

16.2.2018

EOAK/6895/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölonen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteri Piatta Skottman-Kivelä

VALITUSKELPOISEN PÄÄTÖKSEN ANTAMINEN KOULUTAPATURMAAN PERUSTETTUUN VAHINGONKORVAUSVAATIMUKSEEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kirjeessään yliopiston koulun menettelyä olla korvaamatta koulutapaturmasta aiheutuneita hoitokuluja.

Kantelijan mukaan hänen sanotun koulun oppilaana ollut tyttärensä (jälj. oppilas) oli loukannut polvensa koulun ohjatulla liikuntatunnilla sillä seurauksella, että polvi oli jouduttu leikkaamaan. Koulu oli korvannut tapaturmasta johtuneet sairauskulut. Kesällä 2017 lapsen polvi oli jouduttu leikkaamaan uudelleen, koska polvi ei ollut tullut täysin kuntoon ensimmäisessä leikkauksessa. Koulu oli kieltäytynyt korvaamasta jälkimmäisen leikkauksen kuluja, koska koulun vakuutusyhtiön tekemän päätöksen mukaan kyse ei ollut koulutapaturmasta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta yliopiston hallintojohtaja antoi selvityksen.

3 RATKAISU

3.1 Saatu selvitys

Yliopiston selvityksen mukaan oppilas oli vuonna 2014 loukannut koulutapaturmassa vasemman polvensa, minkä hoitokulut oli tuolloin maksettu yliopiston tapaturmavakuutuksesta.

Vuonna 2016 yliopiston vakuutusyhtiölle tekemän vahinkoilmoituksen mukaan oppilas oli 19.5.2016 kaatunut pesäpallopelissä ja hänen oikea polvensa oli vahingoittunut. Selvityksen mukaan kantelija oli 25.10.2016 ilmoittanut yliopistolle maksaneensa oppilaan hoitokulut ”jotka hänen mukaansa ovat alun perin aiheutuneet koulutapaturmasta 19.11.2014”.

Kantelija oli vaatinut yliopistoa korvaamaan vuonna 2016 syntyneet hoitokulut. Yliopisto oli korvannut ”väitettyjen koulutapaturmien hoidosta vuonna 2016 syntyneet kulut 240,50 euroa, koska [oppilas] oli tuolloin (2014–2016) koulun peruskoulussa ja siis perusopetuslain alainen. Tämä siitä huolimatta, että korvauspäätöstä vakuutusyhtiöstä oikean polven tapaturmavahingon olemassa olosta asiassa ylipäänsä ei ollut yliopiston käytössä”.

Edelleen selvityksen mukaan yliopisto oli korvausten maksamisen jälkeen saanut oppilaan asiassa vakuutusyhtiön kielteisen korvauspäätöksen (21.10.2016), jonka mukaan kyseessä ei ollut vakuutusehtojen tarkoittamasta tapaturmavahingosta, eikä vahinko näin ollen ollut tästä vakuutuksesta korvattava. Päätöksen mukaan vakuutusyhtiö oli antanut asiasta vakuutetulle kirjallisen korvauspäätöksen ja muutoksenhakuohjeen. Yliopiston näkemyksen mukaan yliopistolla ei siten olisi ollut velvollisuutta maksaa oppilaan hoitokuluja (240,50 euroa) siitäkään huolimatta, että kyse oli koulun perusopetuksen oppilaasta.

Asiakirjojen mukaan kantelija oli toimittanut yliopistolle loka-marraskuussa 2017 kaksi sähköpostiviestiä sekä kirjeen, jossa hän viitaten koulun liikuntatunnilla tapahtuneeseen tapaturman oli todennut, että polvi oli jouduttu leikkaamaan uudelleen sekä esittänyt korvausvaatimuksen leikkaus- ja jälkitarkastusmaksuista.

Yliopisto oli selvityksensä mukaan 8.11.2017 palauttanut kantelijalle hänen kirjeensä ja laskujäljennökset, liittäen mukaan seuraavanlaisen viestin:

"Hei,
Palautan ohessa laskukopiot. Koska kyseessä ei ole vakuutusehtojen tarkoittama tapaturmavahinko, ei yliopisto maksa laskuja (korv.päätös 21.10.2016).
Yst. [nimi poist.]"

