



ASIA Oikaisuvaatimusohjeen liittäminen työsopimussuhteisen lomautusilmoitukseen

KANTELU

A on kantelussaan 8.4.2013 arvostellut aikuisopiston rehtorin antamaa lomautusilmoitusta 5.6.2012, jolla A on lomautettu koulutustarkastajan tehtävästä 16.–27.7.2012, 15.10.–19.10.2012 ja 5.–9.11.2012. A on arvostellut sitä, että lomautusilmoitusta ei ole tehty hallintolain mukaisena hallintopäätöksenä, ilmoituksessa ei ole mainittu sovellettuja säännöksiä eikä päätöksessä ole muutoksenhakuohjausta tai muutoksenhakukieltoa.

SELVITYS JA LAUSUNTO

Koulutuskuntayhtymä on antanut kantelun johdosta selvityksen ja lausunnon (kuntayhtymän hallitus 27.11.2013 § 226).

LISÄKIRJOITUKSET

Kantelijalta ei ole pyydetty vastinetta, selvitys ja lausunto lähetetään kantelijan tiedoksi.

Kantelija on lähettänyt lisäkirjoituksia asiassa.

RATKAISU

Asiassa saatu selvitys

Koulutuskuntayhtymä on selvityksessään oikeuskanslerille lausunut, että aikuisopistolla on tuotannollisesta ja taloudellisesta tilanteesta johtuen toteutettu lomautuksia ja irtisanomisia vuosina 2012 ja 2013. A:n kantelu on koskenut vuoden 2012 lomautuksia ja aikuisopiston rehtorin päätöstä 5.6.2012.

Selvityksen mukaan A on tehnyt vuoden 2013 lomautuksia koskeneesta rehtorin lomautusilmoituksesta 27.3.2013 oikaisuvaatimuksen koulutuskuntayhtymän hallitukselle ja edelleen koulutuskuntayhtymän hallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta tekemästä päätöksestä 24.4.2013 valituksen hallinto-oikeudelle.

Koulutuskuntayhtymän hallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta tekemän päätöksen mukaan lomautusilmoituksessa ei ollut kysymys valituskelpoisesta päätöksestä vaan kysymyksessä oli kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukainen lomautusilmoitus, johon ei voinut hakea muutosta kuntalain mukaisesti oikaisuvaatimus- tai valitusteitse.

Hallinto-oikeus on päätöksellään 12.8.2013 kumonnut koulutuskuntayhtymän hallituksen päätöksen 24.4.2013 ja palauttanut asian koulutuskuntayhtymän hallitukselle oikaisuvaatimuksena käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeus on oikeuskysymyksenä tutkinut, onko aikuisopiston rehtorin päätös ollut sellainen hallintopäätös, josta on voinut tehdä oikaisuvaatimuksen. Hallinto-oikeus on arvioinut, että A on lomautettu aikuisopiston rehtorin päätöksellä 27.3.2013. Hallinto-oikeus on katsonut, että aikuisopiston rehtorin 27.3.2013 tekemässä päätöksessä on ollut kysymys työsopimussuhteen henkilön lomauttamisesta, joten päätös ei ole ollut sisällöllisiltä osiltaan hallintopäätös. Hallinto-oikeus on edelleen todennut, että hallinto-oikeudellinen menettelyä koskeva sääntely ulottuu kuitenkin myös yksityisoikeudellisia toimia koskevaan viranomaisen päätöksentekoon. Yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekemistä koskevassa päätöksenteossa on noudatettava hallintolain säännöksiä. Tästä puolestaan seuraa, että tällaisista päätöksistä voidaan valittaa myös kuntalain valitussäännösten perusteella, jos valitus kohdistuu päätöksentekomenettelyyn. Valittaja A on oikaisuvaatimuksessaan vedonnut siihen, että aikuisopiston rehtorin tekemä päätös ei ole ollut hallintolain edellyttämällä tavalla perusteltu. Hallinto-oikeus on katsonut, että kuntayhtymän viranomaisen päätöksen perustelemattomuutta koskeva väite on sellainen päätöksentekomenettelyä koskeva väite, joka on tutkittava oikaisuvaatimusmenettelyssä. Tämän johdosta koulutuskuntayhtymä ei ole voinut jättää valittajan oikaisuvaatimusta tutkimatta.

Hallinto-oikeus on soveltanut kuntalain 89 §:n 1 momenttia, jonka mukaan kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Kuntalain 89 §:n 2 momentin mukaisesti oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimien ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle.

Hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen koulutuskuntayhtymän hallitus on päätöksellään 28.8.2013 hylännyt A:n tekemän oikaisuvaatimuksen ja pysyttänyt voimassa rehtorin päätöksen 27.3.2013.

