanosta, koska muutoksenhakija oli *vaatinut* — katsoen ettei maksu ollut ulosmitattavissa ilman tuomiota tai päätöstä — vakuutusosakeyhtiön velvoittamista suorittamaan puheena olevan määrän takaisin. Maksua, joka tosin VakuutusyhtiöL 87 §:n mukaan oli ulosmitattavissa ilman tuomiota ja päätöstä, ei kuitenkaan ollut pidettävä sellaisena, jonka takaisinsaamista koskevaa kannetta oli ajettava hallintolainkäyttöasiana. Tämä kannanotto ilmeisesti perustuu siihen, että kysymys oli vakuutus oikeudellinen, vakuutuksenottajan ja asianomaisen yhtiön välinen vakuutusmaksun palauttamista koskeva riita-asia. Kaksi jäsentä olisi pysyttänyt LO:n päätöksen, jonka mukaan valitus oli jätetty tutkimatta LO:n toimivaltaan kuulumattomana MaksuUA 9.4 §:n ja VeroUL 16.4 §:n nojalla. Mielestäni enemmistön kanta kuitenkin on hyvin perusteltavissa: kysymyksen ratkaiseva oikeussuhde vallitsee vakuutuksenottajan ja vakuutusosakeyhtiön välillä.

Toinen tapaus taas lausuu julki säännön, jonka mukaan kysymyksessä olevan maksun maksuunpanoa koskeva asia on hallintolainkäytön tietä ratkaistava, siis perustevalitusteitse.

Tapauksessa valittaja esitti, että ostaessaan v. 1960 osamaksulla po. auton yhtiön myyntipääallikkö oli ilmoittanut, että vakuutus oli tehtävä ao. yhtiössä yhdeksi vuodeksi; keväällä 1961 hänelle oli tullut toinen maksukuitti seuraavan vuoden ajaksi uusine vakuutuskirjoineen, jossa vakuutus oli siirretty hänen nimelleen, vaikka vakuutussopimusta tehäessä oli sovittu, että vakuutus kesti vain yhden vuoden.

Edellä esitetyin tosiasiaperustein asianomainen *vaati*, että puheena olevan vakuutusmaksun maksuunpano kumottaisiin tai että — mikäli LH ei voinut kumota maksuunpanoa — asia siirrettäisiin asianomaiseen RO:een. LO nojautui päätöksessään VeroUL 8 §:ään, maksuunpanoa ei ollut virheellisesti toimitettu; tämän lopputuloksen KHO pysytti. — Tapaus ei liene erityisen vaikea. Se on samalla esimerkki edellä tässä luvussa alaviitteessä 5 mainitusta poikkeuksellisesta hallintolainkäytön alaa koskevasta tilanteesta.

Asiakirjoista suoritettavaa *lunastusta* koskee viimeinen tässä ryhmässä esitettävä enakkopäätös 34 I 25, jonka mukaan kysymys *tiekunnan* tai sen toimihenkilön oikeudesta kantaa tieosakkailta lunastusta tai muuta hyvitystä otteen tai jäljennöksen kirjoittamisesta tiekunnan asiakirjasta kuului maaherran ratkaistaviin asioihin. Neljä jäsentä oli toisella kannalla. Erityisen antoisa on yhden äänestäneen jäsenen lau-

sunto, jossa hän päätyi enemmistön omaksumaan loppuratkaisuun. Lausunnossa nimittäin korostettiin sitä seikkaa, että pöytäkirjan laatija oli toiminut *julkisen tehtävän* suorittajana eikä hänen vaatimuksensa perustunut asianosaisten väliseen *sopimukseen* tai muuhun yksityisoikeudelliseen syyhyn, vaan tarkoitti sen kysymyksen ratkaisemista, oliko asianomaisella ollut pöytäkirjanpitäjän ominaisuudessaan oikeus kantaa mak-sua *julkisena viranomaisena* antamastaan toimituskirjasta. — Äänestyslau-sunto on yksi kaikkein parhaista, jonka tämän kirjoittaja on tutkimus-työnsä yhteydessä vuosikirjoista löytänyt.

III.20. Tieasiat

Sinä ajanjaksona, jolta aineistoon kuuluvat ratkaisut ovat, on ollut voimassa tilusteistä 3.5.1927 annettu laki, tielaki 3.5.1927 ja tieasetus 11.11.1972, joka kumosi voimaan tullessaan teiden tekemisestä ja kun-nossapidosta maalla 11.10.1918 annetun lain; nämä taas — joitakin lainpaikkoja lukuun ottamatta — kumosi laki yleisistä teistä 21.5.1954/243 siihen liittyvine asetuksineen; laki tielain voimaannpanosta 21.5.1954/244 sisältää niin ikään tieasioita koskevia säännöksiä. Näiden säädösten lisäksi on nykyisin voimassa yksityisistä teistä 15.6.1962/358 annettu laki sekä tätä lakia koskeva asetus 28.12.1962/690. Näin ollen on aineistoa käytettäessä pidettävä tämä säädöspohjan erilaisuus mielessä.

Eräiltä osin asian luonnetta koskevat tielakien säännökset vaikutta-vat selkeiltä; lähinnä ajattelen niitä aikaisempien tielakien mukaan ratkaistuja tapauksia, joissa on ollut *korvauksesta*, *sopimuksesta* tai *omistusoikeudesta* kysymys. Kuten edellä on todettu, nämä asiat — vielä selvemmin varhaisemmassa oikeuskäytännössä kuin nykyisin — empimättä luettiin *tuomioistuinasioihin* kuuluviksi. Nämä ratkaisut voidaan mielestäni sivuuttaa vain lyhyellä maininnalla.

20 II 1806: maantiestä suoritettava korvaus; 27 II 2631: kunnallis-teiden kunnossapitoa koskeva sopimus; 38 II 1027: korvaus kylätien tuottamasta haitasta; 42 II 441: kysymys tiealueen luovuttamisesta hallintaan ja omistukseen; sekä 55 II 440: korvaus tiealueesta.

Tilusteistä annetun lain (1927) säännökset osoittivat — ainakin aineis-tossa olevissa tapauksissa — selvästi riita-asian luonteen.

Tuomioistuinasioita olivat 37 I 24, 56 II 706, 62 II 391 ja 63 A II 103: kysymys velvollisuudesta kiinteistön puolesta osallistua tilustien perustamiskustannuksiin (lain 18.2 §:n mukaan). — Tapauksessa 42 II 543 KHO tutki tilustiemaksuja koskevan valituksen ja poisti maksuunpanon; eri mieltä ollut jäsen katsoi kysymyksen koskeneen perustamiskustannuksia ja asian siten kuuluvan tuomioistuimen ratkaistavaksi.¹⁰²

Vuoden 1927 tielain soveltamisalalta voidaan mainita kaksi tapausta, jotka ratkaisultaan ovat riidattomia. Molemmat olivat luonteeltaan *hallintoasioita*.

40 II 864: maantien oikaisemiseen tarvittavien alueiden lunastuksen ja muiden korvausten suorittamista koskeva asia (tielain 12 ja 93 §:n sekä tieasetuksen 47 §:n nojalla); KKO 30 II 193: velvoittaminen ottamaan osaa kylätien teosta ja kunnossapidosta aiheutuneiden kustannusten suorittamiseen.

Saman lain sovellutuksen sisältää päätös 49 II 225:

Asianosaiset anoivat, että heille myönnettäisiin *uusi määräaika* rakennettavaksi suunnitellun kylätien osakkaiksi ilmoitettujen henkilöiden kokouksessa tekemästä *tieyksikköluettelon* laatimista koskevasta päätöksestä LH:een *valittamista varten*, mutta sanottu kokous, joka oli pidetty *ennen kuin* LH oli määrännyt kylätien perustettavaksi, ei ollut kylätieosakasten sellainen kokous, jota tarkoitettiin tielain 67 §:ssä.

Tapauksella on ainakin etäinen yhteys ns. julkisoikeudellisiin yhteisiin; tässä tapauksessa *lakimääräinen kokous* saa sellaisia julkisoikeu-

¹⁰² Tieasioihin voitaneen ilmaisen laajassa mielessä lukea ratkaisu KKO 28 II 314, jossa henkilön vaatimusta, että valtio veloitettaisiin hänelle, joka oli saanut eräiden maanteiden kunnossapidon urakalla tehtäväkseen, suorittamaan maksamatta jäänyt *urakkasumma*. Kaksi jäsentä kuitenkin katsoi asian kuuluvan hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaistaviin, koska kantajan *kanne perustui* teiden tekemisestä ja kunnossapidosta maalla 11.10.1918 annetun lain mukaiseen urakkasopimukseen eikä siis OK 10:26:n säännösten mukaan ollut tuomioistuimen tutkittava. Vähemmistö on perustellut ratkaisunsa »oikeaoppisesti» kanneperusteen avulla; enemmistön kanta on selitettävissä siten, että sen mukaan kysymyksessä oli yksityisoikeudellinen urakkasopimus, joskin se voitiin tässä tapauksessa julkisvaltaa sitovin vaikutuksin tehdä juuri ko. lain nojalla, ts. laki sisälsi säännön, jonka mukaan sanotunlainen yksityisoikeudellinen sopimus oli mahdollinen yksityisen ja julkisvallan välillä eli osoitti julkisvallan velvoittautumiskompetenssin. — Kun tapausta verrataan edellä palvelussuhteista johtuneista riidoista olevassa esityksessä mainittuun lautturin palvelussuhteen luonteeseen, ei vähemmistön kantaa voida pitää täysin perusteettomana. Tapaus on jo vanha; tekee mieli myös kysyä, miten KHO olisi kysymykseen suhtautunut.

dellisia piirteitä, että sitä koskevia riita-asioita on käsiteltävä hallinto-lainkäytön järjestyksessä.

Erilaatuisten korvauskysymysten osalta tielakien säännökset ovat tai ovat olleet jonkin verran mutkikkaat, ja epäselvyyttä asian luonteesta on esiintynyt. Nämä tapaukset kaipaavat tarkempaa erittelyä.

Mitä ensinnä tulee selviin *vahingonkorvaus*juttuihin, niin myös tie-asioissa pätee edellä esitetty sääntö, jonka mukaan nämä jutut kuuluvat yleisen tuomioistuimen kompetenssiin. Säännön vahvistavat jo edellä vahingonkorvausjutuissa esitetyt eräät ennakkoratkaisut. Tässä yhteydessä on mainittava ratkaisu 67 A I 5, jossa LH:n päätökseen asiassa, joka koski yleisen tien tienpitäjältä vaadittua vahingonkorvausta, oli haettava muutosta kantein alioikeudessa;¹⁰³ niin ikään tapauksessa 59 II 267 ei kunnanvaltuuston päätöksellä, jolla oli hylätty maanomistajien vaatimus saada korvausta koulutien tiealueesta, ollut ratkaistu korvauskysymystä; tuomio KKO 66 II 18 myös osoittaa säännön paik-kansapitävyyden:

Kun kunnantietä paikallistieksi k:n toimesta kunnostettaessa tie-alueeksi ostetusta tilan maasta ei ollut tilan omistajalle eikä kenellekään hänen edeltäjälleen pakkolunastus- tai tietoimituksessa määrätty *korvausta* eikä sen korvaamisesta ollut myöskään sovittu, k. velvoitettiin suorittamaan siitä tilan omistajalle korvaus samoin kuin suorittamaan korvausta myös kunnostustyötä suorittaneen urakoitsijan tilan omistajalle aiheuttamasta *vahingosta*.

Tapausmateriaali käsittää suhteellisen paljon YTieL:n säännösten sovellutuksia. Nyt kysymyksen tulevat säännökset koskevat tietenkin joko *korvausta* tiealueesta taikka *velvollisuutta osallistua* tien kunnossapito- ja parannuskustannuksiin.

YTieL 88 §:n mukaan tiemaksu ja kuljetusmaksu sekä niiden erääntymispäivästä suoritettava korko samoin kuin korvaus 89 §:ssä tarkoitetuista laiminlyödyn työn tekemisestä katselmuksessa vahvistetuista kustannuksista ja katselmuskustannuksista peritään siinä järjestyksessä kuin verojen ja muiden julkisoikeudellisten saatavien ulosotosta on säädetty, mutta *valitus laittoman maksuunpanon perusteella* on tehtävä tielautakunnalle. Niin ikään lain 70.1 §:n perusteella tieosakkaalla

¹⁰³ Sen sijaan kysymys siitä, oliko tienpitäjällä ollut oikeus poistaa kiinteistönomistajan pensasaita ja säleaita, oli hallintoriita-asiana käsiteltävä LO:ssa; tieasioihin hallintoriita-asioina palataan V luvussa.

tai muulla asianosaisella, joka katsoo, ettei tiekunnan kokouksen päätöstä ole tehty laillisessa järjestyksessä tai ettei se muutoin ole lain mukainen taikka että päätös loukkaa hänen oikeuttaan tai tieosakkaiden yhdenvertaisuutta, on oikeus saattaa asia tielautakunnan ratkaistavaksi. YTieL 55 §:n säännöksen mukaan *muutosta tielautakunnan YTieL:n mukaan antamaan päätökseen haetaan valittamalla siitä maanjako-oikeuteen.*

YTieL:n puheena oleva sääntö koskee ilmeisesti tielautakunnalle tehtyä sekä tavallista että perustevalitusta. Lain 104.2 §:n mukaan *maanjako-oikeuden antamaan päätökseen YTieL:ssa tarkoitetuissa asioissa saa hakea muutosta KKO:lta, jos KKO OK 30 luvun 3 §:n 2 kohdan nojalla myöntää muutoksenhakuluvan.*

Kun säännökset etenkin korvauksen osalta ovat näin selvät, herättää kummastusta, että käytännössä niiden osalta on ilmennyt epätietoisuutta toimivaltaisesta tuomioistuimesta. Jos kuitenkin ottaa huomioon tapausten iän, havaitsee helposti, että vaikeudet ovat ilmenneet aivan lain voimaantulovaiheen jälkeen.

65 A II 187: maan luovuttaminen valtatie rakentamista varten; 65 A II 202: yleisen tien näkemäalueen raivaamista varten; 63 A II 67: tilan luovuttaminen tiealueeksi ja rakennusten poistaminen.

Kaikissa tapauksissa LH oli virheellisesti antanut valitusosoituksen KHO:een.

Aineistossa on kaksi mielenkiintoisempaa ratkaisua, joskaan niidenkään osalta ei toimivaltaisen tuomioistuimen osoittaminen ole ollut erityisen vaikeata.

64 A II 225: Kysymystä siitä, oliko maanviljelijä velvollinen rahasuorituksin osallistumaan yksityisen tien *parantamisesta ja kunnossapidosta* aiheutuviin kustannuksiin, ei voitu ratkaista hallintolainkäyttöasiana.

KKO 65 I 2: Tiel:n päätöksestä YTieL:n mukaisessa tiekunnan perustamista koskevassa asiassa tehdyn *kantelun* käsitteleminen katsottiin OK 31 luv. 2.1 §:n ja 16 §:n mukaan kuuluvan maanjako-oikeuden toimivaltaan.

Ensinnä mainitussa tapauksessa KHO perusti päätöksensä tilusteistä annetun lain 18.2 §:ään sekä YTieL 88 §:ään; tapaus osoittaa, että perustevalituspäätökseenkin on haettava muutosta maanjako-oikeudelta. Jälkimmäinen ratkaisu on perusteltavissa sekä lain sanamuodon avulla

että oikeuspoliittisin seikoin; olisi muodotonta, mikäli valitus ja kantelu samoissa asioissa olisi käsiteltävä ja ratkaistava eri elimissä.

Korvausasiat esiintyvät tietenkin myös muissa tähän kuuluvissa yhteyksissä kuin vain YTieL:n piiriin kuuluvissa tapauksissa. Ennen muuta kysymykseen tulevat TieL:n asianomaiset säännökset, jotka sisältyvät lain 9. lukuun.

TieL 81 §:n mukaan on ensinnäkin mahdollista, että tienpitäjä — tavallisesti valtio — ja korvausta vaativa asianosainen saattavat korvausta koskevan kysymyksen lopullisesti välimiesmenettelyssä ratkaistavaksi. Lain 103.1 §:n (laissa 22.1.1971/44) mukaan muutoksenhausta *tietoimituksessa* annettuun päätökseen on voimassa, mitä jakolaissa on säädetty valittamisesta maanmittaustoimituksesta, siis muutoksenhaku ensivaiheessa käsitellään maa-oikeudessa. TieL 104 §:n säännöksen mukaan *lääninhallituksen päätökseen*, joka koskee muuta lain 9 luvun säännösten mukaan suoritettavaa korvausta kuin 68.3 §:ssä tarkoitettua, asianosaisella on oikeus hakea muutosta kantein sen paikkakunnan alioikeudessa, missä kiinteistö sijaitsee. Muutoin lain 105 §:n mukaisesti valittamisesta lääninhallituksen päätöksestä on voimassa mitä muutoksenhausta hallintoasioissa yleensä on säädetty; lääninhallituksen päätöksestä, jolla tietoimitus on määrätty pidettäväksi tai korvausvaatimus on siirretty tietoimitukseen, ei valitusta voida tehdä. Lääninhallituksesta tässä sanottu koskee lain 105.2 §:n perusteella valituksen tekemistä myös muun viranomaisen päätöksestä 105.1 §:ssä mainittua laatua olevassa asiassa. Lääninhallituksen päätökseen muutosta haetaan tietenkin KHO:lta.

64 A II 237: LH:n toimivaltaan ei kuulunut, ottaen huomioon TieL 113 §:n ja TieVpslain 3 ja 6 §:n säännökset, kunnan tielle johtavan *tien katkaisemisen* johdosta tehdyn korvausvaatimuksen tutkiminen.

III.21. Vesiasiat

Vesiasioita ovat Vesil 14:1 mukaan asiat, joissa on sovellettava Vesil:n tai (sen 22 luvun mukaisesti) aikaisemman lain — ennen muuta tietysti VOL:n — säännöksiä. Vesiasioden oikeuspaikat on laissa — nykyisin vesilaissa (1961/264), aikaisemmin VOL:ssa — selvästi säännelty, joten toimivaltakysymys on melko harvoin käynyt ajankohtaiseksi; tapausaineistoon ei sisälly yhtään Vesil:n voimassa ollessa rat-

kaistua toimivaltaongelman käsittävää päätöstä. Muutenhan vesiasiat ovat tavallisesti laajoja ja vaikeasti ratkaistavia tapauksia.

VOL:n mukaan kuului maaherran toimivaltaan käsitellä asiat, jotka koskivat luvan saamista tai oikeutta lunastukseen VOL:n mukaan, lauttauksen järjestämistä tai muuten vesistön käyttämisen järjestystä (VOL 6:4);¹⁰⁴ maaherran päätökseen haettiin muutosta (aikaisemmin senaatin talousosastolta, sitten) KHO:lta. VOL:n mukaan yleisten tuomioistuinten käsiteltäviin kuuluivat mm. valtavyöhykkeen oikeata asemaa ja sen sulkemista sekä rajoittamista koskevat riidat (VOL 6:9.2); vesioikeudelliset riita-asiat kuuluivat yleensäkin yleisten tuomioistuinten kompetenssiin. Vesioikeudelliset rikosasiat olivat tietenkin yleisten tuomioistuinten tutkittavia asioita (VOL 7 luku). — Lailla eräiden kiireellisten vesioikeusasiain käsittelemisestä (1934/62) perusteltiin vesistötoimikunta, jonka päätöksiin haettiin muutosta KHO:lta.¹⁰⁵

VesiL:n säätämisen myötä siirtyivät vesioikeuksille vesistötoimikuntien tehtävät sekä lääninhallitusten toimivaltaan kuuluneet vesiasiat; niin ikään vesioikeuksille uskottiin monien aikaisemmin yleisten tuomioistuinten kompetenssiin luettujen asioiden ratkaiseminen.

Vesiasiat voivat vesioikeudessa tulla vireille hakemus-, riita-, rikos-, valitus- tai virka-apuasioina. Hakemusasioista *Uotila* pitää hallintomenettelynä lupa-asioiden käsittelyä, kun taas korvauskysymysten tutkiminen on luonteeltaan lähinnä lainkäyttöä.¹⁰⁶

Muutoksenhakujärjestelmän kannalta katsottuna on hakemusasioiden osalta pääsääntönä, että vesioikeuden päätökseen haetaan muutosta KHO:lta (VesiL 17:1.2). KHO ei kuitenkaan ole toimivaltainen korvauskysymyksissä, mitä järjestelyä *Uotila* — mielestäni syystä — arvostelee ja ärvelee sen perustuvan vain perinteeseen.¹⁰⁷ Muutosta

¹⁰⁴ *Uotila*, Lm 1965 s. 234 s.

¹⁰⁵ Tässä voidaan mainita tapaus *KKO 44 II 193* pyyntö asian siirtämisestä vesistötoimikunnan käsiteltäväksi jätettiin toimivaltaan kuulumattomana tutkimatta (samalla kannalla oli jo HO).

¹⁰⁶ *Uotila* mk. s. 236—240. — Riita-, rikos- ja valitusasioiden käsittelemisen on *Uotilan* mukaan — tietenkin — lainkäyttöä, kun taas virka-apuasioita on pidettävä hänen mukaansa hallinnon piiriin kuuluvina.

¹⁰⁷ *Uotila* mk. s. 246 s. — *Uotilan* käsitystä tukee edellä korvausjuttujen luonnetta koskevan oikeuskäytännön tarkasteleminen. KHO:n toimesta julkaistussa kirjassa »Kehittyvä hallintolainkäyttö» on asiaan kiinnitetty huomiota ja perustellusti ehdotettu, että muutoksenhakutie korvauskysymyksissä kulkisi vesiylioikeudesta KHO:een; korvauskysymykset ovat liitännäisiä ja niitä voidaan pitää luonteeltaan julkisoikeudellisina; ks. mk. s. 75.

vesiylioikeuden ratkaisuun riita- ja hakemusasioissa, jos kysymys on yksinomaan korvauksesta, on haettava KKO:lta, kuten korvausjutuissa yleensä. Eräissä tapauksissa ei muutosta saa hakea.

Kysymystä koskeva oikeustapaussaineisto sisältää VOL:n edellä selostettujen säännösten soveltamista. Asiat ovat nimenomaan VOL:n säännöksen perusteella olleet yhtä lukuunottamatta tuomioistuinasioita.

18 I 49: valitus perkauskustannusten maksuunpanosta tutkittiin; 25 II 592: vahingonkorvausvaatimus; 36 II 2022: koskiosuuksien käyttäminen; 38 II 472: kysymys ojitusvelvollisuudesta; 54 II 17: vahingonkorvausvaatimus; 58 II 87: kysymys omistusoikeudesta alueveteen; 63 A II 18: korvausvaatimus kaivoksen jätevesien aiheuttamasta vahingosta.

Näissä tapauksissa KHO:n ei ole ollut tarpeen soveltaa OK 10:26:n säännöksiä, joskin sen taustavaikutus on havaittavissa: korvauskysymykset ovat yksityisoikeudellisia.

III.22. Maanmittausasiat

Asian luonteen kannalta edellisessä kappaleessa vesioikeusasioista sanottu pitää paikkansa myös maanmittausasioissa — toimivaltakysymys ei oikeuskäytännön valossa näytä tuottaneen suuria vaikeuksia. Tätä kysymystä koskevia ratkaisuja kuitenkin on. Koska ratkaisut ovat jo vanhoja, riittänee lyhyt viittaus tapauksiin.

18 I 68: lohkominen ja kauppakirjan oikeaperäisyys; 19 I 144: rajojen paaluttaminen ja kysymys alueen rajoista; 19 II 2224: kysymys koskitonttien hallinnosta; 23 I 108: lohkokunnan yhteismaan käyttö; 23 I 20: halkomistoimituksen keskeyttäminen; 27 II 1911: lohkominen; 33 I 49: siirtokustannukset (oli käsiteltävä hallintolainkäytön tietä erityissäännöksen perusteella); 35 II 3606: muutoksen saaminen maanmittaustoimitukseen; 40 II 477: määrääjän pitentäminen; 40 II 633: tilin muuttaminen; 59 II 15: lauttaussääntö.

Näissä tapauksissa ei KHO ole tietenkään ollut toimivaltainen (yhtä poikkeustapausta lukuun ottamatta).

III.23. Erinäisiä tapauksia

Edellä seurattua systematiikkaa voidaan arvostella sillä perusteella, että se on sattumanvarainen, väkinäinen. Puolustukseksi saa kelvata

kuitenkin se, että — kuten työssäni käytettävää menetelmää koskevassa alkukappaleessa on sanottu — lukijan kannalta, siis silmällä pitäen kirjasta saatavaa hyötyä, on syytä mainita mahdollisimman tarkkasisältöisiä ryhmiä, olkoonkin, ettei näiden ryhmien sisällä voida pelkistää esiin »invariansseja». Kaikista yrityksistä huolimatta on aineistossa joukko ratkaisuja, joita on vaikeata sijoittaa mihinkään edellä olevista luokitteluista, joukko »sekalaisia» tapauksia. — Jokseenkin kaikki ratkaisut ovat olleet kiistattoman selviä mitä juttujen luonteeseen tulee.

Tavaraleima-asiat

19 I 2: Vaatimusta tavaraleiman rekisteröimisen lakkauttamisesta ei voitu käsitellä hallintolainkäytön järjestyksessä (tapaukseen on sovellettu 11.2.1889 tavaraleiman suojelemisesta annetun asetuksen 7 §:ää); samoin tapauksissa 20 I 30, 20 II 1257 sekä 27 II 156. — Nykyisin tavaramerkkilain (10.1.1964/7) 42 §:ssä säädetään, että tavaramerkkiä koskevissa oikeudenkäyntiasioissa noudatetaan, mitä laillisesta tuomioistuimesta on säädetty.

Kaupan mitättömäksi julistaminen

19 I 83: Tasinkopuiden myyntiä koskevan kaupan julistamista mitättömäksi ei ollut käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä (kuvernoörin päätös kumottiin).

Vakuutussopimuksen voimassaolo

28 II 2136: Kysymystä, oliko työntekijäin tapaturmavakuutuksesta 18.8.1917 annetun asetuksen mukaan tehty vakuutussopimus katsottava olleen voimassa vielä sen jälkeen kun 17.7.1925 annettu työväen tapaturmavakuutuslaki astui voimaan, ei ollut käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä; ratkaisu on selvä (vakuutussopimus).

Sukunimiasia

KKO 69 II 6: Yleisen tuomioistuimen tuomiovaltaan ei kuulunut tutkia vaatimusta, että asianosainen, jonka hakemuksesta hänen alaikäisten lastensa sukunimi oli LH:n lainvoimaisella päätöksellä muutettu, velvoitettaisiin peruuttamaan tämä sukunimen muutos ja säilyttämään lapsilla heidän entinen sukunimensä. — Ratkaisu perustuu sukunimilakiin (ks. lain 5.2, 8 ja 10 §:t).

Kiinteistön omistusoikeus

52 II 87: Omistusoikeutta kaivosalueeseen ei voitu ratkaista hallinto-oikeudellisessa lainkäyttöjärjestyksessä (kauppa- ja teollisuusministeriö jo päätöksessään jätti valtion vaatimuksen tutkimatta).

62 II 363: Asutushallituksen myyntipäätöksellä ei ollut sitovasti ratkaistu eikä voitukaan ratkaista kysymystä siitä, kuinka suuren osuuden osakas tuli omistamaan yhteistilasta, vaan asia voitiin saattaa yleisessä tuomioistuimessa tutkittavaksi.

Kysymys oli kiinteistön omistuksesta ja sellaisena siis yleiselle tuomioistuimelle tyypillisesti kuuluvasta asiasta.

Kauppakirjojen ehtojen vastainen sopimus

63 A II 333: Kpv:n päätöksellä ei ollut voitu ratkaista, oliko päätöksessä tarkoitettu sopimus vastoin yhtiön ja kp:n välillä laadittujen kauppakirjojen ehtoja, vaan asia voitiin saattaa yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi.

Koron suorittamista koskeva hakemus

67 A II 190: Hakemus koron suorittamisesta *ulosottomiehen* lääninkonttorille *virheellisesti tilittämille varoille* oli käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä.

Tapauksella on etäinen yhteys siihen, mitä edellä on sanottu adheesioperiaatteesta; korvausvaatimus on käsiteltävä samassa oikeudenkäynnissä syytevaatimuksen kanssa. Virheellinen tilitys on hallinnollisessa järjestyksessä käsiteltävä asia, samoin siis tilitykseen liittyvä korkovaatimus. Korvauksesta ei tässä ole kysymys, vaan tilimuistutusluonteisesta asiasta.

Holhousasia

35 II 2261: KHO ei ottanut tutkittavakseen A:n köyhäinhoitoasiassa esittämää vaatimusta M:n luovuttamisesta hoidettavaksi ja kasvatettavaksi, koska sellaisen vaatimuksen tutkiminen ei ollut tapahtuva hallintolainkäyttöä varten säädettyssä järjestyksessä.

Aitausasia

19 I 100: Koska kuvernööri velvoittaessaan ilman laillista perustetta P:n muuttamaan aitauksensa harvaksi aidaksi ja siirtämään sen paikoiltaan oli mennyt sille lainmukaan kuuluvaa toimivaltaa ulommaksi, KHO kumosi ja poisti va. päätöksen.

Perinnön jakoon luovuttaminen

35 II 3066: MH:lle annetussa hakemuskirjassa JH ynnä muut vaativat, että H. velvoitettaisiin jakoon luovuttamaan hallussaan oleva JH:lle ja hänen asiakumppaneilleen heidän äitivainajansa jälkeen tulleet perintönä kuuluva osa erästä tilaa; LH, jonka päätöksen KHO vahvisti, jätti vaatimuksen tutkittavakseen ottamatta.

Poromerkki

39 II 1046: K:n valitus oikeutta poromerkkiin koskevassa asiassa ei kuulunut LH:n toimivaltaan (pätös nojautui 19.8.1932 annetun porohoitolain täytäntöönpanosta 25.11.1932 annetun asetuksen 27 §:ään, jonka mukaan asia oli oikeudenkäyntiasia).

Hautapaikka

49 I 21: Seurakunta oli myynyt saman hautapaikan kahteen kertaan ja viimeksi ostanut oli haudannut siihen ruumiin; ensiksi ostanut vaati LH:ssa ruumiin poissiirtämistä; asian käsittely ei kuulunut LH:n toimivaltaan.

Kysymys oli siitä, oliko J:llä väittämänsä *parempi oikeus* hautapaikkaan kuin H:lla ja oliko J:llä sen perusteella oikeus vaatia ruumiin poissiirtämistä tuosta hautapaikasta. Yksi jäsen katsoi, että kysymys oikeudesta hautapaikkaan oli julkisoikeudellinen ja sen tutkiminen niin ollen ottaen huomioon OK 10:26 §:n säännökset kuului LH:n toimivaltaan hallinnollisena viranomaisena. Tapaus on sekalaisten joukossa ainoa ajatuksia herättävä nimenomaan äänestyksen ansiosta: »kaupan» kohde on ilmeisesti vähemmistöön jääneen jäsenen kannan mukaan vaikuttanut ratkaisuun; kysymys on ollut *julkisen tehtävän* hoitamisesta. Enemmistön kantaa voidaan puolustaa pätevästi sillä, että pohjimmaltaan on kysymys »omistusoikeudesta» hautapaikkaan; tilanne selittyy sen kautta, että seurakunnat hoitavat julkista tehtävää yksityisoikeudellisin muodoin; ilmeisesti riita hautapaikan myyjän ja ostajan myös olisi yleisessä tuomioistuimessa ratkaistava riita-asia.

Työtodistus

52 II 256: H:n valitus työtodistusta koskevassa asiassa yksityisoikeudellisena riitakysymyksenä ei kuulunut LH:n toimivaltaan; tämä oli jo LH:n kanta; KHO nojautui työsopimuslain 26 §:ään.

Korvauksen oikeudeton haltuunottaminen

57 II 488: KO oli muun ohella velvoittanut T:n makaajana ottamaan osaa S:n avioliiton ulkopuolella syntyneen lapsen elatukseen ja kasvatukseen sekä siinä tarkoituksessa suorittamaan elatusapua sekä sen ohessa velvoittanut T:n korvaamaan S:n oikeudenkäyntikulut; sitten kun mm. oikeudenkäyntikulut lastenvalvojan toimesta oli peritty T:ltä ja luovutettu H:n sosl:ille ja T. oli vaatinut niiden luovuttamista itselleen, H:n sosl. oli katsonut joutuneensa lapsen etuja valvoessaan suorittamaan kustannuksia enemmänkin ja *päättänyt edelleenkin pysyttää ko. varat k:lle aiheutuneiden kustannusten osittaisena katteena*; LH asiallisesti tutki ja ratkaisi asian; KHO taas katsoi, ettei asian tutkiminen kuulunut LH:n toimivaltaan.

Tapauksessa on vastakkain kaksi näkökohtaa: korvauksen oikeudeton haltuun ottaminen, joka luonteeltaan on yksityisoikeudellinen asia; kysymys oli S:lle tuomituista oikeudenkäyntikuluista; toisaalta sosiaalilautakunta perusti toimenpiteensä sillä annetusta huollosta olleiden kustannusten korvauksen perimiseen, joka normaalisti tapahtuu viime kädessä hallintolainkäytön järjestyksessä elatusvelvolliselta. Nyt oli kysymys lautakunnan oikeudesta pidättää erä, ja kun tällaista oikeutta ei huoltolainsäädännössä ollut lautakunnalle annettu, asia oli yleisprosessissa ratkaistava.

69 A II 225: Valtion aluksen päällikön ja laivaväen vaatimus pelastuspalkkioiden jako-osuuksien muuttamisesta oli ratkaistava merilain 209 §:n 3 ja 6 mom:n, 229 §:n 1 mom:n 1 kohdan ja 251 §:n 1 mom:n mukaan yleisessä tuomioistuimessa.

III.24. Kanneperusteen vaihtumisen vaikutuksesta

Lopuksi on syytä kiinnittää huomiota yhteen ryhmään ennakkoratkaisuja, jossa mielenkiintoisella ja valaisevalla tavalla käy ilmi, mikä on kanneperusteen vaikutus asian luonnetta ratkaistaessa. Kysymyksen tulevat ennakkopäätökset ovat aineistoa kokonaisuudessaan ajateltaessa merkittävän tuoreita.

Verotuksen kohdalta ratkaisut ovat menettäneet mielenkiintoaan sikäli, että nyt esille tuleva kysymys on nykyisin järjestetty nimenomaisin lainsäädännöksiin. Silti on aihetta esitellä nämä muutamat aikanaan suurta huomiota herättäneet ennakkopäätökset niihin sisältyvien periaatekysymysten vuoksi; niiden avulla voidaan mm. havaita,

miten merkittävä asian luonnetta koskeva ratkaisu saattaa olla niin asianomaisen yksityistapauksen kannalta kuin periaatteellisten rajalinjojenkin vetämisessä yksityis- ja julkisoikeuden välille. Niin oikeustapaukset kuin positiivinen oikeuskin antavat viitteitä käytännön prosessin painopistealueista ja lainsäädännön kehittämistarpeista.

KKO 54 I 2: Kun valtion puolesta tuomioistuimessa *kauppakaaren 15 luvun* säännösten perusteella vaadittiin *avoimen yhtiön osakkaan* velvoittamista suorittamaan *yhtiön verovelka*, jota varojen puuttumisen takia ei ollut saatu yhtiöltä perityksi, juttu katsottiin riitajutun luonteiseksi tuomioistuin-asiaksi.

KKO 67 II 26: 1.1.1960 voimaan tullut *verotuslaki* ei aiheuttanut muutosta avoimen yhtiön yhtiömiehen vastuuta yhtiön verovelasta koskevien juttujen käsittelyjärjestykseen, mikäli oli kysymys ennen lain voimaantuloa yhtiön maksettavaksi pannusta verosta, vaan asia katsottiin tuomioistuinasiaksi.

Jos aluksi omistetaan huomiota tulkintahierakialle, niin ensinnä mainitussa tapauksessa KO ja HO olivat jättäneet jutun OK 10:26:n säännösten nojalla tutkimatta (vähemmistö olisi jättänyt HO:n ratkaisun pysyväksi). Viimeksi mainitussa tapauksessa taas RO — ehkä juuri vuoden 1954 ennakkoratkaisun perusteella — kun vastaajat olivat avoimen yhtiön yhtiömiehinä¹⁰⁸ henkilökohtaisesti vastuussa yhtiön veloista velvoitti vastaajat yhteisvastuullisesti suorittamaan kaupungille vaaditun veron korkoineen; HO taas perustaen ratkaisunsa OK 10:26:een ja VerotusL 3.1 ja 89.2 §:iin kumosi RO:n toimenpiteet ja lausunnon jutussa, koska kysymyksessä ei ollut tuomioistuinasia. KKO puolestaan, ilmeisesti aikaisemman prejudikaatin sitomana, perusteli ratkaisunsa sillä, että kysymys oli avoimen yhtiön yhtiömiesten henkilökohtaisesta vastuusta yhtiön maksettavaksi ennen 12.12.1958 annetun VerotusL:n 1.1.1960 tapahtunutta voimaan tuloa pannun veron suorittamisesta ja että juttu huomioon ottaen sanotun lain 148.1 ja 3 mom:n säännöt, kuului yleisen tuomioistuimen käsiteltäviin.

Tämän jälkeen voidaan lyhyesti todeta, että VerotusL 3.1 §:n ja 89 §:n — samoin kuin LiikevahtoveroL 7 § ja 57 § liikevaihtoverotuksen osalta — ovat poistaneet ongelman, kuten KKO:n jälkimmäinen ennakkopäätöskin todistaa. Nykyisin on kysymyksessä maksuunpanoasia. Mutta tapauksia kannattaa selvittää, kuten edellä mainitsin, niiden suuren periaatteellisen arvon perusteella.

¹⁰⁸ Heikonen, s. 284—288 ja 292—297.

Tapausten problemaattisuus on helposti pelkistettävissä esiin: kysymys on toisaalta sellaisesta *verovelasta*, jota koskevat riita-asiat ovat (nyt VerotusL:n säännösten mukaan) LO:n ja KHO:n ratkaistavia asioita; ne juuri koskevat »kruunun kaikenlaisia tuloja», mitä OK 10: 26 edellyttää; toisaalta yhtiömiesten vastuu on yksityisoikeudellinen, perustuu KK 15 luvun säännöksiin. Jos verovelkaa olisi velottu yhtiöltä, olisi asia ilman muuta ollut hallintolainkäyttöasia.

KKO:n kantaa voidaan puolustaa ja sitä voidaan kritisoida. Molempia kannattaa harjoittaa, koska se valaisee oivallisesti asian luonteen määräytymiseen liittyviä toisissa tapauksissa kysymykseen tulevia teki-joita.

Kantaa saatetaan puolustaa sillä, että se horjumatta noudattaa niin oikeuskirjallisuudessa kuin oikeuskäytännössäkin omaksuttua sääntöä: *kanneperuste* määrää asian luonteen. Molemmissa tapauksissa kanneperusteen yksityisoikeudellinen luonne on kiistaton. Millaista arvostelua sitten on suunnattavissa tehtyihin ratkaisuihin, joista jälkimmäistä on pidettävä vain aikaisemmin omaksutun kannan johdonmukaisena jatkona?

Kysymystä on käsitellyt *Rekola*, ja tyydynkin viittaamaan hänen esitykseensä. — Tehtyään ensinnä selkoa eräistä ulkomaisista yhtiön verovelkavastuuta koskevista järjestelmistä *Rekola* siirtyessään meidän oikeuteemme kirjoittaa, että meillä avointa yhtiötä ja sen osaksten vastuuta koskevat alkuperäiset säännökset ovat KK 15 luvussa, »minkä vuoksi usein ollaan valmiita kiireellisesti pääättelemään, että avoimen yhtiön osaksten vastuu myös yhtiön verovelasta on vain yksityisoikeudellinen oikeusperiaate» sekä että vastuu tämän vuoksi on toteutettava yleisessä tuomioistuimessa.¹⁰⁹ *Rekola* kuitenkin esittää silloin voimassa olleesta vero-oikeudestamme useita esimerkkejä siitä, että »verotukselle ominaisista syistä verovelvollisuus tavallisesti perustuu yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin ja -tapahtumiin, joille se luo verotukselliset lisävaikutuksensa, niin kuin esim. kiinteistökaupalle leimaverovelvollisuuden». Näin ollen verolainsäädäntömme *Rekolan* mukaan on omaksunut avoimen yhtiön verosubjektikseen; jokaisella osakkaalla on katsottu olevan oikeus hakea muutosta avoimen yhtiön verotukseen.

Rekolan teoreettisen esityksen ydin on siinä, että hän saksalaisen *Friedrichsin* tavoin katsoo avoimen yhtiön oikeussubjektiutta ja osakas-

¹⁰⁹ *Rekola*, Lm 1957 s. 462 s.

vastuuta koskevien KK 15 luvun säännösten kuuluvan siihen »oikeusjärjestelmän yleiseen osaan, joka on kaikille oikeuden osille yhteistä oikeutta ja jota sen vuoksi voidaan kulloinkin käsiteltävänä oleva yksityisen oikeussuhteen luonteesta riippuen pitää yhtä hyvin julkis- kuin yksityisoikeudellisenakin».¹¹⁰

Enemmän kuin tälle teoretisoinnille, joka nojautuu saksalaisiin lähteisiin, on mielestäni annettava Rekolan kirjoituksen lopussa olevalle *käytännöllisiä seuraamuksia* koskevalle osalle.¹¹¹ Sitä käsitystä, ettei kysymyksessä olevan asian tutkiminen ja ratkaiseminen kuulu yleisen tuomioistuimen toimivaltaan voidaan perustella ennen muuta käytännöllisin perustein; *teoreettisesti* tarkasteltuna tuskin voidaan päätyä muuhun kuin KKO, koska kanneperuste eittämättä oli yksityisoikeudellinen ja asia sen mukaisesti kuuluu yleisessä prosessissa käsiteltäviin asioihin. Tällaista käytännöllisyyttä korostavaa argumenttia saatetaan kutsua vaikkapa oikeuspoliittiseksi tai toimivaltaopilliseksi, koska sen lähtökohdana on yksinkertaisesti se ajatus, ettei yleinen tuomioistuin ole asiallisesti pätevä elin käsittelemään verovelasta johtuvia riitaisuuksia.

