

11.9.2017

EOAK/4661/2016

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström

VAHINGONKORVAUSASIAN KÄSITTELY OULUN KAUPUNGIN HYVINVOINTIPALVELUJEN TOIMIALALLA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Oulun kaupungin menettelyä vahingonkorvausvaatimuksen käsittelemisessä. Kantelijan korvausvaatimuksesta 7 510,53 euroa oli korvaamatta 4 010,53 euroa. Kantelija oli lähettänyt kaupungille kirjeet 20.8.2015 ja 14.4.2016, joihin ei ole vastattu. Kantelija toivoi myönteistä päätöstä.

- - -

3 RATKAISU

3.1

Oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Pykälän 2 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (viranomaisen).

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluvat muun ohella lain 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet ja lain 8 §:ssä säädetty neuvonta.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Pykälän 2 momentin mukaan, jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Kuntalain (365/1995) 11 luvussa säädettiin oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta.

Kuntalain 89 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Kuntalain 90 §:n mukaan 1 momentin mukaan valtuuston ja kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Pykälän 2 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai 3) päätös on muuten lainvastainen.

Kuntalain 91 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Kuntalain 94 §:n 1 momentin mukaan päätökseen, josta saa tehdä kunnallisvalituksen, on liitettävä valitusosoitus. Pykälän 2 momentin mukaan päätökseen, josta saa tehdä oikaisuvaatimuksen, on liitettävä ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan päätökseen, josta ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta, on liitettävä ilmoitus muutoksenhakukiellosta. Muutoksenhakukiellosta on muutoin voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/96) säädetään.

Hallintolainkäyttölain 5 §:ssä säädetään päätöksen valituskelpoisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.

Hallintolainkäyttölain 14 §:n 1 momentin mukaan päätökseen, josta saa valittaa, on liitettävä valitusosoitus. Pykälän 2 momentin mukaan Valitusosoituksessa on mainittava 1) valitusviranomainen, 2) viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava sekä 3) valitusaika ja mistä se lasketaan. Pykälän 3 momentin mukaan valitusosoituksessa on selostettava säännökset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta. Pykälän 4 momentin mukaan, jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitusosoituksessa on mainittava myös siitä sekä valituslupaa koskeva lainkohta ja perusteet, joilla valituslupa voidaan myöntää.

Hallintolainkäyttölain 15 §:ssä säädetään ilmoituksesta valituskiellosta. Pykälän mukaan, jos valittaminen on kielletty erityisen säännöksen perusteella, päätöksessä on ilmoitettava valituskiellosta. Ilmoituksessa on mainittava, mihin säännökseen kielto perustuu.

Kuntalaki (365/1995) on kumottu 1.5.2015 voimaan tulleella kuntalailla (410/2015). Sen 147 §:n voimaantulosäännöksen mukaan muun ohella kuntalain 16 luvun oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä sovelletaan vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien.

3.2

Oikeus- ja laillisuusvalvontakäytäntöä sekä oikeuskirjallisuutta

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2003:17) mukaan hallintolainkäytön järjestyksessä voidaan tutkia vain julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen liittyvä asia. Tilapalveluiden vesihuoltotoimiston toimistomestarin toimen täyttämisen on ollut kysymys yksityisoikeudellisesta, työsopimuslain soveltamisalaan kuuluvan toimen täyttämisen. Tällaisen toimen täyttämistä koskevaa riitaa ei siten voida ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä. Näin ollen Helsingin hallinto-oikeuden ei olisi tullut kumota vesihuoltopäällikön ja lautakunnan päätöstä työsopimussuhteisen toimistomestarin toimen täyttämisen sillä hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevällä perusteella, että päätökset ovat naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 7 §:ssä tarkoitettuna syrjintänä lainvastaiset.

Kun valituksessa ei ole esitetty muutakaan sellaista perustetta, jonka perusteella asia voitaisiin tutkia hallintolainkäytön järjestyksessä, korkein hallinto-oikeus poistaen vesihuoltopäällikön päätökseen liitetyn oikaisuvaatimusohjeen ja teknisen lautakunnan päätökseen liitetyn valitusosoituksen kumoaa ja poistaa teknisen lautakunnan oikaisuvaatimukseen antaman päätöksen ja hallinto-oikeuden päätöksen ja jättää valituksen tutkimatta. Vesihuoltopäällikön päätös 12.1.2000 jää siten voimaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2006:28) mukaan valituksissa oli vaadittu kunnan perusturvalautakunnan päätösten kumoamista sillä perusteella, että yksi perusturvalautakunnan päätöksellä 22.2.2005 lähihoitajan työsopimussuhteeseen toimeen valituista henkilöistä ei ollut toimeen kelpoinen, koska hänellä ei ollut kunnan hallintosäännössä ja hakuilmoituksessa vaadittua tutkintoa. Hallinto-oikeus oli jättänyt valitukset tutkimatta sillä perusteella, että yksityisoikeudellista, työsopimuslain soveltamisalaan kuuluvan toimen täyttämistä koskevaa riitaa ei voida ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä. Koska kysymys siitä, onko työsopimussuhteisen toimen täyttämisen yhteydessä noudatettu säädettyjä tai kunnan päättämiä kelpoisuusehtoja, ratkaistaan hallintolainkäytön järjestyksessä, hallinto-oikeuden ei olisi tullut mainitsemillaan perusteilla jättää valituksia tutkimatta. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden päätökset kumottiin ja asia palautettiin sille uudelleen käsiteltäväksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen (KHO: 2006:98) mukaan kaupungin liikennelaitos oli päättänyt, että se ei tee yhdistyksen kanssa yksityisoikeudellista sopimusta mainostilan vuokraamisesta kaupungin linja-autoihin. Yhdistys valitti päätöksestä sillä perusteella, että päätöksellä loukattiin yhdenvertaisuutta sekä yhdistyksen sananvapautta ja uskonnon vapautta ja päätös oli siten lainvastainen. Kun valitus sisälsi kuntalain 90 §:n 2 momentissa tarkoitetun valitusperusteen, valitus tutkittiin hallintolainkäytön järjestyksessä. Valitus hylättiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun 5.2.2016/350 mukaan A ja B olivat 18.11.2010 ostaneet L:n kunnalta kiinteistön. Tekninen lautakunta oli 23.1.2014 A:n ja B:n lautakunnalle kiinteistön takaisin ostamisesta tekemän esityksen johdosta päättänyt, ettei kunta osta kiinteistöä takaisin. Tekninen lautakunta oli 20.2.2014 hylännyt A:n ja B:n oikaisuvaatimuksen lautakunnan päätöksestä 23.1.2014. Lautakunnan päätökseen liitetyn valitusosoituksen mukaan päätökseen voi hakea muutosta Kouvolan hallinto-oikeudelle tehtävällä kunnallisvalituksella.

A ja B valittivat teknisen lautakunnan päätöksestä 23.1.2014 hallinto-oikeuteen, joka jätti valituksen tutkimatta, koska asiassa oli kysymys puhtaasti sopimusoikeudellisesta riidasta eivätkä A ja B olleet esittäneet sellaista kuntalain mukaisista valitusperustetta, joka olisi voinut tulla kunnallisvalituksena tutkittavaksi. Hallinto-oikeus kuitenkin velvoitti L:n kunnan korvaamaan A:n ja B:n oikeudenkäyntikulut 1 000 eurolla ja hylkäsi oikeudenkäyntikuluvaaatimuksen muilta osin, koska yksityisoikeudellisiin sopimuksiin liittyvät riidat käsitellään yleisessä tuomioistuimessa ja teknisen lautakunnan päätökseen liitetty valitusosoitus oli siten osittain virheellinen.

L:n kunnanhallitus valitti hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muun ohella siltä osin kuin L:n kunta oli velvoitettu osittain korvaamaan A:n ja B:n oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että kunnan viranomaisen, tässä tapauksessa teknisen lautakunnan, päätökseen haetaan kuntalain 90 §:n 1 momentin mukaisesti muutosta hallinto-oikeudelle tehtävällä kunnallisvalituksella. Päätöksestä voi valittaa kuntalain 90 §:n 2 momentissa säädettyillä perusteilla. Myös kunnan viranomaisen yksityisoikeudellista sopimusta koskevasta päätöksestä voidaan valittaa kuntalain 90 §:n 2 momentin mukaisilla perusteilla, vaikka itse sopimusta koskevaa riitaa ei voida tutkia hallintolainkäytön järjestyksessä, vaan tällainen riita voidaan yleensä saattaa käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Edellä todettu huomioon ottaen ja koska valitusosoitus hallintolain 47 §:n 1 momentin mukaan liittyy nimenomaan valituksen tekemiseen eikä sen sisältöön kuulu ohjaaminen yksityisoikeudellisen riita-asian vireille panemiseen haastehakemuksella käräjäoikeudessa, teknisen lautakunnan oikaisuvaatimus päätökseen liitetty valitusosoitus ei ollut virheellinen sillä hallinto-oikeuden mainitsemalla perusteella, että yksityisoikeudellisiin sopimuksiin liittyvät riidat käsitellään

yleisessä tuomioistuimessa. Kun teknisen lautakunnan päätökseen liitetty valitusosoitus oli ollut laillinen ja kun otettiin huomioon hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos pääasiassa, ei ollut kohtuutonta, että A ja B joutuivat hallinto-oikeudessa pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Hallinto-oikeuden päätös kumottiin siltä osin kuin L:n kunta oli velvoitettu korvaamaan A:n ja B:n oikeudenkäyntikuluja hallinto-oikeudessa 1 000 eurolla.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2016:210) mukaan X:n kaupunginhallitus oli A:n ja B:n esittämän korvausvaatimuksen johdosta päättänyt maksaa A:lle ja B:lle korvausta muun ohella heidän osoitetietojensa ilmaisemisesta kaupunginvaltuuston eräässä aikaisemmassa kokouksessa sekä A:n tuosta kaupunginvaltuuston päätöksestä tekemään kunnallisvalitukseen liittyvistä oikeudenkäyntikuluista. Hallinto-oikeus oli C:n ja hänen asiakumppaniensa valituksesta katsonut, että kaupunginhallituksella ei mainituilta osin ollut lain mukaista perustetta maksaa korvausta ja että kaupunginhallitus oli siten käyttänyt väärin harkintavaltaansa. Hallinto-oikeus kumosi kaupunginhallituksen päätöksen näiltä osin.

Koska hallintolainkäytön järjestyksessä ei voitu ratkaista kysymystä siitä, oliko kaupunki vahingonkorvauslain perusteella katsottava asiassa korvausvelvolliseksi, asiassa voitiin ottaa kantaa ainoastaan siihen, oliko kaupunki päättäessään edellä todetuilta osin korvauksen maksamisesta tehnyt päätöksensä harkintavaltaansa rajoissa. Asiassa oli korkeimmassa hallinto-oikeudessa tältä osin arvioitava, oliko kaupunginhallitus asiasta päättäessään noudattanut hallintolain 6 §:ssä mainittua tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ja oliko päätös tehty siinä tarkoituksessa, että se edistää kaupungin etua kuntalain (365/1995) mukaisesti.

Kun otettiin huomioon, mitä A:n ja B:n korvausvaatimuksessa ja kaupunginhallituksen päätöksen jälkeen osapuolten välillä allekirjoitetussa sopimuksessa oli todettu, X:n kaupunginhallitus oli suostumalla A:n ja B:n vaatimukseen pyrkinyt lopettamaan asiaan eli A:n luottamustointien menettämiseen liittyvät osapuolten väliset riitaisuudet sekä asian viemisen vielä uudestaan tuomioistuimen käsiteltäväksi ja siten estämään lisäkustannusten syntyminen asiassa. Sovinnon syntyminen edellytyksenä asiakirjojen mukaan oli, että kaupunki sitoutui maksamaan vaaditut korvaukset. Edellä todettuun nähden sillä seikalla, oliko kaupungilla ollut korvausvelvollisuudestaan oikea käsitys, ei ollut asiassa merkitystä.

Kun otettiin huomioon kaupunginhallituksen päätöksen tarkoitus, kaupunginhallitus ei ollut päättäessään suorittaa A:lle ja B:lle korvauksia myös valituksenalaiselta osalta käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se oli ollut käytettävissä eikä ollut siten ylittänyt toimivaltaansa. Hallinto-oikeuden päätös kumottiin valituksenalaiselta osalta ja C:n ja hänen asiakumppaniensa valitus kaupunginhallituksen päätöksestä hylättiin tältä osin.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksessä 23.6.2010 otettiin kantaa kunnallisen viranomaisen päätöksentekoon yksityisoikeudelliseen oikeustoimeen ryhtymisessä.

Kantelija oli vuosina 1997, 2002, 2003 ja 2004 hakenut kaupungilta lupaa ravintolalaivan sijoittamiseen kaupungin vesialueelle. Kaupunki oli lähettänyt kantelijalle vireillä oleviin asioihin liittyen 20.12.2004 päivätyn kirjeen ja 1.9.2008 päivätyn kirjeen. Kantelijalle oli vastattu, että tässä vaiheessa kysymyksessä olevalle vesialueelle ei voida sijoittaa kantelijan hanketta vaan että hanke voitaneen ottaa uudelleen tarkasteluun vuoden 2012 syksyllä.

Kaupungin mukaan kantelijalle lähetetty kirje 1.9.2008 ei ollut kiinteistöjohtajan päätös. Kirjeen sisältö oli asian valmistelua, ja valmistelua koskeviin päätöksiin ei saa hakea oikaisua. Mikäli vesialueita vuokrataan laivaravintolaa varten, ne tehdään määräaikaisina vuokrasopimuksina. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi samoin kuin kaupunki, että vesialueen vuokraamista koskeva asia on yksityisoikeudellinen oikeussuhde.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen viittasi päätöksessään korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksen KHO:2006:98. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsitys oli, että kantelijan vireillä olevissa ravintolalavapaikan vuokraamista koskevissa asioissa kaupungin olisi tullut tehdä hallintolain mukainen päätös siitä, vuokraako kaupunki vesialuettaan kantelijalle vai ei. Tällainen päätös sisältäisi vain kaupungin kannanoton siihen, hyväksyykö se yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekemisen vai ei. Kysymys olisi tässä yhteydessä hallintolain esitöiden perusteella hallintoasiasta, ja kaupungin viranomaisen päätöksentekoon sovellettaisiin hallintolain säännöksiä. Hallintolakia sovelletaan myös viranomaisen päättäessä yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekemisestä tai tekemättä jättämisestä.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan kaupungin olisi tullut päättää kantelijan asia ja liittää päätökseen kuntalain 89 §:ssä säädetty oikaisuvaatimusosoitus. Edelleen mahdolliseen oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen olisi tullut liittää kuntalain 90 §:ssä tarkoitettu valitusosoitus alueellisen hallinto-oikeuteen. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä kantelijalla oli perustuslain mukainen oikeus saada kunnallisen viranomaisen päätös asiassaan sekä oikeus saattaa kunnallisen viranomaisen päätös yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekemisestä tai tekemättä jättämisestä viime kädessä kunnallisvalituksena

hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että toimivaltainen ja riippumaton hallintotuomioistuin viime kädessä ratkaisee sen, tutkiiko se valituksen.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen 30.10.2009 mukaan kaupunki ei ollut käsitellyt sille esitettyä vahingonkorvausvaatimusta johtosäännön mukaisessa toimieliimessä, vaan oli viitannut vakuutusyhtiön tulkintaan kaupungin korvausvelvollisuuden syntymisestä ja kantelijan mahdollisuuteen nostaa kante käräjäoikeudessa. Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei kaupunki voi siirtää vakuutusyhtiölle lain mukaista velvollisuuttaan tehdä hallinnollinen päätös sille esitettyyn vahingonkorvausvaatimukseen. Se seikka, että korvausvaatimus on mahdollista saattaa myös kanteena vireille käräjäoikeudessa, ei poista kaupungin velvollisuutta käsitellä sille esitetty vaatimus kaupungin sisäisesti kuntalain ja hallintolain edellyttämällä tavalla. Hän saattoi käsityksensä kaupungin päätöksentekovelvollisuudesta ja asian käsittelyn viipymisestä kaupungin tietoon.

Kaupungin selvityksessä viitatus **korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun 2013/1106** kaupungin kunnossapitopäällikkö oli päätöksellään 28.8.2012 hylännyt ajoneuvon vahingoittumista koskevan korvausvaatimuksen. Tekninen lautakunta oli päätöksellään 18.12.2012 hylännyt oikaisuvaatimuksen. Hallinto-oikeus päätöksellään 29.1.2013 jätti valituksen tukimatta ja korkein hallinto-oikeus päätöksellään hylkäsi valituksen.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölonen 27.7.2016 antamassaan vastauksessa totesi, että Oulun kaupungin hyvinvointipalvelut on lausunnossaan ilmoittanut, että sen ”toimialueella tehtyihin vahingonkorvauspäätöksiin ei ole liitetty muutoksenhakuohjetta vuoden 2003 jälkeen”. Linjaus näkyy tehdyn täysin ehdottomana. Vastauksen mukaan oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa on katsottu, että viranomaisen tulee yksittäistapauksittain arvioida ja ratkaista, onko esitetty vaatimus luonteeltaan yksityis- vai julkisoikeudellinen, ja tuleeko vaatimusta koskevaan ratkaisuun näin ollen liittää kuntalain mukaista muutoksenhakuohjausta vai ei. Viime kädessä kyse on asiasta, jonka voi saattaa tuomioistuimessa ratkaistavaksi.

Edelleen yleisellä tasolla katsoi, että oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoitus yhdistettynä kulloinkin sovellettavaksi tulevan asiaryhmän omiin tavoitteisiin (kuten sosiaalioikeudelliset tavoitteet ja asiakkaan näkökulma) voivat puhua sen puolesta, että korvauskysymysten käsittelyä osana oikaisumenettelyyn sisältyvää tarkoituksenmukaisuusharkintaa ei suljettaisi pois kategorisesti tai täysin ehdottomasti. Tällöin ei nähdäkseni olisi kyse vahingonkorvauslain soveltamisesta, vaan viranomaisen harkintavallan piiriin kuuluvasta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.

Oikeuskirjallisuudessa (Harjula-Prättälä: Kuntalaki – taustat ja tulkinnat, Helsinki 2016, s. 881-901) on todettu kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmästä sekä oikaisuvaatimuksesta ja sen käsittelystä muun ohella seuraavaa:

Oikaisu- tai valitusviranomaisen tutkii ensinnäkin sen, voidaanko oikaisuvaatimus tai valitus ottaa tutkittavaksi. Jos valitus on tehty väärälle viranomaiselle (esim. kunnallisvalitus lautakunnan oikaisupäätöksen jälkeen kunnanhallitukselle), asia on siihen enempää kantaa ottamatta siirrettävä oikealle viranomaiselle (hallintolain 21 §).