Selvityksessä yliopisto kiinnitti huomiota siihen, ettei kantelija ollut liittänyt kanteluun vakuutusyhtiön kielteisten päätösten perusteluja siitä, miksi hakemuksia ei ole hyväksytty tapaturmavahinkoina ja katsoi, ettei sillä ollut velvollisuutta korvata oppilaan hoitokuluja.

3.2 Keskeiset oikeusohjeet

Perustuslaki

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.

Hallintolaki

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.

Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu.

Yliopistolaki

Yliopistolain 30 §:n mukaan yliopistossa ja ylioppilaskunnassa sovelletaan hallintolakia niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää.

Yliopistolain 83 a §:n mukaan muuhun kuin 82 ja 83 §:ssä tarkoitettuun yliopiston hallintoasiassa antamaan päätökseen sekä oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä yliopiston päätoimipaikka sijaitsee, siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Yliopistolain 88 §:ssä säädetään seuraavaa:

Yliopistoon, jossa järjestetään opettajankoulutusta, kuuluu opetusharjoittelua ja opettajankoulutuksen kehittämistä varten tarpeellinen määrä harjoittelukouluja, joissa voidaan järjestää perusopetusta ja esiopetusta sekä lukio-koulutusta. Harjoittelukoulun oppilaat eivät ole yliopistoon kuuluvia opiskelijoita.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua opetuksen järjestämisessä ja toiminnan lopettamisessa noudatetaan, mitä muualla säädetään perusopetuksesta, esiopetuksesta ja lukiokoulutuksesta valtion oppilaitoksessa. Samoja säännöksiä noudatetaan päätettäessä harjoittelukoulun laajentamisesta käsittämään entistä useammille ikäkausille tarkoitettua opetusta ja koulutusta sekä koulun toiminnan vastaavasta supistamisesta. Toimintaa voidaan supistaa tai se voidaan lopettaa, kun tarve koulutuksen järjestämiseen vähenee tai loppuu.

Harjoittelukoulussa on yliopiston asettama toimielin, jonka jäsenenä voi olla myös yliopistoon kuulumattomia jäseniä. Harjoittelukoulussa on myös johtava rehtori, joka vastaa koulun toiminnasta.

Harjoittelukoulun toiminnasta ja hallinnosta määrätään tarkemmin yliopiston johtosäännössä.

Perusopetuslaki

Perusopetuslain 34 §:ssä säädetään, että koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa, koulumatkalla ja majoituksessa sattuneen tapaturman hoito on oppilaalle maksuton.

Perusopetuslain 42 a §:ssä säädetään muutoksenhakusta muun ohella, että tässä laissa tarkoitettuun päätökseen, joka koskee 34 §:n 1 momentissa säädettyä etua ja oikeutta, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä.

3.3 Arviointi

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtäviin ei kuulu ottaa kantaa vahingonkorvausvaatimukseen silloinkaan, kun ne kohdistetaan julkisyhteisöön. Näin ollen tehtäväni tässä asiassa on ollut arvioida, onko yliopiston ja sen Normaalikoulun hallintomenettely asian käsittelyssä täytännyt lain ja hyvän hallinnon vaatimukset.

Totean aluksi yleisesti seuraavan.

Yleistä

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on päätöksessään 11.8.2016 (dnro 2166/4/15) arvoinut sairaanhoitopiiriin ja kaupungin koulutapaturmiin liittyvää laskutuskäytäntöä, jonka mukaan koulutapaturmien hoitokuluista lähetettiin lasku potilaalle, jonka tuli maksaa lasku ja sen jälkeen hakea korvausta kunnan vakuutuksesta. Oikeusasiamies katsoi, että koulutapaturmien maksuttomuudelle on annettava sama merkitys kuin muissa perusopetukseen kuuluvissa palveluissa. Laissa maksuttomaksi säädetty oppilaan tapaturman hoito ei saa johtaa siihen, että oppilaan tai hänen huoltajansa on ensin itse vastuussa hoitokulujen maksamisesta.

Oikeuskirjallisuudessa (ks. Lahtinen, Matti ym: Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä, 2015, s. 323) on todettu, että opetuksen järjestäjä on vastuussa tapaturman hoitokustannuksista riippumatta siitä, voidaanko opetuksen järjestäjän katsoa omalla toiminnallaan tai laiminlyönnillään myötävaikuttaneen tapaturmaan ja siitä aiheutuneisiin vahinkoihin. Opetuksen järjestä-

jän vastuu koulussa sattuneen tapaturman hoitokustannuksista ei myöskään rajoitu oppilaan koulunkäyntiaikaan, vaan vastuu on olemassa aina, kun hoitotarpeen voidaan objektiivisesti osoittaa aiheutuvan mainitusta tapaturmasta. Oikeuskäytännössä onkin esimerkkejä siitä, että kunta on joutunut korvaamaan koulussa sattuneista tapaturmista aiheutuneita hoitokustannuksia useita vuosia koulun päättymisen jälkeen. Riidanalaisissa tapauksissa koulun järjestäjän vahingonkorvauslakiin perustuva vastuu tulee ratkaista yleisessä tuomioistuimessa.

Myös Opetushallituksen verkkosivuilla (ks. [linkki](#)) korostetaan, että perusopetuslain sanottu säännös koskee kaikkea perusopetuslain mukaista opetusta. Oikeus tapaturman hoitoon ei riipu tapaturman syystä eikä opetuksen järjestäjän korvausvelvollisuus edellytä tuottamusta, vaan velvollisuus koskee kaikkia mainitun säännöksen mukaisia tapaturmia. Oikeus korvaukseen voi jatkua vaikka henkilön koko elämän ajan. Opetuksen järjestäjä on voinut ottaa vakuutuksen korvausvelvollisuuden varalta. Vakuutuksen puuttuminen ei oikeuta kieltäytymään korvauksen maksamisesta. Vakuutuskorvauksen kattavuus määräytyy vakuutussopimuksen mukaisesti. Vamman maksutonta hoitoa koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Oikeuskäytännössä on arvoitu korvausvelvollisuutta ja viranomaisten taloudellisia toimia koskevia päätöksiä. Korkein hallinto-oikeus on todennut (KHO:2017:113), että vaikka oikeus saada peruskoululain (476/1983) nojalla kunnalta korvausta koulutapaturman perusteella ei perussuhteena vanhentunut, tapaturmasta johtuneet yksittäiset korvausvaatimukset vanhentuivat velan vanhentumisesta annetun lain (vanhentumislaki) säännösten mukaisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2016:210) mukaan koska hallintolainkäytön järjestyksessä ei voitu ratkaista kysymystä siitä, oliko kaupunki vahingonkorvauslain perusteella katsottava asiassa korvausvelvolliseksi, asiassa voitiin ottaa kantaa ainoastaan siihen, oliko kaupunki päättäessään korvauksen maksamisesta tehnyt päätöksensä harkintavaltansa rajoissa.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä 30.10.2009 arvioitiin kaupungin menettelyä vahingonkorvausvaatimusten käsittelemisessä. Kaupunki ei ollut käsitellyt sille esitettyä vahingonkorvausvaatimusta johtosäännön mukaisessa toimielimessä, vaan oli viitannut vakuutusyhtiön tulkintaan kaupungin korvausvelvollisuuden syntymisestä ja kantelijan mahdollisuuteen nostaa kanne 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.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin arvioi 7.9.2017 ratkaisussaan (EOAK/2802/2017) kaupungin menettelyä käsitellä vahingonkorvausvaatimukset vakuutusyhtiön ja kaupungin välisen sopimuksen mukaisesti siten, että kaikki henkilövahingot ja omavastuurajan ylittävät vahingot annettiin vakuutusyhtiön ratkaistavaksi. Päätöksiin liitettiin muutoksenhakuohje, joka ohjasi sisällöllisissä kysymyksissä alioikeuteen ja päätöksentekijän toimivallan osalta oikaisuvaatimukseen tekniselle lautakunnalle. Apulaisoikeusasiamies totesi, että vaikka hallintolainkäytön järjestyksessä ei voida ratkaista kysymystä siitä, onko kaupunki vahingonkorvauslain perusteella katsottava asiassa korvausvelvolliseksi, hallintotuomioistuinten toimivaltaan kuuluu päättää, onko kunnallisvalituksessa esitetty sellainen peruste, joka tulee tutkia hallintolainkäytön järjestyksessä. Apulaisoikeusasiamies ei pitänyt lainmukaisena kaupungin menettelyä siirtää vahingonkorvausvaatimusten käsittely vakuutusyhtiölle.