Käytännöllisistä seuraamuksista Rekola mainitsee vastuun vanhen-
tumiskysymyksen, kysymyksen verosaamisen etuoikeudesta, sen ettei kanteen käsittelyn yhteydessä voida tutkia veron suuruuden oikeellisuutta, vastuun lisäverosta sekä kysymyksen veronkorotuksen määräämisestä. Eräitä muitakin tässä vähemmän mielenkiintoisia haittoja Rekolan mukaan on seurauksena, jos omaksutaan KKO:n kanta. Kun Rekola päätyy vastakkaiselle kannalle, hän suosittelee normaalin mak-
suunpanomenettelyn käyttämistä tässäkin tapauksessa.¹¹²

Edellä käsitelty kysymys on verolainsäädännöllisin toimenpitein — joita Rekolakin ehdotti — saanut ratkaisunsa, mutta se on erinomainen esimerkki siitä, miten asian luonnetta koskevia ratkaisuja oikeus-
kirjallisuudessa joudutaan perustelemaan hyvinkin teoreettisesti sen vuoksi, että käytännössä voitaisiin päätyä tyydyttäviin lopputuloksiin. Oman käsitykseni, jonka perustan oikeuskäytännölle, on se, että lain-
säädäntötoimenpidettä ehdottomasti tarvittiin ja että KKO:n kanta oli »oikeaoppinen»; muutoin yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön väli-

¹¹⁰ Rekola mk. s. 463. — Saman ajatuksen Rekola on esittänyt toisessakin yhteydessä, ks. Lm 1958 s. 613.

¹¹¹ Rekola mk. s. 471—476.

¹¹² Rekola mk. s. 478.

nen raja olisi todella hämärtynyt, menettänyt suorastaan merkityksensä.

Nämä verotusta koskevat ratkaisut ovat omaleimaisia niin ennen lainmuutosta kuin sen jälkeenkin. Niissä on vallinnut vakaa käytäntö, josta vielä kaksi esimerkkiä, joilla niilläkin on nyt vain periaatteellista arvoa.

KKO 62 II 27: Leskivaimon, joka omasta puolestaan ja alaikäisten lastensa holhoojana oli miehensä kuoleman jälkeen (oikeuden luvatta ja yhtiösopimusta tekemättä) kuolinpesän nimissä jatkanut miehensä harjoittamaa puusepänteollisuutta, katsottiin kuolinpesän osakkaana joutuneen henkilökohtaiseen vastuuseen ko. liiketoiminnasta aiheutuneista tulo- ja omaisuus- sekä liikevaihtoverosta.

Tässä tapauksessa yksi jäsen KKO:ssa piti asiaa hallintoasiana, koska valtion kanteen oli katsottava sisältäneen vaateen velvoittamisesta suorittamaan verot veronlisäyksineen ja viivästyskorkoineen valtiolle.

56 I 8: LH:n toimivaltaan ei kuulunut käsitellä lääninkonttorin vaatimusta, että rakennusyhtymän osakkaat velvoitettaisiin valtiolle suorittamaan yhtymälle pannut verot, koska vaatimuksella ei ollut julkisoikeudellista perustetta.

Tapauksessa oli kysymys myös siitä, muodostivatko asianomaiset verovelvolliset KK 15 luvussa tarkoitetun avoimen yhtiön. LH vastasi tähän kysymykseen myöntävästi ja OK 10:26:n säännösten nojalla tutki jutun. KHO:n enemmistö (14 jäsentä) noudatti KKO:n vuoden 1954 ratkaisussa omaksuttua kantaa; vähemmistö (5 jäsentä) oli LH:n päätöksen säilyttämisen kannalla.

Mutta on olemassa joitakin tähän ryhmään kuuluvia ennakkopäätöksiä, joissa ei ole ollut verovelkasuhteesta kysymys.

KKO 60 II 10: Osakeyhtiö oli aikoinen nostanut valtiolta sille hallinnollisessa järjestyksessä määrätyn korvauksen puolustusvoimien toimesta yhtiön omistaman tilan metsästä pakko-otoin otetusta puutavarasta ja tilan sorakuopasta käytetystä sorasta, mutta korvaukseen oikeuttava päätös oli myöhemmin lakiin perustumattomana purettu; osakeyhtiö oli ennen purkupäätöstä vuosihaasteen jälkeen purettu ja sen osakkaat olivat jakaneeet yhtiön omaisuuden. Valtion osakkaita vastaan ajama kanne heidän velvoittamisestaan suorittamaan valtiolle takaisin osakeyhtiölle tuomittu korvaus katsottiin tuomioistuinasiaaksi.

Tapaus muistuttaa paljon edellisiä: vastaajana on toinen (tässä siis osakkaat) kuin se, jonka nimiin kanteeseen johtanut julkisoikeudelli-

nen velvoite on luettava. Tässä; *korvaus* oli määrätty *hallinnollista tietä*; sen *palauttamisen* yhtiön *purkaututtua* — jolloin alkuperäistä oikeussubjektia ei enää ollut — tapahtui *oikeudenkäyntitietä* yleisessä tuomioistuimessa. Kysymyksessä oli sotatilalain nojalla määrätty (puolustusministeriön korvauslautakunta) korvaus. Osakkaiden *vastuu* puretun osakeyhtiön saamasta perusteettomasta edusta on tästä erillinen kysymys; tapauksessa korvauspäätös oli purettu vastaajien aikoinaan antaman totuudenvastaisen ja harhauttavan selvityksen vuoksi. RO tutki jutun, HO taas jätti tutkimatta; KKO (enemmistö, kolme jäsentä) katsoi, että kysymystä osakkaiden vastuusta yhtiön velasta oli pidettävä riita-asiana. Tapaukseen sisältyy siis sama oikeusohje kuin edellisiinkin: huolimatta siitä, että oikeussuhde *alunperin* perustettiin hallinnollisessa järjestyksessä, vastuu on siviilioikeudellinen ja kanneperuste siis samoin; HO:n päätös sisälsi juuri päinvastaisen säännön: kun oli myönnetty hallinnollista tietä, oli takaisin saamista tarkoittava kannekin käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä.

KHO:n käytäntö »myötäilee» KKO:n kannanottoja:

62 II 339: Kysymystä siitä, oliko henkilö sen vuoksi, *ettei* hän ollut *luovuttanut* isänsä *kuolinpesää konkurssiin*, vastuussa isänsä *liikaa saaman huoltoeläkkeen* valtiolle *palauttamisesta*, ei voitu käsitellä hallintolainkäytön järjestyksessä.

Tapaus noudattelee edellä selostettua linjaa. LO:n päätöksessä ansiokkaan selkeästi on lausuttu asian ydin: »koska U.I. ei ollut nostanut po. huoltoeläkettä valtiolta eikä muutoinkaan ollut asianosaisena vanhempiensa ja valtion välisessä eläkettä koskevassa julkis-oikeudellisessa oikeussuhteessa —»; toisaalta päätöksessä lausuttiin, *ettei* vastuukysymyksen tutkiminen ja ratkaiseminen ollut asianosaisten välinen hallintoriita-asia (lainkohtina LO:n päätöksessä esiintyvät prosessikysymyksien kohdalla OK 10:26, HRiitaL 1 ja 2 § sekä LHA 29 § 3 kohta).

63 II 27: Maan *kuivattamiseksi valtiolta saadun lainan määrän alentamisesta* ja *maksuvelvollisuuden poistamista* koskevaa kysymystä ei voitu tutkia hallintolainkäytön järjestyksessä.

LO hylkäsi valituksen, koska perkaustyötä oli pidettävä ojittamista tai pengertämistä varten valtion varoista annetun lainan vakuudesta 28.11.1959 annetun lain tarkoituksena. KHO perusteli rat-

kaisuaan sillä, että po. velka oli käytetty VOL:n 3 luvussa tarkoitetun sellaisen ojitustyön kustannuksiin, johon ei ollut sovellettu salaojitusta tai vesiperäisen maan ojittamista koskevia säännöksiä ja kun valittaja oli velvollinen (pääöksessä mainituin perustein) suorittamaan ko. vuotuismaksun ei kysymystä maksuvelvollisuuden poistamisesta ja lainan määrän alentamisesta siis voitu ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä; KHO sovelsi em. lain 1.3 ja 6 §:ä, vastaavan 23.11.1959 annetun asetuksen 1 §:ää, valtion osanotosta maanparannustöiden kustannuksiin 5.9.1946 annetun VNp:n 14 §:ää sekä VeroUL 16 ja MaksuUA 9 §:ää. Asian luonne ei tässä tapauksessa niin ollen määräytynyt OK 10:26:n mukaan, vaan itsenäisesti erillisten säännösten perusteella. — Aivan samanlainen sisällöltään ja ratkaisultaan oli päätös 63 II 28.

Käsillä oleva III luvun viimeinen kappale oikeuttaa kysymään klassillisen asian luonteen määräytymistä koskevan opin järkevyyttä. Ei voida kiistää, etteivätkö KKO ja KHO olisi mainituissa tapauksissa menettelleet laillisella tavalla: *kanneperuste*, joka määrää asian luonteen, on ollut yksityisoikeudellinen. On jo todettu millaisiin vaikeuksiin tämä kanta verotusasioiden osalta käytännössä johti. Siitä olikin seurauksena lainmuutos. Tarvitaanko muissa tapauksissa erityistä lain-säännöstä vai tullaanko toimeen hallintolainkäytön alaa laajentavalla tulkinnalla — mistä edellä olevassa aineistossa on kyllä useita esimerkkejä — on kysymys, johon en tässä voi kantaani perustellen vastata. Ei nimittäin saata kieltää, vaikka puolestani olen suojea alan laajentamisajatukselle, että kanneperuste on jatkuvastikin jutun luonteen määrittelyn koetinkivi sekä että vastuu ainakin edellä esitetyissä tapauksissa on kaikissa ollut yksityisoikeudellinen. On ilmeisesti tarpeen kehittää erityinen oppi julkisoikeudellisten suoritusten luonteesta myös suoritusten palautustapauksissa. Tämä taas käy parhaiten päinsä KHO:n ja KKO:n ennakkoluulottoman laintulkinnan kautta.

IV LUKU

HALLINTOLAINKÄYTÖN SUHDE ULOSOTTOASIOIHIN

IV.1. Tehtävänasettelusta

Kun edellä on jo melko laajasti käsitelty hallintolainkäytön suhdetta yleiseen lainkäyttöön — erityisesti tietenkin siviiliprosessiin — lukija voi kysyä, miksi asiaan vielä palataan IV luvussa; miksi juuri ulosottoasiat, joissa muutoksenhakutie kulkee yleisiin tuomioistuimiin, on otettu erillisenä tutkimuksen kohteeksi.¹ Tähän on melko helppoa vastata.

¹ Ulosoton asema oikeussystematiikassa on monien muiden systemaattisten kysymysten lailla saanut osakseen runsaastikin huomiota, vaikka tässä yhteydessä ei näillä teoreettisilla määrittelyillä ja luonnehdinnoilla ole suurtakaan merkitystä, koska ne ovat varsin yleisiä ja näyttävät palvelevan etupäässä »suuren» systematisoinnin tarvetta. — Niinpä *Tirkkonen* erottaa oikeudenkäynnin sanan varsinaisessa merkityksessä eli tuomioistuimessa tapahtuvan oikeudenkäynnin, ja oikeudenkäynnin sanan laajassa merkityksessä, johon kuuluu myös täytäntöönpano, ks. Siviiliprosessi I s. 4. *Ellilä* puolestaan painottaa ulosoton yhtäläisyyttä hallintotoiminnan kanssa ja viittaa siihen, että meillä ulosotto on lähes 300 vuotta ollut hallinto-organien hoidettavana, mistä on ollut mm. seurauksena menettelysääntöjen yhtäläisiä piirteitä; *Ellilä* ei kuitenkaan lue ulosottoa asialliseksi hallintoon kuuluvaksi; ks. Yleiset opit s. 24 s. ja Täytäntöönpanokeinoista s. 17.

Ellilä kirjoittaa ulosotto- ja hallintoasioiden keskinäistä suhdetta ja niiden välistä eroa kuvastavan sen, että ulosottoasioissa *muutoksenhakutie* menee KKO:een (viime kädessä), hallintoasioissa taas KHO:een, ks. Yleiset opit s. 27. Tarkastellessaan *de lege ferenda* hallinnollista täytäntöönpanomenettelyä *Ellilä* katsoo, että siirtyminen (itsenäiselle) hallintolinjalle ei oikeusturvankaan kannalta herätä epäilyjä, koska oikeudellisesta kontrollista näissä asioissa huolehtii KHO; hän lisää nykyhetkenkin näkökulmasta merkittävästi: »——— lisätakeeksi olisi ——— lääninhallitusportaaseen saatava riippumatonta lakimies-elementtiä»; ks. Täytäntöönpanokeinoista s. 131.

Hallintomenettelyn, ulosottomenettelyn ja hallintolainkäytön väliset suhteet ja niiden synnyttämät toimivaltaongelmat tulevat erityisen voimakkaana esiin *lääninhallitusportaassa*, sillä lääninhallituksen tehtäväpiiriin kuuluu kaikkia näihin ryhmiin luettavia asioita: lääninhallitus on *yleishallintoviranomainen* lääninsä alueella; sillä on *valvontatehtäviä* mm. kunnallishallinnon alalla; se on yleinen *uhkasakkovaltaa* käyttävä orgaani; edelleen lääninhallitus toimii *ulosotonhaltijana* maaseudulla; ja vielä lääninhallitukseen on organisoitu yleinen väliasteen hallintolainkäytön elin, *lääninoikeus*.² Kysymyksellä ulosotto- ja hallintoasioiden erottamisesta toisistaan on KHO:n oikeuskäytännön valossa keskeinen asema juuri lääninhallitusportaassa; valtaosa ratkaisuista koskee tätä asiaa. Olenkin rajannut tarkastelukulman IV ja V luvussa koskemaan vain maistraattia ja lääninhallitusta, vaikka »rajoituksesta» puhuminen tuskin tässä yhteydessä on paikallaan, kun suurin osa tapausmateriaalista kuitenkin tulee käsitellyksi. KKO:n käytäntö on jätetty sivuun.

Johdannollisesti on aihetta mainita siitä, miten kysymys lääninhallituksen ja lääninoikeuden asemasta ja viimeksi mainittujen harjoittaman lainkäytön kehittamisestä on tätä kirjoitettaessa kovin ajankohtainen.³ Toivottavasti tämä esitys voi osaltaan palvella myös näitä kehittämisyhtymyksiä.

Käytettävissä oleva oikeustapausaineisto oikeuttaa yleisesti huomauttamaan, ettei rajanveto sen suhteen, milloin lääninhallitus on toiminut hallintoviranomaisena, jolloin muutoksenhakuasteena sen päätöksiin on tietysti KHO, ja milloin taas ulosotonhaltijana, jolloin muutosta on haettava ensi kädessä HO:lta, näytä tuottaneen ylikäymättömiä vaikeuksia; hienonhienoja tulkintatilanteita esiintyy selvästi harvemmin kuin III luvussa käsitellyissä tapauksissa. Erityisesti kuitenkin eräät ulosmittausasiat perustevalituksen kohdalla tekevät juuri mainitusta poikkeuksen; perustevalitus on myös valituskelpoisuuden osalta ollut problemaattinen. — Ylivoimaisesti suurin osa ratkaisuista koskee lääninhallituksen päätöksiä.

² Ks. esim. *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 126—128.

³ Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle lääninoikeuksia koskevan lainsäädännön uudistamisesta, Lainvalmistelukunnan julkaisuja n:o 5/1970; HE 1972 VP n:o 25 samasta asiasta sekä ns. hallintolainkäyttötoimikunnan asettaminen keväällä 1972 ovat selviä kehityksen merkkejä.

IV.2. Lääninhallitus ja maistraatti ulosotto-orgaaneina

Otsakkeessa mainituille viranomaisille kuuluu ulosoton piirissä periaatteessa kahdenlaisia tehtäviä: toisaalta *ulosottomenettelyyn* kuuluvia, toisaalta tehtäviä *ulosoton hallinto-orgaaneina*.⁴ Päätöksensä lääninhallitus ulosotonhaltijana antaa lääninhallituksen nimissä, ja samaa menettelyä vastaavasti noudatetaan kaupungeissa, joissa ei ole maistraattia vaan järjestysvoikeus.⁵ Lääninhallitus käsittelee ulosottoasiat päällykkövirastona, ja varsinaiset ulosottoasiat kuuluvat yleisen osaston toimivaltaan (LHA: 2 ja 15 §).

Oikeustapausaineistoon sisältyy seitsemän lääninhallitusta tai maistraattia ulosotto-orgaanina koskevaa ennakkopäätöstä, jotka vähälukuisuudestaan huolimatta valottavat asiaa eivätkä kaikki sitä paitsi ole aivan vanhojakaan.

IV.2.1. Virkaohjeen antaminen ulosottoapulaiselle

Seuraavan tapauksen prosessuaalinen pääkysymys lienee ollut valituskelpoisuus, mutta myös nyt kysymyksessä oleva rajanveto tulee siinä kysymykseen. Kun tapaus on luonteeltaan harvinainen, se ansaitsee tulla perusteellisesti esitetyksi.

33 II 3619: Sitten kun T:n kp:n II kaupunginvouti oli alaistensa *ulosottopalvelijain noudatettavaksi vahvistanut ns. toimitädnön*, vaativat V. ja hänen asiakumppaninsa maistraatille toimitetussa *kantelukirjoituksessa*, että maistraatti määräisi M:n peruuttamaan toimitädnössä antamansa V:n ja hänen asiakumppaniensa oikeuksia loukkaavat lakiin perustumattomat määräykset; kp:n *maistraatti* jätti kantelun perusteettomana huomioon ottamatta, MH taas kumoten ja poistaen maistraatin antaman valitusosoituksen, jätti valituksen tutkittavakseen ottamatta, koska maistraatin po. kantelun johdosta antama päätös ei sisältynyt ratkaisuun, johon voitiin hakea muutosta maaherralta. Koska

⁴ *Ellilä* esittää tarkemmin jäsennehtynä ulosotonhaltijan toiminnassa neljä eri puolta: 1. ulosotonhaltija lainkäyttöelimenä käyttää täytäntöönpano- eli ulosottovaltaa ensi ulosottoasteena (UL 1:1), 2. ulosotonhaltija muutoksenhakuasteena (UL 9 ja 10 luvut), 3. ulosotonhaltija alitäytäntöönpanijain valvontaviranomaisena (UL 1:21 ja 1:12), sekä 4. ulosotonhaltija nimittävänä viranomaisena; Yleiset opit s. 77 s.

⁵ Ks. esim. *Ellilä* mt. s. 78 ja laki kaupungin järjestysvoikeudesta 23.1. 1959/21 6 §; lääninhallituksen — eikä maaherran, kuten aikaisemmin — nimissä ko. päätökset on annettu jo vuoden 1937 LHA:sta lähtien.

kysymys kaupunginvoudin alaiensa ulosottoapulaisten noudatettavaksi antaman toimisäännön pätevydestä ei kuulunut MH:n käsiteltäviin asioihin, KHO jätti lopputuloksen pysyväksi.

Kaksi jäsentä KHO:ssa katsoi, että koska kysymys T:n kaupunginvoudin alaisilleen ulosottoapulaistille antaman virkaohjeen pätevydestä oli laadultaan asia, joka maistraatin oli katsottava ratkaisseen *ulosotonhaltijana*, ja kun maistraatin päätöksestä tehdyn valituksen tutkiminen niin ollen ei ollut kuulunut MH:n toimivaltaan, he jättivät lopputuloksen pyvyäksi; yksi jäsen taas, koska M:llä T:n kp:n maistraatin vahvistaman saman kp:n kaupunginvoudinkonttorin ohjesäännön 8.1 §:n mukaan oli ollut oikeus lähempien määräysten antamiseen alaisilleen ulosottoapulaistille ja valitus, joka ei koskenut minkään sellaisen *ulosottoimenpiteen* muuttamista tai oikaisemista, johon M. oli ryhtynyt ulosottoa koskevassa asiassa, nimenomaan tarkoitti sellaisten määräysten poistamista, jotka oli annettu ulosottoapulaistelle noudatettavaksi *yleisenä toimintaohjeena* heidän *toimittaessaan virkatehtäviä*, ja kun saman ohjesäännön 14 §:n mukaan kaupunginvoudin tuli noudattaa maistraatin antamia ohjeita ja määräyksiä eikä siis MH:lla, jonka kuvernööreille 29.12.1894 vahvistetun johtosäännön 28 §:n 24 k:n mukaan oli tutkittava ja ratkaistava valitukset, joita tehtiin maistraatin talous- ja järjestysasioissa antamista päätöksistä, niin ollen ollut lakiin perustuvaa syytä kieltäytyä tutkimasta kerrottua vaatimusta, palautti asian MH:lle; kaksi jäsentä oli samaa mieltä kuin KHO:n enemmistö siitä, ettei kaupunginvoudin alaiensa ulosottoapulaisten noudatettavaksi antaman toimisäännön pätevyden tutkiminen kuulunut MH:n toimivaltaan, minkä vuoksi ja kun T:n HO asiakirjoissa mainitulla päätöksellä oli katsonut, että asia oli käsiteltävä hallintolainkäytön järjestyksessä ja kun siis oli syntynyt sellainen *pätevyysristiriita*, jota KKOL 4 §:n mukaisesti oli KKO:n ratkaistava, nämä tahtoivat osoittaa V:n asiakumppaneineen anomaan KKO:lta sanotun kysymyksen ratkaisua.

Mitä ensinnäkin tulee tässä sivuun jäävän ko. päätöksen valituskelpoisuutta koskevaan osaan, se HValL 3.2 §:n valossa näyttää selvältä.⁶ Kysymys oli virkakäskystä, joka ei voi olla muutoksenhakukelpoinen päätös.

⁶ Tämä näyttää olevan Anderssonin kanta, sillä vaikka hän huomauttaa siitä, että HValL 3.2 §:n tarkoittamat virkakäskyt ovat vain yksityistapauksia koskevia käskyjä, hän lisää, etteivät yleiskäskyt, joita ylempi viranomainen antaa alemmalle ohjeiksi hallinnon sisäistä tarvetta varten, ole valituskelpoisia; Andersson, Överklagbarhet s. 73—75. Andersson ei ollut vuoteen 1964 mennessä tavannut käytännöstä sellaista ratkaisua, jossa virkakäsky olisi katsottu valituskelpoiseksi; en ole huomannut Anderssonin maininneen (s. 72—80) juuri nyt esillä olevaa tapausta, millä ei tosin ole asiaan vaikutusta, sillä tapaushan on Andersson mainitseman pääsäännön mukainen.

Jos sitten ryhdytään selvittämään tapaukseen liittyviä muita oikeusongelmia, niin äänestyslausunnot ovat poikkeuksellisen antoisat ja hyvin perustellut (juuri tämän vuoksi on tapaukselle tässä omistettu näinkin runsaasti huomiota) 1) enemmistö (neljä jäsentä): kysymys ulosotto-apulaisten toimisäännön pätevyydestä ei kuulunut MH:n käsiteltäviin asioihin (nähtävästi kompetentti viranomaisena olisi ollut kp:n maistraatti); 2) kaksi jäsentä: maistraatti oli ratkaissut asian ulosotonhaltijana eikä asian tutkiminen sen vuoksi kuulunut MH:n toimivaltaan (tämä näyttää vastaavan enemmistön kantaa mutta perusteltuna); 3) yksi jäsen: kysymyksessä ei ollut ulosottotoimenpide, vaan virkatehtävien hoitamisesta koskeva yleinen ohje, jonka antamiseen kaupunginvoudilla oli ko. ohjesäännön mukaan oikeus ja kun kaupunginvoudin ohjesäännön mukaan oli noudatettava maistraatin ohjeita ja LH:n toisaalta voimassa olevan oikeuden mukaan tutkittava maistraatin päätöksistä talous- ja järjestysasioissa tehdyt valitukset, palautti asian MH:lle; 4) kaksi jäsentä: yhtyivät enemmistöön MH:n toimivallan osalta, mutta kun HO oli katsonut asian kuuluvan hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaistaviin, osoittivat asianosaiset KKO:lta anomaan kompenssiriidan ratkaisua.

On tietysti helpointa yhtyä viimeiseen kannanottoon, koska se siirtää kysymyksen lopullisen ratkaisun vastaisuuteen. Jos kuitenkin päätöstä pidetään muutoksenhakukelpoisena, puolestani kallistuisin sille kannalle, että kysymyksessä oli asia, jonka — kuten kaksi jäsentä katsoi — maistraatti oli ratkaissut *ulosotonhaltijana*; kysymyksessä on selvästi ulosottotoimeen liittyvä toimi, virkakäsky. Käsitys vastannee loppujen lopuksi — kun kaikki mielipiteet otetaan huomioon — sitä, mitä enemmistö kysymyksestä ajatteli: asia ei kuulunut maaherran toimivaltaan.

IV.2.2. Ulosottomiehen toimen järjestäminen

Enempiä perusteluja tuskin kaipaa ratkaisu 55 I 26, jossa katsottiin, että LH:n asiana oli ulosotonhaltijana eikä hallintoviranomaisena antaa *määräys siitä, että kunnassa tuli olla erityinen ulosottomiehen toimi*; KHO perusti päätöksensä UL 1:5:een ja ulosottomiehistä veroja ja maksuja perittäessä 4.3.1927 annetun asetuksen 1.2 §:ään (sellaisina kuin em. lainkohdat olivat 28.10.1938 annetussa laissa ja 4.11.1938 annetussa asetuksessa).

UL 1:5:ä muutettiin lailla 29.6.1961/366. Nykyisin lääninhallitus saa erityistä asiaa tai erityistä laatua olevia asioita tai toimituksia taikka

nimismiespiiriä tai siihen kuuluvaa aluetta varten määrätä apulaisnimismiehen tai muun sopivan henkilön olemaan omalla vastuullaan ulosottomiehenä nimismiehen sijassa. Niin ikään maistraatti saa, milloin ulosmittausten tilapäinen lisääntyminen tai muut syyt välttämättömästi vaativat, määrääjäksi taikka erityistä asiaa tai erityistä laatua olevia toimituksia varten määrätä eri ulosottomiehen. Ulosotonhaltijan on peruutettava tällainen määräys, kun siihen on syytä.⁷ Määräykset, niiden peruutukset sekä apulaisen toimesta kieltäytymistä koskevat asiat ovat ulosottohallinnon asioina käsiteltäviä.

IV.2.3. Verojäämien perinnän järjestäminen.

62 II 632: LH:een saapuneessa kirjoituksessa P:n knv. esitti, että k:ssa oli ollut kunnallisten verojen ja maksujen perimistä varten UL 1:5 §:n 2 mom:ssa tarkoitettu erityinen *ulosottomiehen toimi*, jota ei entisen ulosottomiehen erottua ollut saatu täytetyksi; tämän vuoksi *valtuusto pyysi, että LH UL:n muuttamisesta 29.6.1961 annetun lain voimaantulosäännöksen nojalla määräisi ennen 1.1.1960 maksuunpantujen keskeneräisiksi jääneiden kunnallisten ulosottoasiain hoitamisen S:n piiriin nimismiehen tehtäväksi*; LH ottaen huomioon verojäämien suuruuden ja poliisiviranomaisten työtaakan, hylkäsi hakemuksen. Koska UL:n muuttamisesta annettuun lakiin sisältyvän voimaantulosäännöksen mukaan LH:n asiana *ulosotonhaltijana* oli, milloin siihen havaittiin syytä olevan, määrätä, että ulosottomiehelle annetun määräyksen peruuttamisen johdosta keskeneräisiksi jääneet ulosottoasiat oli siirrettävä ao. nimismiehen tai hänen sijaansa määrätyn ulosottomiehen käsiteltäväksi; mutta LH oli käsitellyt asian hallintoviranomaisena, KHO kumosi päätöksen ja palautti asian LH:lle.

Yksi jäsen olisi palauttanut LH:lle asian sellaisen valitusosoituksen antamista varten, johon LH ulosotonhaltijana ehkä katsoi olevan aihetta; presidentti katsoi, että LH oli UL:n muuttamisesta annettuun lakiin sisältyvän voimaantulosäännöksen nojalla käsitellyt asian *hallintoviranomaisena*, minkä vuoksi presidentti olisi ollut valmis jatkamaan asian käsittelyä sitä palauttamatta.

⁷ Ks. *Ellilä*, Yleiset opit s. 89—91, jossa todetaan vuoden 1961 lainsäädäntöuudistuksen merkinneen huomattavia uudistuksia ja täydennyksiä juuri ulosottomiesportaassa. Olennaisinta ehkä oli se, että kunnalliset ja seurakunnalliset ulosottomiehen toimet lakkautettiin ja vastaava työ siirtyi VerotusL:n voimaantulon jälkeen maksuunpantavien kunnallis- ja kirkollisverojen osalta valtion ulosotto-organisaation tehtäväksi.

Tässä tutkimuksessa ei ole lähemmin selvitelty sitä, milloin asia on hallintolainkäytössä palautettava alemmalle viranomaiselle uudelleen siellä käsiteltäväksi; tällainen on tilanne joissakin IV luvussa käsiteltävissä tapauksissa mutta erityisesti, milloin kysymys on siitä, onko asia häkemus vai valitus, kuten V luku osoittaa. Niinpä kysymys tässäkin sivuutetaan; voidaan ehkä kuitenkin viitata hallintolainkäytössä ilme-nevään palveluperiaatteeseen ja koko hallintoprosessin »kansanomai-suuteen», jolla on omat oikeuspoliittiset perusteensa, joutuuhan moni hallintoalamainen prosessiin »syyttään» esimerkiksi fiskaalisista syistä ja julkisyyhteisön toteuttaessa omia tarpeitaan. Palveluperiaate edellyttää, ettei juttua palauteta ilman selvää syytä; milloin KHO kykenee sen käytössä olevan materiaalin turvin jutun ratkaisemaan, se — kuten oikeuskäytäntö monissa tapauksissa osoittaa — näin menettelee aiheet-toman prosessin pitkittämisen välttämiseksi.

Vaikuttaa siltä kuin yllä esitetystä ratkaisussa enemmistö, jonka kan-taan olen valmis yhtymään, on nojautunut — ja joka tapauksessa voinut näin tehdä — *nimenomaiseen lainsäädännökseen*. Se toiminta, jota läänin-hallitus on harjoittanut, on näet mitä selvimmin *hallintoa* eikä ulosotto-tointa; se on — kuten muutkin tässä ryhmässä mainitut prejudikaatit — sisällöltään ulosoton hallintoa; äänestänyt presidentti on pannut pääpai-non ilmaisun jälkimmäiselle sanalle, enemmistö taas — kuten arvelen — positiivisen normin vuoksi ensimmäiselle sanalle. Rajankäynti juuri varsinaisen ulosoton ja ulosottotoimen hallinnon välillä on toisinaan vaikeata suorittaa.

IV.2.4. Virkamääräyksen peruuttaminen

51 II 772: Tutkiessaan ulosottomiehen A:n valitusta LH:n antamasta päätöksestä, jolla LH, sen jälkeen kun K:n knv. oli päättänyt irtisanoa mm. A:n sanotun k:n ulosottomiehen toimesta sekä tehdä LH:lle esityksen A:lle ko. toimeen annetun määräyksen peruuttamisesta, oli peruuttanut tuon määräyksen, KHO katsoi, että koska LH oli ulosotonhaltijana antanut em. päätöksen, ei siitä tehdyn valituksen tutkiminen kuulunut KHO:n toimivaltaan; kaksi jäsentä olisi palauttanut asian LH:lle toimen-piteitä varten ulosotonhaltijana.

Tapaus lienee niin selvä ulosottohallinnon asia, ettei KHO:n kanta kaipaakaan lisäperusteluita.

IV.2.5. Virkaan määrääminen

Jäljellä olevat ratkaisut ovat yksittäiseen virkamieheen kohdistuvia eivätkä ulosottotoimen järjestämistä koskevia. Tapaukset eivät tunnu olleen erityisen vaikeita ratkaistaviksi, mutta täysin ei voida kiistää niiltä mielenkiintoisuutta.

58 II 142: kysymys seurakunnan ulosottomiehen virkaan ottamisesta on sellainen asia, jota LH ei ratkaise hallintoasiana; KHO palautti asian LH:lle uudelleen käsiteltäväksi UL 1:2.5 (laissa 4.3.1927) ja 1:5.2 §:n (laissa 28.10.1938) nojalla. — 69 A II 226: määrätessään ulosottoapulaisen maistraatti toimi ulosotonhaltijana eikä päätökseen voitu niin ollen hakea muutosta LH:lta; asia palautettiin maistraatille lainmukaisen valitusosoituksen (siis HO:een) antamista varten.

Nämä suhteellisen tuoreet ennakkoratkaisut, jotka sijoittuvat edellä selostetun vuoden 1961 lainuudistuksen molemmiin puolin, sisältävät säännön, jonka mukaan virkanimitysasiat — termin laajassa mielessä — ulosottotoimen (hallinnon) alalla ovat »ulosottoasioita» siinä mielessä, että muutoksenhaku asiassa ei kulje hallintolainkäytön tietä vaan ulosottoasioille säädetyssä erityisessä järjestyksessä. Huomio kiintyy siihen, miten teknillinen termi »hallintoasia» tässä tapauksessa on, kun siihen ei lueta (laajassa mielessä) virkanimitysasioitakaan, jotka kuitenkin yleisen oikeuskäsityksen mukaan meillä luetaan ydinosaltaan jopa vapaaharkintaisiin hallintotoimiin.

Kaupunginvoudin virkaan ottaminen, josta päättää maistraatti, on kuitenkin ratkaisujen 36 II 2590 ja 63 A II 199 mukaan *nimitysasia*, joka viime kädessä on valtioneuvoston ratkaistava. Asiassa vallinnut epäselvyys on selitettävissä juuri edellä mainittujen ratkaisujen avulla, onhan kysymys itse asiasta samasta virkatyypistä, joskin virka-asteikossa eri tasoilla olevista virkamiehistä.

IV.2.6. Kurinpitotoimenpide

Kurinpidon oikeussystemaattista asemaa on III luvun alussa ohimennen kosketeltu, joten siitä ei tässä yhteydessä enää muuta selvitystä esitetä. Jos — kuten on tehty — kurinpitomenettely katsotaan hallintomenettelyyn kuuluvaksi toiminnaksi, muutoksenhaku tietysti tapahtuu hallintolainkäytön tietä. Mutta ulosottotoimessa tämäkin asia on järjes-

tetty omalla tavallaan niin, ettei kyseessä ole »hallintoasia» juuri edellä esitetystä mielestä.

58 II 44: Koska M. ko. hakemuksessaan oli tarkoittanut, että LH ryhtyisi ulosottomiehenä toimineeseen nimismies L:ään nähden sellaiseen kurinpitotoimenpiteeseen, josta mainitaan UL 1:12 §:ssä ja kun LH ei siis ollut ratkaissut asiaa hallintoviranomaisena eikä LH:n olisi pitänyt osoittaa päätökseen tyytymätöntä hakemaan siihen muutosta KHO:ssa, valitusosoitus poistettiin ja asia jätettiin tutkimatta sekä palautettiin LH:lle toimenpiteitä varten ulosotonhaltijana.

IV.3. Ulosmittausmenettely

Varsinaisia ulosottotoimia koskeva oikeustapausmateriaali on esityksessäni jaettu kolmeen pääryhmään: varsinaiseen ulosmittausmenettelyyn liittyviin, virka-avun antamisen käsittäviin sekä täytäntöönpanon keskeyttämisen sisältäviin ratkaisuihin. Jaoittelu on raja-alueilla tässä kuten III luvussakin makuasia, joskin IV luvun aineistoon kuuluvat ratkaisut mielestäni melko luontevasti jakaantuvat juuri mainittuihin ryhmiin. Tämä systematiikka on täysin käytännöllispohjainen eikä pyri esittämään mitenkään ulosoton sisäistä järjestelmää oikeustieteelliseltä pohjalta. Jokaisella pääryhmällä on vielä alajaoituksensa. — Johdannollisesti ulosoton yleisten oppien kannalta on todettava, että ulosottoviranomaisen on tutkittava asialliseen toimivaltaansa kuuluvissa kysymyksissä yleensä aina myös asiassa esiintyvät oikeuskysymykset, samoin kuin tietysti myös hovi-oikeuden ja korkeimman oikeuden.⁸

IV.3.1. Ulosottopalkkio

Varsinaiisiin ulosottokuluihin lukee *Ellilä* mm. nyt puheena olevat palkkiot ulosottomiehille eri toimituksista, joita ulosotossa esiintyy.⁹ Luettelematta näitä palkkioita nyt lähemmin riittää, kun mainitaan näitä palkkioita koskevien kysymysten ulosottomiehen menettelyä koskevana

⁸ *Ellilä*, Yleiset opit. s 147.

⁹ *Ellilä* mt. s. 456—461. — Kulut jäävät tietysti pääsääntöisesti häviöpuolen kannettaviksi, ks. mt. s. 464.

Käytännössä lienee merkittävin verojen ja maksujen perimisestä ulosotto-toimin annetussa laissa (1961/367) tarkoitettu perimismaksu.

kuuluvan ulosottoasioille säädettyssä järjestyksessä käsiteltäviin. Tämä on oikeuskäytännön kanta. Tapauksessa 38 II 3216 kysymys oli kirkollisverojen takaisin maksamista koskevassa asiassa kanneetun ulosotto-palkkion korvaamisesta, jota asiaa KHO ei ottanut käsitelläkseen, vaan kumosi maaherran päätöksen tältä osin. — *Perimispalkkioita*, joita aikaisemmin kutsuttiin toimituspalkkioksi tai -maksuksi koskevat myös kaksi muuta aineistossa olevaa ratkaisua 44 II 154 sekä 45 II 213 (jälkimmäinen koski *kansaneläkemaksun* ulosottoteitse perimisestä aiheutunutta palkkiota), joissa kummassakaan tapauksessa KHO ei asiaa tutkinut kysymyksessä olevalta osin. Viimeksi mainitussa tapauksessa päätöstä perusteltiin lausumalla vaatimuksen koskevan ulosottomiehen menettelyä perimisessä. Näin asia mielestäni onkin ymmärrettävä.

IV.3.2. Ulosmitatun veroennakon tilittäminen kunnalle

59 II 235: K:n kunnan ulosottomies K. LH:lle saapuneessa kirjoituksessa lausui, että K:n k:sta olevan P:n maksettavaksi oli pantu palkkatuloista kunnallisveroa k:lle tietty määrä, mutta ettei P. ollut sitä suorittanut eikä häneltä ollut saatu veroa perityksi, koska P:n *palkasta*, jonka hän oli saanut ko. vuonna oli *pidätetty* veron ennakkoa päätöksessä mainittu määrä eikä tätä L:n lääninkonttorille tilitettyä ennakkoa ollut, koska P. ei ollut toimittanut verokirjaansa ao. verolautakunnalle, käytetty po. kunnallisveron suorituksiksi, K. ilmoittaen *ulosmitanneensa* ko. *ennakon* oli *vaatinut* että sitä *vastaavat rahamäärät tilitettäisiin* K:n k:lle käytettäväksi mainitun veron veronlisäyksineen ja ulosottokustannusten suorittamiseksi. — Koska K. ei ollut näyttänyt, että hänellä oli oikeus käyttää P:n *puhevaltaa* asiassa, LH ennakoperintälain 63 §:n ja OK 15:4:n nojalla jätti kirjoituksen tutkimatta. KHO puolestaan kumosi LH:n päätöksen ja palautti asiakirjat LH:lle sellaista toimenpidettä varten, johon se ulosotonhaltijana katsoi olevan aihetta, koska K:n kirjoitus *koski* sen *saamisen ulosmittausta*, joka P:lle oli katsottava syntyneen sen johdosta, ettei hänen palkastaan pidätettyä määrää ollut veroa määrättäessä otettu veron lyhennyksenä huomioon, eikä LH:n niin ollen olisi pitänyt käsitellä asiaa hallintoasiana.

Veroennakon *tilittäminen* sinällään on verohallinnollinen (tilinpidollinen) toimenpide, mutta nyt olikin selvästi kysymys *ulosmitatusta* rahamäärästä, jonka KHO katsoi *saamiseksi* yllä mainituin perustein; saamisen ulosmittausta koskeva asia on tässä tapauksessa ulosotonhaltijan tutkittava ja ratkaistava.

IV.3.3. Määräminen ulosmittauksen alaisesta varallisuudesta

Edellä juuri mainitussa tapauksessa oli pohjimmaltaan kysymys nyt otsikossa mainitusta asiasta. Kysymykseen liittyy selvemmin seuraava ratkaisu.

60 II 805: Mitä tuli valitukseen, mikäli siinä oli vaadittu sosl:n velvoittamista valittajalle suorittamaan sosl:n hallussa olleista väroista *ulosmitatut* oikeudenkäynti- ja ulosmittauskulut, niin koska ko. vaatimusta ei voitu tutkia ja ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä eikä LO:n siis olisi pitänyt ottaa hakemusta tältä osin tutkittavakseen, KHO kumosi päätöksen tältä osin.

IV.3.4. Ulosmittausperusteen puuttuminen.

Ulosottoperusteella tarkoitetaan *Ellilän* mukaan niitä »perusteita, joiden nojalla velkoja (voittopuoli, hakija) saattaa menestyksellä kääntäytyä ulosottoviranomaisen puoleen ulosottomenettelyn avaamiseksi ja sitä tietä täytäntöönpanotulokseen — — — pääsemiseksi».¹⁰ On selvää, että tämä, kuten monet muutkin ulosotto-ongelmat esiintyy KKO:n oikeuskäytännössä; KHO:n ennakkopäätöksistä olen tavannut vain yhden tätä koskevan ratkaisun.

18 I 25: Rautatiehallitus haki valittamalla muutosta sotilasmajoituskustannusten korvaamisesta koskevassa asiassa, minkä johdosta kuvernööri, koska po. majoituksen tilaus ei ollut tapahtunut voimassa olevan majoitussäännön säätämässä järjestyksessä *eikä ulosmittaus perustunut mihinkään tuomioon*, kumosi ulosmittauksen, KHO taas katsoi, ettei sen asiana ollut antaa lausuntoa toimitetusta ulosmittauksesta; yksi jäsen olisi palauttanut asian maaherralle uuden valitusosoituksen antamista varten (UL 10:3); yksi jäsen katsoi että lausunnon antaminen ulosottomiehien menettelystä KHO:lle kuulumattomana raukesi.

IV.3.5. Ulosmittauskelpoisuus

UL 4:7 luettelee joukon tapauksia, joissa ulosoton objekti on sellainen, että siihen ei voida ulosmittausta kohdistaa.¹¹ Tällöin luonnolli-

¹⁰ Yleiset opit s. 207; myöhemmin *Ellilä* vielä määrittelee yhteenvedonomaaisesti (s. 208): »Ulosottoperuste on ulkoiselta muodoltaan jokin, tavallisimmin julkinen asiakirja, minkä nojalla voimassa olevan ulosotto-oikeuden mukaan saadaan täytäntöönpanoon ryhtyä».

¹¹ Näitä ovat mm. erilaatuiset eläkkeet, kansaneläke, vanhuusavustus, äitiysavustus, sairausvakuutuslain mukainen oikeus korvukseen jne; ks. *Ellilä*, Yleiset opit s. 347.

sesti kysymys *ulosmittauksen kumoamisesta* on sellainen, joka on lääninhallituksen ulosotonhaltijana käsiteltävä; tämän vahvistaa materiaalissa ollut ainoa KHO:n tätä koskeva ratkaisu 60 II 125.

IV.4. Ulosmittausvalituksen suhde perustevalitukseen

Omaksi ryhmäkseen olen erottanut ulosottoasioissa nyt kysymyksessä olevan valituslajien joukon, koska se on perusongelmiltaan homogeeninen ja sitä paitsi käytännössä sangen hankalaksi osoittautunut. Hyvän kuvan puheena olevista ongelmista saa *Ikkalan* artikkelista, koska voimassa oleva oikeus ei tällä kohden ole peruslähtökohdiltaan muuttunut.

Tiivistetysti sanottuna on kysymys seuraavasta:

Ulosmittauksesta, jolla peritään veroja ja maksuja ilman tuomiota tai päätöstä, voidaan tehdä *kahdenlaatuista valitusta*. Valitus voi kohdistua *ulosottomenettelyyn*, siis siihen, että ulosmittaus ei ole tapahtunut laillisessa järjestyksessä; valitus voi toisaalta tarkoittaa sitä, että ulosmittauksen kohteena oleva *vero* tai *maksu* on pantu *laittomasti* valittajan *maksettavaksi*. Kun veroa tai maksua ei ole aikaisemmin millään sitovalla tavalla vahvistettu, voidaan suorituksen laittomuutta koskevalla väitteellä saada laillisuuskyseminen auktoritatiivisesti vahvistetuksi. *Ikkala* käyttää edellä mainituista valituslaaduista onnistuneita nimityksiä *ulosmittausvalitus* ja *maksuunpanovalitus*, joskin nykyisin vakiintuneesti puhutaan perustevalituksesta.¹² Ulosmittausvalitus on tehtävä ulosotonhaltijalle, ja viime kädessä sen ratkaisee korkein oikeus. Maksuunpano- eli perustevalitusten muutoksenhakutie ei ole näin selkeästi järjestetty — tässä kuitenkin nämä hallintolainkäytön sisäiset tied jäävät huomiotta ja tarkastelun kohteena on vain ulosmittaus- ja perustevalituksen välinen ero.

Yllä esitetty järjestely on ollut meillä kauan voimassa ja näin selitettynä se vaikuttaa yksinkertaiselta. Tärkeimmät maksuunpanovalitusta koskevat säännökset — ulosottovalituksesta on jo edellä puhuttu — sisältyivät aikaisemmin MaksuUA:een (1897), nykyisin ne ovat VeroUL:ssa (1961) ja siihen liittyvässä asetuksessa. Mutta, kuten *Ikkala* kirjoittaa: »On huomattu, että käytännössä ei ole suinkaan yksinkertainen ja helppo

¹² *Ikkala*, LM 1930 s. 118. *Ellilä* luettelee ulosoton oikeuskeinojen kokonaisvaraston, Yleiset opit s. 470 s.

asia päätellä, onko ulosmittauksen johdosta tehty valitus luettava ulosmittaus- vai maksuunpanovalituksiin ja että rajankäynti on johtanut eri viranomaiset tätä harkitessaan vastakkaisiin tuloksiin». ¹³ — Oikeuskäytäntö vahvistaa tämän väittämän todenperäisyyden ja osoittaa samalla, ettei kysymys ole Ikkalan kirjoituksen ajoista menettänyt ajankohtaisuuttaan. Aineistoa silmäiltäessä on tietysti muistettava, että voimassa olevassa laissa on tapahtunut muutoksia; ennen muuta MaksuUA 9 § ei enää ole voimassa, joskin sen sisältämät oikeusohjeet on otettu paljolti VeroUL 8 §:ään.

Periaatteellisesti asian laadun määräytyminen maksuunpano- ja ulosmittausvalituksissa on yhtä mutkatonta kuin OK 10:26:n osalta. Ikkala pyrkii tätä yleisin kriteerein täsmentämään. ¹⁴

Myös Ellilä on käsitellyt *perustevalitusta* ja sen synnyttämiä käsittelyongelmia. ¹⁵ Hänen mukaansa VeroUL:n mukaisin ulosmittauksin perittävän veron tai siinä järjestyksessä perittävän maksun *laillisuuskysymys* ratkaistaan perustevalituksena pääsääntöisesti hallintolinjan elimissä, koska mainitun lain mukaan perustevalitus veron tai maksun ulosmittauksesta on yleensä tehtävä sille viranomaiselle, jolle saamisen määräämisestä tai maksuunpanosta on säännönmukaisesti valitettava; jollei ko. valitusviranomaisesta ole muuta erikseen säädetty, perustevalitus tehdään sille lääninhallitukselle, jonka toimialueella saaminen on määrätty tai maksuunpantu. ¹⁶ — »Systemaattisessa suhteessa ja oikeudelliselta luonteeltaan» perustevalitussäännöstö Ellilän mukaan muodostaa oman ryhmänsä niiden oikaisukeinojen joukossa, jotka veroulosoton johdosta saattavat tulla kysymykseen. Hän toteaa — kuten Ikkala — ettei perustevalitus

¹³ Ikkala mk. s. 126.

¹⁴ »Yleisenä sääntönä voidaan mainita, että, jos valittaja hakee oikaisua sillä perusteella, että maksuunpanoa toimittaneet viranomaiset eivät olisi menettäneet laillisesti, kysymyksessä on maksuunpanovalitus, kun taas sellainen muutoksenhaku kuuluu ulosmittausvalituksiin, jossa vaatimuksen pohjaksi esitetyt muistutukset kohdistuvat ulosottomiehen toimenpiteisiin. Valituksessa esitetyille perusteille on joka tapauksessa valituksen luonnetta määrättäessä pantava enemmän painoa kuin valittajan loppuvaatimukselleen antamalle sanamuodolle. — Jos valittaja valituskirjelmässä keskittää loppuvaatimuksensa siihen, että ulosmittaus keskeytettäisiin siksi, kuin joku mainitseman tapahtuma sattuu, on kyseessä ulosmittausvalitus — — —.»; ks. mk. s. 126.

¹⁵ Yleiset opit s. 115 ja 505—513.

¹⁶ Esimerkkinä erityissäännöksestä Ellilä mainitsee tapaturmavakuutuslain 53.2 §:n, jonka mukaan vakuutusmaksun perustetta koskeva perustevalitus on tehtävä vakuutusoikeudelle.

MaksuUA 9 §:n tapauksessa merkinnyt valitusta ulosmittauksesta, vaan se oli »ulosmittauksen provosoima valitus itse verovaadetta kohtaan» (kursiv. tässä).¹⁷ Erikoisuutena oli lisäksi, Ellilä huomauttaa, että eräiden luonteeltaan yksityisoikeudellisten mutta verojen pakkoperinnän järjestyksessä perittävien saamisten maksuunpanon laillisuus tutkittiin yleisessä alioikeudessa (sellaisille laitoksille, jotka perustuvat osakasten vapaaseen yhteenliittymiseen, menevien maksujen ulosmittauksesta valitettaessa). — Ajateltaessa varhaisemman oikeuskäytännön arvoa on kiinnitettävä huomiota Ellilän mainintaan, että perustevalituksen nykyisestä järjestelystä ja merkityksestä veroulosoton oikeuskeinona on VeroUL 8 §:n valossa esitettävä pääasiassa samaa kuin MaksuUA 9 §:n vastavasta säännöksestä, joskin on tullut myös joitakin uusia piirteitä. Kaiken kaikkiaan perustevalitussäännöstöllä on veroulosotossa merkittävä asema.¹⁸

Seuraavassa esitetään osaksi jo Ikkalan keräämän osaksi oman aineiston pohjalta niitä perusteita, joiden avulla oikeuskäytäntö on luokittanut muutoksenhaun joko ulosmittaus- tai maksuunpanovalitukseksi.¹⁹ Ensinnä Ikkalan aineisto.

Ulosmittausvalitus on katsottu olleen kysymyksessä, milloin ulosmittausta on vaadittu kumottavaksi seuraavin perustein:

KKO 23 II 48 ja 23 II 1677: maksuvelvollinen oli ennen ulosmittausta maksanut ulosoton alaisen suorituksen;

KKO 22 II 1168 ja 22 II 1169: suoritus oli rauennut vanhentuneena;

20 I 113 ja 20 II 399: suoritus ei vielä ollut erääntynyt maksettavaksi tai valituksen vuoksi täytäntöönpanokelpoinen;

23 II 839: suorituksen määrä oli valituksen johdosta tai muuten tullut alennetuksi;

KKO 19 II 598, KKO 21 II 706, KKO 23 II 602, 20 II 1836, 22 II 534 ja 24 II 2458: ulosmittaus oli kohdistettu väärään henkilöön;

¹⁷ Yleiset opit s. 505 s.

¹⁸ Ellilä mt. s. 506; perustevalituksen tarpeellisuuden oikeuspoliittisista näkökohdista ks. mt. s. 507 s.

Veroulosotossa toimitusmiehen velvollisuutena on antaa viran puolesta tarkka *valitusosoitus*, joka on kolmihaarainen: ulosmittauksen osalta UL 9:5.2:n mukainen osoitus valittamaan ulosotonhaltijalle, perustevalituksen osalta ao. perustevalitusinstanssiin (yleensä LH:een), sekä osoitus keskeytyshakemuksen tekemiseen; Ellilä mt. s. 510. — Perustevalitus voidaan jättää ulosottomiehelle, ulosottovalitus taas on toimitettava ulosotonhaltijalle.

¹⁹ Ikkala, Lm 1930 s. 127 s.

KKO 22 II 1038 ja 23 II 627: aviovaimo tai häneltä ulosmitattu omaisuus ei ollut vastuussa miehen maksuvelvollisuudesta;

KKO 20 II 708, KKO 23 II 839 ja 23 II 1072: ulosottovelallisella oli velkojalta vastasaatava, jota hän vaati kuitattavaksi ulosoton alaista suoritusta vastaan.

Tapausmateriaaliaan Ikkala luonnehtii sanomalla, ettei näissä tapauksissa »valituksen kärki tähtääkään siihen, että maksuunpano olisi väärä tai laitton, vaan siihen, että maksuunpannusta määrästä ei olisi saatu valittajan luona ulosmittausta toimittaa».

Yllä esitettyyn aineistoon voidaan lisätä vielä joitakin ratkaisuja.

26 II 2447 sekä 34 II 2497: Väite siitä, että k. oli menettänyt oikeutensa verojen perimiseen sillä perusteella, ettei verojen maksua ollut säädettyssä ajassa vaadittu (vanhentumisväite).

33 II 949: Valitusta ei otettu tutkittavaksi, mikäli valituskirjassa oli vaadittu ulosmittauksen kumoamista tai valitus muutoin kohdistui ulosottomiehen ulosmittausta toimitettaessa noudattamaan menettelyyn.

42 II 458: Valituskirjassaan M. toi esiin, että hän oli aiheettomasti joutunut suorittamaan perintöveron ja vaati verotuksen poistamista ja sen suorittamiseksi toimitetun ulosmittauksen kumoamista; KHO ei ottanut valitusta viimeksi mainitulta osalta tutkittavaksi.

42 II 614: KHO ei tutkinut ulosmittauksesta tehtyä valitusta, jossa vaadittiin lahjasta pantuja veroäyreyä poistettaviksi laittomina sekä ulosmittauksen kumoamista.

Maksuunpanovalitukseksi on Ikkalan aineistossa luettu seuraavat ratkaisut.

KKO 23 II 1590 ja 1591 sekä 26 II 785: ulosoton alainen suoritus oli kohtuuttoman suuri;

18 II 88 ja 21 II 114: säännökset, joiden nojalla maksuunpano on tapahtunut, olisivat sitovaa voimaa vailla tai lakanneet olemasta noudatettavina;

20 I 99, 22 II 1324, 23 II 1821 ja 25 II 865: luonnossa maksettaville tuotteille oli arvioitu liian korkeat hinnat (vaikka arvioinnin olisi suorittanut ulosottomieskin).

Ikkalan aineistoon voidaan tässäkin kohden liittää joitakin hiukan tuoreempia ennakkopäätöksiä.

36 II 1718: MH jätti valituksen tutkittavakseen ottamatta, koska toimitettu maksuunpano perustui maanmittauskonttorin antamaan päätökseen ja valitus siitä oli ollut tehtävä maanmittaushallitukselle; koska kpph:n po. vaatimus MaksuUA 9 §:n mukaan oli maksuunpanon perus-

tetta koskevana asiana MH:n ratkaistava, ja kun MH:n ei siis olisi pitänyt jättää asiaa tutkittavakseen ottamatta, KHO kumosi päätöksen ja palautti asian MH:lle; yksi jäsen hyläten valituksen jätti asian sen lopputuloksen varaan johon va. päätös oli johtunut.

40 II 166: LH hylkäsi valituksen, koska F. ei ollut näyttänyt, että ulosmittauksenalaisten *jakokustannusten maksuunpano* oli toimitettu lainvastaisesti; KHO:n enemmistö: ei muutosta; kaksi jäsentä: koska jakokustannukset oli ko. lohkomistoimituksen yhteydessä oikeusvoimaisesti määrätty maksettaviksi tietylle tilalle ja F. oli vaatinut valituksessaan A. F:n kuolinpesän vapauttamista niiden maksamisesta sillä perusteella, että korvaus niistä jo oli valtiolle suoritettu, ja kun H.F:n niin ollen oli katsottava valittaneen *ulosottomiehen ulosmittausmenettelystä*, kumosivat päätöksen ja palauttivat asian LH:lle.

60 II 13: LH oli ensinnä käsitellyt asian ja kumonnut ulosmittauksen; valituksen johdosta HO katsoi, että koska N. ei ollut valittanut LH:een ulosottomiehen menettelystä, vaan sen *maksun laillisuudesta*, jonka perimiseksi ulosmittaus oli toimitettu, ei LH:n olisi pitänyt osoittaa asianomaisia hakemaan LH:n hallinnollista lainkäyttöä koskevaan päätökseen muutosta HO:ssa ja kumosi LH:n antaman valitusosoituksen sekä palautti asian LH:lle, jonka tuli antaa uusi lainmukainen valitusosoitus. LH osoitti hakemaan muutosta KHO:lta. Koska N. ulosmittauksen perusteena olevasta maksuunpanosta tekemässään valituksessa oli vaatinut *laittomasti toimitettua maksuunpanoa kumottavaksi* ja asia LH:ssa olisi ollut LOL 1.1 §:n ja LHA 29 §:n 1 k:n mukaan käsiteltävä ja ratkaistava LO:ssa, KHO kumosi ja palautti asian LO:ssa käsiteltäväksi.

Aineiston pitämiseksi mahdollisimman täydellisenä on mainittava vielä kaksi ennakkopäätöstä, jotka eivät vaikuta nyt tarkasteltavana olevassa näkökulmassa erityisen vaikeilta, koska ne vahvistavat sääntöä, jota jo Ikkalan mukaan on vanhastaan noudatettu. Tapaukset ovat melko tuoreita.

59 II 182: Valituskirjassaan yhtiö vaati, että *taksoitus laittomalla perusteella* toimitettuna poistettaisiin, mutta LO hylkäsi valituksen. KHO katsoi tosin, että LO ei ollut va. päätöksessään antanut lausuntoa *ulosmittauksen peruuttamista koskevan yhtiön vaatimuksen johdosta*, mutta koska tuon vaatimuksen tutkiminen ei kuulunut LO:n eikä KHO:n toimivaltaan, KHO tarpeettoman viivytyksen välttämiseksi välittömästi käsiteli vaatimuksen ja jätti sen tutkimatta.

63 B II 70: Tutkiessaan S:n knh:n valituksen kunnallistaksoitusta koskevassa asiassa KHO katsoi, ettei *vaatimusta ulosmittauksen kumoamisesta* sillä perusteella, että kunnallisvero ja kansaneläkemaksu jo olivat maksetut ollut ratkaistava hallintolainkäytön järjestyksessä. LH:n päätös kumottiin ja asia palautettiin mahdollisia ulosotonhaltijan toimenpiteitä varten.

Edellä esitettyihin niin oikeuskäytäntöön kuin — tosin vähälukuisiin — oikeustieteellisiin mielipiteisiin katsoen perustevalituksen ja ulosmittausvalituksen erottaminen toisistaan on melko selvää, joskin valituskirjan muotoilu toisinaan on saattanut aiheuttaa vaikeuksia, kun siitä ei ole käynyt selvästi ilmi, millä perusteella muutosta on vaadittu. On ymmärrettävää, että eniten hapuilua on kysymyksessä esiintynyt itsenäisyyden alkuvuosina — olihan MaksuUA silloin vielä melkoisen uusi säännöstö.²⁰

Verotuslakiin sisältyvä perustevalitussäännöstö samoin kuin koko veroprosessin meillä poikkeuksellisen yksityiskohtainen säännöstys ovat selkeyttäneet asiaa varhempaan oikeuskäytäntöön verrattuna.

IV.5. Virka-apuasiat

Ulosotonhaltijan antamaa virka-apua tarvitaan käytännössä varsin erilaisissa tilanteissa ja sen mukaisesti virka-apupäätöstenkin sisältö vaihtelee. Puuttumatta enemmälti ulosotonhaltijan päätöstyypppeihin²¹ voidaan tehdä joitakin yleisiä huomautuksia virka-apupäätösten sisällöstä.

Ellilä on erotellut virka-apupäätöksissä UL 7:14:n mukaan seuraavat perustyyppit:²² velvoitus annetaan uhalla, että muutoin saadaan ryhtyä toimenpiteisiin täyttötuloksen aikaan saamiseksi häviöpuolen kustannuk-

²⁰ Ikkala mainitsee joitakin oikeustapauksia osoittamaan, miten hiuksenhieno rajanveto ko. kysymyksessä saattaa olla. Niinpä käytännössä on sattunut, että toimitettaessa ulosmittaus maatilalta suoritettavista maksuista tai tilan tuotosta pannuista veroista, valittaja on selittänyt luovuttaneensa tilan ennen tai jälkeen maksuunpanoa toiselle, joka on sitoutunut maksamaan tilalta menevät verot ja maksut; tällöin käytäntö Ikkalan mukaan näyttää asettuneen sille kannalle, että jos valittaja ei väitä maksuunpanoa laittomaksi, vaan perustaa muutoksenhakemuksensa siihen, että tuo sopimus olisi vapauttanut hänet ulosoton alaista veroa maksamasta, asia on käsiteltävä ulosmittausvalituksena, mutta että jos hän nimenomaan vaatii häneen kohdistunutta maksuunpanoakin kumotavaksi ja siis katsoo, ettei hän tuon sitoumuksen vuoksi lainkaan ole maksuvelvollinen, kyseessä on maksuunpanovalitus (23 II 1187, 24 II 1124 ja 25 II 318); ks. mk. s. 128.

²¹ Ellilä mainitsee viisi eri ryhmää UL 3:17 ulosottoperusteena säätämästä ulosotonhaltijan päätöksestä, jolla jollekulle on määrätty maksuvelvollisuus; Yleiset opit s. 231—235; erityisesti (s. 233) hän käsittelee muunlaiseen suhtautumiseen kuin maksun suorittamiseen velvoittavia päätöksiä, jotka vaativat täytäntöönpanoa ja ovat täytäntöönpanoperusteita.

²² Yleiset opit s. 234.

sella; velvoittamiseen liitetään pakkokeinoinen uhkasakkomääräys; velvoitus annetaan ja samalla määrätään, että ulosottomiehen (tai poliisin) välitöntä pakkoa käyttäen on toimeenpantava sen mukainen olotilan muutos; velvoitus voi sisällöltään olla myös kielto. Virka-avusta puhuttaessa ei sovi unohtaa myöskään UL 7:15:n säännöksiä, jotka koskevat häätöä; häätötapauksia käsitellään edempänä. — Tällä kohden — kuten edellä III luvun alussa esiteltäessä kannetyyppejä — voidaan kaikki teoria todeta »harmaaksi» käytännön monivivahteisuuden riinalla — siitä ovat osoituksena käsiteltävät prejudikaatit.

IV.5.1. Vesiasiat

Kun kaikki aineistoon sisältyvät ratkaisut koskevat vanhaa vesioikeuslakia (VOL) ja kun ne kaikki niin ikään keskittyvät tuon lain 6 luvun 13, 17, 18 ja 19 §:ssä säädetyn virka-avun ongelmiin, esitys voi muodostua lyhykäiseksi. Kysymys on ollut siitä, onko tietyssä konkreettisessä tapauksessa ollut kyse VOL 6 luvun 18 ja 19 §:n mukaan lääninhallituksen ulosottoviranomaisena annettavasta vaiko saman luvun 13 ja 17 §:ssä säädetystä virka-avusta, jota lääninhallituksen (maaherran) oli annettava hallintoviranomaisena.

Asiaa valaisee ratkaisu KKO 24 I 13:

MH:n toimenpidettä oli pyydetty siihen, että yhtiö, joka oli oikeutettu rakentamaan koskeen perustettua vesilaitostaan varten uuden padon ehdoin, että koskeen tehtiin kelvolliset laitteet lauttauksen harjoittamista varten, velvoitettaisiin täyttämään tuo velvollisuutensa; virka-apu katsottiin sellaiseksi, jota MH:n oli VOL 6 luvun 13 ja 17 §:n mukaan annettava hallintoviranomaisena.

Jokseenkin saman sisältöiset yllä mainitun tapauksen kanssa olivat ratkaisut KKO 28 I 13 ja KKO 42 II 51; kummassakin tapauksessa KKO kumosi HO:n päätöksen ja poisti MH:n ja LH:n antaman valitusosoituksen sekä palautti asian lääninhallitukselle, jonka tuli antaa uusi lainmukainen valitusosoitus.

Myös KHO:n käytännössä kysymys on ollut käsillä, kuten osoittavat päätökset 32 I 43 (jossa asiasta äänestettiin), 59 II 499 sekä 61 II 50. Kaksi viimeksi mainittua ratkaisua ovat sikälikin mielenkiintoisia, että ne on annettu lääninoikeusmenettelyn jo voimassa ollessa. Kummassakin tapauksessa KHO katsoi, että VOL 6 luvun 17 §:ssä edellytettyä

virka-apua koskeva *hakemus* oli käsiteltävä LO:ssa LOL 1.1 §:n ja LHA 29 §:n 3 g kohdan mukaan. Näistä tapauksista puhutaan V luvussa enemmän.

Tapauksessa 61 II 50 HO, jolta valittaja LH:n antaman valitusosoituksen mukaisesti oli hakenut muutosta, kumosi päätöksen ja poisti valitusosoituksen, koska kyseessä oli sellainen virka-apu, jota LH:n yllä usein mainittujen lainkohtien mukaan oli annettava hallintoviranomaisena, sekä palautti asian LH:lle lainmukaisen valitusosoituksen antamista varten; KKO taas ei ollut antanut muutoksenhakijalle lupaa muutoksen hakemiseen HO:n päätökseen. KHO puolestaan joutui palauttamaan asian LH:lle LO-käsittelyyn — tuskin on mahdollista osoittaa tapausta, joka tätä selvemmin osoittaisi *de lege ferenda*-luvussa mainitun palveluperiaatteen tarpeellisuuden.

Vaikka aineistossa ei olekaan yhtään nyt voimassa olevan vesilain (19. 5. 1961/264) mukaan ratkaistua virka-apua koskevaa tapausta, on tässä tapauksessa pieni oikeustapausmateriaalin ulkopuolelle menevä huomautus paikallaan. Vesilaki sisältää suuren joukon säännöksiä, joiden mukaan eri viranomaisilla, niiden joukossa vesituomioistuimilla, on toimivaltaa vesiasioissa. Lääninhallituksen tehtävistä säädetään lain 21 luvun 3.3 §:ssä, ja tämän lainkohdan mukaan jos tietty laissa mainittu toimenpide tai laiminlyönti saattaa aiheuttaa ilmeistä vaaraa toisen hengelle, terveydelle tai omaisuudelle tai yleiselle edulle, on lääninhallituksella ja poliisiviranomaisella valta ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin vaaran poistamiseksi (lääninhallituksen päätökseen ei tällaisessa tapauksessa voida hakea muutosta, joskin se, jota vastaan toimenpiteeseen on ryhdytty, voi saattaa asian hakemuksella vesioikeuden käsiteltäväksi). Näyttää siltä, että lääninhallituksen toiminta näissä tapauksissa on hallintotoimintaa eikä ulosotonhaltijana annettua virka-apua; merkittävä on lainkohdassa tehty rinnastus poliisiviranomaiseen.

IV.5.2. Naapuruussuhteet

Edellä selostettuja vesiasioita lähellä on aineistoon sisältyvä vesiasioden ja naapuruussuhdeasioiden välimailla liikkuva ratkaisu 51 II 17:

LH oli NaapL 17 ja 24 §:n nojalla *velvoittanut* J:n kuukauden kuluessa siitä, kun hän oli saanut LH:n päätöksestä tiedon, *poistamaan* kaikki *vedenjuoksua* maantiealueelta *haittaavat* tai estävät *esteet* laskuojasta; koska piiri-insinöörin vaatimus ko. padon poistamisesta oli perustunut

siihen, että pato oli *luvattomasti rakennettu* ja että siitä *aiheutui haittaa maantielle*, ja kun asiassa siis oli kysymys sellaisesta virka-avusta, jonka antaminen kuului LH:lle *ulosotonhaltijana*, KHO kumosi päätöksen ja palautti asian LH:lle toimenpidettä varten, johon LH ulosotonhaltijana katsoi olevan aihetta.

LH oli lähtenyt naapuruussuhteesta; vedenjuoksun häiritseminen merkitsi haittaa naapurille; KHO taas tarkasteli kysymystä yleisemmästä näkökulmasta, luvattomasta rakentamisesta sekä sen tuottamasta haitasta *maantielle*, jolloin kysymys oli *yleisestä edusta* ja LH:n sen mukaisesti oli ollut toimittava ulosotonhaltijana.

IV.5.3. Tieasiat

Tieasioiden kohdalla näyttää käytännössä syntyneen vaikeuksia sen seikan määrittämisessä, toimiiko lääninhallitus — tai maistraatti — tiettyssä tapauksessa ulosotonhaltijana vaiko hallintoviranomaisena, joskin tuntuu siltä kuin tieasioissa näiden viranomaisten rooli useimmiten olisi ulosotonhaltijan. Tapaukset ovat yksilöllisempiä kuin vesiasioiden yhteydessä esitetyt, joten ne ansainnevat yksityiskohtaisemman käsittelyn.

27 II 1213: Koska valtio kuvernöörin antamalla päätöksellä oli velvoitettu siinä tapauksessa, että kasarmialueen läpi kulkeva tie suljettiin, rakentamaan hyväksyttävään kuntoon sekä kunnossapitämään po. tie, ja kysymys mainitun päätöksen täyttämisestä UL 3:4:n mukaan oli ao. ulosotonhaltijan käsiteltävä, ja kun maaherran siis ei olisi hallinnollisena viranomaisena pitänyt antaa päätökseensä sisältyvää velvoitusta, KHO kumosi maaherran päätöksen.

On huomattava, että lainkohta on muutettu lailla 29.7.1948/576 (teettämisoikeus sekä uhkasakko ja vankeus tehosteina tappiopoulun velvoittamiseksi suorittamiseen).

57 II 322: Koska J. asian ollessa maistraatin käsiteltävänä oli pyytänyt, että maistraatti *velvoittaisi A:n avaamaan sen tien*, joka J:n tiedon mukaan oli johtanut tämän tontille A:n tontin kautta ennen kuin tie J:n väittämän mukaan oli suljettu, ja kun maistraatin ei olisi pitänyt ratkaista ko. virka-apuasiasia hallintoasiana, maistraatin päätös kumottiin ja asiakirjat lähetettiin maistraatille sellaista toimenpidettä varten, johon se ulosotonhaltijana katsoi olevan syytä.

Maistraatti oli päätöksellään kaupungin rakennusjärjestyksen säännösten nojalla velvoittanut A:n avaamaan tien; LH puolestaan oli hylännyt

A:n valituksen. Kysymykseen tulee ilmeisesti UL 7 luvun 14 §:n soveltaminen; lainkohtahan on sisällöltään lakea; kysymyksessä on ollut oman käden oikeus, eikä tapaus näytä sopivan muihin UL 7 luvun sisältämiin pakkokeinoihin.

63 A II 379: LH:lle saapuneessa hakemuskirjassa V. lausui, että kulku-
laitosministeriö oli vahvistanut suunnitelman H:n — T:n valtatie rakentamiseksi mm. K:n kirkonkylän alueella ja antanut tiepäättöksen ja että tiealue oli TVH:n H:n piirin toimesta otettu haltuun ja tietyö aloitettu. Koska tällöin *tietyöhön* oli *ryhdytty* V:n ja hänen myötäpuoltensa tien varrella omistamilla tonteilla vahvistetussa *rakennussuunnitelmassa tiealueeksi varatun alueen ulkopuolella*, V. vaati sanotun suunnitelman vastaisen *tietyön kieltämistä*. Kun oli jäänyt selvittämättä, että maantietä parannettaessa K:n kirkonkylän kohdalla tietyötä suoritettiin rakennuskaavan osoittaman tiealueen ulkopuolella, ja kun V. *ei ollut vaatinutkaan olosuhteiden ennalleen palauttamista*, LH hylkäsi hakemuksen. KHO jätti LH:n päätöksen pysyväksi.

Yksi jäsen, koska V. oli LH:ssa vaatinut, että *rakennustyö kiellettiin* sen johdosta, että tietyötä oli tehty *tiealueeksi varatun alueen ulkopuolella* mm. kaatamalla puita V:n ja hänen myötäpuoltensa *omistamilta tonteilta*, ja kun LH ei ollut voinut ratkaista vaatimusta hallintoviranomaisena, kumosi päätöksen ja palautti LH:lle asiakirjat niitä toimenpiteitä varten, joihin se ulosotonhaltijana ehkä katsoi olevan aihetta. — LH perusti ratkaisunsa *näytön puuttumiseen*, samoin ilmeisesti KHO; äänestänyt jäsen katsoi vaatimuksen perusteen näytetyksi. Saattaa hyvinkin olla, ettei mielipide-eroa ollut itse tässä esillä olevan kysymyksen osalta.

Huolimatta siitä, ettei kysymyksistä ole esitettävissä prejudikaattiaineistoa, on aiheellista kosketella muutamia tässä yhteydessä vielä esille tulevia seikkoja.

Käytännössä esiintynee lääninhallitus- ja hovioikeustasolla melko useasti vaatimus luvatta suljetun yksityisen tien avaamisesta. YTieL 18 §:n mukaan tiellä voidaan kieltää pitämästä veräjää tai puomia, jos kieltoa on pidettävä liikenteen takia tarpeellisena eikä siitä aiheudu kohtuutonta haittaa kiinteistölle, jonka kautta tie kulkee. Saman lain 101.1 §:n nojalla, milloin joku jättää noudattamatta 18 §:ssä tarkoitettua kiellon, on poliisiviranomaisella valta, jos kiellon rikkomisen on ilmeinen, antaa virka-apua kiellon vastaisen toimenpiteen estämiseksi tai oikaisemiseksi; mikäli oikeus virka-avun antamiseen ei ole ilmeinen tai kysymys on virka-avun antamisesta muissa sellaisissa tapauk-

sisä, joista ei ole erikseen toisin säädetty, on noudatettava, mitä virka-apun antamisesta on säädetty UL:ssä. Tällainen vaatimus on käsiteltävä siis UL 7:14:n tarkoittamana virka-apuasiana.

IV.5.4. Rakennusasiat

Aineistoon sisältyy kaksi tähän ryhmään luettavaa päätöstä.

KKO 48 II 481: HO:n päätös kumottiin, kun oli kysymys virka-avusta, jonka antaminen *rakennussäännön* mukaan kuului hallintoviranomaiselle, ja asia palautettiin LH:lle lainmukaisen valitusosoituksen antamista varten.

Kysymyksessä oli *tonttien puhdistaminen rakenteista* ja varastoista määräpäivään mennessä, ja LH oli velvoittanut päätöksellään määräajassa nämä poistamaan teettämisen uhalla. KKO katsoi, ettei rakennustarkastajan hakemus tarkoittanut LH:n ulosotonhaltijana annettavaa virka-apua vaan sellaista, joka rakennussäännön 114 §:ssä säädettyssä järjestyksessä oli hallintoviranomaisen annettava.

58 II 226: Sitten kun L. oli LH:een annetussa kirjoituksessa lausunut, että hänen myytyään määräalan R:lle R. oli ilman lupaa tuonut tontille käytöstä poistetun *ympäristöä rumentavan* rautatievaunun, ja pyytänyt LH:n toimenpiteitä asiassa, LH oli toimittanut kirjoituksen rakennustarkastuslautakunnalle, joka LH:een saapuneessa kirjoituksessa pyysi, että R. *velvoitettaisiin poistamaan* ilman rakennuslupaa tuotu rautatievaunu. Koska A. oli tuonut mainitulle alueelle rautatievaunun, joka rumensi rakennustonttia ja sen ympäristöä ja jota oli pidettävä tilapäisenä rakennuksena, LH asemakaavalain 67.2 §:n ja rakennussäännön 114 §:n nojalla määräsi R:n poistamaan vaunun; KHO taas, koska po. rakennelma asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan oli pidettävä asemakaavalain 67.1 §:ssä tarkoitettuna *uudisrakennuksena*, joka oli *rakennettu vastoin* lain nojalla annettua kieltoa, ja kun LH:n siis ottaen huomioon asemakaavalain 65 §:n säännökset, ei olisi tullut käsitellä ja ratkaista asiaa hallintoviranomaisena, KHO kumosi ja poisti ja lähetti asiakirjat sellaisia toimenpiteitä varten, johon ulosotonhaltijana ehkä oli aihetta.

Esillä on kaksi — tosin jo vanhentunutta — ratkaisua, jotka lopputuloksiltaan ovat toisilleen vastakkaiset. Onko niiden välillä ollut tähän vastakkaisuuteen oikeuttavaa oikeudellista eroavuutta? — Näin ilmeisesti on ollut asia. KKO:n ratkaisemassa tapauksessa ei ole ollut kysymys uudisrakennuksesta, vaan tonttien puhdistamisesta ja tyhjentämisestä; 29. 1. 1932 annetun rakennussäännön 114 §:n mukaan niskoitteleva

voitiin uhkasakolla, jonka kaupungissa asetti maistraatti ja maaseudulla maaherra, tai teettämishallalla taivuttaa hänelle rakennussäännön mukaan kuuluvan velvollisuuden täyttämiseen. KHO puolestaan sovelsi 24. 4. 1931 annetun asemakaavalain 65 § ja 67.1 §:ää, joista ratkaisun peruste varsin selvästi käy ilmi; 65.1 § mainitsi uudisrakennuksesta, joka rakennetaan vastoin laissa säädettyä tai annettua kieltoa, ja siinä säädettiin, että ulosotonhaltijalla on valta antaa virka-apua, jonka antamisessa noudatettiin sitä, mitä UL 7 luvun 14 §:ssä on säädetty; 67.1 §:ssä taas säädettiin siitä, mikä oli katsottava uudisrakennukseksi asemakaavalakia sovellettaessa.²³

Nykyisin voimassa olevan rakennuslain (16.8.1958/370) 144 §:n mukaan, milloin joku rakentaa uudisrakennuksen tai ryhtyy muuhun toimenpiteeseen vastoin rakennuslain säännöksiä tai muutoin niskoittelee rakennuslain mukaisten velvollisuuksiensa täyttämässä, on kaupungissa maistraatin ja kauppalassa järjestysoikeuden sekä maalaiskunnassa lääninhallituksen pakotettava niskoittelija noudattamaan määräyksiä sillä uhalla, että tekemättä jätetty suoritetaan laiminlyöjän kustannuksella. Tämä toiminta on hallintoa eikä ulosottoa, mikä näkyy siitäkin, että kysymykseen tulevien viranomaisten joukossa mainitaan järjestysoikeus, joka ei ole ulosottoviranomainen.

IV.5.5. Uhkasakkoasiat

Uhkasakkovaltaa käyttää pääasiallisesti lääninhallitus (LHA 13 §), mutta se voi poikkeuksellisesti kuulua jollekin erityisviranomaisellekin,²⁴ ja myös tuomioistuimilla on tämä valta. Uhkasakkovaltaansa LH voi käyttää joko hallintoviranomaisena tai ulosotonhaltijana.²⁵ Ongelma on siinä, kummassa ominaisuudessaan se tietystä konkreettisesta tapauk-

²³ Yllä esitettyjä tapauksia muistuttaa ratkaisu KKO 26 II 48, jossa kaupungin rahatoimikamari vaatii yhtiön velvoittamista rakentamaan laaditun kaupunkisuunnitelman mukaan rakennettavat ylikäytävät. Kajoamatta enemmän tapauksen yksityiskohtiin voidaan mainita, että KKO poisti HO:n ja maistraatin päätökset, koska ko. vaatimus ei ollut sen laatuinen, että sitä olisi voitu ajaa ulosottoasiana (kysymys koski pakkolunastuksen alaisen alueen luovuttamiseen liittyvää ehtoa).

²⁴ Ks. esim. Merikoski, Julkisoikeus II s. 213 s.

²⁵ Uhkasakkovallasta ulosotossa ks. Ellilä, Yleiset opit s. 25, 35 alav. 36, 176, 234, 291—297, 313 s. ja s. 317.

sessä on tätä valtaansa käyttänyt. — Uhkasakkoon liittyviä ongelmia koskevat seuraavat kaksi ennakkopäätöstä.

27 II 764: Yhtiö oli jättänyt noudattamatta eräitä ao. *ammattientarkastajan* kirjallisessa käskyssä mainittuja *määräyksiä* yhtiön sahalaitoksessa tehtävistä parannuksista; sittemmin sosiaaliministeriö ilmoitti maaherralle, ettei em. määräyksiä ollut täytetty; MH tuomitsi K:n asetettuun sakkoon sekä määräsi että parannukset oli tehtävä kuukauden kuluessa siitä, kun päätös oli K:lle annettu tiedoksi, suuremman sakon uhalla. Koska MH:n ammattientarkastuksesta 18.8.1917 annetun asetuksen 6 §:n mukaan oli tullut käsitellä asia ulosotonhaltijana ja kun MH:n niin ollen ei olisi pitänyt osoittaa päätökseen tyytymätöntä hakemaan siihen muutosta KHO:ssa, KHO poistaen valitusosoituksen palautti asian MH:lle uuden lainmukaisen valitusosoituksen antamista varten. — Ko. lain 6 §:n valossa ratkaisu vaikuttaa selvältä.

KKO 68 II 82: Kysymyksen kiinteistön omistajan tuomitsemisesta *lainhuudon* hakemisen *laiminlyönnin* varalta asetettuun uhkasakkoon ja velvoittamisesta ankaramman sakon uhalla täyttämään lainhuudatusvelvollisuutensa katsottiin kuuluvan tuomioistuimen käsiteltäväksi.

KO oli jättänyt syyttäjän vaatimuksen ulosottoviranomaisen käsiteläviin kuuluvana tutkimatta, ja samoin käsitti asian HO. KKO perusteli kantaansa lainhuudatuslain 5 §:n avulla, mitä mielestäni onkin pidettävä oikeana, koska *lainhuudatusasiat kokonaisuutena* kuuluvat yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. Tätä käsitystä voidaan puolustaa paitsi lainkohdan puhtaasti kielellis-systemaattisella tulkinnalla myös oikeuspoliittisilla näkökohdilla, koska on syytä pitää lainhuudatusasiat asianomaisen tuomioistuimen hallussa kaikilta osiltaan.

IV.5.6. Häätöasiat

Häätöasiat ovat yleensä sellaisia, jotka on luettava ulosottoasioihin. Häädön *täytäntöönpanoperusteina* Ellilä mainitsee UL 3 luvun 2 §:n 1 mom. 5 kohdan mukaisen lainvoimaisen tuomion; UL 5 luvun 49 §:n mukaisen häätämisen pakkohuutokaupalla myydyltä kiinteistöltä; summittaisen ulosotonhaltija-prosessissa annetun muuttamisvelvollisuuden (tavallisesti UL 7 luvun 15 §:n mutta joskus myös 14 §:n perusteella); häätömääräyksen lainhakupäätöksen yhteydessä; sekä häädön myöntämisen välimiesmenettelyteitse.²⁶ — Kuten huomataan, tässä mainitta-

²⁶ Ellilä, Yleiset opit s. 307—310.

valla tapauksella on erityispiirteensä, joka oikeuttaa suhtautumaan sen ulosotonluonteisuuteen kielteisesti.

KKO 44 II 37: Anomus kansakoulunopettajan, jonka *palkkaetuihin* kuului *vapaa asunto*, häättämisestä hänen käytettäväkseen luovutetusta huoneistosta, oli hallintoasia, jota LH:n tulee käsitellä hallintoviranomaisena eikä ulosotonhaltijana. — Kun huoneisto oli ollut suurempi kuin mikä M:lle lain mukaan kuului, johtokunta oli kehoittanut M:ä muuttamaan huoneistosta; koska K:n kunnanvaltuusto tekemällään päätöksellä oli irtisanonut sopimuksen, jolla po. huoneisto oli luovutettu M:n käytettäväksi eikä M. ollut näyttänyt, että hän muullakaan perusteella olisi oikeutettu pitämään hallussaan sanottua huoneistoa, LH UL 7 luvun 15 §:n nojalla määräsi, että M:n oli heti muutettava siitä pois. HO taas, koskei M:n *velvollisuus* muuttaa po. asunnosta ollut niin *selvä*, että asia voitiin virka-aputeitse ratkaista, kumosi LH:n päätöksen; koska huoneisto oli luovutettu M:n käytettäväksi *kansakoulunopettajana* ja kysymys siitä, oliko M., jonka *palkkaetuihin* kuului vapaa asunto, *velvollinen* luopumaan sanotun huoneiston hallinnasta, oli *hallintoasia* eikä LH:n siis olisi tullut käsitellä asiaa ulosotonhaltijana. KKO harkitsi oikeaksi kumoten HO:n ja LH:n päätökset, palauttaa asian LH:een.

KKO:n päätöksessä on perusteltu selvästi, miksi asia ei ollut ulosottoasiana käsiteltävä: kysymys oli *palkkauksesta* ja siis hallintoasiasta.

IV.5.7. Lapsen sijoituspäätöksen täytäntöönpano

Sen miten hiuksenhienoa on luokitteleminen hallinto- ja ulosottoasioihin osoittaa tapaus 46 II 33:

LH:lle annetussa kirjoituksessa V. esitti, että I:n k:n huoltolautakunta oli määrännyt, että V:n tytär oli toistaiseksi pidettävä Y:n ja hänen vaimonsa kasvattilapsena, mutta että SosM oli päätöksellään jättänyt huoltol:n päätöksen vahvistamatta; koska Y:n puoliset eivät kuitenkaan olleet palauttaneet lasta ja huoltol. oli kieltäytynyt ryhtymästä asian vaatimiin toimenpiteisiin, V. pyysi LH:n virka-apua SosM:n lainvoimaisen *päätöksen täytäntöönpanemiseksi* siten että *lapsi siirrettäisiin* V:n sedän luokse tai muuhun sopivaan paikkaan. LH, koska lapsi sittemmin oli LastSL 11 §:n mukaan otettu huoltol:n huostaan ja myöhemmin sijoitettu Y:n puolisoitten luokse, jota hoitopaikkaa muuttuneissa olosuhteissa ei voitu enää katsoa sopimattomaksi, kuten se oli ollut SosM:n tehdessä ko. päätöksen, katsoi ettei pyydettyä virka-apua voitu antaa ja hylkäsi hakemuksen. KHO:n enemmistö (kolme jäsentä) katsoi hakemuksen tarkoittaneen *virka-avun* saamista SosM:n *päätöksen täytäntöönpanemiseksi* ja kun LH:n ei olisi pitänyt siis käsitellä asiaa hallintoasiana, KHO

kumosi LH:n päätöksen ja palautti asiakirjat LH:lle ulosotonhaltijana suoritettavaa toimenpidettä varten. Kaksi jäsentä olivat valmiit ratkaisemaan asian sitä LH:lle palauttamatta.

Käytännössä — kuten *Ellilä* kirjoittaa²⁷ — lapsen luovuttamisvaateita esiintyy avioerojuttujen yhteydessä. Edellä selostetussa tapauksessa ei ollut juuri tästä kysymys. Ulosottolaki ei sisällä tällaisista tapauksista yleistä säännöstä; huolimatta erilaisesta käytännöstä on kehittynyt *Ellilän* mukaan tiettyä tavanomaista oikeutta, joskin edelleen esiintyy eri suuntiin käyviä mielipiteitä ja käytännön ratkaisuja. On huomattava, ettei näissä mielipide-eroavuuksissa ole nyt käsillä oleva erottelu kysymyksessä, vaan asia koskee lähinnä ulosotto-oikeuden sisäisiä ongelmia; selvää on, että asia kuuluu LH:n ulosotonhaltijana eikä hallintoviranomaisena käsiteltäviin.

IV.5.8. Huoltoasiat

Juuri edellä esitettyä tapausta on täytäntöönpanoasiana lähellä ratkaisu 59 II 214: Kysymys *kotikuntaan toimittamista* koskevan LH:n päätöksen *täytäntöönpanosta* oli LH:n käsiteltävä ulosotonhaltijana.

IV.5.9. Verotus

Jo vanhana pidettävä ennakkotapaus puoltaa paikkaansa sillä, että sen valossa tässä luvussa esillä oleva ongelma vielä selkeästi hahmottuu esiin.

39 II 4303: MH, jonka päätöksen KHO vahvisti, katsoi selvitetyn, että kunta oli *velvollinen suorittamaan P:lle takaisin kunnallisveroa* tietyn määrän sekä sille korkoa, minkä vuoksi maaherra velvoitti k:n suorittamaan P:lle mainitun summan korkoineen. Koska KHO päätöksellään oli alentanut P:lle puheeksi tullessa taksoituksessa pannun vero-äyrimäärän ja P. siis oli MKunA:n 91 §:n nojalla oikeutettu saamaan kunnalta liiaksi maksamansa veromäärän ja sille korkoa, ja kun P:n anomuksen siis oli katsottava tarkoittavan *täytäntöönpanokäskyn saamista*, ei MH olisi saanut käsitellä sitä hallinnollisena viranomaisena; yksi jäsen kumosi valituksenalaisen päätöksen ja palautti asian maaherralle sellaista toimenpidettä varten, johon hän ulosotonhaltijana katsoi olevan aihetta.

²⁷ *Ellilä*, Yleiset opit s. 299 s.

IV.5.10. Erinäisiä tapauksia

Katsomatta siihen, ettei oikeuskäytännössä riidanalaisia ratkaisuja ole tässä ryhmässä esittää, mainitsen täydellisyyden vuoksi joitakin tähän yhteyteen kuuluvia asiaryhmiä. En kuitenkaan pyri esityksessäni täydellisyyteen, vaan koskettelen vain käytännössä usein esiintyviä tapauksia.

VerotusL 142 §:n mukaan ulosotonhaltija — sekä nimismies maalla ja poliisilaitos kaupungissa — on velvollinen antamaan viranomaisille tarpeellista virka-apua veroasioissa, ja ulosotonhaltijalla on myös oikeus veroviranomaisten esityksestä sakon tai vankeuden uhalla velvoittaa se, joka ei ole noudattanut VerotusL 52 §:n nojalla annettua kehoitusta — veroilmoitusvelvollisuus, tiedon tai asiakirjan antaminen — täyttämään velvollisuutensa. On selvää, että näissä tapauksissa lääninhallitus toimii ulosotto-orgaanina, siis ulosotonhaltijana.

OsamaksukauppaL 9 §:n perusteella myyjällä on oikeus hakea sen paikkakunnan ulosottomieheltä, missä ostaja asuu tai missä esine on, virka-apua esineen takaisin ottamiseksi, eräin tuossa laissa mainituin edellytyksin.²⁸ Saman lain 13.1 §:n mukaan ulosottomiehen päätöksestä virka-apua koskevassa asiassa sekä hänen menettelystään toimituksessa kysymyksessä olevan lain nojalla saadaan valittaa ulosotonhaltijalle. Tällainenkin asia on kiistatta ulosottoasiana lääninhallituksessa käsiteltävä.

Yhtiöoikeuden alalla on lääninhallituksella tehtäviä. OYL 26c.1 §:n mukaan (laissa 15.11.1935/350), milloin osakkeenomistajat, jotka OYL 26a.3 §:n mukaisesti laskien edustavat vähintään kymmenettä osaa osakepääomasta, ovat ehdottaneet yhden tai useamman tarkastajan määräämistä toimittamaan erityisen tarkastuksen yhtiön hallinnosta ja sen tileistä, ja yhtiökokous on hyväksynyt ehdotuksen, lääninhallituksella on valta hallituksen ilmoituksesta määrätä tarkastajat; jollei hallitus tee ilmoitusta määrääjassa, on kuka tahansa osakkeenomistaja oikeutettu tekemään sen. Niin ikään OYL 30.2 §:n nojalla, jollei päätös, vaikka sen tekeminen kuuluu yhtiökokouksen toimivaltaan, ole tehty oikeassa järjestyksessä, on osakas oikeutettu vaatimaan uutta yhtiökokousta asian tutkimista varten sillä tavoin kuin lain 31 §:ssä säädetään; tämän lainkohdan mukaan taas osakkeenomistajilla, jotka yhteensä edustavat kymmenettä osaa osakepääomasta — tai yhtiöjärjestyksen tässä kohden

²⁸ Ks. *Ellilä*. Yleiset opit s. 144 ja 156.

ehkä säättämää vähempää määrää — on oikeus pyytää yhtiökokous kutsuttavaksi kokoon tietyinä ilmoitettuna ajankohtana.

Nämä asiat lääninhallitus käsittelee hallintoviranomaisena ilman lääninoikeusmenettelyä, ja muutosta LH:n päätökseen asiassa on haettava näin ollen KHO:lta; virka-apu ei siis ole ulosotonhaltijan antamaa (näin esimerkiksi tapauksessa 65 A II 171).

IV.6. Täytäntöönpanon kieltäminen

Omaksi ryhmäkseen on tässä sijoitettu täytäntöönpanon kieltämistä koskevat asiat, joiden kohdalla lääninhallituksen roolien erottaminen ei vaikuta käytännössä olleen kovin vaikea asia.

IV.6.1. Yhtiökokouksen ja osuuskunnan kokouksen päätöksen täytäntöönpanon kieltäminen

23 I 80: Päätöksen, jolla MH osakkeen omistajien hakemuksesta oli kieltänyt osakeyhtiön yhtiökokouksen päätöksen täytäntöönpanon, katsottiin MH:n antaneen ulosotonhaltijana eikä päätöksestä tehdyn valituksen tutkiminen kuulunut KHO:n toimivaltaan. — Samoin KHO ratkaisi asian tapauksessa 33 II 3086.

55 II 192: LH:lle antamassaan kirjoituksessa V. esitti, että sitten kun osuusmeijerin hallitus oli päättänyt erottaa hänet kokouksessaan osuuskunnan sääntöjen vastaisen toiminnan johdosta osuuskunnan jäsenyydestä ja alistaa erottamisen osuuskunnan kokouksen päätettäväksi, osuuskunnan koolle kutsuttu ylimääräinen kokous oli äänestyksen jälkeen erottanut hänet osuuskunnan jäsenyydestä ko. toiminnan vuoksi; osuuskunnan hallitus ei kuitenkaan ollut esittänyt eikä osuuskunnan kokouksessa ollut käsitelty sitä, millä tavoin V., joka kuitenkin toimenpiteillään oli tarkoittanut osuuskunnan parasta, olisi toiminut osuuskunnan etuja vastaan; sen vuoksi ja kun V:lle ei ollut osuuskunnan sääntöjen mukaisesti erikseen ilmoitettu po. ylimääräisestä kokouksesta, V. vaati, että osuuskunnan hänen erottamisestaan koskevan päätöksen täytäntöönpano kiellettäisiin ja hänet palautettaisiin entisiin oikeuksiinsa osuuskunnassa. LH päätöksessään mainituin perustein, hyläten muut vaatimukset aiheettomina, osuustoimintalain 21 § ja OYL 30.1 §:n nojalla kielsi valituksenalaisen pöytäkirjan 3 §:ään kirjoitetun täytäntöönpanon. KHO, koska V:n LH:lle tekemä hakemus koski osuuskunnan kokouksessa tehdyn päätöksen toimeenpanon kieltämistä eikä sellaisen asian käsitteleminen ja ratkaiseminen ollut kuulunut LH:lle hallintoviranomaisena eikä

LH ollut sitä siinä ominaisuudessa käsitellyt, ja kun LH:n ei siis olisi pitänyt osoittaa päätökseen tyytymätöntä hakemaan siihen muutosta KHO:ssa, KHO, ottaen huomioon mainittujen lakien kohdat ja osuus-kuntalain voimaannpanosta annetun lain 3 §:n säännöksen, poistaen LH:n antaman valitusosoituksen, palautti asian LH:lle uuden lainmukaisen valitusosoituksen antamista varten.

Kaikkia kolmea tapausta voidaan pitää riidattomina mitä tulee lääninhallituksen ulosotonhaltijan luonteeseen. Täytäntöönpanon keskeyttäminen näissä tapauksissa ei ole hallintotoimintaa, vaan se on osa ulosotonhaltijalle *täytäntöönpanoviranomaisena* kuuluvaa valtaa täytäntöönpanon alalla.

IV.6.2. Yhteismaan käyttöä koskevan päätöksen täytäntöönpanon kieltäminen

Lopuksi täydellisyyden vuoksi mainitsen vanhan ennakkopäätöksen, joka vain tukee yleistä ratkaisulinjaa.

23 I 108: KHO:n toimivaltaan ei kuulunut MH:n päätöksestä tehdyn valituksen tutkiminen, kun MH oli päätöksellään hylännyt hakemuksen lohkokunnan yhteismaan käyttöä koskevan päätöksen *täytäntöönpanon kieltämisestä*.

V LUKU

HALLINTOLAINKÄYTÖN SUHDE HALLINTOASIOIHIN

Edellä on III ja IV luvussa käsitelty hallintolainkäytön suhdetta hallinnon ulkopuolisiin menettelyihin; tässä viimeistä edellisessä luvussa taas on esillä ikään kuin hallinnon sisäinen toimivallanjako. Mikäli hallintolainkäytön ala pyritään esittämään mahdollisimman täydellisenä, ei rajanveto yleisten tuomioistuinten suuntaan ole riittävä — hallintolainkäyttö on eriytynyt myös hallintomenettelystä. Tutkimukseni kohteena ei ole lääninhallituksen toimivalta yleisesti,¹ vaan yksinomaan se seikka, *missä ominaisuudessa* — lääninoikeutena vaiko hallintoviranomaisena — lääninhallituksen on tietty asia käsiteltävä ja ratkaistava; tämän myötähan ratkeaa kysymys, *mitä menettelyä* tiettyssä asiassa on noudatettava. — Tällä en tarkoita sitä, ettei lääninhallitusmenettelyssä saatettaisi käsitellä lainkäytöksi luonnehdittavissa olevia asioita taikka että kaikki lääninoikeuden käsiteltävät asiat olisivat lainkäyttöä (LOL 1.1 § nimenomaan mainitsee hallintolainkäytön rinnalla hallintoasiat). Lainkäytön käsitteellä ei tässä yhteydessä ole sanottavaa merkitystä.

Oikeuskäytäntö on edellä esitettyihin tapauksiin verrattuna tuoretta, koska HRiitaL, jonka soveltamisesta ja siis hallintoriidan käsitteestä, useasti on kysymys, on säädetty vuonna 1954. Tapausaineistossa on selvästi ratkaisuja, joiden kohdalla aikaisemmin olisi kysytty myös jutun hallintoasianluonteisuutta. Hallintoriidan käsitteen luominen on kirkas-

¹ Esim. tapaus 66 B II 750: Siitä päättäminen, oliko *hinnantasaussmaksulle* suoritettava korkoa, kun otettiin huomioon hinnantasausrahastosta 22.12.1944 annetun lain, sen soveltamisesta 14.1.1947 annetun ja 16.9.1957 muutetun VNp:n sekä mainitun lain muuttamisesta annettujen lakien säännökset, oli katsottava kuuluneen hinnantasaustoimikunnalle, minkä vuoksi valtion vaatimusta *viivästyskorkojen* suorittamisesta ei voitu tutkia hallintoriita-asiana LO:ssa.

tanut ilmaa myös tämän perustavanlaatuisen kysymyksen osalta. Hallintolainkäyttö on nykyisin itsenäisempää, »autonomista», kuin aikaisemmin. Vaikka en enää koskettele OK 10:26:een liittyviä ongelmia, tämä näkökulma on syytä pitää mielessä.

Oikeustapausaineisto käsittää runsaat 150 KHO:n ratkaisua, joukossa aivan tuoreitakin; nyt esille tulevat kysymykset vaikuttavat siis ajan-kohtaisilta.

V.1. Valituksen suhde hallintokanteluun

Lääninoikeuden toimivaltaan kuuluu LHA 29 § 4) kohdan mukaan tutkia *kantelut*, milloin ne käsittävät ylimääräisen muutoksenhaun. Muut kantelut, hallintokantelut,² kuuluvat lääninhallituksen käsiteltäviksi. Kysymyksen ratkaiseminen ei näytä olleen aivan yksinkertaista, joskin käyttökelpoisten periaatteiden hahmottamista helpottaa tuntuvasti se, että suuri osa tapauksista koskee vain yhtä hallintoalaa, lastensuojelua, jonka kohdalla voitaneen puhua vakiintuneesta käytännöstä.³

V.1.1. Lastensuojeluasiat

Näissä tapauksissa on ollut kysymys siitä, että kantelu on tutkittu ja ratkaistu joko hakemuksena tai valituksena lääninoikeusmenettelyssä, vaikka asia LHA 29 §:n säännösten mukaan olisi ollut lääninhallitusmenettelyssä ratkaistava. Asia on joko palautettu LH:lle laillisessa

² Hallintokantelusta ks. esim. Merikoski, Oikeussuoja s. 193—200; kysymyksessä lienee nyt ns. virka-astekantelu eli virkaportaikossa lähinnä ylemmälle viranomaiselle tehty kantelu (mt. s. 196).

³ Tässä yhteydessä on mainittava kaksi LH:n kuntiin KunL 184 §:n nojalla kohdistuvaa valvontavaltaa koskevaa ratkaisua, koska toisessa niistä on ollut esillä kantelua muistuttava vaatimus toimenpiteisiin ryhtymisestä. Näitä ovat 63 A I 10: kun LH sille KunL 184 §:n mukaan kuuluvan valvontavallan nojalla oli velvoittanut knv:n suorittamaan sen toimivaltaan luettavan tehtävän, k:n jäsenellä on KunL 175 §:n nojalla valitusoikeus; sekä 68 A II 51: LH:n päätös, jolla LH oli kieltäytynyt ryhtymästä ko. lainkohdan nojalla toimenpiteisiin kuntainliittoa vastaan, sisälsi valituskelpoisen ratkaisun; knh. oli vaatinut, että LH velvoittaisi kuntainliiton sopivalla uhalla ryhtymään toimenpiteisiin kuntainliiton perussäännön muuttamiseksi siten, että k. voisi erota kuntainliitosta po. osalta; LO hylkäsi valituksen ja siirsi asian ko. vaatimuksen osalta LH:n yleisen osaston ratkaistavaksi.

järjestyksessä uudelleen käsiteltäväksi tai KHO on välittömästi ottanut asian tutkittavakseen, ilmeisesti riippuen asian selvyysasteesta.

Kanteluna ja niin muodoin lääninhallitusmenettelyssä tutkittavana on pidetty seuraavan sisältöisiä kirjoituksia:

59 II 180: k:n sosiaalil:n vaatimus, että kpp:n sosiaalil. velvoitettai-siin ottamaan lapsi huostaansa; 59 II 510: kpp:n sosiaalil:n vaatimus mlk:n sosiaalil:n velvoittamisesta huolehtimaan lapsen hoidon järjestä-misestä; samoin tapauksissa 60 II 90, 60 II 186, 60 II 244, 60 II 313, 60 II 523, 60 II 838 sekä 63 A II 160.

KHO:n ratkaisut osoittavat käytännön olevan tämän kysymyksen osalta täysin vakaan; on näin ollen turhaa pohtia KHO:n kannanoton »laillisuutta». Valitus ei missään tapauksessa tulle vaihtoehtona kysy-mykseen; suhde hakemukseen on epäselvempi.

Jonkin verran enemmän prosessuaalisia näkökohtia liittyy kolmeen jäljellä olevaan lastensuojelutapaukseen. Ratkaisut 60 II 182, 60 II 316 ja 62 II 240 osoittavat, että milloin kysymyksessä oleva kirjoitus on sisäl-tänyt sekä kantelun, joka on käsiteltävä LH:ssa että vaatimuksen toisen kunnan velvoittamisesta korvaamaan hoidosta aiheutuneet kustannukset, mikä taas on tutkittava LO:ssa, niin asioita ei voida tutkia ja ratkaista yhdessä (LO:ssa, kuten kysymyksessä olevissa tapauksissa oli tehty); KHO on palauttanut asian LH:lle uudelleen käsiteltäväksi. Kun pide-tään mielessä kantelun ja hallintoriidan oikeudelliset eroavuudet, esi-tetty prosessisääntö tuntuu itsestään selvältä. — Tapaus 62 II 240 samalla todistaa, miten tärkeätä käytännössä on oikean prosessitien tuntemi-nen, sillä ensinnä kumottu LO:n päätös oli annettu 16.1.1959 ja asia palautettiin LH:lle uudelleen käsiteltäväksi KHO:n vuonna 1962 teke-mällä päätöksellä!

Yhteenvedona voidaan sanoa oikeustapausaineiston pohjalta, että kor-vausvaatimukset lastensuojelu- ja huoltoasioissa on käsiteltävä hallinto-riitoina LO:ssa, kun taas vaatimukset huoltotoimenpiteisiin ryhtymisestä on kanteluina käsiteltävä LH:ssa.

V.1.2. Vajaamielishuoltoasiat

Vajaamielislain 7.3.1958/107 15.1 §:n mukaan vajaamielisen sijoit-tamisesta laitoshuoltoon tutkimusta tai hoitoa varten tekee esityksen vajaamielislaitoksen johtajalle se sosiaalilautakunta, jonka toimesta

HaL:n mukaan huoltoapua laitoshoitona on annettava. Myös nyt puheena olevan huoltomuodon kohdalla edellä esitetty sääntö näyttää pätevän: esitykset huoltotoimenpiteeseen ryhtymisestä on käsiteltävä kanteluina.

62 II 405: sairaalan johtokunnan vaatimus sosiaalil:n velvoittamisesta tekemään esitys henkilön sijoittamisesta vajaamielislaitokseen sisälsi kantelun; samoin ratkaisuiissa 64 A II 334 sekä 67 A II 166.

Kun *huoltoasioista* on puhe, sopinee kosketella paria muuta lainkohtaa vajaamielislain 15.1 §:n lisäksi. HaL 7.4 §:n mukaan, jos syntyy erimielisyyttä siitä, mille kunnalle huoltoavun antaminen kuuluu, ratkaisee asian sosiaalilautakunnan tai huoltoa hakevan *esityksestä* se lääninhallitus, jonka toimialueella huollettavan oleskelukunta on. KHO:n käytännön valossa on katsottava, että tällainen asia on käsiteltävä LH:ssa kanteluna. TerveystenhoitoL 27.8.1965/469 43.1 §:n säännösten mukaan henkilöllä on oikeus tietyin edellytyksin saada kohtuullinen korvaus hänelle aiheutuneesta ansion menetyksestä tai muusta taloudellisesta vahingosta, jonka vaarallisen taudin leviämisen estämiseksi tapahtunut eristäminen tai poissa oleminen työpaikalta on hänelle aiheuttanut; lain 43.2 §:n korvauksen määrää *hakemuksesta* lääninhallitus. Mielestäni tämän hakemuksen käsitteleminen on hallintoa ja siis lääninhallitusmenettelyssä käsiteltävä asia. Sen ja edellä kosketeltujen esitysten välillä vallitsee se eroavuus, että kysymys ei ole viranomaisen toimimisvelvollisuuden selvittämisestä, vaan asianosaistoimintoisesta korvaushakemuksesta; sitä paitsi edellä selostetuissa kantelutapauksissa on HaL 7.4 §:n tilannetta lukuun ottamatta aina kysymys viranomaisten välisistä esityksistä. — Ratkaisussa 22.9.72 t. 3517 kyllä katsottiin, että kun hiirilavantautiin sairastuneet lapset oli hoidettu kotihoidossa ja terveydenhoitolautakunta oli kieltäytynyt suorittamasta lasten holhoojan vaatimaa kustannusten korvausta, asia oli käsiteltävä hallintoriita-asiana LO:ssa, kun hakemus perustui siihen, että kunta TerveystenhoitoL 41 ja 42 §:n säännösten johdosta oli velvollinen korvaamaan mainitut kustannukset.

V.1.3. Virka-apuvaatimus

Edellisiä epäselvempi on tapaus 58 II 27:

V:n poliisilaitokselle annetussa kirjoituksessa L. oli vaatinut, että koska T., joka asui L:n V:n kp:ssa omistamassa huoneistossa, *ei ollut antanut* L:n suorittaa huoneistossa korjauksia, jotka oli tehtävä viivyttel-

mättä, poliisilaitos antaisi hänelle sellaisen *virka-avun*, että hän voisi suorittaa korjaukset; poliisilaitos kuitenkin katsoi, ettei asia ollut riittävän selvä virka-avun antamiseen. LH puolestaan katsoi, etteivät korjaukset, joiden suorittamista T. oli vastustanut, olleet kiireellisiä ja 12.5.1925 annetun huoneenvuokralain 12 §:n nojalla hylkäsi kantelun, jossa L. oli pyytänyt, että LH määräisi annettavaksi hänen vaatimansa virka-avun. Koska poliisilaitoksen oli em. päätöksellä *katsottava* L:n vaatimuksesta *ratkaisseen kysymyksen siitä, oliko* L:llä ko. lain 12 §:n nojalla *oikeus saada* pyytämäänsä *virka-apua* korjausten suorittamiseen ja kun L:n LH:lle toimittaman kirjoituksen, ottaen huomioon HValL 1, 2, 3, 4 ja 6 §:n säännökset, oli katsottava sisältävän *valituksen* poliisilaitoksen päätöksestä eikä kirjoitusta olisi pitänyt ratkaista kanteluna, KHO, ottaen huomioon LOL 1.1 § ja LHA 29 §:n säännökset, palautti asian LH:lle LO:ssa käsiteltäväksi.

Kysymyksessä olevan lainkohdan 2 mom:n mukaan — joka nyt jo on kumottu uudella huoneenvuokralailla 10.2.1961/82 — vuokranantaja sai toimittaa vuokra-aikana sellaisia korjauksia, jotka eivät siedä viivytystä ja 3 mom:n mukaan, jos vuokranantajalta kielletään ko. oikeus, tämä on oikeutettu saamaan virka-apua poliisiviranomaiselta. Poliisilaitoksen toimivalta siis perustui suoraan tähän lainkohtaan eikä virka-avun saamista ollut tarpeen perustaa ulosottolain säännöksiin, jolloin muutoksenhakutie olisi kulkenut ulosottoasioista säädetyssä järjestyksessä. Nyt KHO sovelsi HValL:a; poliisilaitos oli LH:n alapuolella oleva alempi hallintoviranomainen, jonka päätökseen muutosta oli valituksella haettava LH:lta.⁴ Tässä asian valituksenluonteisuus perustunee ennen muuta siihen, että kysymys KHO:n kannan mukaan koski *oikeutta* virka-avun saamiseen; sama piirre tulee esiin asian luokittelussa hallintoriita-asiaksi.

V.1.4. *Erinäisiä tapauksia*

Täydellisyyden vuoksi mainitsen vielä pari ratkaisua, joilla ei liene huomattavaa merkitystä. Niissä ei suoranaisesti ole ollut kantelusta kysymyskään siinä mielessä kuin edellä asiasta on kirjoitettu.

66 A II 1: Kantelun lääninsihteerin viran täyttämisestä ei katsottu antavan aihetta KHO:n toimenpiteeseen. — 61 II 563: Sosiaalil. oli HaL 25 ja 54 §:n nojalla toimittanut vanhainkodissa sopeutumattomaksi

⁴ Tapaus on mainittu *Nuorvalan* lääninoikeuksien toimivaltaa käsittelevässä artikkelissa, jossa kuitenkin pääpaino tapauksessa on pantu päätöksen valituskelpoisuuteen; Lm s. 699.

osoittautuneen hoidokin työlaitokseen; tämä oli LH:ssa vaatinut päätöksen kumoamista ja tutkimuksen toimittamista tämän hänen mielestään laittoman päätöksen johdosta; kun määräyksen antaminen kanteessa vaadittuun tutkimukseen ryhtymisestä ei ollut kuulunut LO:lle, ei se seikka, että LO oli jättänyt lausunnon antamatta vaatimuksesta antanut aihetta KHO:n toimenpiteeseen, mutta asiakirjat lähetettiin LH:lle mahdollisia toimenpiteitä varten.

V.2. Valituksen suhde hakemukseen

Kantelun suhdetta valitukseen tuntuvasti vaikeampi ja käytännössä tärkeämpi on kysymys siitä, milloin asianosaisen on toteutettava vaatimuksensa valitusteilse, milloin taas hakemuksena. Kysymys on hallintolainkäytölle ominainen, yleisessä prosessissa sen sijaan tuntematon. Asian käsittelyä on tämän kysymyksen osalta omiaan helpottamaan melko laaja ja jotakuinkin johdonmukainen oikeuskäytäntö sekä se, että kysymystä on sen eräiltä osilta oikeuskirjallisuudessa jo selvitelty. On kuitenkin myönnettävä, ettei kirjallisuuden avulla voida läheskään kaikkea materiaalia vaivatta luokitella valitus- tai hakemustapauksiin; silloin tällöin näiden muotojen erottaminen on KHO:ssa ollut tasaväkisen äänestyksen varassa.

Tässä tutkimuksessa selvitetään hallintolainkäytön alaa sen suhteessa kolmeen eri viranomaistoimintaan; sen sijaan en ole esittänyt hallintolainkäytön määritelmää, koska aika ei mielestäni siihen ole vielä kypsä. Vaikuttaa siltä kuin hallintolainkäytön ala olisi laajenemassa yli niidenkin rajojen, jotka esittelemässäni oikeustapaustaineistossa tulevat näkyviin. Korostamalla *oikeusturvaa* hallintolainkäytön tunnusmerkkinä voidaan lukea joukko *hakemusasioita* hallintolainkäytön piiriin. Kehittelemättä nyt määritelmäkysymystä sen pitemmälle koskettelen kuitenkin muutamien sanoin *hakemusta*, koska juuri sen suhteesta valitukseen on kysymys.

LHA 29 §:n 3) kohdan mukaan lääninoikeuden toimivaltaan kuuluu erinäisten hakemusten käsitteleminen; näistä hallintolainkäytön määrittelyn — tai kuvailun — kannalta mielenkiintoiset ovat seuraavat:

a) valtion viran tai toimen haltijan viraltapano kurinpitotoimin, b) PalkkaL:n tarkoittaman oikaisuvaatimuksen käsitteleminen, f) HRiitaL 1 §:n tarkoittaman hallintoriita-asian käsitteleminen (mikä on kiistatta hallintolainkäyttöä ja voidaan sivuuttaa), k) irtolaisen työlaitokseen määrääminen sekä kärsityn vapausrangaistuksen laskeminen hyväksi

irtolaisasiaa koskevaa päätöstä täytäntöönpannassa, m) huoltolaan määrääminen, o) työlaitokseen määrääminen lapsen elatusavun turvaamiseksi.

Luetteloissa mainituissa asioissa ovat oikeusturvaa korostavia tekijöitä omaisuuden ja henkilökohtaisen vapauden suoja. Jos tahdotaan pysytellä perinteisissä jaotteluissa mm. hallintoon ja lainkäyttöön, joudutaan pakosta kysymään, kumpaan kategoriaan nämä asiat tai jotkin niistä on luettava.

Mikäli voidaan — kuten mielestäni pitäisi oikeuspoliittisin perustein ainakin niin kauan kuin hallintolainkäyttölinen oikeusturvakoneistomme on niin puutteellinen kuin se on vielä nykyään — luopua käsityksestä, että vain valitusten ja hallintoriita-asioiden käsitteleminen on hallintolainkäyttöä, ja kiinnittää huomiota erityisesti Merikosken esille tuomaan lainkäyttöä luonnehtivaan oikeusturva-kriteeriin, voitaneen katsoa, että näiden asioiden käsittelemisessä, vaikka niissä onkin *hakemuksista* tai *esityksistä* — eikä *muutoksenhausta* tai *riidasta* — kysymys, on hallintolainkäytöstä puhe. Myös puhtaasti organisatorinen kriteeri puhuu tämän käsityksen puolesta, koska asiat on asetuksessa säädetty *läänin-oikeuden* tutkittaviksi ja ratkaistaviksi. — Eri asia on, että tässä tapauksessa — kuten joskus muutoinkin — hallinnon ja lainkäytön toisistaan erottaminen pelkästään systematisoinnin halusta tuntuu tarpeettomalta. Kun asioiden käsittelyforum on tiedossa, samoin menettelysäännöt, niin mitä merkitystä on sillä seikalla, millä nimikkeellä menettelyä kutsutaan?

Nyt esillä olevan lääninhallitusmenettelyn sisäisen käsittelyjärjestysongelman kannalta »hakemuksen» käsite on kuitenkin mielestäni sikäli selkeä, että milloin KHO on katsonut asian sellaiseksi, joka olisi pitänyt lääninhallituksessa käsitellä LH-käsittelyssä eikä LO-menettelyssä, tämä merkitsee asian leimaamista »hallintoasiaksi», olkoonpa että LO-menettelyssä ratkaistaan myös asioita, jotka rakenteellisesti ovat hallintoa, siis hakemuksia ja esityksiä. Kannanottoa voidaan pitää epäloogillisena, mutta se on mielestäni järkevä, koska se »selittää» KHO:n palautusperusteen ja samalla korostaa lääninoikeuksien tuomioistuineluonteisuutta. Mikäli kuitenkin virka-apua halutaan pitää lainkäyttönä, on huomattava, että sitä LH antaa hallintoviranomaisena (LHA 11 ja 13 §, UVA 11 §). Samalla kun jälleen viitataan tällaisen luokittelun hedelmättömyyteen, puolestani suhtaudun epäillen virka-avun lainkäytön-luonteisuuteen.

V.2.1. Palkkaus- ja eläkeasiat

Kysymysryhmässä hakemus vaiko valitus on suurin yhtenäinen asiakasjoukko palkkaus- ja eläkeasiat, kun näitä termejä käytetään väljässä mielessä (ikälisät tms.). Huolimatta ryhmän lukumääräisestä merkittävyydestä voidaan sen käsittelyä rajoittaa kahdesta syystä: asiat ovat ilmeisesti suurelta osalta siirtymässä virkaehtosopimuslainsäädännön sovittelumenettelyn toteutumisen myötä pois hallintolainkäytön kentältä, ja toisaalta »vanhaa» oikeuskäytäntöä on oikeuskirjallisuudessa kartoitettu jonkin verran, erityisesti *Savolaisen* antoisan kirjoituksen ansiosta; oikeuskäytäntökin tuntuu asiassa melko tavalla vakiintuneen. Toisaalta on näitä asioita tarkasteltava sen vuoksi, että aineistossa on sentään runsaasti muitakin kuin palkkausta koskevia asioita — itse asiassa toinen puoli tapauksista kuuluu tähän ryhmään. Palkkausasioista saatavien analogioin kenties voidaan ainakin helpottaa ratkaisun tekemistä muissa tapauksissa.

Palkkaus- ja eläkeasioiden kohdalla riittänee oikeuskirjallisuudessa kehitetyn opin esittäminen sekä sen selvittäminen, missä määrin oikeuskäytäntö noudattaa esitettyä käsitystä.

Valituksen ja hakemuksen eroa on oikeuskirjallisuudessa selvitelty erityisesti palkkavaateissa kuntaa vastaan, jossa juuri, kuten *Savolainen* huomauttaa, ilmenee näiden välinen eroavuus ja jossa kohden käytäntö lääninhallitusportaassa on ollut horjuvaa.⁵ Milloin lääninhallitus on tutkinut ja ratkaissut asian valituksena eikä hakemuksena, mikä on ollut käytännössä tavallisinta — päinvastaisia tapauksia ei juuri esiinny — on kysymys menettelyvirheestä,⁶ joka on useimmiten johtanut asian palauttamiseen, joskin KHO on — kuten edellä on mainittu — ottanut joissakin tapauksissa asian hakemuksena suoraan käsiteltäväkseen. Aivan yleisesti voidaan viitata LHA 29 §:n enumeratiiviseen luonteeseen ja siihen, että toimivaltapresumptio tuon luettelon mukaan on lääninhallitusmenettelyn puolella,⁷ joskaan käytännön ratkaisutoiminnassa ei tästä ohjeesta ole suurtakaan apua.

Laajimmin valitusta ja hakemusta nyt esillä olevassa mielessä on käsitellyt *Savolainen*. Hänen mukaansa ratkaistaessa kysymystä, onko yksityisen toteutettava julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuva

⁵ *Savolainen*, Moniste s. 49.

⁶ *Nuorvala*, Lm 1958 s. 695.

⁷ *Nuorvala* mk. s. 689 ja 696.

vaateensa kuntaa vastaan valitus- vaiko hakemusteitse, milloin kunnan asianomainen viranomainen ei ole vaadetta hyväksynyt, ensiksi mainittua tietä on noudatettava, jos laissa tai kunnan ao. virkasäännössä on säännökset, jotka osoittavat vaateen käsittelyjärjestyksen.⁸ Tällainen säännös voi olla yleisessä laissa (kuten Savolaisen kirjoituksen ilmestymisajankohtana kihlakunnan lautakunnasta 25. 1. 1886 annetun asetuksen 7 §:ssä) tai kunnan virkasäännössä. Sama periaate käsittelyjärjestykseen nähden pätee silloinkin, kun on kysymys palkkasaatavasta kaupungilta ja kaupunginviranomaisen päätettäväksi on virkasäännössä jätetty, onko ja minkä verran palkkaa maksettava; tästä Savolainen esimerkkinä mainitsee ratkaisun 36 II 418, jossa kaupunginhallituksella virkasäännön nojalla oli ollut oikeus päättää, minkä verran palkkaa kysymyksessä olevasta virasta oli maksettava. Samaa periaatetta on noudatettava myös, milloin laissa, asetuksessa tai kunnan virkasäännössä ei ole määrätty perustetta, minkä mukaan palkkaa on maksettava; tässä Savolainen taas viittaa päätökseen 43 II 277.⁹

Toteutettaessa vaatimuksia palkkaasioissa, joissa laissa tai kunnan ohjesäännössä on tarkoin määrätty palkkauksen perusteet mutta jätetty antamatta käsittelyjärjestyksestä säännöksiä, on noudatettava hakemuseikä valitustietä.¹⁰ Käsitystään Savolainen perustelee ennakkoratkaisulla 56 II 574 (samanlainen on ratkaisu 60 II 1), jolloin sovellettiin maalaiskoulujen opettajien luontoisetujen korvausperusteista 22. 6. 1943 annetun VNp 3 §:ää, jossa määrättiin, kenellä opettajista on etuoikeus vapaana olevaan luontoisetuun, lausumatta mitään asian käsittelyjärjestyksestä. Enemmistön muodosti neljä jäsentä; eri mieltä olleet kolme jäsentä katsoivat, että kunnanhallituksen päätökseen, jolla oli määrätty kunnan kansakoulurakennuksessa olevan asunnon käytöstä, oli huomioon ottaen KunL 178 §:n säännökset voitu hakea muutosta valittamalla siitä LH:lle.

Tämä käsittelyjärjestystä koskeva päätös syntyi varsin tasaväkisen äänestyksen tuloksena, mikä osoittaa kysymyksen vaikeutta. Savolainen perustelee enemmistön kantaa oikeusturvanäkökohdilla: hallintolainkäytöllisen käsittelyjärjestyksen ollessa meillä alemmassa asteessa järjestämättä ei oikeuskäytännössä omaksutun käsittelyjärjestyksen periaatteiden tuntemista voida vaatia »tavalliselta kansalaiselta».¹¹ Hän viittaa myös

⁸ Savolainen, Lm 1958 s. 937 s.

⁹ Savolainen mk. s. 939 s.

¹⁰ Savolainen mk. s. 940—943.

¹¹ Savolainen mk. s. 943.

ratkaisuun 61 II 509 tämän käsityskantansa tueksi. On näet huomattava, että *hakemustie* on asianosaiselle *edullisempi*, koska hakemusta ei tarvitse tehdä valitukselle säädetyssä määräajassa ja muutoksenhakija voi laajentaa vaatimustaan asian käsittelyn aikana sekä esittää uusia hakemuserusteita.¹²

Vielä Savolainen mainitsee, että usein on kunnallisvaltuuston päätöksestä tehtyinä valituksina ratkaistu sellaisiakin tapauksia, jolloin lain mukaan *asianosaisella* on ollut *oikeus kunnalta saada jokin suoritus*. Tällainen oli tapaus 52 II 4, jossa KHO katsoi, ettei F:n ja hänen asiakumppaniensa, saatuaan tiedon valtuuston tekemästä päätöksestä, ollut tarvinnut valittaa päätöksestä saadakseen LH:n tutkittavaksi sen kysymyksen, oliko U:n kunta velvollinen sille suorittamaan heidän lastensa kouluun saattamisesta aiheutuneiden kustannusten korvaamiseksi vaaditun summan, vaan että heillä oli ollut oikeus *anoa* LH:lta sellaista *toimenpidettä*, että kunta *velvoitettaisiin* suorittamaan tuo korvaus; kysymyksessä oli kansakoululaitoksen kustannuksista 8.6.1926 annetun lain 19.1 §:n soveltaminen.

Myös *Nuorvala* ja *Valliniemi* ovat — tosin suppeammin kuin Savolainen — kosketelleet kysymystä hakemus- vaiko valitustie. Ensinnä mainittu esittää tässä yhteydessä kolme KHO:n ratkaisua, joista yksi on päätös 56 II 697: kysymyksessä oli valitus LH:lle huoltolautakunnan päätöksestä (sen hallussa olevien varojen käyttöä koskevassa asiassa) ja asia oli niin muodoin käsiteltävä LO:ssa. Kahdessa muussa tapauksessa oli toisessa kyseessä kirjoitus LH:lle sen johdosta, että sosiaalilautakunta oli hylännyt hakemuksen saada *maksusitoumus* hoitoa varten sairaalassa, ja asia katsottiin valitukseksi lautakunnan päätöksestä; toisessa taas kunnallisvaltuuston kieltäytyttyä suorittamasta kansakoulunopettajalle hänen vaatimaansa korvausta koulumatkoista opettaja vaati LH:a velvoittamaan kunnan suorittamaan korvauksen, ja asia käsiteltiin KHO:ssa hakemuksena;¹³ toimivallan kannalta — *Nuorvala* huomauttaa — ei sillä, että kirjoitus katsottiin hakemukseksi, ollut merkitystä, koska kunnan viranhaltijan palkkausta ja muita varallisuusetua koskeva hakemuskin on käsiteltävä LO:ssa.

¹² Ohimennen on mainittava, ettei hakemusta ja valitusta voida käsitellä yhdessä niiden prosessuaalisen eriluonteisuuden takia; ks. mk. s. 944—946, jossa Savolainen viittaa yhteen julkaisemattomaan päätökseen sekä ennakkoratkaisuun 43 II 772.

¹³ *Nuorvala*, Lm 1958 s. 700.

Valliniemi kiteyttää KHO:n käytännön seuraavasti:

»Milloin viranhaltijan oikeus palkkaetuun ei suorastaan seuraa virkasäännön nojalla, vaan edellyttää erityistä kunnallisen viranomaisen päättöstä, jolla määrättyjen edellytysten nojalla todetaan viranhaltijalla olevan oikeus palkkasaatavaan (esim. ikälisäasiat), kysymys viranhaltijan oikeudesta sen saamiseen on tutkittu kunnallisen viranomaisen päätöksestä tehtynä valituksena. Jos sen sijaan kysymys on sellaisesta palkkaedusta, joka ilman muuta suoraan virkasäännön nojalla seuraa viranhaltijalle, ei kysymys prosessitiestä ole yhtä selvä». ¹⁴

Tämä käsitys vastanee tarkalleen sitä, minkä Savolainen on asiasta esittänyt.

Tämän jälkeen on syytä tarkastella, miten oikeuskäytäntö — edellä esitettyjä ratkaisuja lukuun ottamatta — on edellä selostettua käsityskantaa noudatellut.

Johdannollisesti voidaan sanoa, että edellä esitetty käsitys asioiden luokittelusta joko hakemuksiin tai valituksiin näyttää hyvin pitävän paikkansa myös mainituissa artikkeleissa käsittelemättä jääneissä tapauksissa. Tämä seikka sekä se, että palkkausta koskevat erimielisyydet ovat pääosiltaan siirtymässä virkaehtosopimuslainsäädännön mukaisessa neuvottelumenettelyssä ratkaistaviksi, oikeuttanee käsittelemään aineiston suppeasti.

Hakemuksena on ollut käsiteltävä:

59 II 300: kunnanlääkäarin toimittama kirjoitus, joka koski saamatta jääneitä *ikälisiä* (jotka perustuivat k:n kanssa tehtyyn sopimukseen ja koskivat aikaa ennen kunnanlääkäarin virkaan siirtymistä).

61 II 57: kun terveyssisarien knv:n päätöksestä tekemä valitus sisälsi myös hakemuksen k:n velvoittamisesta suorittamaan *paikallislisää* eikä LH:n olisi pitänyt jättää tuota asiaa ratkaisematta, asia palautettiin käsiteltäväksi LO:ssa; tässä tapauksessa ei leimaamisella hakemukseksi LHA 29 § 3) kohdan e) kohdan mukaan ollut käsitteleympäykseen nähden merkitystä.

61 II 182: knv:n päätöksestä tehty valitus sisälsi myös hakemuksen k:n velvoittamisesta antamaan viranhaltijalle *luontoisedut* lainmukaisina, ja jälkimmäiseltä osalta asia palautettiin LO:lle.

61 II 280: opettajan knh:n päätöksestä *päivärahaa* koskevassa asiassa tekemä valitus sisälsi hakemuksen.

62 II 378: opettajan valitus *palkkausta* koskevassa asiassa; kysymyksessä oli k:n kansakoululaitoksen ohjesäännön mukainen k:n palkka, jonka maksamisen valtuusto päätöksellään oli päättänyt lopettaa.

¹⁴ *Valliniemi*, SKL 1958 s. 303.

63 A II 299: opettajan vaatimus, että kp. velvoitettaisiin hänelle suorittamaan *ylituntipalkkioiden* korotuksia.

64 A II 180: opettajien *matkakustannusten* korvausta koskevat vaatimukset.

64 A II 191: opettajan valituksessaan tekemä *luontoisetuina* annettavaa asuntoa koskeva vaatimus oli käsiteltävä LHA 7 §:n mukaista toimenpidettä tarkoittavana hakemuksena.

64 A II 207: opettajan vaatimus k:n velvoittamisesta maksamaan takaisin häneltä *kouluaterioista* perityt maksut;

64 A II 211: vaatimus opettajan *asunnon kunnostamisesta*.

65 A II 58: kunnansihteerin vaatimus k:n velvoittamisesta *maksamaan korvausta* julkisten kuulutusten ilmoitustaulun hoitamisesta tai, ellei tähän suostuta, hänen *vapauttamisestaan* tuosta *tehtävästä*.

65 A II 59: kp:n viranhaltijain vaatimus, että kp. velvoitettaisiin maksamaan heille *vuosilomakorvausta*.

65 A II 60: vastaavanlainen tapaus kuin edellinen, mutta vaatimus koski *ylityökorvausta*.

66 A II 10: kp:n viranhaltijan *vuosilomapalkkaa* koskeva hakemus.

66 A II 12: vaatimus kp:n velvoittamisesta maksamaan *palkkaa* kp:n teknillisen ammattikoulun opettajanvirasta.

66 A II 72: ennen kansakoulupalkkalain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten mukaista *palkkausta* koskeva kp:n kansakoulun opettajan vaatimus oli, kun otettiin huomioon kp:n virkasäännön määräykset, käsiteltävä hakemuksena; ko. virkasäännön 47.1 §:n mukaan oli oikeus LH:lta vaatia sellaista toimenpidettä, että kp. velvoitettaisiin suorittamaan mainittu palkkaus.

69 A II 78: kp:n palokersantin vaatimus kp:n velvoittamisesta maksamaan *sunnuntaityökorvaukset*.

70 A II 45: kun mlk:n palveluksesta kp:n palvelukseen alueliitoksen johdosta siirtynyt viranhaltija perusti vaatimuksensa siihen, että hänellä oli oikeus saada kp:lta tietynsuuruinen palkka VN:n taloudellisesta välienselvityksestä antaman päätöksen nojalla, oli vaatimus LO:ssa käsiteltävä hakemuksena.

Valituksena on ollut käsiteltävä:

59 II 195: J:n knv. oli kokouksessaan päättänyt, että k:n kansakoulun-opettajille ei enää 1. 1. 1957 lukien maksettu *palkkiota*, jota oli *valtuuston* aikaisemmin tekemän *päätöksen perusteella* maksettu opettajille 10 % peruspalkasta. H. valitti LH:lle ja vaati, että koska knv:lla ei ollut oikeutta kesken toimikautta alentaa sitä palkkaa, minkä k. oli sitoutunut suorittamaan, k. velvoitettaisiin edelleenkin maksamaan hänelle palkkio; LO hylkäsi hakemuksen; koska H:n oli katsottava LH:ssa *vaatineen*, että *kumottaisiin valtuuston* v. 1956 tekemä *päätös*, jolla palkkion maksaminen oli päätetty lopettaa, eikä LO:n olisi tullut ratkaista LH:lle toimitettua kirjoitusta hakemuksena, vaan valituksena valtuuston mainitusta päätöksestä, KHO kumosi ja poisti LO:ssa tehdyn päätöksen.

Valituksen *kunnallisvalituksen* luonne on kiistaton.

61 II 283: knh:n valitus *etuoikeutta* kansakoulunopettajan palkkaukseen kuuluvaan *asuntoon* koskeva asia; samoin 62 II 550: knh:n valitus opettajien *asuntojen jakamista* koskevassa asiassa (perusteena oli kansakoulun palkka-asetuksen säännös).

64 A II 49: koska R. oli valittanut knh:n päätöksestä, jolla hänen *eläkehakemuksensa* oli hylätty, ei LO:n olisi tullut ratkaista kirjoitusta hakemuksena vaan valituksena.

64 A II 77: ortodoksisen seurakunnan seurakunnanvaltuuston päätöksestä tehty valitus *palkkausta* koskevassa asiassa.

64 A II 125: kun *perhe-eläkkeen* myöntämisestä kuntainliiton viranhaltijain perhe-eläkesäännön mukaan päätti liittohallitus, LH:lle annettua kirjoitusta oli käsiteltävä liittohallituksen päätöksestä tehtynä valituksena.

67 A II 20: kun k:n virkamiehen oli *virkasäännön* mukaan osoitettava *palkkausta* koskeva vaatimus ao. kunnalliselle lautakunnalle ja tälle siis kuului ratkaista asia, ratkaisuun oli haettava oikaisua kunnallisvalituksin eikä hakemustietä.

68 A II 49: kun *ylityöpalkkion* ja k:n rakennusmestarin suunnittelutyöstä aiheutuneiden *kustannusten korvauksen* suorittamisesta päättäminen k:n *virkasäännön* 46 §:n mukaan kuului knh:lle, ei LH:n olisi pitänyt käsitellä asiaa hakemuksena, vaan valtuuston päätöksestä tehtynä valituksena.

69 A II 71: koska knv:n antaman *virkasäännön* mukaan *vuosiloman korvauksesta* päättäminen kuului knh:lle, ei LO:n olisi pitänyt käsitellä kirjoitukseen sisältyvää vaatimusta hakemuksena, vaan knh:n päätöksestä tehtynä valituksena; samoin tapauksessa 69 A II 98, joka koski opettajan oikeutta *määrävuosikorotukseen* (virkasäännön mukaan palkan suorittamisesta päättäminen kuului kph:lle).

Lopuksi on mainittava joitakin palkkaukseen liittyviä tapauksia, jotka kysymyksenasettelultaan poikkeavat edellä käsitellyistä.

60 II 411: Sen jälkeen kun knv. oli *vahvistanut* opettaja M:lle annetuista *luontoiseduista* suorittettavan *vastikkeen* suuruuden, M. vaati knh:lta, että hänelle määrättyä vastiketta alennettaisiin; knh. hylkäsi hakemuksen. M. valitti päätöksestä KouluH:een, joka, mitä tuli valitukseen siltä osalta, jossa M. esitti, ettei häneltä pidätettäisi vuokravastiketta kumoten knh:n päätöksen palautti asian sille uudelleen käsiteltäväksi. KHO katsoi, että M. ei ollut KouluH:lle toimittamassaan kirjoituksessa tehnyt sellaista *oikaisuvaatimusta*, jota tarkoitettiin KouluPalkkaL 45 §:ssä, vaan *vaatinut knh:n päätöstä muutettavaksi*, minkä vuoksi ja kun knh:n päätös sisälsi sellaisen ratkaisun, johon M:llä KunL 175.1 §:n ja 176 §:n mukaan oli oikeus hakea muutosta LH:lta eikä KouluH:lta, viimeksi mainitun ei olisi tullut ottaa M:n valitusta milteään osalta tutkittavakseen.

70 A II 7: Koska M., kun otettiin huomioon työaikalain soveltamisesta valtion virkamiehiin annetun asetuksen säännökset, ei ollut rikospoliisin tehtävissä palvelevana ylikonstaapelina työaikalain alainen ja hänelle maksettava sunnuntaityökorvaus niin ollen oli PalkL 14 §:ssä tarkoitettu *lisäpalkkio*, jonka maksamista koskeva vaatimus oli käsiteltävä ao. lain 24 §:n mukaisessa järjestyksessä, ja kun LH:n ei olisi tullut ottaa M:n kirjoitusta tutkittavakseen ja ratkaistavakseen hakemuksena, vaan asia olisi LHA 29 § 3 b. kohdan mukaisesti käsiteltävä *oikaisuvaatimuksena* LO:ssa, LH:n päätös kumottiin ja poistettiin.

Savolaisen mainitsemana yhtenä esimerkkinä oli juuri lautamiehen palkkio, jonka käsittelyjärjestyksen laki osoittaa (nykyisin kihlakunnan-oikeuden lautakunnasta 23.5.1969/322 annetun lain 16 §, jonka mukaan lautamiehellä on oikeus saada toimestaan kunnan varoista palkkio sekä päivärahaa ja matkakustannusten korvausta niiden perusteiden mukaan, jotka oikeusministeriö vahvistaa). Vanhan asetuksen sovellutusajankohtaan lankeaa ratkaisu 63 A II 29: lautamiehen palkkiota koskeva asia oli käsiteltävä valituksena.

V.2.2. *Leimaveroasiat*

Kun leimaveroasiat on toinen oikeuskirjallisuudessamme käsitelty asian valituksen- tai hakemuksenluonteisuutta koskeva ryhmä, on se tästä syystä otettu käsiteltäväksi ennen joitakin kenties asiallisesti merkitsevämpiä aloja.

Raunetsalo korostaa erottelun oikeudellista merkitystä; valitus ja hakemushan poikkeavat toisistaan prosessuaalisesti tuntuvalta tavalla, kuten jo Savolaisen esityksen pohjalta voitiin todeta, ja valituksen käsitäminen hakemukseksi saattaa johtaa asian tutkimatta jättämiseen ja jopa oikeuden menetykseen.¹⁵ — On huomattava, että sitten Raunetsalon artikkelin lakia on kysymyksessä olevalta kohdin muutettu (lailla 26.6.1959/271 LeimaL 92 ja 93 §:ää), joskaan tällä toimenpiteellä, joka koski valitusta leimaveroasioissa, ei mitään tässä käsiteltävän kysymyksen kannalta oleellista muutosta lakiin tehty. *Valitusasteena* tulevat kysymyseen LH ja KHO, kun taas hakemuksen käsitteleminen kuuluu LH:lle.

Selvitellessään millaista asiaa LeimaL:n mukaan on pidettävä valituksena ja millaista hakemuksena Raunetsalo ottaa lähtökohdaksi 92 §:n

¹⁵ *Raunetsalo*, DL 1958 s. 23 s., jossa esimerkkinä mainitaan tapaus 55 II 232.

alun, joka — nähdäkseni myös muutetussa muodossaan — ilmaisee sen periaatteen, että muutoksenhakukeinona niihin veron suorittamisvelvollisuutta tai veron määrää koskeviin asioihin, mitkä perustuvat *viranomaisen maksuunpanotoimeen*, on valitus.¹⁶ Tätä sääntöä Raunetsalon mukaan on sovellettava laveasti; KHO on katsonut takaisinsaantivaatimuksen valitukseksi silloinkin, kun se perustettiin leimaveron määräämistä koskevan viranomaisen toimenpiteen jälkeen syntyneeseen seikkaan. Hakemuksina käsiteltäviksi takaisinsaantivaatimuksiksi jäävät siten vain vaatimukset niissä asioissa, joissa leimaverovelvollisuus syntyy *ilman viranomaisen toimenpidettä*.¹⁷ Tärkein takaisinsaantiperuste Raunetsalon mukaan on tällöin LeimaL 95.1 §:ssä mainittu erehdys; muina mahdollisuuksina tulevat kysymykseen ne, joissa takaisinsaantivaatimus on syntynyt sen perusteella, että leimamerkki on pilaantunut, erehdyksessä käytetty tai jätetty käyttämättä (LeimaL 94 ja 96 §) sekä lain 97 ja 98 §:ssä tarkoitetut vaatimukset.¹⁸

Missä määrin sitten Raunetsalon kirjoituksen jälkeinen käytäntö heijastaa kirjoituksessa esitettyjä ajatuksia, jotka puolestaan tässä tapauksessa — toisin kuin palkka-asioiden osalta — tuntuvat lujasti perustuvan LeimaL:iin?

Valituksena on ollut käsiteltävä seuraavat tapaukset:

59 II 96: Koska ko. esitystä oli pidettävä tivoliesityksenä eikä sitä esitykselle lupaa haettaessa ollut voitu LeimaL 10 § Päätös-nimikkeeseen 10 kohdassa mainitut säännökset huomioon ottaen pitää laissa tarkoitettuna pelilaitteena (kysymyksessä oli »vedenneidon» pudotuslaite), LO hylkäsi valituksen; KHO puolestaan katsoi, että S:n vaatimusta *poliisilaitoksen määräämän* leimaveron takaisin saamisesta oli pidettävä LeimaL 92.1 §:ssä tarkoitettuna valituksena, jonka ratkaiseminen LHA 29.1 §:n mukaan kuului LO:lle.

¹⁶ *Raunetsalo* mk. s. 24 s, Raunetsalo viittaa ratkaisuun 48 II 191.

¹⁷ Ks. mk. s. 26.

¹⁸ Kun LeimaL 95.2 §:ssä säädetään, että »sama oikeus» on asianomaisella, milloin leimaveron maksamisen perusteena oleva kauppa-, vaihto- tai muu sopimus taikka muu oikeustoimi on käynyt kokonaan tai osaksi mitättömäksi, niin *Raunetsalo* arvelee lainkohdassa tahdotun säätää, että vero näissäkin tapauksissa saadaan takaisin hakemusmenettelyn perusteella, ja kun näihin hakemuksiin saattaa sisältyä sellaisiakin asioita, joissa kysymys veron suorittamisvelvollisuudesta tai määrästä on ratkaistu viranomaisen toimenpiteellä, *hakemus* ainakin näissä tapauksissa on *eräänlainen muutoksenhakukeino*; mk. s. 27.

Vero perustui viranomaisen maksuunpanotoimeen, ja käsittelypaikka on siis riidatta LO.¹⁹

Huolimatta siitä, että asian valituksenluonteisuus on selvä, se ei aina merkitse sitä, että asiaa olisi myös käsiteltävä LO:ssa. LHA 29 § 1 d kohta sulkee pois valitukset, jotka koskevat julkisten huvien toimeenpanoa ja niistä kannettavaa leimaveroa. Tätä lainkohtaa KHO sovelsi päätöksessään 62 II 354:

Yhtiön anottua kp:n poliisilaitokselta lupaa saada toimeenpanna tanssia yhtiön omistamassa ravintolassa järjestettävässä pikkujoulujuhlatilaisuudessa *poliisilaitos* eräin ehdoin suostui hakemukseen ja samalla *mää räsi leimaveron* tietyn suuruiseksi; KHO em. lainkohtaan ja LOL 1.1 §:ään viitaten katsoi, ettei asiaa olisi ollut käsiteltävä LO:ssa.

Kysymyksessä oli siis viranomaisen suorittama maksuunpano ja valitus, joka ei kuitenkaan mainitun lainkohdan mukaan kuulunut LO:n käsiteltäviin. Näin ei ilmeisesti ollut juuri edellä selostetussa toisessa tapauksessa, koska sovellettava lainkohta oli sama (LHA 29 §:ä muutettiin lailla 3.5.1957/188, ja ko. lupa oli myönnetty 14.3.1958). Tällä tavoin on tapausten välinen ristiriitaisuus selitettävissä.

Valituksena oli käsiteltävä *lainhuutoleimaveroa* koskeva kysymys ratkaisussa 62 II 189:

Koska R. LH:lle annetussa valituskirjassaan oli vaatinut po. leimaveron suorittamista hänelle takaisin sillä perusteella, että H:n *tuomionkunnan tuomari* T:n ym. hakiessa lainhuutoa K:n tilaa koskevalle saannolleen oli *virheellisesti pannut* näiden *maksettavaksi* leimaveroa, ja hänen niin ollen oli katsottava *valittaneen* sanotusta *maksuunpanosta*, KHO katsoi, että asia tältä osalta olisi pitänyt käsitellä LO:ssa ja antaa siitä lausunto.²⁰

Mutta lainhuutoleima saattaa tulla *hakemuksen*akin tutkittavaksi, kuten osoittavat seuraavat kaksi ennakkopäätöstä.

63 B II 48: Hakemus leimaveron takaisin suorittamista koskevassa asiassa oli käsiteltävä LH:ssa ilman LO-käsittelyä kysymyksen koskiessa lainhuudatuksen yhteydessä suoritettun leimaveron takaisin saamista, kun

¹⁹ Nuorvala mainitsee, että LeimaL 92.1 §:ssä tarkoitettu valitus on käsiteltävä LO:ssa; Lm 1958 s. 699; hän mainitsee myös ratkaisun vuodelta 1957 (t. 4364).

²⁰ Leimaverovelvollisuuskysymyksistä lainhuudatusasioissa ks. *Ellilä*, Oikeudenkäynti s. 389—391.

kiinteistön ostajan ei ollut tarvinnut maksaa sovittua kauppahintaa; ko. tila oli siirtynyt lahjoituksen kautta uudelle omistajalle, ja lahjasta oli määrätty maksettavaksi lahjavero; LO LeimaL 98 §:n ja PerVL 18.3 §:n nojalla oli hylännyt valituksen.

Asia on sikäli selvä, ettei asianosainen *hakenut muutosta* kihlakunnan-tuomarin päätökseen, joka olikin asiallisesti oikea, lainmukainen, vaan hän *vaati* aiheetta suorittamaansa leimaveromäärää *takaisin*.

67 B II 718: Kun kauppakirja lainhuutoa haettaessa oli varustettu leimamerkeillä *suurempaan määrään kuin* mitä lainhuudatuspöytäkirjassa oli leimaveron suuruudeksi *vahvistettu*, ostajan hakemusta leimaveron palauttamisesta ei ollut käsiteltävä LO:ssa LeimaL 92 §:n mukaisena valitukseksi, vaan LH:ssa sanotussa laissa tarkoitettuna hakemukseksi veron *takaisin* maksamisesta.

Tapaus rinnastuu ko. kohdin juuri yllä selostettuun ratkaisuun.

Edelleen on *valituksena* ratkaistu *kiinnitys-* ja *osakkeensiirtoleima-* verotapauksia.

62 II 636: Vakuutusyhtiö oli myöntänyt asunto-osakeyhtiölle lainan, jonka vakuudeksi lainansaaja oli luovuttanut yhtiölle lainapääomaa vastaavan määrän kiinnitettyjä haltijavelkakirjoja, jotka oli varustettu leimamerkein kiinnitystä vahvistettaessa voimassa olleen LeimaL:n säännösten mukaisesti 30 p:n mukaan sadalta; vakuutusyhtiön hakiessa em. velkakirjojen kiinnityksen uudistamista kiinteistötuomari, kun velkakirjoista *kiinnityksen uudistamisen* hakemisaikana oli suoritettava veroa 60 p. kultakin täydeltä sadalta mk:lta, vaati velkakirjojen varustamista *entisten* leimamerkkien lisäksi vielä tietyn määräisin leimamerkein. LO:n jätettyä kirjoituksen tutkimatta KHO päätöksessään lausui, että yhtiöllä oli puhevalta asiassa ja kun ko. kirjoitus sisälsi valituksen *kiinteistötuomarin* leimaveron määräämistä koskevasta *toimenpiteestä*, kumottiin LH:n päätös ja asia palautettiin LO:ssa käsiteltäväksi.

Kysymys oli selvästi viranomaisen veronmääräämispäätöksestä.

Raunetsalon edellä selostettua kantaa noudattaa ratkaisu 60 II 535: *erehdyksessä* liikaa suoritettun leimaveron takaisin saantia koskeva *hakemus* oli käsiteltävä LH:ssa eikä LO:ssa.^{20a}

^{20a} 68 B II 682: Yhtiön omien osakkeiden lunastaminen, jonka yhteydessä osakepääomaa alennettiin, katsottiin leimaveron alaiseksi arvopapereiden luovutukseksi; vaatimus *veron suoritusvelvollisuuden täyttämisestä* ratkaistiin hallintoriita-asiana. Asia olikin käsitelty LO:ssa, jonka päätöksen KHO pysytti.

V.2.3. Huoltoasiat

Nyt jo syrjään siirtyvien palkkausasioiden jälkeen suurin yhtenäinen asiaryhmä, jonka käsittelyssä joudutaan ratkaisemaan kysymys, onko asia käsiteltävä hakemuksena vaiko valituksena, on huoltoasiat. Seuraavassa on ensinnä tarkasteltu varsinaista sosiaalihuoltoa ja sen jälkeen pakkohuoltoa.

LHA 29 § sisältää huoltoasioiden osalta seuraavat toimivaltasäännökset:

Lääninoikeudessa on käsiteltävä *hakemukset ja esitykset*, jotka koskevat huoltoapu- ja lastensuojelulain mukaan LH:lle kuuluvaa asiaa (i kohta), kansaneläkkeen lisäeläkkeen kunnan osuuden korvaamista (j k.), irtolaisen työlaitokseen tai pakkotyöhön määräämistä sekä kärsityn vapausrangaistuksen laskemista hyväksi irtolaisasiaa koskevaa päätöstä täytäntöönpanossa (k. kohta), irtolaisen laitoshoidosta aiheutuneiden kustannusten kunnan osuuden korvaamista (l k.), yleiseen huoltolaan määräämistä (m k.), tällaisen huoltolaan määrätyn hoito- ja matkakustannusten kunnan osuuden korvaamista (n k.), sekä työlaitokseen määräämistä lapsen elatusavun turvaamiseksi ja lopullisen maastapoistumiskiellon antamista samassa tarkoituksessa sekä työlaitokseen määräämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanoa, kun täytäntöönpano on estynyt vapausrangaistuksen tai pakkotyömääräyksen vuoksi tai siitä syystä, ettei elatusvelvollista ole tavattu.

Ennakkopäätösaineisto ei ole niin suuri, että se todistaisi näiden toimivaltasääntöjen käytännössä osoittautuneen kovin epäselviksi, ja tämän ohella tapausten sijoittuminen »aikajanelle» viittaa siihen, että ongelmat tältä osin ovat hälvenemässä. Toisaalta aineistosta voidaan päätellä, että kysymys ei ole kokonaan menettänyt ajankohtaisuuttaan.

V.2.3.1. Varsinaiset huoltoapuasiat

Tässä ryhmässä esiintyvät KHO:n ratkaisut ovat yhtä lukuun ottamatta sellaisia, joissa KHO on — vastoin LH:n kantaa — katsonut asian *hakemuksena* eikä valituksena käsiteltäväksi.²¹ Mielenkiintoista on sel-

²¹ Tässä voidaan mainita ratkaisu 61 II 10, joka liittyy myös III luvussa käsiteltyyn kysymykseen:

Koska K. LH:een toimittamassaan kirjoituksessa oli vaatinut ao. viranomaisen velvoittamista suorittamaan hänelle korvauksen maksamastaan *opintoavustuksesta* eikä LO:n olisi pitänyt käsitellä K:n kirjoituksen sisältyvää vaatimusta sosl:n päätöksestä tehtynä valituksena, vaan hakemuksena ao. viranomaisen

vittää, missä määrin edellä selostettu kirjallisuudessa esitetty sääntö, jonka mukaan asia on valituksena käsiteltävä, milloin on menettelyä alemmassa asteessa koskeva säännös olemassa, pitää paikkansa. Sinälään tuo periaate on varsin järkevä ja sellaisena puolustettavissa: mikäli on »laissa» järjestetty asian menettelyllinen puoli siten, että asian täytyy kulkea tietyn elimen kautta, voidaan asiaa perustellusti ylemmässä instanssissa pitää valituksena asianomaisen alemman orgaanin päätöksestä.

Johdannollisesti voidaan jäljempänä esiteltävistä ennakkopäätöksistä sanoa ilmenevän, miten se *asia*, josta kulloinkin on ollut kysymys, ei ole kuulunut asianomaisen päätöksentekijän toimivaltaan sillä tavoin, että asian olisi säännönmukaisesti kuljettava tämän viranomaisen kautta, ts. että aina edellytettäisiin sen päätöstä asiassa.

57 II 191: Kun valittajalla ei ollut köyhäinhoitolain nojalla eikä millään muullakaan julkisoikeudellisella perusteella oikeutta vaatia sosiaalil:n velvoittamista suorittamaan ko. korvausta, jätettiin vaatimus tutkimatta; koska G. oli LH:lle toimittamassaan kirjoituksessa vaatinut lautakunnan velvoittamista suorittamaan hänelle ne kustannukset, mitkä hänelle olivat aiheutuneet huollosta, ei LH:n olisi pitänyt tutkia vaatimusta sosiaalil:n päätöksestä tehtynä valituksena.

60 II 193: Koska W. oli LH:lle toimittamassaan kirjoituksessa vaatinut sosiaalil:lta korvausta S:lle vuokraamastaan asunnosta, LH:n ei olisi tullut tutkia po. vaatimusta lautakunnan päätöksestä tehtynä valituksena. — Samoin tapauksessa 60 II 431.

Sosiaalilautakunta ei ollut tällaisen vaatimuksen käsittelemiseen milään menettelysäännöllä velvoitettu.

61 II 23: Koska T:n saatua tiedon siitä, että sosiaalil. ei suostunut ottamaan poikaa huostaansa, ei ollut tarvinnut hakea päätöksen kumoamista valittamalla siitä päätöksestä, jolla hänen pyyntönsä oli hylätty vaan hänellä oli ollut oikeus LH:lta pyytää sellaista toimenpidettä, että lautakunta velvoitettaisiin ottamaan poika huostaansa, ja kun T:n oli siis katsottava LH:lle toimittamassaan kirjoituksessa pyytäneen sellaista toimenpidettä, ei LO:n olisi pitänyt käsitellä T:n kirjoitusta valituksena.

velvoittamisesta suorittamaan mainittu korvaus, KHO kumosi ja poisti päätöksen ja viivytyksen välttämiseksi otti asian välittömästi käsiteltäväkseen, ja kun K:n oikeus korvaukseen ei perustunut julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen, KHO jätti asian tutkittavaksi ottamatta.

Se, ettei muutoksenhaku ollut kysymyksessä, lienee jotakuinkin kiistatonta tässä tapauksessa; sosl. ei toiminut korvauksesta päättävänä elimenä.

61 II 61: Naisinvalidien ammattioppilaitoksen valitus sairaalahoitomaksujen korvaamista koskevassa asiassa oli katsottava hakemukseksi kp:n velvoittamisesta maksamaan korvausta annetusta huollosta.

61 II 663: K:n LH:lle toimittaman kirjoituksen oli katsottava sisältävän hakemuksen siitä, että kp. velvoitettaisiin maksamaan hänelle takaisin, mitä lastenkodissa annetun hoidon kustannusten korvauksena oli *liikaa suoritettu*.

62 II 32: Koska P:n saatuaan tiedon sosiaalil:n päätöksestä, ei ollut tarvinnut valittaa päätöksestä saadakseen sen kysymyksen tutkituksi ja ratkaistuksi, *olisiko hänellä oikeus saada käyttöönsä kerrotusta kansaneläkkeestä tietty määrä* kuukausittain, vaan hänellä oli ollut oikeus vaatia LH:lta sellaista *toimenpidettä*, että LO *määräisi po. summan* kuukausittain hänelle maksettavaksi, LH:n ei olisi pitänyt käsitellä P:n LH:lle tekemää vaatimusta valituksena.

65 A II 234: Vaatimusta *lapsen kuljetuksesta oppilasasuntolasta parantolaan ja hoidosta parantolassa aiheutuneitten kustannusten korvaamisesta* ei olisi pitänyt käsitellä valituksena.

66 A II 169: Holhoojan LH:ssa esittämää vaatimusta sosiaalil:n velvoittamisesta maksamaan hänelle *korvausta holhoojan tehtävän hoitamisessa syntyneistä matkakuluista ja työajan menetyksestä*, ei olisi pitänyt käsitellä valituksena.

63 A II 359: Sosiaalil:n hakemus, että toisen kunnan sosiaalil. *velvoitettaisiin toimittamaan lapsen huostaanotto*, sisälsi sellaisen vaatimuksen, jonka tutkiminen kuului LH:lle ilman LO-menettelyä.

Yksi aivan tuore ratkaisu varmistaa edellä selostetun vakaan käytännön:

5.9.1972 t. 3133: A:n sosiaalil. valitti LH:lle B:n sosiaalil:n päätöksestä, jolla A:n lautakunnan vaatimus saada antamastaan huoltoavusta korvaus B:n sosiaalil:lta oli hylätty; LO, jonka päätöksen KHO pysytti, käsitteli asian hakemuksena.

Ratkaisun 62 II 402 mukaan sosiaalilautakunnan päätös, jolla oli päätetty esittää, että toisen kunnan sosiaalilautakunta ottaisi huostaansa alaikäisen lapsen, *ei sisältänyt valituskelpoista* ratkaisua, mutta tehty *valitus* olisi ollut käsiteltävä LO:ssa.

Vain yhdessä aineistoon kuuluvassa tapauksessa KHO on pitänyt kirjoitusta *valituksena*. Tapaus ei ratkaisuperusteeltaan ole selvä, vaan avaa mahdollisuuden useankin ratkaisuun vaikuttaneen näkökohdan punnitsemiseen.

65 A II 234: LO:lle saapunut kirjoitus, jossa vaadittiin kumottavaksi sosiaalil:n päätös, jolla lautakunta oli hylännyt hoidettavaksi sijoitettujen lasten hoidosta maksettavan korvauksen korottamista koskevan anomuksen, oli LO:ssa käsiteltävä valituksena eikä hakemuksena.

Tapaus näyttää olevan ristiriidassa muun käytännön kanssa. Tämä tietysti pakottaa kysymään, onko siinä jokin selittävä yksityiskohta.²² — Ensinnä on huomiota kiinnitettävä KHO:n päätöslauselmaan: »koska — — — päätöksen kumottavaksi, eikä LO:n näin ollen, kun otettiin huomioon LastSL:n 20 §:n 2 mom:n säännökset — — —», asia palautettiin LO:lle valituksena käsiteltäväksi.

Päätöksessä mainitussa lainkohdassa, jolla päätöksen kieliasun perusteella vaikuttaa olleen käsittelyjärjestykseen ratkaiseva vaikutus, säädetään, että yksityiskotiin sijoitettaessa on sosiaalilautakunnan ja hoitajan välillä tehtävä *kirjallinen sitoumus, jossa velvollisuudet tarkasti määritetään* (sosiaalilautakunnan on valvottava sopimuksen noudattamista). Kysymyksessä oleva lainkohta perustaa velvoittautumiskompetenssin puolin ja toisin, kysymyksessä on lakimääräinen julkisoikeudellinen sopimus. Olisiko oikein sanoa KHO:n tässäkin tapauksessa etsineen menettelyä koskevaa positiivisoikeudellista säännöstä?

En kuitenkaan voi pitää tätä tulkintaa riidattomana, sillä tapauksessa esillä oleva (julkisoikeudellinen) sopimus tarjoaa mahdollisuuksia toisenkaltaisinkin ajatuksenkehittelyihin. Rinnastus yksityisoikeudelliseen sopimukseen on valaiseva: toisen sopijapuolen »pätös» ei tietenkään yksityisoikeudellisen sopimuksen kysymyksessä ollessa saata olla muutoksenhakukelpoinen; mikäli toinen sopijapuoli ei suostu toisen sopijapuolen esittämään vaatimukseen, asia tulee vireille tuomioistuimessa haasteen ja kanteen välityksellä. Niinpä tässäkin tapauksessa saatetaan puolustaa sitä käsitystä, että kysymyksessä olisikin hallintoriita-asiana käsiteltävä hakemus. Tällöin sopijapuolet olisivat prosessissa tasa-arvoiset sopijakumppanit eikä toisen olisi tarpeen hakea muutosta toisen tekemään sopimusta koskevaan päätökseen. — Ilmeisesti kuitenkin ratkaisevaa on ollut se, että lasten hoitaja on *vaatinut* lautakunnan päätöksen kumoamista sekä että kysymys oli lain säännöksen perusteella tehdystä julkisoikeudellisesta sopimuksesta.

²² On huomattava, että päätös oli yksimielinen ja että ratkaisijoiden joukossa oli hakemusta ja valitusta käsittelevän artikkelin laatija hallintoneuvos *Erkki Savolainen*, jonka ajatuksia on juuri edellä selostettu.

V.2.3.2. Pakkahuoltoasiat

Niin kuin edellä on jo mainittu, LHA 29 § 3) o-kohdan mukaan LO:ssa on käsiteltävä hakemukset ja esitykset, jotka koskevat työlaitokseen määräämistä lapsen elatusavun turvaamiseksi sekä lopullisen maastapoistumiskiellon antamista samassa tarkoituksessa; KHO on katsonut, että myös työlaitoksesta vapauttamista koskeva asia on käsiteltävä LO:ssa.²³ — Aluksi esitän *Nuorvalan* artikkelissaan mainitsemat ennakkopäätökset pakkahuollon alalta.

56 II 389: Koska lääninvankilan johtajan LH:lle tekemä esitys koski kärsityn *vapausrangaistuksen laskemista hyväksi* irtolaisasiaa koskevaa päätöstä täytäntöönpanossa, asia oli käsiteltävä LO:ssa.

56 I 17: Työlaitoksessa lapsen elatusapua suorittamassa oleva henkilö oli LH:lta, luvaten maksaa elatusavun kohtuullisiksi katsottavin kuukausierin, anonut, että hänet *vapautettaisiin työlaitoksesta*. KHO:ssa äänestettiin siitä, olisiko asia pitänyt käsitellä LO:ssa; seitsemän jäsentä, joiden mielipide tuli KHO:n päätökseksi, katsoi, että koska elatusvelvollisen määrääminen suorittamaan elatusapua työllä työlaitoksessa sisältää elatusapupäätöksen *täytäntöönpanoa* tarkoittavan toimenpiteen ja sen kysymyksen ratkaiseminen, ovatko edellytykset elatusapupäätöksen sanotunlaiseen täytäntöönpanoon olemassa, LHA 29 § 3 r-kohdan mukaan,²⁴ verrattuna lapsen elatusavun turvaamisesta 20.8.1948 annetun lain 6.1 §:ään, kuului LO:n toimivaltaan, ja kun ratkaistaessa kysymystä po. henkilön vapauttamisesta työlaitoksesta on ratkaistava, *ovatko edellytykset* elatusapupäätöksen täytäntöönpanoon työlaitoksessa suoritettavalla työllä ilmoitetuista syistä lain mukaan *rauenneet*, ja kun viimeksi mainittu kysymys elatusapupäätöksen työlaitoksessa suoritettavalla työllä tapahtuvaa täytäntöönpanoa koskevana kysymyksenä on LO:n ratkaistava, palautti asian LH:lle LO:ssa käsiteltäväksi. Kuusi jäsentä katsoi, että vapauttamista työlaitoksesta suorittamasta työllä elatusapua koskeva asia em. lainkohtien mukaan oli katsottava LO:ssa käsiteltäväksi asiaksi ja ottaen huomioon LOL 1.1 §:n palautti asian. Kahdeksan jäsentä olivat valmiit ratkaisemaan asian sitä palauttamatta, koska asia ei ollut käsiteltävä LO:ssa.

56 I 18: Työlaitoksessa *köyhäinhoidon kustannuksia* korvaamassa oleva henkilö oli LH:lta vaatinut, että koska po. kustannuksia ei ollut enää korvaamatta, hänet vapautettaisiin työlaitoksesta; asia palautettiin LH:lle LO:ssa käsiteltäväksi. Tässä tapauksessa äänestys oli samanlainen kuin juuri edellä selostetussa tapauksessa.

Tältä osin on LHA 29 §:ää selvennetty.²⁵

²³ Ks. *Nuorvala*, Lm 1958 s. 706.

²⁴ Nykyisin LHA 29 § 3 o-kohdan.

²⁵ *Nuorvala*, mk. s. 706.

Edellä esitettyjä ennakkopäätöksiä myöhempi käytäntö vahvistaa niissä omaksutun periaatteen säännöksi.

60 II 288: Koska L:n kirjoituksen oli katsottava sisältävän vaatimuksen, että hänet *päästettäisiin pois työlaitoksesta*, hakemuksen tutkiminen ja ratkaiseminen kuului LO:n toimivaltaan (LO oli päätöksessään katsonut, että kysymyksessä oli työvelvollisen laskeminen työlaitoksesta toistaiseksi lomalle, josta HaL 42 §:n mukaan päättää ao. työlaitoksen johtokunta).

62 II 102: Valitus *köyhäinhoidon* korvaamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä oli käsiteltävä LO:ssa LHA 29 §:n 3 i-kohdan mukaan.

62 II 600: Vaatimus että asianomaisen *hyväksi luettaisiin se aika*, jonka hän aikaisemmin oli ollut *pakkotyössä* ja ko. asian johdosta *tutkintavankina* kuului LHA 29 §:n 3 k-kohdan mukaan LO:n käsiteltäviin asioihin.

Kun HaL:n 25 §:ää on muutettu (lailla 10.4.1970/275), ei eräillä aineistoon kuuluvilla ennakkoratkaisuilla enää ole muuta kuin periaatteellinen merkitys. Nykyisin ns. »pykäläpojan» sijoittamisesta työlaitokseen päättää LH, milloin laitokseen sijoittaminen tapahtuu vastoin sijoitettavan tahtoa (HaL 25.2 §). Lapsen elatusavun turvaamisesta eräissä tapauksissa annetun lain 11.2 §:n mukaan, jos LH:n päätöksen antamisen jälkeen käy selville, että olosuhteet ovat siten muuttuneet, ettei elatusvelvollista ilmeisesti enää voitaisi määrätä työlaitokseen tai että elatusapu voidaan muulla tavalla saada perityksi kohtuullisessa ajassa, sosiaalilautakunta voi lykätä LH:n päätöksen täytäntöönpanoa tai keskeyttää täytäntöönpanon. — Aikaisemmankaan käytännön mukaan ei HaL 25 §:n nojalla työlaitokseen määrätyn henkilön työlaitoksesta vapauttamista tarkoittava hakemus ollut LO:ssa ratkaistava asia; tämän osoittavat ratkaisut 61 V 10, 63 A II 443 sekä 64 A II 350.

V.2.4. Muita asioita

Edellä on käsitelty suurimmat yhtenäiset asiaryhmät, joiden kohdalla kysymys viranomaiselle saapuneen kirjoituksen hakemuksen- tai valituksenluonteisuus on käynyt ajankohtaiseksi. Jäljellä on vielä joukko kenties vähemmän tärkeitä tapauksia, jotka kuitenkin aineistoon kuuluvina kaipaavat esittelyä.

Invalidihuolto.

61 II 586: L:n oli katsottava LH:een toimittamassaan kirjoituksessa vaatineen kustannusten suorittamista *InvHL:n perusteella* eikä LO:n olisi pitänyt käsitellä vaatimusta sosiaalil:n päätöksestä tehtynä valituksena, vaan hakemuksena T:n k:n velvoittamisesta maksamaan ko. kustannukset.

Moottoriajoneuvoveroasia.

Kuten *Nuorvala* mainitsee, moottoriajoneuvoverolain (982/1947) 13 §:n mukaan veron maksuunpanoon voitiin hakea »oikaisua» LH:lta; KHO useissa ratkaisuisaan katsoi, että tällainen oikaisuvaatimus sisältää *valituksen* veron maksuunpanosta ja että se siis on ollut käsiteltävä LO:ssa.²⁶ Nykyisin voimassa olevassa moottoriajoneuvoverolaissa (30.12.1966/722) vastaava säännös on 29 §:ssä, jonka mukaan veron maksuunpanoon on asianomaisella oikeus hakea oikaisua *maksuunpanon toimittavalta* viranomaiselta määrääjassa.

Nuorvalan artikkelin kirjoittamisajankohdan jälkeisestä käytännöstä ovat löytyneet seuraavat ratkaisut.

60 II 361: Valitus moottoriajoneuvoveron maksuunpanoa koskevassa asiassa oli käsiteltävä LO:ssa.

61 I 5: Kun LH oli lähettänyt moottoriajoneuvoveron ulosottoviranomaiselle perittäväksi auton omistajalta, oli tällä oikeus saada LH:lta *vahvistuspäätös* siitä, ettei hän ollut velvollinen maksamaan veroa; asia oli *hallintoriita-asiana* käsiteltävä LO:ssa; perusteena olivat HRIitaL 1 ja 2, LOL 1 ja LHA 29.3 f §:t; LH oli käsitellyt asian moottoriajoneuvoverosta annetun lain 9 §:n mukaisena hakemuksena.

63 B II 216: Kun vuoden ensimmäiseltä neljännekseltä suoritettua veroa vaadittiin takaisin sillä perusteella, ettei autoa ollut otettu käyttöön sanottuna vuonna, oli vaatimus käsiteltävä moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:ssä tarkoitettuna maksuunpanovalituksena LO:ssa.

67 B II 703: Koska A:n oli katsottava tehneen LH:lle moottoriverolain

67 B II 703: Koska A:n oli katsottava tehneen LH:lle moottoriajoneuvoverolain 32.1 §:ssä tarkoitetun säännönmukaisen valituksen po. veron suorittamisvelvollisuudesta, valitus LOL 1.1 §:n ja LHA 29 §:n 1 k:n mukaan oli ratkaistava LO:ssa.

On huomattava, että ko. lainkohtaa on muutettu lailla 5.12.1969/747, jonka mukaan säännönmukainen valitus tehdään liikevaihtovero-oikeudelle tai eräissä tapauksissa tullihallitukselle.

²⁶ *Nuorvala*, Lm 1958 s. 699.

Esitetyn aineiston valossa KHO:n käytäntö näyttää vastaavan *Nuorvalan* mainitsemaa linjaa, joskin lainmuutokset ovat vaikuttaneet sen, että käsittelyjärjestys on vuoden 1958 aikaan verrattuna vaihtunut. Tällä ei tietenkään ole merkitystä käsillä olevan yleisen periaatteen hahmottamisen kannalta.

Irtisanominen virasta

Ratkaisussa 53 II 46 katsottiin, että LH:lle tullut kirjoitus, jossa pyydettiin tapahtuneen irtisanomisen oikeellisuuden tutkimista sekä irtisanomisajankohdan alkamishetken selvittämistä, ei ollut valitus vaan *hakemus*. KHO perusteli päätöstään sillä tässä yhteydessä kirjoituksen luonteen luokittamista helpottavalla seikalla, ettei asianomainen ollut *vaatinut* LH:n päätöksen kumoamista.

Rakennusasia

Edellä on jo todettu, että erilaiset positiiviseen säännökseen perustuvat *vaatimukset toimimaan* tietyllä tavalla ovat hakemusasioita. Tämän säännön vahvistaa päätös 70 A II 90:

LH:ssa esitetty vaatimus k:n velvoittamisesta *siistimään* vesi- ja viemärijohdon *rakennuspaikka* oli käsiteltävä RakL 144 §:n mukaisena hakemuksena eikä valituksena knh:n päätöksestä.

V.3. Erityisesti hallintoriita-asioista

Tarkasteltaessa hallintolainkäytön alaa kokonaisuutena, ei riitä se, että tehdään selkoa jaoittelusta hakemukseen ja valitukseen. LHA 29 §:n 3 f-kohdan säännöksen mukaan lääninoikeuden toimivaltaan kuuluvat myös hakemukset, jotka koskevat HRIitaL 1 §:ssä tarkoitettua *hallintoriita-asiaa*. Hallintoriita-asian positiivisoikeudellinen käsite onkin muodostunut yhdeksi kaikkein keskeisimmistä ja vaikeimmista hallintolainkäytön normatiivisista kysymyksistä; sen ympärille on rakentunut melkoisen laaja käytäntö, mutta on heti tunnustettava, ettei käytännössä edelleenkään ole helppoa sanoa, milloin konkreettisessa tapauksessa on HRIitaL:n tarkoittamasta riita-asiasta kysymys.

HRIitaL 1 §:n mukaan, milloin OK 10:26 §:ssä tarkoitettu, hallintoviranomaisen käsiteltäviin kuuluvassa asiassa *muutoin kuin valitustietä*

— hallintoriita-asian käsitteleminen on näin ollen ns. alkuperäistä hallintolainkäyttöä, jossa asia tulee lainkäyttöviranomaisessa vireille suoraan aikä muutoksenhaun kautta — haetaan viranomaisen ratkaisua julkisoikeudellista maksu- tai elatusvelvollisuutta taikka muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvoitusta tai oikeutta koskevaan, asianosaisten väliseen riitaan, tutkii ja ratkaisee riita-asian, jollei muuta oikeuspaikkaa ole säädetty, ensimmäisenä oikeusasteena lääninhallitus. Voidaan vertaillen sanoa, että hallintoriita-asian vireillepanossa hakemuksella on sama osa kuin siviiliprosessissa haasteella. Tosiasiallisesti lääninoikeudet tutkivat hallinto-oikeudellisia valituksia — ennen muuta tietenkin verovalituksia — pääasiallisesti, mutta niiden toimivaltaan kuuluvat myös HRIitaL 1 §:n tarkoittamat asiat.²⁷ — Johdannollisesti voidaan sanoa KHO:n tulkinneen lainkohtaa suppeasti.²⁸

Oikeustapausaineisto osoittaa oikeaksi *Nuorvalan* kannan, jonka mukaan hallintoriidan käsite kytkeytyy oleellisesti lääninhallituksen toimivaltaan.²⁹ En tässäkään yhteydessä ryhdy enemmälti rakentamaan »teoriaa» hallintoriita-asian käsitteen vaiheille, mutta voinen tapausmateriaalin käsittelytaustaksi viitata *Nuorvalan* ja *Anderssonin* hallintoriidasta esittämiin ajatuksiin.

Nuorvalan mukaan LO:n toimivaltaongelmana voi tulla harkittavaksi, onko asia kuulunut LH:n toimivaltaan HRIitaL:n vai jonkin erityissäännöksen perusteella. Jos jokin hallintolainkäyttöön kuuluva riita-asia erityissäännöksen nojalla kuuluu LH:n toimivaltaan, ei kysymyksessä ahtaasti ottaen ole HRIitaL:n tarkoittama hallintoriita-asia. *Suppean tulkinnan* puolesta *Nuorvalan* käsityksen mukaan puhuvat HRIitaL:a koskevan hallituksen esityksen perustelut, joissa edellytettiin, että ne asiat, joissa LH lakiehdotuksen mukaan tulisi ensimmäiseksi lainkäyttöasteeksi, määrättäisiin LO:n käsiteltäviksi. Samoin se seikka, että jos LH:n säännöstä siitä, että LO:ssa on käsiteltävä ne hakemukset ja esi-

²⁷ Kuten *Nuorvala* mainitsee, alkuaan oli LHA 29 §:n mukaan LO:ssa käsiteltävä hakemukset ja esitykset, jotka koskivat OK 10:26:ssa tarkoitettua julkisoikeudellista maksu- tai elatusvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvoitusta tai oikeutta, samoin kuin eräissä muissa laeissa tarkoitettua muihin kuin valtioon kohdistuvaa korvausvaatimusta; kun asetuksen sanamuoto oli epäselvä ja väljä, sitä selvennettiin lailla 188/1957 siten, että nyt LHA 29 §:ssä on määrätty LO:ssa käsiteltäviksi ne hakemukset ja esitykset, jotka koskevat HRIitaL 1 §:ssä tarkoitettua hallintoriita-asiaa; *Nuorvala*, Lm 1958 s. 702.

²⁸ *Nuorvala* mk. s. 702.

²⁹ *Nuorvala* mk. s. 702.

tykset, jotka koskevat HRIitaL 1 §:ssä tarkoitettua hallintoriita-asiaa, tulkitaan väljästi, se merkitsisi luopumista LOL:n omaksumasta luettelomenetelmästä sikäli, että jokaisen LH:n ensiasteena ratkaistaviin jonkin erityissäännöksen nojalla kuuluvan asian osalta aina olisi harkittava, onko kyseessä hallintoriita-asia, ja tämä taas merkitsisi luettelomenetelmän vesittämistä. Nuorvala katsoo näiden näkökohtien — joihin omalta kohdaltani olen valmis yhtymään — johtavan siihen, että LHA 29 §:n säännös tarkoittaa vain *niitä hallintoriita-asioita, jotka HRIitaL:n nojalla kuuluvat LH:n toimivaltaan*.³⁰

Andersson on kosketellut hallintoriita-asioita kuntien välisiä korvauskanteita huoltoapuasioissa käsittelevässä artikkelissaan.³¹ Hän mainitsee, ettei menettelystä näiden riitojen osalta sisälly säännöksiä HaL:iin, vaan jutut ovat luonteeltaan julkisoikeudellisia riitoja, jotka HRIitaL:n säännösten mukaan on käsiteltävä LO:ssa (jossa prosessi perustuu kaksiasianosaissuhteeseen).

Joskin hallintoriita-asioina on pidettävä vain niitä asioita, jotka HRIitaL:n säännösten perusteella kuuluvat lääninhallituksen toimivaltaan, on selvää, että tuota rajanvetoa tehtäessä mukaan on otettava sellaisiakin tapauksia, jotka muulla perusteella kuuluvat lääninhallituksen — joko LO- tai LH-menettelyssä — tehtäväpiiriin. Vain selvästi erityissäännöksen nojalla LO- tai LH-menettelyyn luettavat asiat jäävät käsillä olevan kappaleen ulkopuolelle. Näitä samoin kuin lääninkonttorin ratkaistavia asioita kosketellaan omissa kappaleissaan.

V.3.1. Lapsilisä- ja erityislapsilisäasiat

Kaksi seuraavaa ratkaisua valottavat mielestäni hyvin hakemusasian ja hallintoriita-asiaa koskevan hakemuksen suhdetta; molemmat koskevat *lapsilisää*, mutta eri näkökulmista.

60 II 204: Kp:n huoltoviraston vireille panemasta hakemuksesta LH lausui, että koska M:n lapsi RM. oli syyskuussa 1952 muuttanut maasta ja oleskellut sen jälkeen Ruotsissa yhtäjaksoisesti vuoden 1953 ajan, eikä lapsesta siis lapsilisälain 1.1 mom:n ja lapsilisälain täytäntöönpanosta annetun asetuksen 1.1 §:n mukaan olisi tullut suorittaa lapsilisää vuoden 1953 ajalta ja kun oli näytetty kp:n huoltolautakunnan erheellisesti suoritaneen M:lle lapsilisää vuodelta 1953 tietyn summan, LO lapsilisälain 11.3 §:n nojalla velvoitti M:n suorittamaan takaisin ko. summan. KHO katsoi, että po. lapsilisän takaisinmaksamista koskeva asia

³⁰ Nuorvala mk. s. 702 s.

³¹ Andersson, Codex s. 20.

ei ollut sellainen, joka LOL 1.1 §:n tai LHA 29 §:n mukaan oli käsiteltävä LO:ssa, vaan sellainen, joka LHA 16 §:n mukaan oli käsiteltävä ja ratkaistava LH:ssa toisessa järjestyksessä.

Tässä tapauksessa asian hakemuksenluonteisuus on mielestäni josta-
kuinkin selvä. Muutoksenhausta ei ollut missään tapauksessa kysy-
mys, jota paitsi suoritusvelvollisuuden ja suorituksen palauttamisen
perusteena oli erityislaki, lapsilisälaki, jonka mukaan määräytyivät niin
velvollisuus kuin palauttaminenkin.

64 A II 692: LH:n ei olisi tullut käsitellä ja ratkaista asiaa veronkanto-
viranomaisena valituksenalaisessa päätöksessä mainittujen lapsilisä- ja
ke-maksuista annettujen lakien nojalla, vaan asia olisi HRIitaL 1 ja
2 §:n sekä LOL 1.1 §:n ja LHA 29 §:n 3 f kohdan mukaan ollut
käsiteltävä ja ratkaistava LO:ssa.

Työnantajan tämänlaatuiset maksut ovat kantotavaltaan veronluon-
teisia, mutta muuten kysymyksessä on HRIitaL 1 §:n tarkoittama julkis-
oikeudellinen maksu.

Käytäntö *erityislapsilisän takaisin maksamisen* kohdalla on selkeä;
tällainen asia on käsiteltävä LH:ssa ilman LO-menettelyä. Näin on
katsottu asian olevan ennakkopäätöksissä 64 A II 324, 66 A II 140
sekä 66 A II 154.

V.3.2. Koron suorittaminen

Hakemuksen ja hallintoriita-asian eroa selventävät seuraavat koron
suorittamisvelvollisuuden toteuttamista koskevat ennakkopäätökset.

59 I 5: Kun KO:n valtiolle menetetyiksi tuomitsemista säännöstely-
rikoksen tuottaman taloudellisen hyödyn ja säännöstelymääräysten vas-
taisesti käsitellyn omaisuuden arvon määrästä, jotka oli suoritettu ulos-
ottomiehelle tämän kehoituksesta, oli, HO:n alennettua niitä, osa suori-
tettu takaisin, oli takaisin maksettavalle määrälle suoritettava korkoa;
hakemus koron suorittamisesta oli käsiteltävä LH:ssa hallinnollisessa
järjestyksessä.

Kysymys ei tässä tapauksessa ole *riidasta*, vaan hakemuksenluon-
teisesta asiasta; tapauksen ottaminen vuosikirjan selostustapauksiin
osoittaa kuitenkin, että ratkaisulle on tahdottu antaa painoa.

64 A II 323: SosM:n päätöksellä, jolla oli hylätty k:n vaatimus koron
maksamisesta k:lle myönnetylle huoltoapukorvaukselle siltä ajalta, jonka

korvauksen saaminen oli viivästynyt HaL 47 §:ssä säädetystä ajankohdasta, ei ollut k:aa sitovasti ratkaistu kysymystä k:n oikeudesta saada korko, vaan k:lla oli valta saattaa kysymys erikseen hallintoriita-asiana tutkittavaksi LO:ssa.

On ilman muuta selvää, ettei ministeriön päätöksellä ollut voitu ratkaista kysymystä koron suorittamisvelvollisuudesta, koska ministeriö oli asiassa ikään kuin toisena osapuolena, johon vaatimus oli kohdistettu. Tapausta voidaankin pitää erittäin »aitona» hallintoriita-asiana.

V.3.3. Lunastusmaksun takaisin maksaminen

Ratkaisu 62 II 262 antaa mielestäni hallintoriidan käsitteelle lisää eräänlaista syvyyttä, osoittaa käsitteelle uudenlaista käyttöä. Tuon ennakkopäätöksen mukaan LO:ssa oli käsiteltävä kaupungin valitus, joka koski henkikirjoittajan velvoittamista maksamaan kaupungille hänen laittomasti perimänsä lunastus henkikirjoitusluettelosta ja rekisteristä. LH:n toimivallasta tehtiin väite, ja KHO lausui päätöksessään kysymyksessä olevan hallintoriita-asian.

HRiitaL 1 §:n sanallinen tulkinta ei ole kovinkaan antoisa, koska siinä käytetyt ilmaisut ovat väljäsisältöisiä. Niidenkin perusteella voidaan perustellusti väittää nyt esillä olevan tyypillisen hallintoriita-asian, mutta asian katsomisella hallintoriidaksi on sekin hyvä puolensa, että asia tätä kautta, ikään kuin normaalia julkisoikeudellisten riita-asiain käsittelyjärjestystä noudattamalla, saadaan vireille. Toinen ja mielestäni huonompi vaihtoehto olisi kantelu, jonka seurauksena kenties olisi virkasyys, ja korvausvaade olisi tietysti toteutettava vahingonkorvausprosesissa.

V.3.4. Palkkausasiat

Edellä on jo käsitelty palkkausasioiden käsittelyjärjestystä kysymyksen »hakemus vaiko valitus» kannalta. Tässä olen ottanut omaksi ryhmäkseen ne tapaukset, joissa LO on katsottu toimivaltaiseksi asiassa sen vuoksi, että kysymyksessä on katsottu olevan hallintoriita-asian; toisaalta tietysti on tapauksia, joissa KHO on katsonut, ettei kyseessä ole ollut hallintoriita. Ilmaisua »palkkausasiat» on tässä käytetty väljässä merkityksessä niin, että se käsittää myös palkkaukseen liitännäisesti kuuluvat virkamiehelle tulevat korvaukset.

Nuorvala mainitsee joitakin palkkaustapauksia, joissa on ollut kysymys HRIitaL:ssa tarkoitettusta hallintoriita-asiasta.^{31a} Niinpä kuntainliiton viranhaltijalle *liikaa maksetun palkan takaisin suorittamista* koskeva asia oli käsiteltävä LO:ssa; samoin kunnan viranhaltijalle liikaa maksetun palkan takaisin perimistä koskeva asia (molemmat tapaukset vuodelta 1957).

Liikaa maksetun palkan takaisin suorittamistapauksia sisältyy KHO:n päätösmateriaaliin muitakin. Kaikissa tapauksissa asia on ollut käsiteltävä LO:ssa.

61 II 491: Hakemus opettajan *virkaa sijaisena hoitaneen* henkilön velvoittamisesta maksamaan kunnalle takaisin liikaa nostamansa palkka.

61 II 495: Valtiontalouden tarkastusviraston huomautettua ettei P:n hyväksi *ikälisää* varten voitu lukea erästä palvelusaikaa, lääninverotoimisto oli kehottanut P:tä maksamaan kyseessä olevan summan; P:n kieltäydyttyä suorittamasta määrää lääninverotoimisto katsoi, että P. oli velvollinen suorittamaan takaisin virheellisesti maksetun ikälisän määrän; koska sen kysymyksen tutkiminen ja ratkaiseminen, oliko P. sen jälkeen, kun hän oli joutunut luopumaan valtion palveluksesta, velvollinen suorittamaan valtiolle takaisin hänelle liikaa maksetun palkkauksen, ei ollut, kun otettiin huomioon HRIitaL:n säännökset, kuulunut lääninverolautakunnan toimivaltaan, KHO kumosi päätöksen.

60 I 27: Kansakoulunopettajan *päivärahahakemus* oli käsiteltävä LO:ssa; samoin oli ratkaisun 61 II 578 mukaan meneteltävä, kun erehdyksessä aiheettomasti päivärahaa nostanut henkilö velvoitettiin suorittamaan valtiolle liikaa maksettu määrä.

Juuri edellä selostetun tapauksen 61 II 495 lisäksi on syytä mainita kolme ratkaisua, jotka sisältävät saman käsittelyjärjestystä koskevan säännön.

Päätöksen 62 II 154 mukaan kouluhallituksen toimivaltaan kuului tutkia valitus kunnanhallituksen päätöksestä, jolla *virassa olevan* opettajan palkkausta koskeva hakemus oli hylätty. Ratkaisussa 63 A I 19 taas kunnan hakemus opettajan velvoittamisesta suorittamaan kunnalle takaisin liikaa saamansa palkka oli opettajan *erottua opettajanvirasta* ratkaistava LO:ssa; äänestyksessä kuuden jäsenen vähemmistö katsoi, että hakemus HRIitaL:n säännösten mukaan oli ratkaistava LH:ssa; kolme jäsentä ei muuttanut LO:n valituksenalaista päätöstä, jossa asia oli jätetty tutkimatta kouluhallituksen toimivaltaan kuuluvana. — Sama sääntö on ollut noudatettavana tapauksessa 64 A II 175.

^{31a} *Nuorvala*, Lm 1958 s. 704.

Tapaukset osoittavat, että milloin asianomainen ei enää ole ollut virassa, palkkausta koskeva asia on hallintoriita-asiana käsiteltävä. — Myös *erehdyksessä* suoritettujen *eläke-etujen* takaisin maksamista koskeva asia on tapauksen 58 II 266 mukaan ollut käsiteltävä LO:ssa.

LHA 29 § 3 b-kohdan mukaan lääninoikeuden toimivaltaan kuuluvat PalkkaL 24 §:n tarkoittamat *oikaisuvaatimukset*. Niinpä ratkaisun 61 II 118 mukaan tällainen asia oli LO:ssa käsiteltävä; sen sijaan päätöksen 65 A II 32 mukaan hakemus, joka koski työaikalisää ja sunnuntai-työkorvausta ei ollut PalkkaL:n tarkoittama oikaisuvaatimus (LO oli työaikalain 16 §:stä ilmenevien periaatteiden nojalla hylännyt hakemuksen).

Oikaisumenettelyä koskee myös ratkaisu 56 II 830:

Koska hakemus koski viran- ja toimenhaltijain oikeuksista ja velvollisuuksista, kun virka tai toimi lakkautettiin, annetun lain 6.1 §:ssä mainittua *henkilökohtaista palkkauksen lisää*, kysymyksessä ei ollut PalkkaL 24 §:n oikaisuvaatimus.

Tässä tapauksessa asia LHA 15.2 § 2) kohdan mukaan katsottiin lääninkonttorissa ratkaistaviin lääninvirkakunnan viran ja toimen haltijain palkkaetuja koskeviin asioihin kuuluvaksi.

Aivan tuoreesta käytännöstä on tältä sektorilta vielä mainittava ratkaisu 17.10.1972 t. 4017:

Valtion lyseon lehtorinviran haltijan LH:lle tekemä palkkausta koskeva oikaisuvaatimus oli LH:ssa käsiteltävä LO:ssa eikä kouluosastossa.

Tapaus ei kaivanne muuta selitystä kuin viittauksen LHA:n nimenomaiseen säännökseen.

Lopuksi — puhuttaessa hallintoriidoista ja palkka-asioista — on syytä mainita *kirkkolain* (23.12.1964/635) 443 §:n säännökset, joiden mukaan *tuomiokapitulin* tulee ensimmäisenä oikeusasteena tutkia ja ratkaista hakemuksin vireille pannut hallinnollisessa järjestyksessä käsiteltävät asianosaisten väliset riidat, jotka koskevat kirkkolaissa mainittua julkisoikeudellista velvollisuutta tai oikeutta, kuten seurakunnan viranhaltijan palkkasaatavaa tai häneltä kiellettyä luontoisetua taikka hänen liikaa kantamansa palkan takaisin maksamista.

Nyt voimassa olevaan kirkkolakiin ei perustu päätös 61 I 14, jossa seurakunnan hakemus kirkkoherran velvoittamisesta maksamaan seura-

kunnalle takaisin liikaa saamansa palkka oli ratkaistava tuomiokapitulissa, jolle asia siirrettiin (kaksi jäsentä olivat valmiit ratkaisemaan asian sitä siirtämättä).

V.3.5. Tieasiat

Tieasiat saattavat oikeudelliselta luonteeltaan olla toisistaan kovin poikkeavia, kuten osoittaa niitä koskeva LO:n toimivaltaa kartoittava oikeuskäytäntö.

Nuorvalan mukaan on vallinnut epätietoisuutta siitä, oliko vanhan tielain (1927) 63.2 §:ssä tarkoitettussa tientekorasituksen huojentamista koskevassa asiassa LH:lle toimitettua *muistutuskirjoitusta* pidettävä valituksena.³² Edelleen Nuorvalan mukaan KHO:n eräistä ratkaisuksista ilmenee, ettei tällaista kirjoitusta ollut pidettävä valituksena eikä sellaista asiaa muutoinkaan ollut käsiteltävä LO:ssa. Tätä käsitystä tukee kaksi Nuorvalan artikkelissa mainittua oikeustapausta 57 II 328 ja 57 II 343, joiden mukaan muistutuskirjoitus on ratkaistava yhdessä alistuksen kanssa LH:n yleisessä osastossa eikä LO:ssa. Sen sijaan LO:ssa on ollut käsiteltävä *valitus* kunnanvaltuuston kunnantien rakentamista koskevasta päätöksestä, mikä käy ilmi päätöksestä 56 II 823.

Oikeustapausaineisto osoittaa, että tieasiat ovat useasti kuuluneet LO:n ratkaistaviin. Huomiota kiinnittää se, että kahdessa tapauksessa ei ole ollut kysymys korvauksesta, vaan tielakién mukaisista velvoitteista tai kieltopyynnöistä. Kysymys on näin ollen ollut HRiitaL 1 §:n tarkoittamasta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvasta *velvoituksesta* tai *oikeudesta*. Näitä tapauksia tarkasteltaessa tulee mieleen myös kysymys, onko hallintoriita-asian käsitteen omaksuminen vienyt alaa hakemukselta. Jos näin on asian laita, pitäisin tätä kehitystä oikeuspoliittisesti suotavana, milloin asianomaisella oikeudenalalla on selvät tämän laatuksia oikeuksia ja velvollisuuksia osoittavat säännökset. Miellessä on pidettävä se, mitä edellä on esitetty *Savolaisen* käsityksenä hallintolainkäytön menettelysääntöjen kehittymättömyydestä ja hakemusinstituution käyttökelpoisuudesta yksityisen hallintoalamaisen oikeusturvan takeena.

Johdannollisesti viittaa siihen, mitä edellä on sanottu siitä, että itseänsyyden aikana meillä on ollut voimassa useita tielakeja. Tämän vuoksi muutamat ennakkotapaukset ovat menettäneet mielenkiintoaan,

³² Nuorvala, Lm 1958 s. 700.

joskaan — kuten edellä eräissä yhteyksissä olen maininnut — »vanhat» ennakkopäätökset harvoin ovat täysin merkityksettä, kun on näinkin yleisistä seikoista kysymys kuin tässä tutkimuksessa. Niinpä TieL 50—52 §:n muutos (lailla 30.6. 1967/310) vaikutti sen, ettei ratkaisulla 62 I 3 ja 62 II 92 enää ole (täyttä) prejudikaattiarvoa.³³ Ymmärtääkseni TieL 52.7 §:n nojalla LH:n käsiteltäväksi saatettu tienpitoviranomaisen ratkaisu on käsiteltävä hallintoasiana eikä hallintoriita-asiana. Kysymys on lakisääteisen velvollisuuden täyttämisestä, ja asianosainen saattamalla asian LH:n tutkittavaksi pyytää LH:n toimenpidettä tuon velvollisuuden toteuttamiseksi. Kysymyksessä ei ole riita-asia asianosaisen ja tienpitoviranomaisen välillä.³⁴ Näin sanottaessa ei mitenkään voida täysin kiistää niitä argumentteja, jotka puhuvat toiseen suuntaan. Jo yksinomaan pyrkimys saattaa hallintolainkäyttö mahdollisimman laajasti kaksiasianosaissuhteeseen perustuvaksi puhuu hallintoriidan käsitteen sisällön laajentamisen puolesta. Rajanvedon vaikeuksia osoittaa hyvin ratkaisu 66 A II 117, jossa katsottiin, että tieviranomaisen kieltäydyttyä antamasta suostumusta TieL 53 §:ssä tarkoitetun työn suorittamiseen yksityisen tien liittämiseksi sellaiseen maantiehen, jonka osalta ei ole annettu TieL 50 §:ssä tarkoitettua liittymäkieltoa, liittymän rakentamista koskeva hakemus oli tutkittava hallintoriita-asiana. Niin ikään ratkaisun 67 A I 5 mukaan kysymys siitä, oliko tienpitäjällä ollut oikeus poistaa kiinteistönomistajan pensasaita ja säleaita, oli hallintoriita-asiana käsiteltävä. Päätöksen perustelusta saa kyllä osviittaa päättelyyn, joka ulottuu ohitse asianomaisen tapauksen, sillä KHO lausui: »— — — ja koska S:n oli katsottava vaatimuksellaan tarkoittaneen saattaa ratkaistavaksi, oliko tienpitäjällä ollut oikeus sanottujen toimenpiteiden suorittamiseen — — —». On näin ollen erotettava toisistaan hakemukset, jotka tarkoittavat tiettyyn *toimenpiteeseen* ryhtymistä sellaisista hakemuksista, jotka koskevat kysymystä *oikeudesta ryhtyä*

³³ Koska asianomaisten oli katsottava vaatineen LH:ltä, että tienpitäjä velvoitettaisiin liittämään heidän käyttämänsä yksityinen tie hakemuksessa mainitussa kohdassa maantiehen, jonka osalta ei ole annettu TieL 50 §:ssä tarkoitettua määräystä, ettei siihen saanut liittää yksityistä tietä ilman LH:n lupaa, hakemus ottaen huomioon HRIitaL 1 ja 2 §:n, LOL 1 §:n sekä LHA 29 §:n 3 f-kohdan säännökset, olisi ollut ratkaistava hallintoriita-asiana LO:ssa.

³⁴ Myös *virka-apu* saattaa tieasioissakin tulla kysymykseen; tapauksessa 67 A II 132 hakemus tienpitoviranomaisen pakottamisesta noudattamaan LH:n yksityisen tien liittymää koskevaa päätöstä hylättiin (asia käsiteltiin tietysti LH-menettelyssä).

tiettyyn toimenpiteeseen. Viimeksi mainitut ovat hallintoriita-asioina käsiteltäviä hakemuksia.

67 A II 133: Kulkulaitosministeriö oli määrännyt K:n ja V:n kunnissa olevan K:n kylätien paikallistieksi ja tien saatettavaksi kuntoon määrääkaaan mennessä; tie oli hyväksytty toimitetussa vastaanottokatselmuksessa ja muuttunut paikallistieksi; kun katselmuksessa oli todettu, että tien liian jyrkkäkulmainen liittymä P:n paikallistiehen olisi korjattava, kylätien hoitokunta oli, koska työtä varten tarvittava alue kuului K:n kunnan V:n kylässä olevaan tilaan *pyytänyt* A:lta tilan omistajana *suostumuksen* maan luovuttamiseen kuntoonpanemistyötä varten. A. pyysi LH:lle tullessa kirjoituksessa, että LH kieltäisi po. tien kunnostamista ja hänen alueensa käyttämistä siihen tarkoittavat toimenpiteet, koska tilan alueeseen oli *kajottu laajemmalti* kuin mihin hän oli antanut *suostumuksensa*. Koska A. ei ollut näyttänyt, ettei hän olisi antanut suostumustaan paikallistien parantamista koskeviin toimenpiteisiin, ja kun A. ei ollut vaatinutkaan olosuhteiden ennalleen palauttamista, LO, jonka päätöksen KHO pysytti, hylkäsi hakemuksen.

Tapauksessa sen käsittelyjärjestystä ajateltaessa on pantava painoa ko. *suostumukselle*; sen tulkintaa koskeva asia on riita-asia.

68 A II 116: Kysymys kunnan velvollisuudesta suorittaa maantie-alueiden luovuttajille tietoimituksessa määrätyt korvaukset oli hallintoriita-asiana ratkaistava LO:ssa; näin oli jo LO menetelty.

68 A II 125: Kysymys kunnan velvollisuudesta 1927 annetun tielain 93 §:n ja TieL 111.1 §:n nojalla korvata maantien rakentamista varten pidetyn tietoimituksen toimituskustannukset oli hallintoriita-asiana ratkaistava LO:ssa.

V.3.6. Katuasiat

Katuasioista näyttää oikeuskäytännössä muodostuvan muuan tyyppilinen hallintoriita-asiain ryhmä. Huomiota kiinnittää se, että käytäntö on melko tuoretta.

Katualueen *kunnossapidosta* on syntynyt joitakin riitaisuuksia.

58 II 377: Kysymys tontin omistajalle kuuluvasta kadun kunnossapitovelvollisuudesta, kun tonttien vieressä oli asemakaavaan puistoksi merkitty alue, oli käsiteltävä LO:ssa; samoin tapauksen 63 A II 126 mukaan kysymys tontinomistajan velvoittamisesta pitämään kunnossa ja puhtaana istutetun alueen toisella puolella olevaa katua.

15.3.1971 t. 1152: Kun asunto-osakeyhtiö oli maistraatissa vaatinut *vahvistettavaksi*, että yhtiön velvollisuus huolehtia kadun puhtaana-*pidosta* ei koskenut erästä kadunosaa, ei vaatimus kuulunut maistraatin vaan hallintoriita-asiana LO:n tutkittavaksi.

69 A II 119: Asunto-osakeyhtiö teki kp:n kanssa *sopimukset*, joiden mukaan kp. sitoutui päälystämään yhtiön hallinnassa olevaa tonttia rajoittavien katujen ajoradoista tietyn osan; tontinhaltijan tuli korvata kaupungille päälystäminen sovitun yksikköhinnan sekä mittautusten perusteella laskutuksen mukaan; kph:n määrättyä yhtiön korvausvelvollisuuden tietyn suuruiseksi sekä lähetettyä yhtiölle laskun yhtiö pyysi kph:lta, että korvaus määrättäisiin rakennuslain edellyttämällä tavalla; kph:n päätös pysytettiin kuitenkin edelleen voimassa. Yhtiö lausui LH:lle toimittamassaan kirjoituksessa, että kadun päälystämistöistä tontinhaltijalle pantavia maksuja oli pidettävä *julkisoikeudellisina maksuina*, joiden oli oltava sellaisia, ettei toinen tontinhaltija toiseen verrattuna joutunut huonompaan tai parempaan asemaan, mitä kph:n kanta olisi merkinnyt; tällaisin ja eräin muin perustein yhtiö vaati *korvausvelvollisuuden laskettavaksi rakennuslain mukaan*. Koska yhtiön oli hallituksen päätettyä että yhtiön oli suoritettava päälystämisestä sovittu korvaus, katsottava LH:lle toimittamassaan kirjoituksessa saattaneen *kysymyksen siitä, oliko sopimus yhtiötä sitova*, hallintoriita-asiana LO:ssa tutkittavaksi, LO:n ei olisi pitänyt käsitellä vaatimusta kph:n päätöksestä tehtynä valituksena, vaan hallintoriita-asiana.

Sopimuksen sitovuutta, pätevyyttä, koskevat riidat ovat tyypillisiä hallintoriita-asioita; tästä oli esimerkkinä juuri edellä tapaus 67 A II 133; samanlainen on palkkaussopimuksen pätevyyttä koskeva ratkaisu 69 A II 44.

21.9.1971 t. 3791: Kun maistraatti oli antanut tontinomistajille, joille rakennusjärjestyksen nojalla kuului kadun kunnossapitovelvollisuus, määräyksen uusia päälyste ja kun sen jälkeen oli kp:n ja tontinomistajien välillä tehty *sopimus*, jonka mukaan kp. korvausta vastaan suoritti työn, oli asia käsiteltävä hallintoriita-asiana LO:ssa.

Ratkaisu 68 A II 88 osoittaa, että myös kysymys *katualueen haltuunotosta* on HRIitaL:n nojalla käsiteltävä lääninoikeudessa (näin oli LH-portaassa jo tehtykin).

Käytännön valossa kadun kunnossapitoa ja katualueen haltuunottoa koskevat asiat kiistatta niin KHO:n kuin asianomaisten lääninoikeuksienkin kannan mukaan ovat lääninoikeusmenettelyssä ratkaistavia hallintoriita-asioita. HRIitaL 1 § koskee paitsi julkisoikeudellista maksuja elatusvelvollisuutta myös »muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvoitusta tai oikeutta koskevaa, asianosaisten välistä riitaa». Tätä viimeksi mainittua lain sanontaa ajatellen on mielenkiintoa ratkaisulla 58 II 235:

Koska kph:n LH:lle tekemä hakemus koski tontinomistajan *velvoittamista täyttämään kadunrakentamisvelvollisuutensa*, ei sellaista asiaa LOL 1.1 §:n ja LHA 29 §:n mukaan ollut käsiteltävä LO:ssa.

Huomiota kiinnittää tapauksen ikä; lukija jäänee kysymään, eikö juuri tässä — vanhan hakemusluokittelun sijasta — olisi voinut käsittää asiaa hallintoriita-asiaksi julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa velvoitusta koskevana tapauksena. Ajatus ei tunnu perusteettomalta kun nyt esillä olevaa ratkaisua verrataan muihin katuasiatapauksiin.

V.3.7. Työnantajan lapsilisä- ja kansaneläkemaksut

Oikeustapausmateriaalin valossa näyttää selvältä, että nyt kysymyksessä olevan laatuiset asiat, jotka muodostavat tässä viimeisen yhtenäisen asiaryhmän, on hallintoriita-asiaina käsiteltävä lääninoikeudessa. Tapausaineisto ei tosin ole kovin suuri eivätkä tapaukset kysymyksiltään juuri toisistaan poikkeavia. Tavallisesti on ollut kysymys lääninhallituksen »roolista» joko *tuomioistuimena* tai *veronkantoviranomaisena*; näiden lääninhallituksen tehtävien pitäminen erillään toisistaan ei ilmeisestikään ole helppoa.

Hallintoriitoja ovat olleet seuraavat neljä riita-asiaa.

63 B II 141: Kun yhtiön hakemus työnantajan lapsilisä- ja ke-maksun takaisin maksamista koskevassa asiassa perustui siihen, että valtio oli saanut työnantajan lapsilisä- ja ke-maksuja yhtiön erehdyksestä suorittamina ja siis *perusteettomasti*, LH:n ei olisi ollut käsiteltävä asiaa veronkantoviranomaisena; asia palautettiin LH:lle LO:ssa käsiteltäväksi. (LH oli käsitellyt asian työnantajan lapsilisä- ja ke-maksusta 30. 12. 1959 annettun lain sekä EnnakkoperL:n nojalla). — Samansisältöinen oli ratkaisu 63 B II 380.

64 B II 692: Koska hakemuksen oli katsottava perustuvan siihen, että asianomainen ei ollut maksanut po. palkkoja virka-apulaiselleen hänen työnantajanaan ja ettei hän niin ollen ollut eikä ollut velvollinen suorittamaan noista palkoista lapsilisä ja ke-maksua sekä että valtio siten oli saanut maksut X:n suorittamina ja siis *perusteettomasti*, LH:n ei olisi tullut ratkaista asiaa veronkantoviranomaisena päätöksessä mainittujen lapsilisä- ja ke-maksuista annettujen lakien nojalla, vaan asia olisi ollut ratkaistava LO:ssa hallintoriita-asiana.

65 B II 643: Kun työnantaja ei ollut kiinnittänyt työntekijän verokirjaan ennakonpidätystä vastaavia veromerkkejä eikä muutoinkaan suorittanut ennakkoa veronkantoviranomaiselle ja ennakonpidätys oli verotusta toimitettaessa jätetty lukematta työntekijän maksettavaksi pannun

veron ja ke-maksun vähennykseksi, työntekijän *vaatimus että veronpidätyks luettaisiin hänen hyväkseen*, oli hallintoriita-asiana käsiteltävä LO:ssa eikä LH:n ollut ratkaistava asiaa ennakkoperintälain 58 §:ssä tarkoitettuna veronkantoviranomaisena.

Tarkasteltaessa yllä olevia tapauksia tulee ensinnäkin mieleen se, miten hyvin ne kuvaavat itsenäisen julkisoikeudellisperäisen perusteet-toman edun palauttamista koskevan opin kehittymistä meidän hallinto-oikeudessamme. Sellaisina ne liittyvät niihin ratkaisuihin, joissa on ollut valtionavustuksen takaisin perimisestä kysymys. Toiseksi niissä mielestäni kuvastuu seuraavankaltainen ajatus, joka sisältyy työnantajan sosiaaliturvamaksusta 4.7.1963/366 annetun lain 13 §:ään: ensivaiheessa liikaa suoritettun maksun palautusasiassa toimii veroviranomainen, kuten verotusasioissa vastaavissa tilanteissa muutoinkin; ellei vaadittua etua sovinnolla palauteta, hakemus muuttuu hallintolainkäyttöasiaksi, siitä tulee hallintoriita-asia.

Seuraava ennakkoratkaisu kuvastaa käsillä olevia luokitteluvaikeuksia; mielestäni äänestyksessä vähemmistöön jääneen jäsenen kanta juuri esitettyjen ratkaisujen muodostamaa taustaa vasten ei ollut mitenkään heikko, vaan käytännön kannalta johdonmukainen.

64 B II 684: Yhtiö sai valtiolta takaisin ennakonpidätykset sekä lapsilisä- ja ke-maksut, jotka yhtiön palveluksessa olleen rikollisen menettelyn johdosta oli suoritettu olemattomista työsuorituksista ja luettu työntekijöiden hyväksi verotuksessa ja asia käsiteltiin lääninkonttorissa; LH oikeutti yhtiön saamaan K:n lääninkonttorista takaisin erehdyksessä liikaa suoritettun määrän. Kun valtiovarainministeriö haki muutosta, KHO ottaen huomioon veronkantoasetuksen 17 §:n säännöksen, hylkäsi valituksen. Yksi jäsen katsoi, että yhtiön hakemus, mikäli se tarkoitti liikaa tilitettyjen ennakonpidätysten takaisinsaamista siltä osin kuin ne oli verotuksessa jo käytetty työntekijöiden hyväksi heidän verojensa suoritukseksi tai määrätty heille palautettavaksi, oli katsottava sellaisesta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa oikeutta koskevaksi kuin tarkoitetaan RiitaL 1 §:ssä.

Tapauksessa on sama selittävä erityispiirre kuin juuri edellä mainituissakin. Tällä kertaa VeronkantoA 15.1.1960/21 17 §:n mukaan aiheettoman suorituksen palautusta on pyydettyä LH:lle osoitetulla hakemuksella. Esillä olevassa tapauksessa LH oikeutti yhtiön saamaan takaisin liikaa suoritettun määrän eikä näin ollen tällä tasolla asiaa ratkaistaessa ollut riidasta kysymys.

V.3.8. Erinäisiä muita hallintoriita-asioita

Veron takaisin maksaminen

Erityisen mielenkiintoinen on veron takaisin maksamista koskeva tapaus, joskaan alla mainittu ratkaisu ei ole »puhdas» veronpalautustapaus — joiden kohdalla käsittelyjärjestysongelmaa ei syntyne — vaan kysymyksessä oli jo ulosmitattu vero.

64 B II 725: *Vanhentuneena ulosmitatun* ja ao. liikevaihtoverotoimistolle *tilitetyn* liikevaihtoveron takaisin maksamista koskeva hakemus oli käsiteltävä LO:ssa hallintoriita-asiana.

Edellä lausuttua käsittelypaikkasääntöä noudattaa päätös 66 B II 620:

Koska Z. oli kirjoituksessaan vaatinut, että hänelle maksettaisiin takaisin sellaiset häneltä *ulosottoteitse perityt* verot ja maksut, joiden saamiseen oikeus jo oli menetetty, asia oli hallintoriita-asiana käsiteltävä LO:ssa.

Kustannusten korvaaminen

Edellä on käsitelty mm. yksityisellä julkisen tehtävän suorittamisessa olleiden kustannusten korvaamisjuttujen luonnetta (ks. s. 47). Nyt esiteltävät kolme tapausta valottavat asiaa hallintoriitahakemus-relaatiossa, joskin — aivan samoin kuin joidenkin muiden V luvussa käsiteltävien ratkaisujen kohdalla — mieli tekee kysyä, olisiko varhemmin herännyt kysymys puheena olevien asioiden kuulumisesta ylimalkaan hallintolainkäytön tietä ratkaistaviin.

Virkatoimesta johtuneet kustannukset

60 II 263: Sitten kun N. oli joutunut maksamaan leimaveroa ja lähetysmaksua eräästä LH:n päätöksestä *virikatoimenpidettä* koskevaan pyyntöön ja kansakoulun johtokunta oli päättänyt, että sanotut *kustannukset* oli kaupungin kansakoulun ohjesäännön 43 §:n mukaisesti korvattava kansakouluntarkastajalle hänen *virikatehtävistään aiheutuneina* menoina kp:n varoista, kph. päätti, ettei lunastusmaksua ollut suoritettava; LH:lle toimitetussa kirjoituksessa N. lausui, että hän oli joutunut maksamaan leimaveron ja lähetysmaksun virkatoimensa hoidosta aiheutuneena kustannuksena, minkä vuoksi ja kun kp:n oli KansakouluA:n 184 §:n mukaan vastattava virkatoimen kustannuksista, N. vaati suoritusta; LH hylkäsi valituksen. Koska N. oli LH:lle toimittamassaan kirjoituksessa *vaatinut*, että J:n kaupunki velvoitettaisiin maksa-

maan hänelle mainittu summa ja korvaamaan hänellä asian johdosta LH:ssa olleet kulut, LO:n ei olisi pitänyt tutkia ja ratkaista N:n kirjoituksessaan tekemää hakemusta valituksena kerrotusta kph:n päätöksestä.

Asia on edellä esitetyn hakemuskäytännön valossa selvästi hakemusasia.

69 A II 101: Vaatimus K:n velvoittamisesta suorittamaan kansakoulunopettajalle *puhelimien siirtämisestä aiheutuneet kustannukset* oli käsiteltävä hakemuksena. — Tapaus on lähellä juuri esitettyä; sen sijaan verrattuna erääseen aikaisemmin esitettyyn ratkaisuun³⁵ tapaus oikeuttaa kysymään, eikö hallintolainkäytön ala ole laajentunut nyt tarkasteltavana olevana ajanjaksona.

Merimiehen hoidosta johtuneet kustannukset

Arvokas hallintoriita-asian käsitettä luonnehtiva on päätös 13. 12. 1971 t. 5249:

Varustamo oli pyytänyt UM:lle antamassaan hakemuksessa korvausta valtion varoista niistä kustannuksista, jotka varustamolle oli aiheutunut ulkomailla sairastuneen merimiehen hoidosta ja kotiin kuljetuksesta; kun UM oli hylännyt hakemuksen, KHO katsoi, että kysymys valtion vastuusta po. kustannuksista voitiin saattaa UM:n päätöksen estämättä hallintoriita-asiana LO:n käsiteltäväksi (valitus jätettiin tutkimatta)

Varustamon ministeriölle osoittama hakemus oli tavallinen hallinto-hakemus, jolla ei korvausvelvollisuutta koskevaa riita-asiaa voitu ratkaista. Jos ministeriö olisi suostunut korvaamaan kustannukset, asia olisi — voisi ehkä sanoa — pysynytkin tavallisena hallintoasiana; kun kuitenkin ministeriö hylkäsi (hallinto)hakemuksen ja jos asia saatettiin hallintolainkäyttöasiana vireille, siitä tuli hallintoriita-asia.

Eräiden korvausten suorittaminen

Valtiolla saattaa olla korvausvelvollisuus jonkin erityislain nojalla (tällaisia tapauksiahan ovat käytännössä olleet mm. sotilasmajoituksesta johtuneet korvausjutut). Nämä korvausasiat ovat KHO:n kannan mukaan hallintoriita-asioina lääninoikeudessa ratkaistavia.

58 II 157: Puolustusvoimien korvauslautakunnan päätöksen perusteella suoritettun korvauksen takaisin vaatiminen. — 68 A II 144: Toisen kor-

³⁵ Ks. s. 47.

vauslain mukaisten korvausten periminen valtiolle korvausten perimislain (182/1956) nojalla.

Valtionavun takaisin periminen

Edellä on kosketeltu myös tämän kaltaisten asioiden oikeuspaikkaa selviteltäessä toimivallanjakoa yleisen tuomioistuimen ja hallintotuomioistuimen välillä. Valtionavun takaisin periminen on oikeuskäytännön mukaan hallintolainkäyttöasia, ja — kuten alla mainittavat prejudikaatit osoittavat — palautusjuttuja on pidettävä lääninoikeuden kompetenssiin luettavina hallintoriita-asioina.

62 II 76: leipäviljan *tuotantopalkkion* takaisin perimistä koskeva asia; 62 II 270: maaseudun *rakennusavustuksen* takaisin perimistä koskeva asia (molemmissa tapauksissa asia oli tutkittu LO:ssa). — 65 A II 224: valitus kananmunista maksetun *lisähinnan* takaisin perimisestä. — 30.4.1971 t. 1898: yhdistys, joka oli hakemuksensa mukaisesti saanut raha-automaattien tuotosta avustusta tyttökodin lisärakennuksen rakentamista varten, mutta joka ei ollut käyttänyt avustusta po. tarkoitukseen, velvoitettiin LO:ssa suorittamaan avustusvarat takaisin.

Sotilasavustuksen takaisin periminen

Yllä ilmi käynyt toimivaltasääntö pätee tässäkin tapauksessa, minkä osoittaa ennakkoratkaisu 62 II 658, joka koski valtion varoista kunnalle korvatus sotilasavustuksen perimistä takaisin. — Sotilasavustuslain 11 a § on muutettu lailla 5.12.1968/658; siinä muodossa kuin lainkohta oli nyt kysymyksessä olevaa ratkaisua tehtäessä, siinä mainittiin, että LH:n oli jätettävä laittomasti maksettu avustus kunnalle korvaamatta.

Eräitä kunnallisasioita

Aineistoon kuuluvat kaksi tämän alan ratkaisua koskevat *kannatusmaksun palauttamista* sekä kunnallisen jaoituksen muuttamiseen liittyvää *taloudellista välienselvittelyä*.

58 II 205: Suoritettuaan kuntainliitolle vuoden 1953 *kannatusmaksua* vuoden 1952 asukasmäärän perusteella k. vaati, että koska ko. maksu oli laskettava vuoden 1953 asukasmäärän perusteella, joka aluesiirron johdosta oli pienempi kuin vuonna 1952, kuntainliitto velvoitettaisiin palauttamaan k:lle liikaa suoritettu erä; asia kuului HRiitaL:n mukaan LO:n toimivaltaan.

Nuorvala mainitsee ratkaisuun sisältyvän myös sen kannanoton, että asia, jonka ennen HRIitaL:n voimaantuloa on ilman erityistä lain tai asetuksen säännöstä oikeuskäytännössä katsottu kuuluvan LH:n toimivaltaan, nyttemmin kuuluu LO:n toimivaltaan;³⁶ asiassa äänestettiin 6—1. Vähemmistöön jääneen jäsenen lausunto ansaitsee tulla mainituksi: koska LH:n tehtävänä LHA:n mukaan on huolehtia lääninhallinnosta ja niin ollen *valvoa* lääniin kuuluvien *kuntien hallintoa* sekä siis myös OK 10:26:n johdosta ratkaista ne asiat, jotka kuuluvat lääninhallinnon piiriin ja tästä oli asiassa juuri kysymys, ei asiaa ollut palautettava.

60 II 578: *Kunnallisen jaoituksen muuttamista koskevaan taloudelliseen välienselvitykseen* perustuva vaatimus oli hallintoriita-asia.

Elatusapuasiat

Näitä asioita on III luvussa käsitelty siellä esillä olleen kysymyksen kannalta; elatusvelvollisuushan saattaa perustua joko yksityisoikeudelliseen perusteeseen — tavallisimmin avioerotuomioon — tai julkisoikeudelliseen perusteeseen. Molemmat tässä mainittavat tapaukset 62 II 161 sekä 68 A II 176 osoittavat, että ensinnäkään yksityisoikeudellista elatusvelvollisuutta koskevaa kysymystä ei tietenkään voida tutkia hallintolainkäytön järjestyksessä, mutta että toisaalta tämän prosessuaalisen seikan toteamisen on tapahduttava LO:n päätöksellä. Kysymyksessä ei ole hallintoriita-asia, ja tämä on LO:n päätöksellä ratkaistava kysymys.

V.4. Lääninoikeudelle kuuluvista muista asioista

Edellä on käsitelty hallintoriita-asioita, jotka ovatkin LO:n toimivaltaisuuatta ajateltaessa problemaattisimpia. LHA 29 §:n luettelo sisältää koko joukon muitakin asioita, jotka lääninhallituksessa on LO:ssa tutkittava ja ratkaistava. Näitä koskeva ennakkotapausaineisto on kuitenkin paljon vähäisempää kuin hallintoriidan käsitettä kartoittava tapausmateriaali; tämä on helposti ymmärrettävissä, koska asianomaiset toimivaltasäännökset ovat jotakuinkin selkeät. Tämän vuoksi tyydynkin aivan lyhyesti käsittelemään näitä tapauksia.

³⁶ Lm 1958 s. 705.

LHA 29 § 1 mom e) kohdan mukaan LO:ssa on käsiteltävä hallinto-oikeudelliset valitukset, jotka koskevat lupaa *alueliikenteen* harjoittamiseen kaupungissa. Tämän säännön sovellutuksen sisälsi ratkaisu 70 A II 140, jossa katsottiin, että valitus poliisilaitoksen päätöksestä, jolla oli peruutettu lupa tilausliikenteen harjoittamiseen kaupunkialueella, oli käsiteltävä LO:ssa. Samoin jo Nuorvalan artikkelissa mainitussa tapauksessa 56 II 585 asia palautettiin LO:ssa käsiteltäväksi, kun LH oli toimistoperiaatteen mukaan käsitellyt linjaliikenneluvan peruuttamista koskevan valituksen maistraatin päätöksestä.

Hallinto-oikeudellisena *valituksena* ja niin muodoin LHA 29.1 §:n perusteella LO:n toimivaltaan kuuluvana oli pidettävä ratkaisun 69 A II 187 mukaan asiaa, kun henkilö haki LH:lta muutosta sosiaalilautakunnan päätökseen varattomuustodistuksen antamista koskevassa asiassa. Tapauksella on yhteys siihen, mitä edellä on sanottu hakemuksen ja valituksen välisestä suhteesta, ja KHO:n kanta on nähdäkseni sen omaksuman käytännön mukainen.

LHA 29 § 3 mom g) kohdan mukaan LO:n oli käsiteltävä hakemukset, jotka koskivat nyt jo kumotun VOL 6 luvun 4 ja 17 §:ssä tarkoitettua asiaa; ratkaisun 58 II 370 mukaan kyläkuntien hakemus sillan rakentamisesta tiesuunnan poikki rakennetun kanavan yli oli käsiteltävä *vesioikeusasiana* LO:ssa. — Ratkaisun 56 II 827 mukaisesti, koska kunnanhallituksen esitys koski tulipalossa vaurioituneen *rakennuksen purkamiseen velvoittamista*, ei asiaa LOL 11 § ja LHA 29 §:n mukaan ollut käsiteltävä LO:ssa, vaan LHA 16 §:n mukaan asia oli esiteltävä maaherralle. Kysymyksessä ei selvästikään ole hallintoriita-asia eikä se muullakaan perusteella voi kuulua LHA 29 §:n sisältämään luetteloon. — Myöskään ei päätöksen 67 II 15 mukaan kysymystä valtion velvollisuudesta korvata kunnan toimesta suoritettujen tilusten mitausten ja luokitusten tulosten antamisesta käytettäväksi verotuksessa ollut katsottava hallintoriita-asiaksi; KHO mainitsi päätöksessään VerotusL 136 §:n 1 ja 2 mom:n, VerotusA 52 §:n sekä aikaisemmin voimassa olleet TOL 124 §:n ja TOA 65 §:n säännökset, joiden nojalla KHO katsoi, ettei asiaa voitu pitää sellaisena HRIitaL 1 §:ssä tarkoitettuna asiana, jonka ratkaisemista varten ei ollut oikeuspaikkaa säädetty.

Lopuksi on tässä ryhmässä mainittava muuan tuore ratkaisu, koska se koskee muutoksenhakutietä LH:n päätöksestä valitettaessa ja sisältää erään kiintoisan yksityiskohdan. Lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastosta 5.2.1971/119 annetun asetuksen 12 §:n mukaan sosiaali- ja

terveysosaston käsiteltävässä asiassa tehtyyn LH:n päätökseen haetaan muutosta, mikäli ei toisin ole säädetty, valittamalla sosiaalihuoltoa koskevista asioista sosiaalihallitukselle ja terveyden- ja sairaanhoitoa koskevista asioista lääkintöhallitukselle. Saman asetuksen 3 § 1 mom 3) kohdan mukaan LH:n tulee hoitaa ne muutkin mm. sosiaalihuoltoa ja terveyden- ja sairaanhoitoa koskevat tehtävät, jotka on säädetty tai määrätty LH:n suoritettaviksi; toisaalta asetuksen 3.2 §:ssä säädetään, että LH:lle 3.1 §:n mukaan kuuluvat asiat käsitellään LH:n sosiaali- ja terveysosastossa, mikäli ei 1 mom 3) kohdassa tarkoitettujen tehtävien osalta ole *työjärjestyksessä* toisin määrätty (laissa 23.12.1971/934). Näin ollen LH:n työjärjestyksellä määrätään myös siitä, mikä tulee olemaan muutoksenhakuinstanssi asiassa, mitä ei voida pitää tyydyttävänä järjestelynä.

V.5. Hallintoriita-asian suhteesta perustevalitukseen

On ilmeistä, että vastaisuudessa hallintoriita-asian käsite joutuu useasti kosketuksiin muiden oikeusturvakeinojen, kuten perustevalituksen kanssa. Suhdetta valottaa ratkaisu 68 B II 688:

Kun yhtiö vaati HRiitaL:iin viitaten vahvistettavaksi, ettei kp. ollut oikeutettu kantamaan siltä *liikennemaksua* ja ryhdyttäväksi sellaisiin toimenpiteisiin, ettei kp. tulisi esittämään liikennemaksujen suorittamista koskevia vaatimuksia ja että kp. velvoitettaisiin peruuttamaan jo tapahtuneet liikennemaksujen veloitukset, näitä vaatimuksia ei tutkittu hallintoriita-asiana HRiitaL:n mukaan. LO, jonka päätöksen lopputuloksen KHO vahvisti, lausui mielestäni hyvin perustellussa päätöksessään, että koska yhtiön maksettavaksi oli pantu kpv:n KunL 107 §:n mukaisesti hyväksymän ja SisM:n vahvistaman liikennemaksutaksan perusteella useaan eri otteeseen liikennemaksuja yhtiölle rautateitse tuodusta tavarasta, joihin maksuunpanoihin yhtiön ei voitu katsoa hakeneen muutosta VeroUL 8 §:ssä tarkoitettuina *perustevalituksin*, ja kun yhtiön esittämiä po. vaatimuksia ei näin ollen voitu tutkia hallintoriita-asiana, LO jätti vaatimukset tutkimatta.

Tässä yhteydessä ansaitsee mainita vielä tapaus 70 A II 91, jossa tontinomistajan vaatimus, että hänet vapautettaisiin suorittamasta viemärilaitoksen rakentamiskorvausta, tutkittiin VeroUL 8 §:ssä tarkoitettuna perustevalituksena (RakL 91 §).

V.6. Lääninkonttorin toimivallasta

Lääninkonttorin toimivallasta säädetään LHA 15.2 §:ssä. Muutamissa tapauksissa KHO on joutunut päättämään, että asia on ollut käsiteltävä ja ratkaistava lääninkonttorissa. Yleensä on ollut kysymys virkamiehen palkkaukseen liittyvästä asiasta.

Tapauksessa 58 II 18 katsottiin, ettei, kun otettiin huomioon LHA 15.2 §:n 10) kohdan säännös, matkakustannusten korvausta ja päivärahaa koskevaa hakemusta kuulunut käsitellä LO:ssa vaan lääninkonttorissa, koska kysymys ei ollut PalkkaL 24 §:n tarkoittamasta oikaisuvaatimuksesta. Sama seikka on ollut esillä ratkaisussa 59 II 116. Lakautuspalkan maksaminen ei liioin ole PalkkaL:n tarkoittama oikaisuvaatimus, tämän osoittaa päätös 58 II 323; asia on käsiteltävä lääninkonttorissa.

VI LUKU

TUTKIMUSTAVASTA JA TUTKIMUSTULOKSISTA

VI.1. Tutkimustavasta

Edellä sovellettu tutkimustapa, ennakkopäätösten runsas käyttäminen, kaipaava jonkinlaista selitystä. Lähinnä on vastattava kysymyksiin, miksi juuri tätä lähestymistapaa on noudatettu ja mitä näkökohtia liittyy tähän tutkimusmenetelmään. Edellinen kysymys on ikäänkuin individuaalinen, juuri käsillä olevaa työtä koskeva; jälkimmäinen taas yleinen, prejudikaattioppiin liittyvä ongelma. Sanottakoon heti alussa, että niin mielenkiintoisia kuin yleiset prejudikaattiopin ongelmat ovatkin, en voi niitä tässä yhteydessä käsitellä täysimittaisesti. Meillä tämä työ odottaa edelleen tekijäänsä, joskin joitakin asiaa valaisevia artikkeleita asiasta on kyllä kirjoitettu; ajattelen ennen muuta *Saarialhon* ansiokasta työtä.¹ — Otan ensinnä esille kysymyksen käsillä olevan työn erityisluonteesta.

Kun tässä yhteydessä puhun tutkimusmenetelmästä, en tarkoita tietenkään, että olisin kehittänyt jonkinlaisen yleispätevän oikeustieteellistä tutkimusta koskevan metodin. Metodiongelmistä on meidän oikeuskirjallisuudessamme aivan viime vuosina keskusteltu runsaastikin; kajoamatta keskusteluun enemmän huomautan vain siitä, että työ usein luo metodinsa, jos kohta kysymys on myös tutkijan persoonallisuudesta. Pohdittuani kysymystä mielestäni perinpohjaisesti, olen päätenyt valitsemaan juuri tässä työssäni oikeuskäytännön tutkimuksen kohteeksi ja sen rungoksi.

Oikeustieteen metodeja voidaan erottaa useita. Nyt puhun vain »spekulatiivisesta» ja »ei-spekulatiivisesta» tutkimustavasta. Ensinnä mainitulla

¹ *Saarialho*, Ennakkopäätöksestä sekä sen merkityksestä ja noudattamisesta, KHO 1918—1943 s. 135 ss.

tarkoitin sitä, että tutkija kiinnittämättä sanottavasti huomiota oikeuskäytäntöön — tavallisesti sen vuoksi, että se on niukka — lausuu käsityksensä tietyn lainkohdan tai määrättyjen säädösten tulkinnasta. Tällöin voidaan sanoa hänen ikään kuin spekuloiden; hän eri perustein päättelee, »arvelee», että lakia on tietyllä tavalla tulkittava, ymmärrettävä. Jos oikeuskäytäntöä on, tutkija saattaa suunnata siinä ilmenneisiin käsityksiin arvostelua; hän voi katsoa, että oikeuskäytäntö on virheellistä, »lainvastaista». Joka tapauksessa tämänkaltaisessa tutkimuksessa puhdas normiaineisto on vahvasti esillä, sitä tutkitaan ja tulkitaan. Rohkenen arvella, että meillä tämä mannermaiseen ja ennen muuta saksalaiseen tutkimusperinteeseen juontuva tutkimustapa on ollut hallitseva. Oikeuskäytäntö on ollut useasti vain kuin taustalla, mikä näkyy siitakin, että oikeustapaukset monesti mainitaan vain alaviitteissä ja todistuksena jonkin käsityskannan puolesta, jota asianomainen tutkija pitää muutoinkin toteen näytettynä.

Uskaltaudun edelleen ennustamaan, että tämä tutkimustapa on meillä väistymässä enemmän anglosaksiseen lähestymistapaan perustuvan suunnan tieltä. Tästä on olemassa jo joitakin merkkejä.² Haluamatta korottaa työssäni käytettyä tutkimustapaa ainoaksi oikeaksi alleviivaan kuitenkin, että oikeuskäytäntö, etenkin jos sitä on runsaasti — kuten tässä tapauksessa on asian laita — mielestäni on se perusta, jolta tutkimuksessa on lähdettävä. »Teoria» on rakennettava oikeuskäytännön jalustalta eikä koetettava sulloa käytäntöä teorian pakkopaitaan. Käsitykselläni on yhteys siihen, mitä *Federley* on kutsunut deskriptiiviseksi lainopiksi,³ mutta en rohkene kutsua työtäni KHO:n tai KKO:n käytännön kuvailuksi, sillä puhdas deskriptio juridiikassa on, ellei mahdottomuus, niin ainakin hyvin suuri harvinaisuus. — Näin ajateltaessa tuntuu melko turhalta käydä kiistelemään oikeuskäytäntöä vastaan, etenkin sellaisissa tapauksissa joissa käytäntö on vakaa, koska jo yhdenvertaisuuden periaate vaikuttaa sen, että käytäntöä on noudatettava johdonmukaisesti. Hyödyllisempää lienee pyrkiä ymmärtämään käytäntöä; analysoidaan sitä, jotta siitä voitaisiin pelkistää esiin sovellettu oikeusohje ja ne tekijät, jotka ovat olleet päätökseen vaikuttamassa.

Kun tarkastelen omaa tutkimustani nyt esillä olevasta metodinäkökulmasta käsin, mielestäni sille on leimaa-antavana piirteenä käsiteltä-

² Esimerkkinä mainitsen *Kämäräisen* väitöskirjatyön, Huoltajan tuottamuserusteinen korvausvastuu, Vammala 1972.

³ Ks. s. 1.

vien kysymysten yleisyys. Tämä koskee tietysti ennen muuta OK 10:26:n sovellutusongelmia, mutta myös muita kysymyksiä, kuten hallintoriidan käsitettä. Tulkittava säädösmateriaali on äärimmäisen niukka, sillä HRiitaL sisältää suoran viittauksen OK 10:26:n säännöksiin; samoin LHA 29 § 3 f-kohta vain mainitsee hallintoriidan. Oikeuskäytännön on ollut rakennuttava näiden vähien positiivisoikeudellisten ainesten varaan; usein päätöksen perusteluna onkin vain viittaus kysymykseen tuleviin lainkohtiin, ja lukijan tehtäväksi jää pohtia, mikä seikka tapauksessa on ollut ratkaisuun vaikuttava. Milloin asiassa on äänestetty, saattaa vuosikirjan selosteteksti olla antoisampi, koska vähemmistöön jääneet ovat joutuneet perustelemaan päätöksensä tarkemmin. Lainkohtien kielellinen tulkinta ei siis työssäni ole tullut kysymykseen, eikä apua ole ollut saatavissa lainsäädäntöaineistostakaan. Oikeusteoria, jota lähinnä onkin vain OK 10:26:n osalta olemassa, on luonteeltaan julkis- ja yksityisoikeuden välistä rajalinjaa koskevana niin yleistä, ettei siitä ole ollut sanottavaa tukea edes silloin, kun on kysymys kotimaisesta oikeuskirjallisuudesta. Niin kuin kirjani alussa olen Holopaisen käsitykseen yhtyen sanonut, niin tuota rajalinjaa ei tietenkään voida vetää »universaalisti» vaan kunkin positiivisen oikeusjärjestyksen kohdalta erikseen.⁴ Jo rinnastus Ruotsin oikeuteen OK 10:26:n kohdalla todistaa tämän.⁵

Tapausmateriaaliin sisältyy etenkin III luvussa tietysti koko joukko jo vanhoina pidettäviä ennakkopäätöksiä. Niiden mukaan ottamista, vaikka useasti olenkin selostanut tällaiset ratkaisut varsin suppeasti, puolustelen kahdella perusteella. Ensinnäkin tapaukset juuri yksityis- ja julkisoikeuden toisistaan erottamista kartoittavina oivallisesti kuvastavat oikeuskäsityksen muuttumista ja hallintolainkäytön alan laajentumista. Kuten eräissä kohdin olen edellä maininnut, selviä merkkejä on olemassa siitä, että alan laajentumista on tapahtunut — tähän seikkaan palaan vielä tämän luvun toisessa kappaleessa. Toiseksi on vanhoista ratkaisuista monesti saatavissa johtoa uusia kysymyksiä ratkaistaessa, jopa sellaisistakin, jotka ovat perustuneet jo kumottuun lainsäädäntöön. Tällaisista tapauksista on aina tehtävissä vastakohtaisjohtopäätelmiä. Niin ikään voidaan selvittää — kuten edellä esimerkiksi lainajyvästöjen kohdalla — mitkä tekijät ovat olleet vaikuttamassa siihen, että luokittelu on toimitettu tietyllä tavalla; niinpä hallintoriidan käsite on riippumaton

⁴ Ks. s. 3.

⁵ Ks. kappaletta II.6. (s. 16 ss.).

siitä seikasta, että se säädös, jota materiaalisesti asiassa on sovellettu, on jo kumottu. Tämä piirre luonnehtii prosessuaalisia ongelmia — kuten oikeusvoimaisuutta, puhevaltaa jne. — yleisemminkin. Prosessiongelmien ovat hiukan kärjistetyksi sanottuna ikuisia.

Tietysti on myönnettävä, että meneteltäessä edellä kuvatulla tavalla esitys muodostuu katkelmalliseksi; se ei ole systemaattinen kuin tiettyyn pisteeseen saakka. Edelleen voidaan väittää, että esitys muodostuu sattumanvaraiseksi, se toisin sanottuna rakentuu oikukkaan käytännön eikä vankan teorian muodostamiin kehyksiin. Mielelläni vastaan näihinkin käsityksiin.

Ensinnäkin esityksen systemaattisuus saattaa, kun tutkimus koskee näin yleisiä ongelmia kuin tässä ja säädösmateriaalin ollessa hyvin vähäinen, olla hankittu tarkkuuden kustannuksella. Olen esityksessäni pyrkinyt siihen, että lukija saisi teoksesta mahdollisimman suuren käytännöllisen hyödyn — positiivisoikeudellista tutkimusta tuskin voidaan muuta periaatetta noudattaen rakentaakaan. Systeemi muodostuu tutkimuksesta, jos siihen on tutkimusten varassa mahdollisuuksia. Näen tässä kohdin juuri eron mannermaisen ja anglosaksisen tutkimustavan välillä. Vilkaistu toisaalta saksalaiseen ja toisaalta englantilaiseen juridiikan oppikirjaan osoittaa, miten eri tavoin tutkimus näissä järjestelmissä rakentuu. Erot ovat tietysti syvällä; ennen muuta arvelen päätösten perustelemistekniikan vaikuttavan asiaan. Niukasti perustellut ratkaisut, joita meillä monet edelleen ovat, eivät tarjoa hedelmällistä maaperää tapausten analyysille. Vaikuttavan näköinen mutta kannanotoissaan varsin yleistävä tutkimustapa on tutkijaa houkuttelevan lähellä.

Mitä sitten tulee esityksen »sattumanvaraisuuteen», niin ymmärtääkseni juuri ja vain oikeuskäytäntö osoittaa oikeudellisten ongelmien painopistealueet. Tutkimus on suunnattava sinne, missä tutkimuksen tarve on suurin, ja tämän seikan osoittaa ennen muuta ennakkopäätösten lukumäärä. Saattaa hyvinkin olla, kuten omassa työssäni, että käsiteltävät ongelmat käytännössä ovat esiintyneet niin monella kentällä, ettei esityksestä voi syntyä kovin yhtenäistä. Mutta pidän kiinni siitä, ettei yhtenäisyyttä saa hankkia esityksen luotettavuuden kustannuksella.

Tämän jälkeen koskettelen joitakin prejudikaattiopin peruskysymyksiä. Pysin esitykselläni antamaan sellaiselle lukijalle, jolla ei tarpeellisia perustietoja asiasta ole, aseet edellä olevan tapausanalysoinnin arvioimiseen, mutta mielelläni kiinnitän yleisemminkin huomiota tähän tärkeään

ja vähälle viljelylle jääneeseen alueeseen.⁶ Prejudikaatteihin liittyy suuri joukko toisistaan täysin erillisiä ongelmia. Rajoitun tässä vain viittamaan sellaisiin, joilla ei esitykseni kannalta ole suoranaista merkitystä.

Kysymykseen tulevat probleemit saatetaan jakaa kahteen pääryhmään, joista toista voidaan kutsua *prejudikaattien informaatio-ongelmiksi* ja toista taas *prejudikaattien tulkintaongelmiksi*. Kummassakin ryhmässä on runsaasti alaongelmia.

Prejudikaattien informaatio-ongelmaan liittyy kysymys ennakkopäätöksen sitovuudesta, joka saattaa olla oikeudellista tai tosiasiallista. Jälkimmäisessä tapauksessa voitaisiin ehkä puhua paremminkin vaikutuksesta. Tiedämme, ettei meillä ennakkopäätöksillä ole samaa oikeudellista sitovuutta kuin ns. *common law* -järjestelmissä. Tiedämme toisaalta, että meillä prejudikaateilla on tosiasiallista sitovuutta ja että oikeudellistakin sitovuutta tiettyyn pisteeseen saakka edellyttää prejudikaattidispenssin olemassaolo; toisaalta tiedämme, ettei *case method*kaan merkitse prejudikaattien orjuuttavaa sitovuutta, vaan että tapausten tulkinnalla on saatavissa riittävä joustovara.⁷ Voidaan yleisesti sanoa ennakkopäätöksillä olevan niin oikeudellista kuin tosiasiallistakin sitovuutta, mutta tämän sitovuuden aste on toistaiseksi tuntematon.

Seikka, johon mielestäni meillä ei vielä ole kiinnitetty tarpeellista huomiota, on *ennakkopäätösten informointi* »kentälle», siis niille viranomaisille ja yksityisille henkilöille, joita päätöksen sisältämät ongelmat koskevat. Puhuttaessa prejudikaattien merkityksestä ei pidä unohtaa sitä, että niiden merkitys, vaikutus, ratkaisevasti on riippuvainen siitä, miten hyvin tapausmateriaali saadaan tiedoksi samoin kuin siitäkin, miten suuri määrä vuosittain ratkaistuista tapauksista korotetaan prejudikaattin arvoon.

Tämänhetkisistä tiedotuskanavista keskeisin, vaikka käytännössä tuskin välittömästi tärkein, muodostuu vuosikirjoista. Sivuutan kysymyksen tapauksen valitsemisesta vuosikirjaan ja oletan vain, että jokin valintaperuste on olemassa; sen yhtenäisyyttä en tunne. Käytännössä vuosikirjoja käytetään kuitenkin kovin vähän sellaisinaan, vaan pääasiallinen aineisto saadaan Suomen Laki I ja II -teoksiin tai niiden eri-

⁶ Joitakin tässä mainitsematta jääviä seikkoja sisältyy artikkeliini Om möjligheterna att ge betydelseinnehåll åt ordet »affärsrörrelse» i Finlands gällande omsättningskattelag, NAT 1970 s. 188—204, jossa on myös mainittuna kirjallisuusviitteitä.

⁷ Ks. ed. s. 87 alav. 64.

tyislaitoksiin sijoitetuista tavallisesti otsikon laajuisista referaateista. Jonkin verran prejudikaatti-informaatiota välittävät eri alojen aikakautiset julkaisut, kuten kunnallishallinnon ja virkamiesalojen julkaisut. Tehokain valistaja lienee liikevaihtoverohallinnon alalla ilmestyvä ja jokaiselle verovelvolliselle postitettava lehtinen, jossa on usein vuosikirjatekstin laajuisena selostettuna KHO:n liikevaihtoveroasioissa tekemät ratkaisut. Voidaan helposti ymmärtää, mikä arvo näin tehokkaasti väliteyllä tiedolla liikevaihtoverotuksen kentällä on. KHO:n siirtyessä jo tänä vuonna tietokonekäsitteilyyn sijoitettuun ennakkopäätösten keskusrekisteriin muodostuvat mahdollisuudet tarpeellisen tiedon hankkimisesta aivan ratkaisevasti paremmiksi kuin mitä ne nykyisin ovat. Tämä ei voine olla vaikuttamatta myös päätösten kirjoitustapaan, jonka tietysti on oltava mahdollisimman paljon informaatiota jakava täyttääkseen tehtävänsä. Muun muassa tämän työn yhteydessä kirjoittajalle on käynyt selväksi, että vuosikirjojen teksti on liian puristettua; on huomattava, että ennakkopäätöksiä tulevat käyttämään muutkin kuin lainopillisen koulutuksen saaneet.

Merkille pantava seikka on sekin, millainen määrä ratkaistuista tapauksista vuosikirjaan kunakin vuonna valitaan. Aikaisemmin julkaistiin ilmeisesti kaikki ratkaisut, koska 1930-luvun loppupuolen niteet sisältävät yli 4.000 päätöstä. Nykyisin saamieni tietojen mukaan julkaistaan kaikista ratkaistuista tapauksista noin 8 %.

Jos tämän jälkeen siirrytään prejudikaattien käyttöä tutkimuksessa koskeviin kysymyksiin, niin päällimmäisenä on nähdäkseni usein unohdettu seikka: ensisijaisesti KHO ratkaisee muutoksenhakuja tietyissä konkreettisissa asioissa; sen funktio on ennen muuta lainkäyttö. Kun tuomioistuin ratkaisee tietyn konkreettisen tapauksen, se pyrkii lainmukaiseen ja oikeaan (ehkä kohtuulliseenkin) ratkaisuun juuri siinä tapauksessa. Kun sitten tehty ratkaisu katsotaan prejudikaatiksi, tapahtuu helposti — etenkin kun muistetaan, että tieto päätöksestä usein saadaan vain otsikon laajuisena — että tapauksen kasuistiset piirteet häipyvät: yksittäistapauksessa sovelletusta oikeusohjeesta tulee normi. Käytännössä normintarve saattaa usein olla suuri etenkin uusien säädösten kysymyksessä ollessa, ja tällöin mielellään pelkistetään enemmän kuin mihin tapaus oikeastaan oikeuttaa.

Tärkein ohje prejudikaatteja käyttävälle onkin kehoitus suhtautua niihin varovasti. Muun muassa Kilpi on kirjoittanut varovaisuuteen kehoittavista seikoista: tuomioistuimilla on ratkaisupakko ja aikaa niukasti

käytettävänä; relevantteja yleisiä näkökohtia ei tuomioistuimella — päin vastoin kuin oikeustieteilijällä — ole mahdollisuutta ottaa yhtä aikaa huomioon ratkaisua tehdessään; yleisluonteisten oikeudellisten perustelujen esittäminen on »tavattoman vaarallista», koska on olemassa vaara, että yleistä sääntöä sovelletaan toisenlaisessa tapauksessa kuin on ollut se, jonka ratkaisemisen yhteydessä asianomainen oikeusohje on esitetty.⁸ Kilpi niin ikään muistuttaa siitä, ettei oikeustieteilijä milloinkaan voi tietää — tällä hän tarkoittaa uutta oikeuskäytäntöä — mikä oikeuskäytännöstä jää pysyväksi, mikä taas on ohimenevää.⁹ — Yleispätevää menetelmää oikeustapausten tulkinnassa ei ole olemassa.¹⁰ Niinpä tämän tutkimuksen tekijä onkin lähestynyt materiaaliaan tietoisena vaaravaroista ja niistä väärinymmärtämisen mahdollisuuksista, jotka aina ovat olemassa.

Ennakkopäätöksillä argumentointiin liittyy pari ongelmaa, joita saat-taisi kutsua numeeriseksi. On näet mahdollista, että prejudikaattien lukumäärä vaihtelee nolasta tai yhdestä¹¹ useisiin kymmeniin, jopa useihin satoihin. On ymmärrettävää, että yksittäisen prejudikaatin arvo painottuu suuresti eri tavoin tuon lukumäärän suhteen. Toisaalta on myös mahdollista, että tutkija valitsee työhönsä materiaalin eri tavoin. Periaatteessa hänellä on kolme vaihtoehtoa: hän ottaa mukaan kaikki, tai vain muutamia ikään kuin esimerkeiksi, taikka hän kelpuuttaa vain osan aineistosta. Ensinnä mainittu vaihtoehto lienee tieteellisesti rehellisin, joskin sen käyttöä juridiikassa — toisin kuin luonnontieteissä — rajoittaa prejudikaattien vanhentuminen, joka eräillä lainsäädännöllisestikin kasuistisilla alueilla on ilmeinen. Esimerkinluonteisten tapausten esittäminen on paikallaan oppikirjanluonteisissa esityksissä. Vaarallisimpana pidän valintaa »ohi» lukijan; tällöin nimittäin on tarjolla vaara, että tutkija *in bona fide* — itse sitä tiedostamatta — ottaa mukaan vain etupäässä »mieluisia» tapauksia, siis sellaisia, jotka tukevat hänen käsi-

⁸ Kilpi, Juhlakirja s. 97 ja 101; Kilpi huomauttaa mm. siitä, että *ennalta-arvattavuuden intressi* — joka oikeusvaltiossa tietysti on yksi kantavia lainkäyttöperiaatteita — voi joskus syrjäyttää ehdottoman oikeellisuuden periaatteen; niin ikään Kilpi korostaa oikeuskäytännön ratkaisujen käytännöllisyyden vaatimusta.

⁹ Kilpi mk. s. 99 s.

¹⁰ Hjerner s. 4.

¹¹ Esimerkkinä yhdestä ennakkopäätöksestä — sanan laajassa mielessä — mainitsen sen tapauksen, kun tasavallan presidentti Kyösti Kallio luovutti sota-voimien ylipäällikkyyden sotamarsalkka C. G. Mannerheimille.

tyksiään asiasta. — Yleisesti sanottuna oikeustapausaineiston pitäisi olla sellainen, että lukija sekä sen valikoinnin että selostustavan puolesta pystyisi kritisomaan edessään olevaa työtä.

Kokonaan oman — ja erittäin vaikeasti hallittavan — ongelmaryhmänsä muodostaa kysymys ennakkopäätösten tulkinnasta. Kysymys on aivan liian suuri tässä tarkemmin käsiteltäväksi ja toisaalta liian tärkeä jätettäväksi vaille kaikkea huomiota. Tyydyn viittauksiin.

Ensinnäkin on huomattava, että ennakkopäätösten todistusvoima — jos sallitaan käyttää tällaista sanaa — saattaa vaihdella. Prejudikaatin käyttöarvoon vaikuttavat ainakin seuraavat seikat: muutoksenhaun osittaisuus, tapauksen ikä, tapausten lukumäärä, onko kysymyksessä plenum-päätös, onko kysymyksessä selostus- vaiko tiedoksiantotapaus vuosikirjassa, tapauksen samankaltaisuus sen tapauksen kanssa, jonka ratkaisemisessa päätöstä aiotaan käyttää hyväksi.^{11a}

Hjerner erottaa aktiivisen ja passiivisen oikeustapaustulkinnan.¹² Jos tulkinnassa esiintyvä yleistämistendenssi on vähäinen, on tulkinta passiivinen. Perustavaa laatua olevana tulkintaopillisena tekijänä *Hjerner* pitää jakoa subjektiiviseen ja objektiiviseen tulkintaan.¹³ Ensinnä mainittulla *Hjerner* tarkoittaa sen selvittämistä, mitä päätöksen tekijä(t) on tarkoittanut ratkaisullaan. Objektiivista metodia sovellettaessa taas tulkinta kohdistetaan tuomioon sellaisena kuin muut sen näkevät ja ymmärtävät, erossa ratkaisun tehneen henkilön persoonasta. Subjektiivisen metodin mukainen tutkimus kohdistuu historialliseen totuuteen, objektiivinen puolestaan panee pääpainon sellaisille tulkintatosisekoille, jotka ovat yleisesti tunnettuja sekä kaikkien käytettävissä. — *Hjernerin* jako on sangen ongelmallinen. Olen puolestani tutkimustyön aikana havainnut, että päätöksen tehnyt henkilö näkee ratkaisunsa ikään kuin sisältä päin; hänen kantansa ei useinkaan ole ratkaisutilanteessa ollut niin ehdon kuin miltä asia vuosikirjassa esitettynä näyttää. Päätös on usean henkilön neuvottelun tulos, ja neuvottelun kuluessa hyvinkin monenlaiset käsitykset ovat risteilleet päätöksenteossa ennen lopullista ratkaisua. On kuitenkin lähdettävä siitä, mikä on lopputulos, koska muutoin ennakkopäätösten julkaisemisella ei olisi merkitystä. Tietysti on mahdollista, että molemmilla *Hjernerin* mainitsemilla metodeilla pääs-

^{11a} *Hjerner* s. 16, *Kurvinen*, Lm 1972 s. 305, *Tikka* s. 111, *Vilkkonen*, NAT 1970 s. 199.

¹² *Hjerner* s. 19.

¹³ *Hjerner* s. 21, 25 ja 50—54.

tään samaan lopputulokseen; yhtä varmaa on, että joissakin tapauksissa — myös tässä tutkimuksessa — objektiivinen tulkinta ei johda »oikeaan» lopputulokseen.

VI.2. Tutkimustuloksista

Edellä suoritettu selvitys antaa joitakin ajatuksia myös laadittavan lain kannalta, vaikka OK 10:26:n soveltamisongelma onkin niin suuri — yksityis- ja julkisoikeuden erottaminen toisistaan — että sitä tuskin millään lainsäädäntökeinolla voidaan ratkaista. Mutta senkin kohdalla ja vielä paremmin puhuttaessa hallintoriidasta laadittavalla lailla soveltamisvaikeuksia voidaan vähentää.

Prosessinormien väljyys, suuri tulkinnanvaraisuus, johtaa helposti aineellisen oikeuden toteuttamisen kannalta epätydyttäviin tuloksiin. Edellä on mainittu joukko tapauksia, joissa oikeata asian käsittelyinstanssia koskenut epäselvyys on suurestikin viivästännyt asiallista käsittelyä. Jälleen kerran on näin ollen korostettava keskustelussa jo usein mainittua niin hallintomenettelyn kuin hallintolainkäytönkin palveluperiaatetta. Tämä periaate onkin saanut meillä huomion arvoisia ilmauksia säädännäisessä oikeudessamme; näistä on mainittava OK 10:29:n säännös (sellaisena kuin se on laissa 20. 2. 1960/109), sekä HVall 11 § (laissa 16. 12. 1966/659) ja 13.2 §. Huomio kiintyy siihen, että kaikki mainitut lainkohdat ovat yleisesti otettuna lainsäädännöllisesti tuoreita. Aivan ilmeisesti lainsäätäjän käsityskanta on kääntymässä aineellisen oikeuden toteuttamiselle suopeampaan suuntaan.

Kuitenkin on pyrittävä siihen, että asian siirtäminen tulee mahdollisimman harvoin kysymykseen. Tähän voidaan päästä vain säätämällä asiasta mahdollisimman selvästi. Edellä (ks. II.2.) on mainittu säädöksistä, jotka ilman OK 10:26:n välitystä osoittavat asian luonteen. Näitä on kyllä toistaiseksi vähän. Erityisesti lääninhallituksessa käsiteltävien asioiden osalta olisi suotavaa, että laissa osoitettaisiin suoraan, onko asia lääninhallituksessa käsiteltävä lääninhallitus- vaiko lääninoikeusmenettelyssä.¹⁴

¹⁴ Ruotsissa 1.7.1971 lähtien toteutettu hallintolainkäytön uudistus sisälsi mm. *regeringsrättenin* kohdalla luopumisen yksityiskohtaisesta tämän tuomioistuimen toimivallan osoittavasta enumeraatiojärjestelmästä; sen vastapainoksi sijoitetaan yksittäisiin (materiaalisiin) säädöksiin määräyksiä oikeuspaikasta; *Vilkkonen*, Lm 1971 s. 486 s. ja 498, *Wennergren* s. 9 ja 23.

Erityisesti OK 10:26:n mutta myös HRIitaL:n ja LHA 29 § 3 f kohdan soveltamisperusteet ovat monissa julkaistuissa tapauksissa jääneet hämärän peittoon: ennakkopäätöksen sisältämää oikeusohjetta etsivän on tulkittava lain ohella myös itse prejudikaattia. Sisällöltään väljänä nämä lainkohdat ovat omiaan houkuttelevaan tuomioistuinta pelkän lainkohdan mainitsemiseen; tapausta tutkiva jää useinkin epätietoiseksi siitä, mitkä tekijät ovat olleet ratkaisevasti vaikuttamassa lopputulokseen.

Lainsäädännöllisiä toimenpiteitä odoteltaessa voinee tämä kirja sen tekijän toivon mukaan palvella hallintotuomioistuinlaitostamme ja sen kautta osaltaan vaikuttaa lainkäytön perimmäiseen tavoitteeseen: oikeudenmukaisuuden ja ihmisten keskinäisen tasa-arvoisuuden lisäämiseen yhteiskunnassamme.

ZUSAMMENFASSUNG

Über den Bereich der Verwaltungsrechtsprechung

*Untersuchung über das Verhältnis der Verwaltungsrechtsprechung zur
allgemeinen Rechtsprechung, zur Zwangsvollstreckung und
zum Verwaltungsverfahren*

In den Kapiteln I und VI wird die in dieser Arbeit verwendete Untersuchungsmethode erläutert. Die Untersuchung beruht wesentlich auf der *Rechtspraxis*, die möglichst vollständig in die Arbeit aufgenommen wurde, so dass alle veröffentlichten Entscheidungen (Präjudize) des Obersten Gerichtshofes und des Obersten Verwaltungsgerichtes aus der Zeit der finnischen Selbständigkeit (1918—1970) darin berücksichtigt sind; mitgenommen sind auch einige neue noch unveröffentlichte Fälle.

Diese Art der Untersuchung wird in Kapitel VI damit begründet, dass sie ein zuverlässiges Bild von den betreffenden Grenzziehungen vermittelt, mit deren Hilfe der Bereich der Verwaltungsrechtsprechung dargestellt werden soll. Irgendwelche Theorien, die es besonders zu Kap. 10 § 26 im Abschnitt über Gerichtswesen und Prozess im Gesetzbuch vom Jahre 1734 (OK 10: 26) über die Trennung von privatem und öffentlichem Recht gibt, können diese Unterscheidungsfrage nicht zuverlässig beantworten. Letzten Endes ist die Auffassung des Rechtsprechenden in der Angelegenheit entscheidend. Das auszulegende Vorschriftenmaterial (Gesetzestexte) ist sehr knapp, weil ausser dem schon genannten OK 10: 26 das Gesetz über Verwaltungsstreitsachen (1954) in Frage kommt, das aus zwei Paragraphen besteht und in dem gerade auf OK 10: 26 hingewiesen wird, sowie die §§ 15 und 29 der Verordnung über die Provinzialverwaltung. Die sprachliche Auslegung der Gesetzesstellen würde also kaum zu einem brauchbaren Ergebnis führen.

In Kapitel VI wird auf einige Grundfragen der *Präjudiziallehre* aufmerksam gemacht. Die Präjudize sind nach der finnischen Rechtsordnung

rechtlich nicht bindend, wenn auch der sog. Präjudizdispens, d.h. die Erlaubnis zur Rechtsmitteleinlegung gerade aufgrund des Präjudizwertes des Falles in die Richtung weist, dass die unteren Gerichte und Verwaltungsbehörden bei ihren Entscheidungen auch Präjudize zu berücksichtigen haben. In Wirklichkeit haben die Präjudize einen Einfluss auf die Entscheidungen unterer Instanzen. In der Untersuchung kommt das Problem der Information über die Präjudize zur Sprache: die Auswirkung der Präjudize ist umso grösser, je effektiver sie dem Feld der Praxis vermittelt werden können, d.h. den Personen, für die die Entscheidungen von Bedeutung sind.

Die Auslegung der Präjudize stellt eine eigene Gruppe von Problemen dar, die in der Untersuchung berührt wird, allerdings nur knapp, weil das schon ein Untersuchungsobjekt für sich ist. Die Entscheidungen der finnischen Rechtsprechung sind oft nur wenig begründet, was sich zum Teil aus der grossen Überlastung der Gerichte erklärt, zum Teil wiederum offensichtlich aus der geringen Neigung der Gerichte, ihre Hände dadurch zu binden, dass sie die jeweilige angewandte Rechtsnorm angeben. So ist in den Fällen, die eine Anwendung des OK 10:26 enthalten, oft nur auf diese Gesetzesstelle hingewiesen, und aus der Entscheidung geht in keiner Weise hervor, welcher Umstand in dem Fall entscheidend für die Beantwortung der Frage gewesen ist, ob die Sache im Wege der allgemeinen Rechtsprechung oder der Verwaltungsrechtsprechung zu behandeln ist.

In Kapitel I wird auch über die Abtrennung der Verwaltungsrechtsprechung vom allgemeinen Prozess gesprochen, wobei die grundlegende Norm immer noch OK 10:26 aus dem Jahre 1734 ist, der in Finnland unverändert in der ursprünglichen Form weiterhin gültig ist. Erst durch die Gründung des Obersten Verwaltungsgerichtes im Jahre 1918 und durch die Schaffung der Provinzialgerichte im Jahre 1955 entstand der allgemeine Rahmen für die Verwaltungsrechtsprechung; das System der Provinzialgerichte wird zur Zeit weiter ausgebaut. Neben diesen Verwaltungsgerichten betreiben die staatlichen Zentralbehörden in gewissem Grade Verwaltungsrechtsprechung; Rechtsmittel gegen deren Entscheidungen sind beim Obersten Verwaltungsgericht einzulegen.

OK 10:26 trennt die Gerichtssachen von den Verwaltungssachen. Das bedeutet vor allem, dass sich die Art der Sache prozessual in der Weise bestimmt, das für die Gerichtssachen die allgemeinen Gerichte — oder in einigen Fällen Sondergerichte, wie das Arbeitsgericht — zuständig sind; die Verwaltungssachen wiederum fallen unter die Zuständigkeit

der Verwaltungsgerichte. Nach der herrschenden Lehre erfolgt die Bestimmung der Art des Rechtsverhältnisses aufgrund der Forderung des Klägers.

In Kapitel II wird auch die Auslegung des OK 10:26 in der schwedischen Rechtsliteratur berührt und festgestellt, dass die Auffassungen vom Inhalt der Vorschrift in der schwedischen Literatur widersprüchlich sind. Die Auslegung der Vorschrift in der schwedischen Rechtslehre ist jedoch eine etwas andere als in Finnland, wo die Funktion des OK 10:26 darin besteht, die Gerichts- und Verwaltungssachen auseinander zu halten.

Die Auslegungskompetenz auf dem Gebiet der Verwaltungsrechtsprechung gehört sowohl dem Obersten Gerichtshof als auch dem Obersten Verwaltungsgericht. Somit ist es möglich — wenn auch in der Praxis äusserst selten — dass zwei einander widersprechende Entscheidungen entstehen: der Oberste Gerichtshof könnte eine bestimmte Sache als Gerichtssache ansehen, das Oberste Verwaltungsgericht wiederum als Verwaltungssache. Nach § 4 des Gesetzes über den Obersten Gerichtshof (1918) fungiert dieses als höchstes entscheidendes Organ in Kompetenzstreitfällen, so dass in einem solchen Fall das Oberste Verwaltungsgericht seine Entscheidung aufheben würde.

In Kapitel I des Buches wird darauf hingewiesen, dass sich in der Rechtspraxis eine Ausdehnung der Verwaltungsrechtsprechung bemerkbar macht. In den späteren Ausführungen gibt es denn auch mehrere Rechtsfälle, die dies beweisen. Wenn früher in den 1920er und 1930er Jahren erörtert wurde, ob eine bestimmte Sache — zum Beispiel Zurückerstattung nach ungerechtfertigter Bereicherung — eine Gerichts- oder Verwaltungssache sei, ist heute die Frage aktuell, in was für einem Verfahren eine solche Sache in der Provinzialverwaltung zu behandeln sei, im Provinzialgericht oder im Provinzialverwaltungsverfahren, welche Frage besonders in Kapitel V des Buches behandelt wird.

Kapitel III des Buches behandelt die Grenzziehung zwischen allgemeinem Prozess und Verwaltungsrechtsprechung im Lichte des OK 10:26. Darin wird mit Hilfe der Rechtspraxis eine grosse Zahl verschiedener Sachgruppen zur Klärung der vorliegenden Frage durchgegangen. Typische, ausschliesslich unter die Zuständigkeit eines allgemeinen Gerichtes fallende Sachen sind Strafsachen und Fälle von Schadenersatz, wenn auch die Magistrate der Städte und die Polizeigerichte der Marktflecken Übertretungen mit Strafe belegen können. Fälle von Zurückerstattung nach ungerechtfertigter Bereicherung gehören, wenn es sich um

Leistungen auf öffentlichrechtlicher Grundlage handelt, wie z.B. staatliche Unterstützungen, zu den im Wege der Verwaltungsrechtsprechung zu untersuchenden. Vor allem im Fürsorgerecht kennt man gesetzliche Verpflichtungen (Verträge); diesbezügliche Streitsachen sind, weil die Verträge auf der Verpflichtungskompetenznorm in der Gesetzgebung über soziale Fürsorge beruhen, im Wege der Verwaltungsrechtsprechung zu entscheiden; wegen Streitsachen aufgrund freiwilliger Verpflichtungen ist im Wege der allgemeinen Rechtsprechung zu prozessieren. Das finnische Verwaltungsrecht kennt den sog. Beamten mit vertraglich vereinbartem Gehalt; die Bedingungen seines Beamtenverhältnisses bestimmen sich zum Teil nach dem mit dem Staat geschlossenen Vertrag. Es besteht jedoch kein Zweifel darüber, dass nicht Streitsachen, die vielleicht aus dem Inhalt des Vertrages entstehen, in einem Verwaltungsgericht behandelt würden.

Im Jahre 1970 trat das Tarifrecht der Beamten in Kraft. Es hat sich dahingehend ausgewirkt, dass sich die Bedingungen des Dienstverhältnisses der Beamten heute zum Teil nach den Tarifverträgen bestimmen. Daraus hat sich prozessual die Neuigkeit ergeben, dass Fragen zur Gültigkeit und zur richtigen Auslegung des Beamtentarifvertrages unter die Zuständigkeit des Arbeitsgerichtes fallen.

An mehreren Stellen, wie in der Steuergesetzgebung, in der Gesetzgebung über Enteignung, im Wasserrecht und in der Wegegeseztgebung sagen ausdrückliche Normen, ob eine Sache in einem allgemeinen Gericht, in einem Sondergericht — wie z.B. im Wasserobergericht — oder in einem Verwaltungsgericht zu behandeln ist. Oft ist es so, dass im selben Gesetz die einzelnen Sachen zum Teil den allgemeinen, zum Teil den Verwaltungsgerichten zugewiesen werden. Allgemein kann man sagen, dass Sachen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und des allgemeinen Interesses in einem Verwaltungsgericht zu behandeln sind; Entschädigungsfragen wiederum in einem allgemeinen Gericht.

Am Ende des Kapitels III wird die Auswirkung eines Wechsels des Klagegrundes behandelt. Dabei ist festgestellt, dass in einigen Fällen die Auswirkung des Klagegrundes deutlich zu erkennen ist. Wenn z.B. eine Aktiengesellschaft staatliche Unterstützung bekommen hat und diese von der Gesellschaft zurückgefordert wird, handelt es sich um eine Sache der Verwaltungsrechtsprechung. Wenn aber die Gesellschaft aufgelöst ist und die Aktionäre das Vermögen aufgeteilt haben, ist ihre Haftung für alle Schulden der Gesellschaft, also auch für die staatliche Unter-

stützung, privatrechtlich, und der Prozess ist in einem allgemeinen Gericht zu führen.

Kapitel IV des Buches behandelt das Verhältnis der Verwaltungsrechtsprechung zu den Zwangsvollstreckungssachen, die besonders bei der Provinzialverwaltung problematisch sind, weil die Provinzialverwaltung sowohl als Verwaltungsbehörde, als Gerichtsinstanz (Provinzialgericht) wie auch als Vollstreckungsbehörde fungiert. Die Unterscheidung ist deshalb von Bedeutung, weil in Zwangsvollstreckungssachen Rechtsmittel gegen die Entscheidung des Inhabers der obersten Zwangsvollstreckungsgewalt beim Appellationsgericht (Hofgericht) einzulegen sind, in anderen Sachen wieder beim Obersten Verwaltungsgericht.

Wenn die Provinzialverwaltung — oder der Magistrat, der Inhaber der obersten Zwangsvollstreckungsgewalt in den Städten ist — ausdrücklich als Organe des Zwangsvollstreckungswesens fungieren, handelt es sich um eine Zwangsvollstreckungssache, und ein Rechtsmittel gegen die Entscheidung ist beim Appellationsgericht einzulegen (und gegen dessen Entscheidung beim Obersten Gerichtshof); solche Sachen sind u.a. die Erteilung von dienstlichen Anweisungen und Disziplinarsachen. Ebenso sind Sachen, die das Zwangsvollstreckungsverfahren selbst betreffen, wie die Höhe der Zwangsvollstreckungsgebühr und die Pfändbarkeit, reine Zwangsvollstreckungssachen. In der Praxis sind Schwierigkeiten durch Rechtshilfeangelegenheiten verursacht worden, in welchen Fällen zu entscheiden war, ob die Provinzialverwaltung als Verwaltungs- oder Zwangsvollstreckungsbehörde fungierte. Die Beantwortung dieser Frage hat dieselbe prozessuale Bedeutung bei der Rechtsmitteleinlegung wie oben festgestellt ist.

In Kapitel V wird besonders die Zuständigkeit des Provinzialgerichtes behandelt. Das Provinzialgericht, ein Verwaltungsgericht mit drei Mitgliedern, gehört zur allgemeinen Abteilung der Provinzialverwaltung, und Rechtsmittel gegen seine Entscheidungen werden im allgemeinen beim Obersten Verwaltungsgericht eingelegt. Die anderen nicht im Provinzialgericht zu behandelnden Sachen werden in der Provinzialverwaltung vom Vorsteher der Behörde entschieden, also vom Landeshauptmann nach Vortrag eines Referenten. Deshalb ist es wichtig, die einzelnen Sachgruppen voneinander zu trennen.

In § 29 der Verordnung über die Provinzialverwaltung ist eine ganze Reihe besonderen Rechtsschutz erfordernder Sachen der Zuständigkeit des Provinzialgerichtes unterstellt. Die problematischste Gruppe stellen die

sog. Verwaltungsstreitsachen dar, die zur Kompetenz des Provinzialgerichtes gehören. Allgemein kann man sagen, dass wenn es sich um das Recht auf etwas oder darum handelt, ob eine Person zu irgendeiner öffentlichrechtlichen Leistung verpflichtet ist, um eine Verwaltungsstreitsache handelt.

An die Provinzialverwaltung kann man auch Verwaltungsaufsichtsbeschwerden und Anträge richten, die in der Regel vom Vorsteher der Behörde zu behandeln sind und nicht im Provinzialgericht. Beschwerden sollen in der Regel vom Provinzialgericht entschieden werden; in der Praxis ist es jedoch nicht immer leicht, einen Antrag von einer Beschwerde zu unterscheiden, was von grosser prozessualer Bedeutung ist, weil die Beschwerde an Formvorschriften, u.a. eine Beschwerdefrist, gebunden ist, ein Antrag dagegen nicht. Als Hauptregel kann man sagen, dass es sich um eine Beschwerde handelt, wenn es eine Norm gibt, die vorschreibt, wie in der Sache in der unteren Instanz zu verfahren ist; das zeigt sich besonders an Streitsachen bezüglich des Gehaltes, die in der Provinzialverwaltung als Beschwerden behandelt werden, wenn die Festlegung der Höhe des Gehaltes auf der unteren Stufe Sache einer bestimmten Behörde, wie eines kommunalen Ausschusses, ist, bevor die Sache der Provinzialverwaltung zur Entscheidung vorgelegt werden kann. Der Begriff der Verwaltungsstreitsache ist immer noch etwas unklar; im übrigen hat sich die Praxis ziemlich verfestigt.

De lege ferenda wird in der Untersuchung an den Gesetzgeber der Wunsch gerichtet, dass im Gesetzestext direkt gesagt wird, welches Organ für die Behandlung einer bestimmten Sache zuständig ist; wenn es sich um die Provinzialverwaltung handelt, müsste im Gesetzestext vorgeschrieben werden, ob die Sache im Provinzialgericht zu behandeln oder im Provinzialverwaltungsverfahren vom Vorsteher zu entscheiden ist. In der Praxis hat sich diese Unklarheit schädlich ausgewirkt, indem die Behandlung einer bestimmten Sache wegen rein prozessualen Unklarheiten verzögert wurde.

ASIAHAKEMISTO

Asiahakemisto on tarkoitettu vain täydentämään melko yksityiskohtaista sisällysluetteloa. Hakusanoiksi on valittu ainoastaan ne sanat, jotka eivät käy ilmi sisällysluettelosta.

- adheesioperiaate 28
- aitausasia 150
- asiakirjain julkisuus 114 ss.
- case method 87, 236
- etsintäpalkkio 77
- forumkysymys 14
- hallintolainkäytön alan laajeneminen 23 s., 61, 94
- hautapaikka 151
- hoihousasia 150
- intressiteoria 15
- invalidihuolto 211
- irtisanominen virasta 212
- julkinen tehtävä 90, 98, 108
- julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus 62, 129
- julkisoikeudellinen laitos 97
- kalastuskunta 115
- kanneryhmittely 33
- kaupan mitättömäksi julistaminen 149
- kauppakirja 150
- kaupunginvouti 166
- kiinteistön omistusoikeus 150
- kirkkolaki 218
- konkurssi 157
- konkurssissa riitautettu julkisoikeudellinen saatava 49 ss.
- koron suorittamisvaatimus 150
- kunnallisia 227
- kuntainliitto 105, 132
- lakimääräinen sitoumus 65, 70, 73, 90, 137, 208, 222
- lakimääräinen velvollisuus 135
- laillinen oikeudenkäyntijärjestys 8
- lainhuudatus 182, 203
- lautaus sopimus 76
- liikennelupa 229
- lossinhoitaja 89
- läninhallituksen tehtävät 160
- maksuunpanovalitus 170, 173
- menetetyn määräjän palauttaminen 126
- moottoriajoneuvovero 211
- muotoamiskanne 34
- nimitysasias 166
- oikaisuvaatimusmenettely palkkasioissa 100, 218
- oikeudeton haltuunottaminen 152
- oikeustapausaineisto 4, 26, 234
- osakeyhtiö 138, 185
- osamaksukauppa 185
- osuuskunta 138, 186
- palveluperiaate 240
- perinnön jakoon luovuttaminen 151
- perusteeton etu 35, 46
- poromerkki 151
- prejudikaattioppi 236 ss.
- päätöksen purkaminen 126
- rakennusasia 212, 229
- ryhtymiskanne 36, 109, 111
- sisäinen hallintoasia 104
- sosiaali- ja terveysosasto 229
- sotilasavustus 227
- sukunimiasia 149
- suorituskanne 33
- subjektiteoria 15
- talous- ja järjestysasiat 29
- tavaraleima-asiat 149
- terveydenhoitolaki 191
- tilinmuistutusasia 31
- tutkimusmetodi 3, 232 ss.
- työhönsijoittamisasia 76
- työtodistus 151
- työsuhde 78 ss.
- urakkasopimus 78
- vahingonkorvaus 34

vahvistuskanne 33, 102
vakuutus sopimus 130, 140, 149
valtionapu 227
valtion viljavara 125
vapaaehtoinen sitoumus 65, 71, 74, 90,
108, 137
varattomuustodistus 229
velvoittautumiskompetenssi 68

veron kavaltaminen 41
vesisopimus 78
viljelyssopimus 76
virkasuhde 77 ss.
välillinen valtionhallinto 12, 96
yhtiön verovelka 153 ss.
yksityinen korkeakoulu 97
yksityinen koulu 77

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO

KKO:n ja KHO:n ratkaisut on edellä erotettu toisistaan siten, että ensinnä mainitun ollessa kysymyksessä on käytetty lyhennettä KKO; milloin mainittuna on vain vuosikirjan numerotunnus, on kysymyksessä KHO:n ratkaisu.

Työtuomioistuin:

1/72	102
2/72	102
47/72	103
49/72	103
68/72	103

Korkein oikeus:

18 II	5	29
18 II	90	109
19 II	598	172
20 II	708	173
21 II	62	132
21 II	706	172
21 II	737	132
22 II	425	135
22 II	1038	173
22 II	1136	135
22 II	1168	172
23 II	48	172
23 II	602	172
23 II	839	173
23 II	1590	173
23 II	1591	173
23 II	1744	104
24 I	13	176
24 II	1162	129
25 II	211	104
25 II	478	30
25 II	859	37
25 II	882	98
25 II	1112	43
26 I	9	21
26 II	48	181
27 I	9	129
27 II	124	120
27 II	258	48

28 I	13	176
28 II	309	91
28 II	314	143
29 I	53	22
30 I	33	56
30 II	193	143
30 II	273	22
30 II	331	106
31 I	35	57
31 I	67	138
31 II	231	126
31 II	555	81
32 I	38	138
32 II	40	123
32 II	693	138
33 I	50	55
33 II	208	50
34 I	23	107
34 I	34	57
34 II	558	91
34 II	328	44
35 I	1	41
36 I	10	135
36 II	339	91
36 II	439	120
36 II	440	104
36 II	442	37
36 II	442	91
37 II	42	30
38 I	20	105
38 II	444	139
41 I	13	123
41 II	3	119
42 II	51	176
43 I	7	126
44 II	29	138
44 II	37	183
44 II	74	126

44 II	193	147
46 II	135	127
46 II	143	43
47 II	318	123
47 II	340	39
48 II	222	57
48 II	481	180
50 II	275	76
50 II	414	43
51 I	4	113
51 II	41	108
52 II	24	43
53 II	91	99
53 II	144	119
54 I	2	153
58 II	22	59
58 II	74	22
59 II	59	22 ja 108
60 II	10	156
60 II	39	40
61 II	129	50
62 II	27	156
62 II	38	138
62 II	55	112 ja 120
63 II	38	68
65 I	2	145
66 II	18	144
67 II	26	153
67 II	32	41
67 II	114	105
68 II	82	182
69 II	6	149

Korkein hallinto-oikeus

18 I	11	127
18 I	12	137
18 I	23	43
18 I	25	169
18 I	38	134
18 I	49	148
18 I	56	122 ja 134
18 I	68	148
18 I	88	139
18 II	88	173
18 II	317	28
18 II	563	37
19 I	2	149
19 I	83	149
19 I	86	37
19 I	100	150
19 I	135	137
19 I	144	148
19 I	171	122 ja 134
19 I	189	137
19 I	204	134
19 I	205	127

19 II	44	43
19 II	1214	75
19 II	1416	129
19 II	1441	28
19 II	1887	75
19 II	2193	37
19 II	2224	148
20 I	30	149
20 I	99	173
20 I	113	172
20 I	124	21 ja 134
20 II	353	62
20 II	399	172
20 II	1257	149
20 II	1806	142
20 II	1836	172
21 I	58	121
21 I	85	29
21 I	108	127
21 II	114	173
21 II	220	127
22 I	8	55
22 I	70	62
22 II	534	172
22 II	1070	139
22 II	1169	172
22 II	1324	173
22 II	1354	139
22 II	1381	57
22 II	1429	55
23 I	20	148
23 I	66	28
23 I	80	186
23 I	108	122
23 I	108	148 ja 187
23 II	243	47
23 II	627	173
23 II	839	172
23 II	1072	173
23 II	1187	175
23 II	1317	113
23 II	1677	172
23 II	1694	134
23 II	1821	173
23 II	1870	63
24 I	7	29
24 II	1124	175
24 II	1490	139
24 II	2195	122
24 II	2458	172
24 II	2562—2565	111
24 II	2600	75
25 I	6	70
25 I	30	29
25 II	318	175
25 II	408	119
25 II	467	137

25 II	592	148	31 II	1829	31
25 II	865	173	31 II	2529	137
25 II	933	137	31 II	2765	62
25 II	1786	74	32 I	43	176
26 I	47	129	32 I	50	55
26 II	624	62	32 I	73	114
26 II	715	121	32 II	1422	63
26 II	785	173	32 II	1514	75
26 II	893	129	32 II	2555	129
26 II	1018	75	33 I	49	148
26 II	1096	75	33 II	571	90
26 II	1327	75	33 II	801	89
26 II	2447	173	33 II	949	173
27 II	156	149	33 II	2245	74
27 II	518	78	33 II	3086	186
27 II	667	29	33 II	3619	161
27 II	764	182	34 I	25	141
27 II	1213	178	34 I	58	129
27 II	1421	121	34 II	2497	173
27 II	1911	148	34 II	2840	138
27 II	2026	122	34 II	3146	74
27 II	2130	78	35 I	22	135
27 II	2591	126	35 I	25	55
27 II	2625	139	35 II	947	132
27 II	2631	142	35 II	1810	63
28 I	35	62	35 II	2261	150
28 I	58	110	35 II	3066	151
28 I	59	43	35 II	3606	148
28 II	624	75	35 II	3657	74
28 II	1361	62	35 II	3658	111
28 II	2136	149	36 I	3	90
28 II	2348	129	36 II	224	129
29 I	13	74	36 II	367	138
29 II	758	137	36 II	418	196
29 II	784	62	36 II	700	63
29 II	852	105	36 II	1033	31
29 II	930	71	36 II	1718	173
29 II	1029	75	36 II	2022	148
29 II	1992	121	36 II	2122	129
29 II	2817	75	36 II	2529	129
29 II	3005	75	36 II	2590	166
29 II	3006	75	36 II	2957	129
29 II	3012	62	36 II	3758	29
29 II	3012	129	36 II	3796	138
30 I	7	138	37 I	16	133
30 I	60	129	37 I	24	143
30 I	90	47	37 II	3145	37
30 II	1042	129	37 II	3146	37
30 II	1076	129	37 II	3501	137
30 II	1104—1130	75	37 II	3866	37
30 II	2867	37	38 II	55	47
30 II	3116	62	38 II	472	148
30 II	3187	129	38 II	608	89
30 II	3436	37	38 II	1027	142
31 II	173	28	38 II	1398	129
31 II	819	114	38 II	1993	129
31 II	1508	37	38 II	3216	168

38 II 3485—3488	71	44 II 851	98
38 II 3485	76	45 II 140	71
38 II 3824	98	45 II 141	37
38 II 3981	123	45 II 213	168
38 II 4003	139	45 II 278	43
39 II 1046	151	45 II 561	57
39 II 1364	109	46 I 58	39
39 II 1751	137	46 II 33	183
39 II 1752	137	46 II 83	86
39 II 4303	184	46 II 432	28
39 II 4449	91	46 II 444	60
40 II 58	98	47 II 172	47
40 II 166	174	49 I 21	151
40 II 477	148	49 II 5	85
40 II 633	148	49 II 225	143
40 II 864	143	49 II 371	129
40 II 1027	129	50 II 404	56
41 I 38	95	50 II 599	41
41 I 48	107	51 I 2	49
41 II 12	96	51 II 17	177
41 II 23	123	51 II 46	37
41 II 67	98	51 II 46	127
41 II 273	133	51 II 584	127
41 II 371	89	51 II 772	165
41 II 391	44	52 II 4	197
41 II 555	114	52 II 87	150
41 II 557	71	52 II 256	151
42 I 53	94	52 II 459	133
42 II 350	43	52 II 524	96
42 II 354	43	52 II 764	55
42 II 441	142	53 II 46	212
42 II 444	71	53 II 519	47
42 II 458	173	54 II 17	148
42 II 543	143	54 II 108	99
42 II 614	173	54 II 483	127
43 I 15	66	54 II 561	94
43 I 39	127	54 II 574	47
43 II 198	91	55 I 26	163
43 II 277	196	55 II 192	186
43 II 279	90	55 II 232	201
43 II 633	43	55 II 362	98
43 II 737	37	55 II 440	142
43 II 754	140	55 II 705	71
43 II 755	140	55 II 919	129
43 II 772	197	56 I 8	156
43 II 841	138	56 I 17	209
44 I 5	63	56 I 18	209
44 I 37	90	56 II 389	209
44 II 50	63	56 II 458	121
44 II 154	107 ja 168	56 II 574	196
44 II 708	114	56 II 585	229
44 II 217	127	56 II 697	197
44 II 484	90	56 II 706	143
44 II 560	98	56 II 823	219
44 II 782	71	56 II 827	229
44 II 792	94	56 II 830	218
44 II 840	94	57 II 92	94

57 II	191	206	60 II	431	206
57 II	293	76	60 II	495	72
57 II	320	128	60 II	523	190
57 II	322	178	60 II	535	204
57 II	328	219	60 II	610	94 ja 99
57 II	343	219	60 II	701	31
57 II	366	85	60 II	732	71
57 II	413	90	60 II	754	63 ja 129
57 II	475	29	60 II	805	110
57 II	488	152	60 II	805	169
58 II	18	231	60 II	838	190
58 II	27	191	61 I	5	211
58 II	44	167	61 I	14	218
58 II	87	148	61 II	10	205
58 II	142	166	61 II	10	210
58 II	157	226	61 II	23	206
58 II	201	113	61 II	50	176
58 II	205	227	61 II	57	198
58 II	226	180	61 II	61	207
58 II	235	222	61 II	118	218
58 II	253	44	61 II	182	198
58 II	254	75	61 II	251	110
58 II	266	218	61 II	280	198
58 II	318	55	61 II	283	200
58 II	323	231	61 II	491	217
58 II	370	229	61 II	495	217
58 II	377	221	61 II	509	197
59 I	5	215	61 II	563	192
59 II	15	148	61 II	578	90
59 II	96	202	61 II	578	217
59 II	116	231	61 II	586	211
59 II	180	190	61 II	594	54
59 II	182	174	61 II	631	64
59 II	195	199	61 II	663	207
59 II	214	184	62 I	3	220
59 II	235	168	62 II	32	207
59 II	267	144	62 II	76	48
59 II	300	198	62 II	76	227
59 II	499	176	62 II	87	70
59 II	510	190	62 II	92	220
59 II	515	29	62 II	102	210
60 I	27	217	62 II	136	54
60 II	1	196	62 II	142	61
60 II	13	174	62 II	154	217
60 II	90	190	62 II	161	129 ja 228
60 II	125	170	62 II	189	203
60 II	182	190	62 II	206	99
60 II	186	190	62 II	222	77
60 II	193	206	62 II	240	190
60 II	204	214	62 II	262	216
60 II	244	190	62 II	270	48
60 II	263	225	62 II	270	227
60 II	288	210	62 II	339	157
60 II	313	190	62 II	354	203
60 II	316	190	62 II	363	150
60 II	361	211	62 II	378	198
60 II	411	200	62 II	391	143

62 II	402	207	64 A II	324	215
62 II	405	191	64 A II	334	191
62 II	550	200	64 A II	350	210
62 II	600	111 ja 210	64 A II	352	63
62 II	632	164	64 A II	366	66
62 II	636	204	64 B II	684	224
62 II	658	227	64 A II	692	215
63 A I	10	189	64 B II	692	223
63 A I	13	91 ja 92	65 A II	21	91 ja 93
63 A I	19	217	65 A II	32	218
63 A II	18	148	65 A II	58	199
63 A II	26	139	65 A II	59	199
63 II	27	157	65 A II	60	199
63 A II	28	107	65 A II	62	22
63 A II	28	158	65 A II	108	92
63 A II	29	201	65 A II	171	186
63 B II	48	203	65 A II	187	145
63 A II	67	145	65 A II	202	145
63 B II	70	174	65 A II	202	145
63 A II	99	29	65 A II	224	48 ja 227
63 A II	103	143	65 A II	234	207
63 A II	123	122	65 A II	234	208
63 A II	126	221	65 A II	251	45
63 B II	141	223	65 A II	255	127
63 A II	160	190	65 A II	294	66
63 A II	175	55	65 B II	643	223
63 A II	199	166	66 A I	4	67
63 B II	216	211	66 A II	1	192
63 A II	245	65	66 A II	9	38
63 A II	270	129	66 A II	10	199
63 A II	286	121	66 A II	12	199
63 A II	299	199	66 A II	72	199
63 A II	333	150	66 A II	117	220
63 B II	348	140	66 A II	140	215
63 B II	356	38	66 A II	154	215
63 A II	359	207	66 A II	162	55
63 A II	379	179	66 A II	169	207
63 B II	380	223	66 B II	620	225
63 B II	412	140	66 B II	750	188
63 A II	443	210	66 A I	3	77
64 A I	3	96	67 A I	5	144 ja 220
64 A I	7	40	67 A II	14	135
64 A II	49	200	67 A II	15	229
64 B II	75	225	67 A II	16	99
64 A II	77	200	67 A II	20	200
64 A II	125	200	67 A II	132	220
64 A II	175	217	67 A II	133	221
64 A II	180	199	67 A II	133	222
64 A II	191	199	67 A II	166	191
64 A II	192	95	67 A II	190	150
64 A II	207	199	67 B II	703	211
64 A II	211	199	67 B II	718	204
64 A II	225	145	68 A II	49	200
64 A II	237	146	68 A II	51	189
64 A II	316	41	68 A II	86	30
64 A II	321	64	68 A II	88	222
64 A II	323	215	68 A II	116	221

68 A II	125	221	70 A II	91	230
68 A II	144	226	70 A II	119	46
68 A II	176	228	70 A II	140	229
68 B II	682	204	70 A II	163	130
68 B II	688	230	70 A II	160	129
8. 3. 1968 t.	1526	92	70 A II	174	48
69 A II	44	222	15. 3. 1971 t.	1152	221
69 A II	71	200	30. 4. 1971 t.	1898	227
69 A II	78	199	21. 9. 1971 t.	3791	222
69 A II	98	200	13. 12. 1971 t.	5249	226
69 A II	101	226	29. 3. 1972 t.	1191	100
69 A II	119	222	5. 4. 1972 t.	1221	100
69 A II	187	229	30. 5. 1972 t.	2136	100
69 A II	225	152	5. 9. 1972 t.	3133	207
69 A II	226	166	14. 9. 1972 n:o	4881/36/71	100
70 A II	7	201	22. 9. 1972 t.	3517	191
70 A II	45	199	17. 10. 1972 t.	4017	218
70 A II	90	212			

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

4. **V. MERIKOSKI**, Yhdistymisvapaudesta. 1935, nid. 21 mk (11 mk)
6. **A. R. HEIKONEN**, Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa I. 1936, nid. 25 mk (13 mk)
10. **HUGO RANINEN**, Vahvistuskirje sopimuksen tekemisessä. 1937, nid. 3 mk (1,50 mk)
11. Kirjoitelmia 1937. Sisältää 1. **BRYNOLF HONKA-SALO**: Nulla poena sine lege. 2. **V. MERIKOSKI**: Vaallainsäädännön aikamääräykset. 3. **PAAVO ALKIO**: Tuomioistuinten velvollisuudesta lähettää ilmoituksia eräistä toimenpiteistään, nid. 3 mk (1,50 mk)
13. **R. ERICH**, Suomen oikeusasema. 1938, nid. 3 mk (1,50 mk)
14. **OTTO BRUSIIN**, Tuomarin harkinta normin puuttuessa. 1938, nid. 21 mk (11 mk)
16. **ILMO OLLINEN**, Kiinteistön pakkohuutokautasta I. 1938, 21 mk (11 mk)
20. **ILMARI MELANDER**, Lapsen huollosta. Yksityisoikeudellinen tutkimus I. 1939, nid. 21 mk (11 mk)
21. **PAAVO KASTARI**, Eduskunnan hajoitus. 1940, nid. 7,50 mk (3,75 mk)
24. **TAUNO SUONTAUSTA**, Valtion alueellisesta puolueettomuudesta. 1944, nid. 6 mk (3 mk)
26. **INKERI ANTTILA**, Loukatun suostumus oikeuden vastaisuuden poistavana perusteena. 1946, nid. 21 mk (11 mk)
27. **TAUNO ELLILÄ**, Sivullisen oikeussuojan takeista ulosotossa, nid. 31 mk (16 mk)
28. **HARRY VENOJA**, Takavarikko. 1947, nid. 6 mk (3 mk)
29. **INKERI ANTTILA**, Varsinaisesta epärehellisyydestä. 1948, nid. 4,50 mk (2,25 mk)
30. **NIILO SALOVAARA**, Rikoksen yrityksestä, nid. 25 mk (13 mk)
31. **ANTTI HANNIKAINEN**, Pidätys oikeuden rakenteesta. 1948, nid. 8 mk (4 mk)
32. **OLAVI RYTKOLÄ**, Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus. 1948, nid. 7,50 mk (3,75 mk)
33. **J. N. LEHTINEN**, Mitä oikeus on? 1949, nid. 4 mk (2 mk)
34. **REINO ELLILÄ**, Tutkintavankeuden vähentämisestä RL 3:11 mukaan. 1949, nid. 9 mk (4,50 mk)
35. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia, Brynolf Honkasalolle 1. 4. 1949 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari. 1949, nid. 4 mk (2 mk)
36. **MIKAEL LIVSON**, Epävarsinainen laiminlyöntirikos. 1949, nid. 25 mk (13 mk)
37. **OLAVI RYTKOLÄ**, Julkisoikeudellinen sopimus. 1950, nid. 5 mk (2,50 mk)
38. **ERIK CASTRÉN**, Kansainvälinen oikeusseuraanto. 1950, nid. 8 mk (4 mk)
39. **JOUKO HALILA**, Tunnustamisesta. 1950, nid. 25 mk (13 mk)
40. **JORMA UITTO**, Vankien ehdonalaan vapautteen päättäminen. 1950, nid. 6,50 mk (3,25 mk)
41. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia II, Bruno A. Salmialle 24. 8. 1950 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari. 1950, nid. 5 mk (2,50 mk)
42. **AARO AHTEE**, Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. 1950, nid. 25 mk (nid. 13 mk)
44. **PAAVO HILTUNEN**, Syyllisyyksite rikoksen uusimisessa. 1951, nid. 10 mk (5 mk)
46. **E. J. MANNER**, Yleiskäyttö vesioikeudellisenä käsitteenä. 1953, nid. 10 mk (5 mk)
48. **LASSI KILPI**, Harkintatakoitus. 1955, nid. 7 mk (3,50 mk)
50. **INKERI ANTTILA**, Alakäsiin kohdistuneet siiveellisyysrikokset ja niiden tekijät. 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)
51. **VEIKKO REINIKAINEN**, Jutun palauttamisesta. 1956, nid. 31 mk (16 mk)
52. **SIMO ZITTING**, Saantosuoja irtaimisto-oikeudessa. 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)
53. **VÄINÖ VIHMA**, Suorituksen mahdottomuus varallisuus oikeudellisissa sopimussuhteissa. 1957, nid. 13 mk, sid. 15 mk (nid. 6,50 mk, sid. 8,50 mk)
54. **VEIKKO REINIKAINEN**, Prosessinedellytyksen puuttuminen oikeusseuraamuksista. 1958, sid. 14 mk (sid. 8 mk)
56. **SIMO ZITTING**, Kaupunkimaan omistuksesta. 1960, nid. 9 mk, sid. 11 mk (nid. 4,50 mk, sid. 6,50 mk)
57. **PERTTI MUUKKONEN**, Muutosäänökset. Varallisuus oikeudellisia sopimuksia koskeva tutkimus. 1958, sid. 15 mk (sid. 8,50 mk)
59. **OLAVI RYTKOLÄ**, Merenkulkumaksut. 1958, nid. 8 mk (nid. 4 mk)
60. **OLLI IKKALA**, Kunnan yleinen toimivalta. 1959, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
61. **TOIVO SAINIO**, Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmälläpitäen. 1959, nid. 15 mk, sid. 17 mk (nid. 7,50 mk, sid. 9,50 mk)
62. **PERTTI MUUKKONEN**, Esisopimus. 1960, sid. 13 mk (sid. 7,50 mk)

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

63. K. A. TELARANTA, Erehdys oikeustoimiopin perusongelmana. 1960, sid. 26 mk (sid. 14 mk)
64. KAAKLO SARKKO, Työrauhavelvollisuudesta. 1969, nid. 30 mk, sid. 33 mk (nid. 22 mk, sid. 25 mk)
65. TAPIO NOUSIAINEN, Rangaistuksen määräämisestä. 1961, nid. 35 mk (18 mk)
66. HANNU TAPANI KLAMI, Julius Paulus, 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
67. JAAKKO UOTILA, Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. 1963, nid. 25 mk (13 mk)
68. AULIS AARNIO, Kysymyksiä testamenttioikeuden alalta. 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
69. KAUKO SIPPONEN, Lainsäädäntövallan delegoiminen. 1965, nid. 32 mk, sid. 35 mk (nid. 16 mk, sid. 19 mk)
70. VEIKKO O. HYVONEN, Määräalan luovutuksen saajan oikeusasemasta. 1970, nid. 36 mk, sid. 41 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)
71. ERIK CASTREN, Siviiliväestön oikeussuoja maaja ilmasodassa. 1964, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
72. JUHANI KYLÄKALLIO, Osakeyhtiön yhtiökokouksen päätöksen pätemättömyydestä. 1970, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 26 mk, sid. 29 mk)
73. ERKKI AILIO, Esinekonfiskaatio Suomen rikosoikeudessa. 1964, nid. 25 mk (13 mk)
74. EERO VILKKONEN, Hallintotoimen mitättömyydestä. 1970, sid. 40 mk (31 mk)
75. MIKAEL HIDEN, Eduskunnan oikeusasiamies. 1970, nid. 30 mk, sid. 34 mk (nid. 22 mk, sid. 25 mk)
76. JUHA VIKATMAA, Erehdyksestä. Rikosoikeudellinen tutkimus. 1970, nid. 44 mk, sid. 48 mk (nid. 33 mk, sid. 36 mk)
77. VEIKKO O. HYVONEN, Asianosaisten määräämistöistä kiinteistötoimituksessa. 1970, nid. 28 mk, sid. 32 mk (nid. 21 mk, sid. 24 mk)
78. JORMA S. AALTO, Rikosprosessilain asiallisesta soveltusalasta. 1965, nid. 24 mk, sid. 27 mk (nid. 14 mk, sid. 17 mk)
79. KARI SINISALO, Poliisin toimivallan määräytyminen. 1971, sid. 41 mk (sid. 29 mk)
80. ESKO HOPPU, Rahdinottajan tavaravastuusta. 1966, nid. 19 mk, sid. 22 mk (nid. 10 mk, sid. 13 mk)
81. ILKKA SARAVIITA, Lakiehdotuksen lepäämäänjättäminen. 1971, nid. 50 mk, sid. 55 mk (nid. 37 mk, sid. 41 mk)
82. ANTERO JYRANKI, Sotavoiman ylin päällikkyys. 1967, nid. 27 mk, sid. 30 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
83. MIKKO KAMARAINEN, Huoltajan tuottamusperusteinen korvausvastuu. 1972, nid. 38 mk, sid. 43 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)
84. ESKO HOPPU, Valtion oikeudesta luopua saatavistaan. 1968, sid. 30 mk (sid. 22 mk)
85. IRMA LAGER, Tuomionpurun edellytyksistä siviili- ja hallintoprosessissa. 1972, nid. 38 mk, sid. 42 mk (nid. 29 mk, sid. 32 mk)
86. JORMA S. AALTO, Rikostuomion vaikutuksista siviiliprosessissa. 1968, nid. 26 mk, sid. 30 mk (nid. 18 mk, sid. 21 mk)
87. TERTTU APALA-ARLANDER, Yleislausekkeista. 1972, nid. 36 mk, sid. 41 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)
88. TOIVO SAINIO, Muukalaisen oikeusasemasta II. 1969, nid. 24 mk, sid. 28 mk (nid. 17 mk, sid. 20 mk)
89. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia III. Niilo Salovaaralle 13. 10. 1972 omistettu. 1972, nid. 32 mk, sid. 37 mk (nid. 24 mk, sid. 27 mk)
90. TOIVO HOLOPAINEN, Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. 1969, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 27 mk, sid. 30 mk)
91. PIRKKO-LIISA ARO, Ennakkokäyttöoikeus patentinhaltijan yksinoikeuden rajoituksena. 1972, nid. 32 mk, sid. 37 mk (nid. 24 mk, sid. 27 mk)
92. JORMA PIETILÄ, Tonttorekisterikiinteistön muodostaminen Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan. 1968, nid. 38 mk, sid. 41 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)
93. ESKO RIEPULA, Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. 1973, nid. 40 mk, sid. 44 mk (nid. 30 mk, sid. 33 mk)
94. TENHO AUTERE, Kansainvälisten riitojen rauhanomaisesta selvittelystä. Erityisesti tuomiovaltaa silmällä pitäen. 1968, nid. 20 mk, sid. 23 mk (nid. 15 mk, sid. 17 mk)
95. MARTTI CASTREN, Liikesalaisuuksien oikeussuojasta. 173, nid. 38 mk, sid. 44 mk (nid. 29 mk, sid. 33 mk)

Julkaisut ovat Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen jäsenten myöhemmin tilattavissa sulkeissa mainittuun erityishintaan postivapaasti, jos tilaus tehdään maksaen samalla teoksen hinta yhdistyksen postisiirtotilille n:o 6800-0, os. Döbelninkatu 5 B, Helsinki 26. (Kirjakauppahinnat ovat ohjehintoja.)