Valitus tai vaatimus jätetään tutkimatta HLL 51.2 §:n mukaan, jos valitusta ei ole tehty määräajassa tai jos asian ratkaisemiselle on muu este. Kunnallisvalitus tai kuntalain mukainen oikaisuvaatimus jätetään tutkimatta, - jos päätös, johon oikaisua tai muutosta haetaan, koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa (136 §), jos oikaisuvaatimuksen tekeminen tai muutoksenhaku on kielletty, jos vaatimuksen tai valituksen tekijä ei ole kunnan jäsen tai asianosainen (137 §), jos oikaisuvaatimus- tai valitusaikaa ei ole noudatettu (138 §).

Jos kunnallisvalitus on tehty vain tarkoituksenmukaisuusperusteella, se hylätään tai sitä ei oteta tutkittavaksi. Tarkoituksenmukaisuusperusteella tehty oikaisuvaatimus sen sijaan tutkitaan. Tutkittavaksi otettu oikaisuvaatimus voidaan hylätä ja kunnallisvalitus on hylättävä, jos 135 §:n mukaisia laillisuusvirheitä ei ole. Oikaisuvaatimus voidaan hyväksyä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella. Jos oikaisuvaatimus hyväksytään, aiemman päätöksen sijaan tehdään uusi päätös, josta voidaan tehdä kunnallisvalitus. Kunnallisvalitus sen sijaan voi johtaa vain päätöksen kumoamiseen ja sen lisäksi mahdollisesti asian palauttamiseen uudelleen käsiteltäväksi. Valitusviranomaisen ei kunnallisvalituksessa yleensä voi tehdä uutta päätöstä aiemman tilalle.

Oikaisuvaatimusmenettely on hallintomenettelyä eikä hallintolainkäyttöä. Hallintolakiin on vuonna 2010 otettu oikaisuvaatimusmenettelyä sääntelevä 7a luku, jonka tarkoituksena on ohjata oikaisuvaatimuksen käsittelyä yleisesti. Kuntalain oikaisuvaatimusmenettely on kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe, ja menettelyssä noudatetaan ensisijaisesti kuntalakia ja toissijaisesti hallintolakia.

Kunnallisvalituksen voi tehdä vain laillisuusperusteella. Oikaisuvaatimuksen sen sijaan voi päätökseen tyytymätön tehdä sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella. Vaatimuksen voi tehdä sekä kunnan

jäsen että asianosainen eli se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Oikeudesta oikaisuvaatimuksen tekemiseen säädetään 137 §:ssä.

Oikaisuvaatimus on varsinaisen lainkäytöksi katsottavan muutoksenhaun eli kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe. Jos päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen, siitä ei vielä voi tehdä kunnallisvalitusta. Kunnan muun toimielimen kuin valtuuston sekä kunnan luottamushenkilön ja viranhaltijan päätöksestä on aina ensin tehtävä oikaisuvaatimus.

Jos oikaisuvaatimusta ei jätetä prosessinedellytysten puuttumisen vuoksi tutkimatta, siinä esitetyt laillisuusvirheet on tutkittava, ja on harkittava myös, onko päätöstä muutettava vaatimuksen tekijän esittämät tarkoituksenmukaisuusperusteet huomioon ottaen. Oikaisuvaatimuksen käsittelyn on oltava joustavaa ja nopeaa.

3.3

Tapahtumat ja kaupungin menettelyn oikeudellinen arviointi

Oulun kaupungin hyvinvointilautakunta oli päätöksellään 30.1.2014 § 3 ratkaissut entisten - - - asukkaiden korvausvaatimukset. - - - tiloissa oli otettu sisäilmanäytteitä ja myöhemmin todettu, että tilat eivät olleet asunkäyttöön soveltuvassa kunnossa. Asukkaille oli järjestetty korvaavat asunnot. - - - vuokralaiset esittivät hyvinvointipalveluille vahingonkorvausvaatimukset, jotka muodostuivat uuden irtaimiston hankinnasta. Hyvinvointilautakunta päätti maksaa kullekin asukkaalle kohtuullisena korvauksena 1 000 euroa. Päätökseen oli liitetty muutoksenhakuohjeena ”ei muutoksenhakuoikeutta”.

Myöhemmin kaupunginlakimies viranhaltijapäätöksellään 12.12.2014 § 65 hyväksyi kantelijan vaatimuksen matkakustannusten korvaamisesta. Niin ikään kaupunginlakimies viranhaltijapäätöksellään 27.3.2015 § 1 hyläten kantelijan vaatimuksen enemmälti maksoi hänelle lisäkorvausta hävitetyistä omaisuudesta 1 965 euroa. Päätöksessä viitattiin vahingonkorvauslain 5 luvun 5 §:ään. Päätöksen mukaan hävitetty omaisuus oli normaalia kodin irtaimistoa sekä käyttö- ja vaatetavaraa. Siten vahingonkorvauksen määrän perusteeksi ei päätöksen mukaan voida ottaa omaisuuden uushankintahintaa. Päätöksessä todettiin vielä, että korvauksen määrää arvioitaessa otettiin lisäksi huomioon, että kaupungin ohjeistus asiassa oli ollut osin puutteellista ja virheellistä. Viranhaltijapäätöksiin ei ollut oheistettu muutoksenhakuohjetta tai ilmoitusta muutoksenhakukiellosta.

Kantelija kirjeessään 20.8.2015 viittasi puhelinkeskusteluun lisäkorvauksesta tuhoutuneesta omaisuudesta ja pyysi korvausvaatimuksen pikaista käsittelyä. Kantelija kirjeessä 14.4.2016 uudisti alkuperäisen korvausvaatimuksensa 7 510,53 euroa. Kantelun ja kaupungin selvityksen mukaan näihin kirjeisiin ei vastattu.

Arvioin kaupungin menettelyä seuraavasti.

Oulun kaupungin hyvinvointipalveluiden toimialan selvityksen mukaan tehtyihin päätöksiin vahingonkorvausvaatimuksista ei ole liitetty muutoksenhakuohjetta. Selvityksessä todetaan, että menettely perustuu korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen (KHO:2003:17), jonka mukaan hallintolainkäytön järjestyksessä voidaan tutkia vain julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen liittyvät asiat. Korkein hallinto-oikeus tässä päätöksessään poisti vesihuoltopäällikön päätökseen liitetyn oikaisuvaatimusohjeen ja teknisen lautakunnan päätökseen liitetyn valtiosoituksen. Selvityksen mukaan vahingonkorvausvaatimus on yksityisoikeudellinen vaatimus. Selvityksessä viitataan myös korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen, jolla se hylkäsi kuntalaisen valituksen vahingonkorvausta koskevassa asiassa, ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen Pasi Pölösen vastaukseen 27.7.2016.

Hyvinvointipalvelujen selvityksessä viitatussa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2003:17) oli kysymys toimistomestarin eli yksityisoikeudellisesta työsopimuslain soveltamisalaan kuuluvan toimen täyttämistä. Korkein hallinto-oikeus totesi, että tällaisen

toimen täyttämistä koskevaa riitaa ei voida ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä. Myöhemmässä ratkaisussa (KHO 2006:28) korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kysymys siitä, onko työsopimussuhteisten toimen täyttämisen yhteydessä noudatettu säädettyjä tai kunnan päättämiä kelpoisuusehtoja, ratkaistaan hallintolainkäytön mukaisessa järjestyksessä. Korkein hallinto-oikeus totesi, että hallinto-oikeuden ei siten olisi tullut jättää valitusta tutkimatta. Tämän jälkeen korkein hallinto-oikeus tutki kaupungin liikennelaitoksen päätöksen, jonka mukaan se ei tehnyt yksityisoikeudellista sopimusta mainostilan vuokraamisesta kaupungin linja-autoihin (KHO 2006:98).

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa (KHO 2016/350) on otettu kantaa kunnallisvalitukseen ja valitusosoitukseen kunnan viranomaisen päätöksestä, joka on koskenut sopimusoikeudellista riitaa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että kunnan viranomaisen päätökseen haetaan muutosta kuntalaissa säädetyllä kunnallisvalituksella. Myös kunnan viranomaisen yksityisoikeudellista sopimusta koskevaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksesta säädettyillä perusteilla. Koska valitusosoitus liittyy nimenomaan valituksen tekemiseen eikä sen sisältöön kuulu ohjaaminen yksityisoikeudellisen riita-asian vireille panemiseen käräjäoikeudessa, kunnallisen viranomaisen valitusosoitus ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ollut virheellinen, sillä hallinto-oikeuden mainitsemalla perusteella, että yksityisoikeudellisiin sopimuksiin liittyvät riidat käsitellään yleisissä tuomioistuimissa. Uudemmassa ratkaisussa (KHO 2016:210) korkein hallinto-oikeus on arvioinut kaupunginhallituksen harkintavaltaa, kun se päätti maksaa vahingonkorvauksia. Korkein hallinto-oikeus totesi, että hallintolainkäytön järjestyksessä ei voitu ratkaista, oliko kaupunki vahingonkorvauslain perusteella korvausvelvollinen. Sen sijaan asiassa voitiin ottaa kantaa siihen, oliko kaupunki asiasta päättäessään tehnyt päätöksensä harkintavaltansa rajoissa eli oliko asiassa noudatettu tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ja edistetty kuntalain mukaisesti kaupungin etua. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tässä arvioinnissa ei ollut merkitystä, sillä seikalla, oliko kaupungin käsitys korvausvelvollisuudestaan ollut oikea.

