



## **Kaupunginjohtajan menettely satamamaksua koskevassa asiassa**

### **KANTELU**

Kantelija on oikeuskanslerille 29.1.2020 osoittamassaan kantelussa arvostellut kaupunginjohtajan menettelyä satamamaksua koskevassa asiassa. Kantelija on katsonut kaupunginjohtajan muun ohessa ylittäneen toimivaltansa puuttumalla kaupungin teknisen lautakunnan päätöksentekoon muuttamalla jälkikäteen lautakunnan päätöstä, jonka lautakunta on 17.4.2019 tehnyt kantelijan oikaisuvaatimuksen johdosta. Kantelijan mukaan kaupunginjohtaja on estänyt teknistä virastoa toimimasta lautakunnan päätöksen mukaisesti kieltämällä kansliaa lähettämästä satamamaksulaskua veneenomistajalle ja hoitamalla laskun maksamisen itse 1.7.2019. Kantelussa on lisäksi viitattu muun ohessa tasapuolisen ja puolueettoman kohtelun vaatimuksiin.

### **SELVITYS**

Kaupunginjohtaja on antanut lausunnoksi nimetyn selvityksensä ja kaupunginhallitus lausunnon.

Kaupunginhallituksen mukaan nyt käsillä olevassa tapahtumassa on ollut kysymys kaupungin pienvenesataman käyttämisestä suoritettavan maksun perusteista ja määrästä sekä pienvenesataman palveluja käyttäneen asiakkaan maksuun liittyvän reklamaation asianmukaisesta käsittelystä. Palvelun järjestäminen ei ole kunnan lakisääteinen tehtävä, mutta kaupungilla on ollut itsehallintonsa nojalla ollut oikeus ottaa tällainen tehtävä vapaaehtoisesti hoidettavakseen. Kaupunki katsoo, että sen ja yksityisen asiakkaan väliseen oikeussuhteeseen on tullut soveltaa kuluttajansuojalakea. Kaupunginjohtajalla on ollut velvollisuus huomioida myös kuluttajansuojalaissa osapuolille säädetyt oikeudet ja velvollisuudet selvitellessään

venepaikkamaksun oikeellisuutta ja siihen liittyvää asiakkaan voimakasta reklamaatiota. Koska kyse ei ole ollut lakisääteisten julkisten palvelujen tuottamisesta, tarvetta tarkkaan ja yksityiskohtaiseen hallinto-oikeudellisten säännösten soveltamiseen ei ole ollut.

Asian käsittelyssä on kaupunginhallituksen mukaan myös huomioitu hallinnollista toimintaa ohjaava ja sääntelevä suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaate. Kaupunginjohtajan kannanotot on tehty tässä erityisessä yksittäistapauksessa kokonaisharkinnan perusteella. Niillä ei ole loukattu kansalaisten ja kuntalaisten suojaksi säädettyjä yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun periaatteita. Tapaukseen liittyvän kokonaisharkinnan perusteella ei ole ollut oikeudellisesti ja taloudellisesti perusteltua käyttää kaupungin hallinto-organisaation resursseja enempää 50 euron maksusaatavan selvittelyyn kaupungin hallinnossa ja mahdollisessa siviilioikeudellisessa maksusaatavaa koskevassa oikeusprosessissa, jonka lopputulema olisi kaupungin näkökulmasta voinut olla hyvinkin epävarma. Kaupungille ei ole syntynyt taloudellista vahinkoa, sillä 50 euron maksusaatava on sille suoritettu.

Kaupunginjohtaja toteaa selvityksessään käyttäneensä asian hoitamisessa hänelle kuuluvaa harkintavaltaa. Kaupunginjohtaja on katsonut, että hänellä kaupungin taloutta ja hallintoa johtavana henkilönä on ollut toimivalta neuvotella 50 euron satamamaksun palauttamisesta. Hän on tehnyt asiassa kokonaisvaltaisen ratkaisun ja päätöksen olla tuhlaamatta julkisia voimavaroja asian enempään käsittelyyn maksamalla laskun itse. Kaupunki on saanut satamamaksun ja satamaoperaattori oman osuutensa, jolloin teknisen lautakunnan viimeisin päätös maksun perimisestä on tullut toteutettua.

## **VASTINE**

Kantelija on antanut vastineensa hankitusta selvityksestä.

## **RATKAISU**

### **Asiaan liittyvät oikeusohjeet**

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

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

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. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaan jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemesta. Hallintolain 49 a §:n 2 momentin mukaan jollei siinä luvussa tai muualla erikseen toisin säädetä, oikaisuvaatimuksen käsittelyssä sovelletaan hallintolakia.

Hallintolain 43 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Pykälän 2 momentin mukaan päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Pykälän 3 momentin mukaan suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen. Määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen tai muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista siten kuin siitä erikseen säädetään.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallintolakia ja hallintolainkäyttölain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan hallintolaki on hyvän hallinnon perusteita ja hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä sääntelevä yleislaki. Lakia sovellettaisiin aina silloin, kun jostain lain soveltamisalan piiriin kuuluvasta asiasta ei ole säädetty muussa laissa. Lakia sovellettaisiin myös täydentävästi tietyssä hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä koskevan muun lain rinnalla. Hallintolain 6 §:stä ilmenisivät viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Näihin sisältyy muun ohessa yleinen vaatimus hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta. Menettelyllisenä velvoitteena vaatimus tasapuolisesta kohtelusta merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta puolestaan ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin.

Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa.

Kuntalain 12 luku sisältää säännökset kunnan päätöksenteko- ja hallintomenettelystä.

Kuntalain 92 §:ssä säädetään niin sanotusta otto-oikeudesta eli asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi. Pykälän 1 momentin mukaan kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja ja hallintosäännössä määrätty kunnan viranhaltija voivat ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi asian, joka on tämän lain nojalla siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen tai kunnanhallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Pykälän 2 momentin mukaan hallintosäännössä voidaan määrätä, että 1 momentissa tarkoitettu oikeus koskee vastaavasti lautakuntia, niiden puheenjohtajia tai hallintosäännössä määrättyä kunnan viranhaltijaa asianomaisen lautakunnan alaisen viranomaisen tai lautakunnan jaoston toimivaltaan siirretyissä asioissa, jollei kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai 1 momentissa tarkoitettu hallintosäännössä määrätty kunnan viranhaltija ole ilmoittanut asian ottamisesta kunnanhallituksen käsiteltäväksi.

Kunta voi hallintosäännössään antaa otto-oikeuden lautakunnalle. Lautakunnan käsiteltäväksi voidaan ottaa lautakunnan jaoston ja lautakunnan alaisen toimielimen tai viranhaltijan päättämä asia. Kaupungin hallintosäännön (23.5.2017, päivitetty 14.5.2019) 27 §:ssä säädetään asian ottamisesta lautakunnan käsiteltäväksi. Pykälän 1 momentin mukaan asia voidaan kuntalain 92 §:n mukaisesti ottaa lautakunnan käsiteltäväksi, jollei ole ilmoitettu asian ottamisesta kaupunginhallituksen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan asian ottamisesta lautakunnan käsiteltäväksi voi päättää lautakunnan ja sen puheenjohtajien lisäksi lautakunnan esittelijä.

Kuntalain 133 §:n mukaan lain 16 luvun säännöksiä sovelletaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja kunnallisvalitukseen kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, jollei erikseen lailla toisin säädetä.

Kuntalain 134 §:ssä säädetään oikaisuvaatimuksen tekemisestä. Pykälän 1 momentin mukaan kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen oikaisua. Pykälän 2 momentin mukaan oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle.

Kuntalain 135 §:ssä säädetään kunnallisvalituksesta. Pykälän 1 momentin mukaan kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.

Kuntalain 137 §:ssä säädetään oikaisuvaatimus- ja valitusoikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (*asianosainen*) sekä kunnan jäsen. Pykälän 3 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta kunnallisvalituksin vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muuttunut, saa päätökseen hakea muutosta kunnallisvalituksin myös se, jolla on 1 tai 2 momentin nojalla oikeus tehdä kunnallisvalitus.

Kuntalain 138 §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän ja kunnallisvalitus 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Kuntalain 144 §:n mukaan oikaisuvaatimukseen ja kunnallisvalitukseen sovelletaan siltä osin kuin kuntalaissa ei toisin säädetä, mitä hallintolaissa ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

## Tapahtumatietoja

Kantelukirjelmästä ja sen liitteistä ilmenevien tietojen mukaan vierasvenesatamassa vierailleelta veneilijältä on 24.8.2018 peritty 50 euron suuruinen satamamaksu. Veneenomistaja on 29.11.2018 kaupunginjohtajalle osoittamassaan sähköpostiviestissä pyytänyt satamamaksun palauttamista. Kaupunginjohtaja on sähköpostitse 29.11.2018 pyytänyt teknisen toimen johtajaa tekemään viranhaltijapäätöksen satamamaksun palauttamiseksi. Pyyntö on jäänyt toteutumatta. Veneenomistaja on 21.12.2018 uudelleen pyytänyt kaupunginjohtajalta satamamaksun palauttamista. Kaupunginjohtaja on sähköpostitse 27.12.2018 kehottanut teknisen toimen johtajaa hoitamaan maksun palautuksen kuntoon. Maksu on palautettu veneenomistajalle 7.1.2019 teknisen toimen johtajan viranhaltijapäätöksellä.

Edellä mainitun jälkeen tekninen lautakunta on 16.1.2019 käsitellyt satamamaksun palauttamista koskevaa asiaa kuntalaissa ja kaupungin hallintosäännössä säädetyn otto-oikeuden nojalla. Lautakunta on päättänyt pyytää selvityksen syystä, miksi maksu on palautettu asiakkaalle. Kaupunginjohtaja on antanut asiassa selvityksen 5.3.2019. Lautakunta on 20.3.2019 pysyttänyt viranhaltijapäätöksen asiassa. Kantelija on 5.4.2019 tehnyt päätöksestä kaupungin tekniselle lautakunnalle oikaisuvaatimuksen, jonka lautakunta on 17.4.2019 antamallaan päätöksellä hyväksynyt ja päättänyt periä palautetun satamamaksun takaisin. Kaupunki/tekninen virasto on 24.6.2019 laatinut veneenomistajalle satamamaksua koskevan 50 euron suuruisen laskun, jonka kaupunginjohtaja on 1.7.2019 maksanut.