Johtopäätös

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on yleinen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Valituskelpoisen ratkaisun saaminen vaikuttaa siihen, voiko henkilö ylipäätään saada asiansa tuomioistuimen tai muun viranomaisen käsiteltäväksi. Oikeussuojakeinojen tehokkuuden kannalta on myös tärkeää, että viranomainen antaa muutoksenhakua varten valitusosoituksen tai ainakin riittävät tiedot muutoksenhakuoikeuden käyttämistä varten.

Tässä asiassa saadun selvityksen mukaan kantelija oli marraskuussa 2017 kirjallisesti esittänyt yliopistolle korvausvaateen, joka kantelijan näkemyksen mukaan koski koulutapaturman jatkohoidosta aiheutuneita hoitokuluja. Näin vireille saatettuun hakemukseen yliopisto oli vastannut vain palauttamalla kirjeen kantelijalle ja viittaamalla oheisviestissä vakuutusyhtiön kielteiseen korvauspäätökseen. Yliopiston näkemyksen mukaan sillä ei myöskään olisi ollut velvollisuutta korvata aiempia, vuonna 2016 syntyneitä hoitokuluja, koska vakuutusyhtiön päätöksen mukaan kyseessä ei ollut yliopiston ottaman vapaaehtoisen vakuutuksen vakuutusehtojen tarkoittama tapaturmavahinko.

En pidä yliopiston menettelyä tässä asiassa lainmukaisena. Sen jälkeen, kun huoltaja on esittänyt opetuksen järjestäjälle perusopetuslain 34 §:ssä tarkoitetun korvausvaatimuksen, on viranomaisella velvollisuus ratkaista tällainen hallintolain 20 §:ssä säädetyllä tavalla vireille tullut asia. Hallintolain 31 §:n mukaan opetuksen järjestäjällä on myös velvollisuus huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot. Asianosaisella on puolestaan velvollisuus esittää selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Huolimatta opetuksen järjestäjän ja vakuutusyhtiön välisestä sopimuksesta, on opetuksen järjestäjällä velvollisuus tutkia ja ratkaista asianmukaisesti sille esitetyt vahingonkorvausvaatimukset. Estettä ei ole sille, että opetuksen järjestäjä käyttää vahingonkorvausasiassa vakuutusyhtiön asiantuntija-apua. Opetuksen järjestäjällä on kuitenkin velvollisuus tehdä asiassa hallintolain ja perusopetuslain mukainen hallintopäätös ja liittää siihen oikea muutoksenhakuohjaus. Opetuksen järjestäjä ei voi laiminlyödä tätä oppilaan ja huoltajan oikeusturvan kannalta keskeistä velvollisuuttaan esimerkiksi vain viittaamalla vakuutusyhtiön aiemmin antamaan päätökseen.

Hallintotuomioistuimen toimivaltaan puolestaan kuuluu päättää, onko mahdollisessa valituksessa esitetty sellainen peruste, joka tulee tutkia hallintolainkäytön järjestyksessä. Hallintopäätökseen liitettävä valitusosoitus liittyy nimenomaan valituksen tekemiseen, eikä sen sisältöön kuulu ohjaaminen yksityisoikeudellisen riita-asian vireille panemiseen haastehakemuksella käräjäoikeudessa. Hyvän hallinnon mukaista on kuitenkin myös neuvoa asiakasta mahdollisuudesta saattaa yksityisoikeudellinen vahingonkorvausvaatimus haastehakemuksella käräjäoikeuden käsiteltäväksi.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen yliopiston menettelyn virheellisyydestä sen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni yliopistolle.