Oulun hyvinvointipalvelujen toimialan käsitys sen vahingonkorvausta koskevien päätösten muutoksenhakukelvottomuudesta on perustunut yksittäiseen korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2003 antamaan ratkaisuun, joka on koskenut työsopimussuhteisten toimen täyttämistä. Korkein hallinto-oikeus on sittemmin, jo vuonna 2006 tarkentanut työsopimussuhteisten toimen täyttämiseen liittyviä kysymyksiä, jotka ratkaistaan hallintolainkäytön mukaisessa järjestyksessä. Myöhemmässä edellä selostetussa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä on edelleen korostettu sitä, että kunnallisen viranomaisen yksityisoikeudellista sopimusta koskeviin päätöksiin haetaan muutosta kuntalaissa säädettyllä kunnallisvalituksella. Korkein hallinto-oikeus on arvioinut kunnallisen viranomaisten vahingonkorvauksen maksamista koskevaa päätöksentekoa tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ja kunnan edun kannalta.

Kun Oulun kaupungin hyvinvointipalveluiden vahingonkorvausvaatimukseen annettuihin päätöksiin on liitetty muutoksenhakukielto, totean, että sen menettely on ollut vastoin kaupungin teknisen toimen menettelyä. Hyvinvointipalveluiden selvityksessä on viitattu korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen, joka on koskenut tulvimisen aiheuttaman vahingon korvaamista. Hallinto-oikeus oli jättänyt valituksen tutkimatta ja korkein hallinto-oikeus hylkäsi jatkovalituksen. Kaupungin teknisen toimen vahingonkorvausta koskevaan päätökseen oli siten liitetty oikaisuvaatimusohje ja teknisen lautakunnan päätökseen kunnallisvalitusohje. Vaikka kysymys niissäkin oli ollut vahingonkorvausta koskevasta päätöksenteosta, niihin ei liitetty muutoksenhakukieltoa. Hallinto-oikeus ei poistanut päätöksiin liitettyjä muutoksenhakuohjeita eikä sitä tehnyt myöskään korkein hallinto-oikeus.

Kunnan viranomaisen päätökseen haetaan muutosta kuntalaissa säädettyllä oikaisuvaatimuksella. Kysymys on varsinaisen lainkäytöksi katsottavan muutoksenhaun eli

kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe. Oikaisuvaatimusmenettely on hallintomenettelyä. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella. Käsitykseni mukaan hyvinvointipalvelujen toimialan esittämä näkemys ja peruste hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaistavista asioista ei koske oikaisuvaatimusmenettelyä, koska siinä on kysymys hallintomenettelystä eikä lainkäytöstä. Hyvinvointipalvelut ei siten ole voinut rajoittaa päätöksiinsä kohdistuvaa oikaisuvaatimusmenettelyä tällä perusteella.

Oulun kaupungin hyvinvointipalvelujen menettely liittyy muutoksenhakukielto vahingonkorvausvaatimukseen antamiinsa päätöksiin ei perustu lakiin. Sen tueksi on esitetty korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2003 antama ratkaisu, jossa esitettyä kantaa korkein hallinto-oikeus on sittemmin tarkentanut vuonna 2006. Tämän jälkeen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä on lukuisia ratkaisuja, joissa se on hallintolainkäytön järjestyksessä arvioinut kunnan viranomaisen yksityisoikeudellisia sopimuksia koskevia päätöksiä. Myös oikeuskansleri ratkaisuillaan vuonna 2009 ja 2010 on ohjannut, että kunnan viranomaisten sopimusta koskeviin päätöksiin tulee liittää oikaisuvaatimusosoitus ja kunnallisvalitusohje. Olin selvityspyynnössäni hyvinvointipalvelujen toimialalle viitannut myös oikeuskirjallisuuteen, jossa on todettu, että kunnan viranomaisen päätöstä solmia, muuttaa tai irtisanoa yksityisoikeudellinen sopimus, pidetään kunnan päätöksenä, josta voidaan kuntalain valitusäännösten mukaan valittaa julkisoikeudellisella perusteella.

Perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan kuuluu oikeus saada asiansa käsittelyksi asianmukaisesti ja lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Vaarana on, että hyvinvointipalvelujen toimialan menettely on estänyt sen asiakkaiden asioiden asianmukaisen käsittelyn ja oikeusturvan toteutumista. Virheellisen menettelyn vakavuutta arvioidessani olen kuitenkin ottanut huomioon, että asia saattaa joltain osin näyttäytyä tulkinnanvaraisena, mikä ilmenee apulaisoikeusasiamiehen sijaisen Pasi Pölösen vastauksesta 27.7.2016. Oikeustila on näkemykseni mukaan kuitenkin muuttunut ja selkiytynyt edellä selostetulla tavalla.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 350/2016 todetaan, että hallintolain 47 §:n 1 momentin mukaan valitusosoitus liittyy nimenomaan valituksen tekemiseen eikä sen sisältöön kuulu ohjaaminen yksityisoikeudellisen riita-asian vireille panemiseen haastehakemuksella käräjäoikeudessa.

Tämän vuoksi kiinnitän vielä huomiota siihen, että perustuslain 21 §:n turvaamaan hyvään hallintoon kuuluu hallintolain 7 §:ssä yksilöity hallinnon palveluperiaate. Palveluperiaatetta on noudatettava kaikessa hallintotoiminnassa ja kaikkia viranomaispalveluja toteutettaessa riippumatta palvelun sisällöstä tai lopputuloksesta. Palveluperiaatetta konkretisoi hallintolain 8 §, jossa edellytetään, että asiakas saa tarpeen mukaan asiansa hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Vaikka lähtökohtana on, että viranomaisella on neuvontavelvollisuus vain sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa ja sen toimivallan puitteissa, toimivallan rajoja on arvioitava joustavasti ja pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Neuvontaa on annettava tarpeen mukaan. Neuvojen tarpeellisuutta arvioidessa tulee muun muassa ottaa huomioon yksilön mahdollisuus itse selviytyä asian hoitamisesta, asian laatu ja monimutkaisuus.

Nyt käsiteltävänäni oleva kanteluasia osoittaa, että samaa vahingonkorvausasiaa voidaan käsitellä yhtäältä hallintolainkäytön järjestyksessä ja toisaalta yleisessä tuomioistuimessa. Näkemykseni mukaan tämä on yleisesti vaikeasti ymmärrettävä seikka, minkä vuoksi tällaisessa monimutkaisessa asiassa neuvonnan tarve on suuri. Kunnan vahingonkorvausvaatimusta koskevaan päätökseen tulee siten liittää kuntalain mukaiset ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja valitusosoitus hallinto-oikeudelle. Tämän lisäksi hyvän hallinnon mukaista on neuvoa mahdollisuudesta saattaa yksityisoikeudellinen vahingonkorvausvaatimus haastehakemuksella käräjäoikeuden käsiteltäväksi.

Hallintotuomioistuinten toimivaltaan kuuluu sen arviointi, onko asiassa esitetty sellainen valitusperuste, joka tutkitaan hallintolainkäytön järjestyksessä.

Mielestäni kunnan viranomaisen hyvän hallinnon mukaista ohjausvelvollisuutta korostaa se, että tuomioistuinmaksulain mukaan hallinto-oikeuden ratkaisusta voidaan periä 250 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu. Kun asiakkaalle annetaan riittävää ohjausta, hän voi paremmin arvioida käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja. On myös yleisen edun kannalta perusteltua, että vältytään turhilta oikeusprosesseilta.

Kantelija kirjeisiin 20.8.2015 ja 14.4.2016 ei vastattu. Niissä hän oli uudistanut näkemyksensä hyvinvointipalvelujen toimialan vahingonkorvausvelvollisuudesta. Hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu viranomaisen velvollisuus antaa neuvontaa ja vastata asiointia koskeviin tiedusteluihin. Kantelijan aiempiin vaatimuksiin oli annettu viranhaltijapäätökset 12.12.2014 ja 27.3.2015, joihin ei ollut liitetty muutoksenhakuohjeita. Kaupunginlakimies oli myös keskustellut kantelijan kanssa.

Kantelijan kirjeisiin olisi näkemykseni mukaan tullut vastata. Kantelijan vaatimuksia ei käsitelty asianmukaisesti, kun myöskään viranhaltijapäätöksiin ei liitetty lainmukaista oikaisuvaatimusohjetta eikä hän siten saanut mahdollisuutta hakea niihin muutosta laissa säädetyllä tavalla. Menettely oli myös tältä osin virheellinen eikä täyttänyt hyvän hallinnon perusteiden vaatimuksia.

Lopuksi totean, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtäviin ei kuulu ottaa kantaa vahingonkorvausvaatimuksiin silloinkaan, kun ne kohdistetaan julkisyhteisöön, kuten kuntaan. Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontansa puitteissa arvioida, onko kunnan menettely asian käsittelyssä täyttänyt lain ja hyvän hallinnon vaatimukset. Tämän vuoksi kantelu ei muilta osin johtanut toimenpiteisiin.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset Oulun kaupungin hyvinvointipalvelujen toimialan menettelyn lainvastaisuudesta sen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kaupungin hyvinvointipalvelujen toimialalle.