Saadun selvityksen mukaan kantelija on ollut tyytymätön teknisen lautakunnan 20.3.2019 antamaan päätökseen ja hakenut siihen oikaisua. Kantelijan oikaisuvaatimus on tehty kuntalain säännösten mukaisesti ja lautakunta on edellä kerrotuin tavoin 17.4.2019 antanut päätöksen veneenomistajalle palautetun satamamaksun takaisin perimisestä. Oikaisuvaatimukseen annetulla päätöksellä on muutettu lautakunnan asiassa aiemmin antamaa päätöstä.

## Arviointi

Hallintolailla edistetään ja toteutetaan hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Hallintolain säännöksiä hyvän hallinnon perusteista sekä laissa säädettyjä hallintoasiassa ja hallinnollisessa päätöksenteossa noudatettavia periaatteita ja menettelyllisiä vaatimuksia sovelletaan myös kunnallisten viranomaisten toimintaan. Näihin kuuluvat muun ohessa tasapuolisen kohtelun periaate, objektiviteetti- ja suhteellisuusperiaate sekä hallinnon palveluperiaate. Kunnallisten viranomaisten on myös noudatettava hallintolain säännöksiä pääasiallisesti kirjallisesti annettavasta hallintopäätöksestä sekä päätöksen perustelemisselvollisuudesta.

Hallintolaki on yleislakina toissijainen erityislakiin, kuten kuntalakiin, nähden. Hallintolakia sovelletaan näin ollen vain siltä osin kuin kuntalaissa ei ole asiasta säännöksiä. Kuntalaki sisältää säännökset kunnallisesta päätöksenteosta sekä oikaisuvaatimus- ja valitusoikeudesta kunnallisiin viranomaispäätöksiin. Kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja eivät ole antamissaan selvityksissä ottaneet kantaa kuntalain säännösten soveltamiseen käsillä olevassa tapauksessa.

Näkemykseni mukaan kuntalaki ei anna kaupunginjohtajalle oikeutta käyttää otto-oikeutta sellaiseen päätökseen, jonka lautakunta on antanut oikaisuvaatimuksen johdosta. Kuntalain 135 §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun lautakunnan päätökseen voidaan hakea muutosta vain kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Saadun selvityksen mukaan kaupunginjohtaja tai kukaan muukaan kunnallisvalituksen tekemiseen oikeutettu ei ole hakenut muutosta lautakunnan 17.4.2019 tekemään päätökseen. Kyseinen päätös on näin ollen jäänyt lainvoimaiseksi eikä kaupunginjohtajalla olisi ollut oikeutta sivuuttaa lautakunnan asiasta tekemää päätöstä. Kaupunginjohtaja ei toisaalta myöskään ole tehnyt laskun maksamisesta tai maksun takaisinperinnän kieltämisestä erillistä hallintopäätöstä, johon olisi puolestaan voitu hakea oikaisua tai muutosta.

Arvioni mukaan kuntalain säännökset eivät anna kaupunginjohtajalle toimivaltaa ohittaa kuntalaissa säädettyjä päätöksenteko- ja muutoksenhakumekanismeja. Myöskään hallintolain 6 §:stä ilmeneviä viranomaisen harkintavaltaa ohjaavia yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita ei voida tulkita ja soveltaa sillä tavoin, että ne olisivat oikeuttaneet kaupunginjohtajan edellä

kuvatuin tavoin poikkeamaan lautakunnan asiassa antamasta nimenomaisesta päätöksestä. Kaupunginjohtajan menettely ei siten ole ollut kuntalain eikä hallintolain mukaista.

Kuntalaissa säädettyjä menettelyjä noudattamalla turvataan myös hallinnossa asioivien tasapuolinen kohtelu sekä viranomaistoiminnan ja ratkaisukäytännön johdonmukaisuus. Katson, että kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan esittämillä seikoilla siitä, että kyse on ollut kaupungin talouden kokoon nähden suuruusluokaltaan vähämerkityksisestä asiasta, että kaupungin taloudellisia ja oikeudellisia resursseja ei ole haluttu tässä asiassa enemmälti kuluttaa ja että kaupunki on lopulta saanut satamamaksun taloudellista vahinkoa kärsimättä, ei ole merkitystä kaupunginjohtajan toimivaltuuksien rajoja ja hänelle kuuluvan harkintavallan laajuutta arvioitaessa. Olen kuitenkin ottanut nämä seikat huomioon laillisuusvalvonnallista seuraamusta harkitessani.

## Toimenpiteet

Kiinnitän kaupunginjohtajan huomiota kuntalain ja hallintolain noudattamiseen.

Kiinnitän kaupunginhallituksen huomiota edellä kuntalaista ja hallintolaista lausumaani.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen