

30.11.2015

Dnro 5311/4/14

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja**

## **VALITUKSEN HYLKÄÄMISEN TAI TUTKIMATTA JÄTTÄMISEN ERO HALLINTO-OIKEUDESSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli 14.12.2014 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisua kunnallisvalitusta koskevassa asiassa. Lisäksi hän arvosteli hallinto-oikeuden hänelle määräämää oikeudenkäyntimaksua.

Kantelun mukaan kaupunginhallitus oli kunnallisvalituksen käsittelyaikana tehnyt uuden päätöksen, jolla se oli kumonnut valituksenalaisen päätöksensä. Kantelijan mielestä hallinto-oikeus ei olisi voinut hylätä valitusta, vaan sen olisi tullut todeta kaupunginhallituksen alkuperäisen päätöksen lainvastaisuus. Perusteluna valituksen hylkäämiselle hallinto-oikeus oli esittänyt, ettei kantelijalla ollut enää oikeussuojan tarvetta, koska kaupunki oli kumonnut päätöksen.

Hallinto-oikeus oli määrännyt kantelijalle 90 euron suuruisen oikeudenkäyntimaksun. Kantelijan mielestä häneltä ei olisi tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain 7 §:n 3 momentin valossa tullut periä maksua.

Kantelija vaati muun muassa, että oikeusasiamies ryhtyy toimenpiteisiin päätöksen oikaisemiseksi.

- - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Oikeusasiamiehen toimivallasta**

Suomen perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa Suomessa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Oikeusasiamiehen tulee puolestaan perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan valvoa, että muun muassa tuomioistuimet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Oikeusasiamies ei lähtökohtaisesti voi ottaa kantaa riippumattoman tuomioistuimen ratkaisun asiasisältöön. Oikeusasiamiehen toimintamahdollisuuksien piiri riippuu siitä, kohdistuuko kantelu tuomioistuimen ratkaisuun vai menettelyyn. Ratkaisun osalta on eroa vielä sillä, kohdistuuko kantelu näyttö- vai oikeuskysymyksiin. Näytön arviointiin liittyy niin runsaasti harkintavaltaa, ettei oikeusasiamiehen puuttuminen siihen voi käytännössä tulla kysymykseen. Myös oikeuskysymyksiin liittyy yleensä niin runsaasti harkintavaltaa, ettei oikeusasiamies voi puuttua tuomioistuimen laintulkintaan. Käytännössä puuttuminen voi tulla kysymykseen lähinnä siinä tapauksessa, että sääntötyyppistä normia on rikottu tai harkintavalta on muutoin ilmeisen selvästi ylitetty.

Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten tuomioistuin on käyttänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jollei tuota harkintavaltaa ole ylitetty tai käytetty väärin. Oikeusasiamies ei voi muuttaa tai kumota tuomioistuinten ratkaisuja, määrätä niitä muutettaviksi tai määrätä asiaa uuteen oikeuskäsittelyyn. Muutoksen saamiseksi on käytettävä laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja.

## 3.2

### Tapahtumat

Kaupunginhallitus on päätöksellään 25.3.2013 § 149 päättänyt ostaa päätöksestä tarkemmin ilmenevästi erään yhtiön omistukseen oikeuttavia osakkeita. Kantelija on tehnyt päätöksestä oikaisuvaatimuksen, jonka kaupunginhallitus on hylännyt. Kantelija on hakenut päätöksestä kunnallisvalituksin muutosta Kouvolan hallinto-oikeudelta (1.4.2014 lukien Itä-Suomen hallinto-oikeus). Valituksessaan kantelija on vaatinut valituksenalaisen päätöksen kumoamista ja täytäntöönpanon kieltämistä sekä kaupungin velvoittamista korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa. Valituksessaan kantelija on vedonnut muun muassa siihen, että kaupunginhallitus oli asiasta päättäessään ylittänyt toimivaltansa käyttäessään kaupunginvaltuustolle kuuluvaa talousarviovaltaa.

Valitusasiassa kaupunginhallitus on antanut hallinto-oikeudelle lausunnon ja kantelija vastineen. Hallinto-oikeuden pyydettävä kaupunginhallitusta täydentämään lausuntoaan, kaupunginhallitus on 4.11.2014 toimittanut hallinto-oikeudelle täydennyksen. Täydennyksessä kaupunginhallitus on ilmoittanut, että se on 3.11.2014 tekemällään päätöksellä kumonnut valituksenalaisen päätöksen. Tämän vuoksi hallinto-oikeus on tiedustellut kantelijalta, haluaako hän muuttuneen tilanteen johdosta peruuttaa valituksensa. Kantelija on ilmoittanut, ettei halua peruuttaa valitustaan.

Itä-Suomen hallinto-oikeus on ratkaissut asian 5.12.2014 annetulla päätöksellä. Päätöksellään hallinto-oikeus on hylännyt valituksen ja velvoittanut kaupungin korvaamaan kantelijan oikeudenkäyntikulut kohtuulliseksi katsomallaan summalla. Perusteluissa hallinto-oikeus on todennut, että koska kaupunginhallitus on 3.11.2014 tekemällään päätöksellä kumonnut valituksenalaisen päätöksen, valittajalla ei ole enää asiassa oikeussuojan tarvetta. Perustelujen mukaan kaupunginhallituksen kumoava päätös tarkoittaa sitä, että valituksenalaista päätöstä ei ole enää olemassa eikä sillä ole enää oikeusvaikutuksia. Oikeudenkäyntikuluja koskevan ratkaisunsa perusteluissa hallinto-oikeus on todennut muun muassa, että valitusprosessi on johtanut päätöksen kumoamiseen kaupungin viranomaisessa, joten olisi kohtuutonta, että asianosainen joutuisi pitämään kulunsa kokonaan vahinkonaan.

Käsittelymaksuna kantelijalle on hallinto-oikeudessa määrätty 90 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu.

- - -

## 3.4

### Hallinto-oikeuden ratkaisu

#### 3.4.1

##### Oikeusohjeita

Hallintolainkäyttölain 51 §:n 1 momentin mukaan valitusviranomaisen on päätöksessään annettava ratkaisu asiassa esitettyihin vaatimuksiin. Valitusviranomaisen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa. Säännöksen 2 momentin mukaan, jos valitusta ei ole tehty määräajassa tai jos asian tai siinä esitetyn vaatimuksen ratkaisemiselle on muu este, valitus tai vaatimus jätetään tutkimatta.

Säännöstä koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että 1 momentin ensimmäisestä virkkeestä ilmeni valitusviranomaisen ratkaisupakko. Asiassa esitettyihin vaatimuksiin olisi annettava ratkaisu. Perustelujen mukaan tällä tarkoitettaisiin vaatimuksen tutkimista ja aineellisen ratkaisun antamista siihen. Edelleen esityksessä todetaan, että tähän liittyisi pykälän 2 momentti, jonka mukaan vaatimus olisi jätettävä tutkimatta prosessinedellytyksen puuttuessa. Momentissa mainittaisiin valituksen myöhästyminen yhtenä tutkimatta jättämisen perusteena, mutta yksityiskohtaista luetteloa näistä perusteista ei perustelujen mukaan voitaisi ottaa säännökseen. Ehdotettu sääntely velvollisuudesta antaa ratkaisu vaatimuksiin ja jättää asia tutkimatta prosessinedellytyksen puuttumisen vuoksi vastaisi silloista nykytilaa. (HE 217/1995 vp.)

Asiavirheen korjaamista koskevan hallintolain 50 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos:

- 1) päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen;
- 2) päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen;
- 3) päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe; tai
- 4) asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Hallintolain 52 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen käsittelee korjaamisasian omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta. Säännöksen 2 momentin mukaan asiavirheen korjaaminen edellyttää, että asia käsitellään uudelleen ja asiassa annetaan uusi päätös.

Hallintolain 53 §:n 2 momentin mukaan, jos korjattavaan päätökseen on haettu oikaisua, muutosta tai siitä on vireillä erikseen säädetty menettely, korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta on ilmoitettava ja siinä tehty päätös toimitettava tälle viranomaiselle.

Viimeksi mainitun säännöksen esitöissä todetun mukaan säännöksestä käy ilmi, ettei muutoksenhaun tai muun menettelyn vireilläolo estä viranomaista korjaamasta tekemäänsä päätöstä. Erityisen suuri merkitys ilmoittamisella on todettu olevan silloin, kun päätöksen korjaava viranomaisen on ehtinyt toimittaa muutoksenhakuviranomaiselle alkuperäiset asiakirjat ja oman selityksensä. (HE 72/2002 vp.)

### 3.4.2 Arviointi

Kantelussaan kantelija esittää, että hallinto-oikeuden ei olisi tullut hylätä valitusta, vaan sen olisi tullut todeta valituksenalaisen kaupunginhallituksen päätöksen lainvastaisuus. Koska hallinto-oikeuden valituksen hylkäävän päätöksen perustelujen valossa näytti siltä, että ratkaisussa olisi kysymys pikemminkin valituksen tutkimatta jättämisestä, kuin sen tutkimisesta, pyysin edeltä ilmenevästi asiassa annettavassa selvityksessä ja mahdollisessa lausunnossa arvioimaan asiaa myös tältä kannalta.

Päätöksentekotilanne hallinto-oikeudessa on tässä siis ollut se, että kaupunginhallitus on valitusasian ollessa hallinto-oikeudessa vireillä kumonnut valituksen kohteena olleen päätöksen. Nähtävästi kumoamispäätöksessä on ollut kysymys hallintolain 50 §:ssä säädetystä asiavirheen korjaamisesta. Valituksenalaisen päätöksen tultua kumotuksi hallinto-oikeus on ratkaisussaan katsonut, ettei valittajalla ole asiassa enää oikeussuojan tarvetta ja tällä perusteella hylännyt valituksen.

Valituksen tutkiminen ja aineellisen ratkaisun antaminen valittajan vaatimuksiin edellyttää, että tietyt valituksen edellytykset täyttyvät. Oikeuskirjallisuudessa edellytysten keskeiseksi sisällöksi on esitetty, että valitusviranomaisen on oltava asiassa toimivaltainen, valituksen kohteena olevan päätöksen on oltava valituskelpoinen, valittajalla on oltava asiassa

valitusoikeus ja valitus on tehtävä muodollisesti oikein. Jos tutkimiselle ei ole prosessuaalisia edellytyksiä tai tutkimiselle on muu este, valitus tai siinä esitetty vaatimus jätetään tutkimatta. Valituksen tutkimatta jättäminen merkitsee, että esitettyä valitusta tai vaatimusta ei tutkita sisällöllisesti. Asiasisältöinen päätöksenteon este on muun muassa valitusoikeuden puuttuminen. Koska valitusoikeus edellyttää oikeusturvan tarvetta, myös tällaisen tarpeen puuttuminen voi olla perusteena valituksen tutkimatta jättämiselle. Oikeuskirjallisuudessa on myös todettu, että valitus on yleensä sallittu vain silloin, kun asiassa ”in abstracto” voi olla olemassa subjektiivinen oikeussuojan tarve. Ja edelleen, että vaikka tämä suojantarveperiaate kaipaakin monenlaisia varauksia ja täsmennyksiä, sitä on asian luonteesta johtuen pidettävä yhtenä keskeisimmistä periaatteista hallinto-oikeudellista valitusta tutkittaessa. (V. Merikoski: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä, 1968, s. 232, Pekka Hallberg – Pirkko Ingnatius – Heikki Kanninen: Hallintolainkäyttölaki, 1997, s. 329–330 ja Olli Mäenpää: Hallintoprosessioikeus, 2007, s. 544, 550–551.)

Edelleen oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että tilanteessa, jossa valituksenalaisen päätöksen antanut viranomainen itse oikaisee päätöksensä ennen kuin asia on tullut valituksen perusteella ratkaistuksi, kysymykseen voi tulla raukeamispäätöksen antaminen. On katsottu, että tällaisessa tapauksessa valituksen johdosta annettava päätös ei voi sisältää valituksen hyväksymistä tai hylkäämistä. Siinä voidaan vain lausua, että asia raukeaa tai että se ei anna aihetta enemmän lausunnon antamiseen. Eräänlaisena raukeamisen muotona on katsottu voitavan pitää myös päätöslausumaa ”vaatimus ei anna aihetta toimenpiteeseen”, jota korkeimman hallinto-oikeuden on todettu käyttäneen muun muassa silloin, kun se on katsonut, ettei oikeussuojan tarvetta asiassa ole. Kirjallisuudessa esitetyn mukaan korkein hallinto-oikeus on sittemmin katsonut oikeussuojan tarpeen puuttumisen johtavan tutkimatta jättämiseen. On myös esitetty, että valituksen tutkimatta jättäminen voidaan ilmaista myös niin, että lausunnon antaminen valituksen johdosta raukeaa. Tällä ilmaisulla on katsottu tarkoittavan sitä, että asiakysymyksen tutkiminen on prosessuaalisesta syystä tarpeetonta. Esimerkiksi jos hallintopäätös kumotaan menettelyvirheen vuoksi, on tarpeetonta ottaa kantaa pääasiaan. (Merikoski, em. teos s. 434 ja Mäenpää, em. teos s. 551.)

Mitä tulee hallintolaissa säädettyyn asiavirheen korjaamiseen, oikeuskirjallisuudessa esitetyn mukaan vakiintuneesti on katsottu, että korjaamisasian käsiteltäväksi ottamista koskevan ilmoituksen vastaanottaneen muutoksenhakuviranomaisen tulisi ilmoituksen saatuaan sovittaa muutoksenhakuasian käsittely korjaamisasian käsittelyyn. Tämän on todettu tarkoittavan lähinnä sitä, että muutoksenhakuviranomainen ei tee päätöstä asiassa ennen kuin korjaamispäätös on annettu. Edelleen menettelyn on todettu mahdollistavan sen, ettei korjaamispäätöksen kohteena oleviin asia- tai kirjoitusvirheisiin tarvitse ottaa enää uudelleen kantaa muutoksenhakuasteessa. Muutoksenhakuviranomaisen ratkaistavaksi jäävät siten sellaiset muutoksenhakijan vaatimukset, joita korjaamispäätöksessä ei ole hyväksytty tai joihin korjaamisasiaa käsittelevä viranomainen ei toimivaltuuksiensa rajoissa ole voinut ottaa kantaa. On myös katsottu, että jos viranomainen on jo korjannut päätöksessään olleen asia- tai menettelyvirheen, muutoksenhakuviranomainen ei voi ratkaista alkuperäisestä päätöksestä tehtyä oikaisuvaatimusta tai valitusta, koska sen kohteena oleva päätös on korjauksen tekemiseksi poistettu ja asia on käsitelty uudelleen. Tällöin alkuperäisen muutoksenhaun käsittely raukeaa. (Matti Niemivuo – Marietta Keravuori: Hallintolaki, 2003, s. 344–345 ja Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2008, s. 298.)

Vastaavasti oikeuskirjallisuudessa on arvioitu hallintolainkäyttölain 56 ja 57 §:ssä säädetyn valitusviranomaisen päätöksen korjaamisen vaikutusta muutoksenhakuviranomaisessa. Korjaamismenettelyä koskevan 57 §:n 1 momentin mukaan, jos korjattavasta päätöksestä on valitettu, asian käsiteltäväksi ottamisesta on ilmoitettava ja siinä tehty päätös toimitettava valitusviranomaiselle. Oikeuskirjallisuudessa todetun mukaan yleensä on tarkoituksenmukaista, ettei muutoksenhakuviranomainen tee päätöstä asiassa, ennen kuin korjaamispäätös on annettu ja toimitettu sille. Tämän jälkeen muutoksenhakuviranomainen voi ottaa huomioon korjatun päätöksen muutoksenhakuasiaa käsitellessään. Esitetyn mukaan

tästä voi olla seurauksena, että muutoksenhaku kokonaan tai osittain raukeaa. (Hallberg ym. em. teos s. 358.)

Oikeuskäytännössä asiavirheen korjaaminen valituksen vireillä ollessa on korkeimmassa hallinto-oikeudessa johtanut siihen, että enemmän lausunnon antaminen asiasta on rauennut. Näin esimerkiksi ratkaisussa KHO 16.4.1984/1514. ”Kun posti- ja telehallitus oli, valituksen sen päätöksestä ollessa vireillä KHO:ssa, hallintomenettelylain 26 §:n nojalla hakijan suostumuksella asiavirheen korjaten antamallaan uudella päätöksellä poistanut sen puhelintoimiluvanehdon, jonka osalta valituksenalaista päätöstä vaadittiin kumottavaksi, raukesi enemmän lausunnon antaminen asiasta KHO:ssa”. Kuten myös ratkaisussa KHO:1984-A-II-73: ”Lääninhallitus hylkäsi 30.12.1983 antamallaan päätöksellä rakennuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua poikkeuslupaa koskevan hakemuksen. Päätöksestä tehdyn valituksen ollessa vireillä KHO:ssa lääninhallitus hallintomenettelylain 26 §:n nojalla poisti mainitun päätöksensä, tutki asian uudelleen ja myönsi haetun poikkeusluvan. Lausunnon antaminen asiasta KHO:ssa raukesi.” (Näin myös KHO 1984 A II 128.)

Kantelun tarkoittamassa tapauksessa hallinto-oikeuden päätöksessä ei pääasian osalta ole annettu ratkaisua asiassa esitettyihin vaatimuksiin, vaan hallinto-oikeus on päättänyt asian käsittelyn, koska kantelijalla ei hallinto-oikeuden mukaan ole enää ollut asiassa oikeussuojan tarvetta. Tältä osin katson, ettei asiassa ole ilmennyt sellaista, joka antaisi aiheutta toimenpiteisiin puoleltani.

Ongelmallisena sitä vastoin pidän hallinto-oikeuden ratkaisua hylätä valitus. Hallinto-oikeus on hylännyt valituksen, vaikka se ei ole tutkinut valitusta asiasisällöllisesti. Valituksen hylkäävän ratkaisun kuitenkin katsotaan merkitsevän valituksen asiallista tutkimista (esim. Merikoski, em. teos s. 415 ja Mäenpää: Hallintoprosessioikeus, s. 550).

Kantelijan oikeusturvan kannalta arvioiden sillä, onko ratkaisun lopputulos valituksen hylkäävä vai sen jättäminen tutkimatta, ei käsitykseni mukaan kuitenkaan ole olennaista merkitystä.

Hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin nojalla sekä päätös, jolla asia on ratkaistu, että päätös, jolla se on jätetty tutkimatta, ovat valituskelpoisia. Myös oikeudenkäyntikulut tulevat näissä ratkaisuissa käsitykseni mukaan vastaavasti arvioitaviksi. Hallintolainkäyttölain 75 §:n 2 momentin viittaussäännöksen nojalla oikeudenkäyntikuluihin sovelletaan soveltuvin osin muun muassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 7-16 §:ssä säädetään. Säännöksen esitöissä todetun mukaan oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 7 §:n – jonka mukaan asianosaisen, jonka kante jätetään tutkimatta, katsotaan hävinneen asian – soveltaminen hallintoprosessissa merkitsisi, että vaatimuksen tutkimatta jättäminen olisi tulkittava samalla tavalla kuin vaatimuksen hylkääminen aineellisella perusteella. (HE 217/1995 vp.)

Kantelijan kannalta kysymys on lähinnä siitä, onko hänelle hallinto-oikeudessa voitu määrätä oikeudenkäyntimaksu. Oikeudenkäyntimaksun määräämistä käsittelen tarkemmin seuraavassa kohdassa.

### 3.5

#### Oikeudenkäyntimaksu

Tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan asian käsittelystä hallinto-oikeudessa peritään 90 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu. Säännöksen 3 momentin mukaan jos käräjäoikeudessa käsiteltävä muutoksenhakuasia tai asia muussa tuomioistuimessa jää sillensä tai raukeaa taikka jää tutkimatta, oikeudenkäyntimaksua ei asianomaisessa tuomioistuimessa peritä.

Lain 5 §:n 1 momentin mukaan muutoksenhakuasiassa maksuvelvollinen on muutoksenhakija tai hänen sijaansa tullut.

Lain 7 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan kysymyksessä olevan lain mukaisten maksujen suorittamisesta on vapaa muutoksenhakija hallinto-oikeudessa, jos hallinto-oikeus muuttaa alemman viranomaisen päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Säännöksen 3 momentin mukaan jos maksun periminen olisi kohtuutonta, asian käsitellyt viranomainen tai maksun määräävä virkamies voi yksittäistapauksessa määrätä, ettei maksua peritä.

Kantelija katsoo kantelussaan, että tässä tapauksessa maksun periminen on edellä selostetun 7 §:n 3 momentin mukaan kohtuutonta ja että maksua ei siten olisi hänelle tullut määrätä.

Totean, että kysymyksessä oleva säännös jättää soveltajalleen harkintavaltaa. Asiassa ei ole ilmennyt, että oikeudenkäyntimaksua määrättäessä hallinto-oikeudessa olisi tämä harkintavalta ylitetty tai sitä käytetty väärin.

Edellä hallinto-oikeuden ratkaisusta lausumani johdosta totean asiassa kuitenkin seuraavan.

Mikäli kantelijan valitus olisi jätetty tutkimatta tai asia olisi rauennut, oikeudenkäyntimaksua ei hallinto-oikeudessa olisi häneltä peritty. Näin ollen sillä, että hänen valituksensa on hylätty, on ollut merkitystä oikeudenkäyntimaksun määräämisen kannalta.

Hallinto-oikeustuomarin kantelun johdosta antaman selvityksen mukaan oikeudenkäyntimaksu on otettu huomioon kaupungin kantelijalle maksettaviksi tuomituissa oikeudenkäyntikuluissa. Näin ollen hänelle ei selvityksen perusteella näyttäisi koituneen vahinkoa siitä, että hänen valituksensa on hylätty, eikä sitä ole jätetty tutkimatta tai asiaa katsottu rauenneeksi.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4.2 esittämäni käsityksen Itä-Suomen hallinto-oikeuden tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Itä-Suomen hallinto-oikeuden ylituomarille.