A on valituksessaan hallinto-oikeudelle vaatinut koulutuskuntayhtymän hallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta tekemän päätöksen kumoamista, koska A:ta ei ollut kuultu ennen oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyä päätöstä. Hallinto-oikeus on päätöksellään 4.11.2013 hylännyt A:n kuntayhtymän hallituksen päätöksestä tekemän valituksen, koska valituksenalainen päätös ei ole syntynyt valituksessa esitetyllä perusteella virheellisessä järjestyksessä (kuntalaki 90 §).

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 30.9.2014 saadun tiedon mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä 4.11.2013 ei ole valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Koulutuskuntayhtymän hallitus on selvityksessään oikeuskanslerille todennut, että aikuisopiston lomautusprosessissa vuonna 2012 ja 2013 on ollut käytäntö, että yhteistoimintaneuvottelujen päätyttyä työsopimussuhteinen henkilöstö on lomautettu yleisen kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen mukaisella lomautusilmoituksella. Koulutuskuntayhtymän hallitus on lausunut, että aikuisopiston lomautusprosessi on ollut aikaisemmin virheellinen työsopimussuhteis-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

ten työntekijöiden kohdalla niiltä osin kuin lomautuksista ei ole tehty viranhaltijapäätöstä ja kun yleisen kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen mukaisen lomautusilmoituksen on katsottu olleen riittävä ilmoitus työntekijälle.

Selvityksen mukaan hallinto-oikeuden päätösten jälkeen prosessiin liittyvät virheet on korjattu ja muun muassa kaikille lomautetuille annetaan lomautuksesta hallintolain mukainen perusteltu päätös, joka sisältää oikaisuvaatimus/valitusohjeet.

A on lisäkirjoituksessaan oikeuskanslerille 2.12.2013 ilmoittanut, että vuoden 2012 lomautusilmoitusta tai vuoden 2013 lomautusilmoitusta ei ole korjattu selvityksessä esitetyllä tavalla.

Asian arviointia

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaisesti tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Mainitun oikeusturvaa koskevan säännöksen 2 momentin mukaisesti käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuuluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

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 mukaisesti hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan hallintolakia sovelletaan muiden muassa kunnallisissa viranomaisissa. Hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaisesti, jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemesta.

Kuntalain 88 §:n mukaan kuntalain 11 luvun säännöksiä sovelletaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja kunnallisvalitukseen kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, jollei erikseen lailla toisin säädetä.

Kuntalain 94 §:n 2 momentin mukaan päätökseen, josta saa tehdä oikaisuvaatimuksen, on liitettävä ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseksi.

Kuntalaissa (365/1995) ei ole nimenomaista säännöstä oikaisuvaatimusohjeen korjaamisesta. Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 192/1994 vp, 94 §:n yksityiskohtaiset perustelut) on katsottu, että oikaisuvaatimusohjeiden sisällöstä ja esimerkiksi puuttuvien tai virheellisten ohjeiden vaikutuksesta oikaisuvaatimusajan kulumiseen olisi soveltuvin osin voimassa, mitä valitusosoituksesta säädetään muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa. Olennaista olisi, että oikaisuvaatimuksen tekijä osaa toimia asiassa oikein.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Hallintolain 46 §:n 3 momentin mukaan oikaisuvaatimusohjeiden sisällöstä on voimassa muun muassa, mitä 49 §:ssä säädetään valitusosoituksesta. Hallintolain 49 §:n 1 momentin mukaan jos valitusosoitusta ei ole annettu tai päätöksessä on virheellisesti ilmoitettu, ettei siihen saa hakea muutosta valittamalla, viranomaisen on annettava uusi lainmukainen valitusosoitus.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että oikaisuvaatimusohjeeseen jäänyt virhe on korjattava viran puolesta, ja asianosaiselle on tarvittaessa varattava mahdollisuus uuden oikaisuvaatimuksen tekemiseen lainmukaisessa järjestyksessä. Viranomaisen on annettava uusi lainmukainen valitusosoitus, mikäli valitusosoitusta ei ole annettu tai päätöksessä on virheellisesti ilmoitettu, että siihen ei saa hakea muutosta valittamalla. Viranomaisen on näin korjattava puute omasta tai asianosaisen aloitteesta tai muun tahon ilmoittettua virheestä. (Heikki Kulla: Hallintomenettelyn perusteet, Helsinki 2012, s. 278 ja 281)

Näkemykseni mukaan hallintolakia myös kunnallisia viranomaisia koskevana yleislakina voidaan soveltaa ja tulkita siten, että myös kunnallisen viranomaisen on lähtökohtaisesti korjattava virheellinen oikaisuvaatimusohje. Tämä liittyy myös perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan vaatimuksen täyttämiseen.

Virheellisen oikaisuvaatimusohjeen korjaamista koskee vielä hallintolain 7 §:n 1 momentti, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 7 §:ssä säädettyyn palveluperiaatteeseen voidaan katsoa sisältyvän myös viranomaisen velvollisuus huolehtia tekemiensä päätösten oikeellisuudesta sekä vaatimus siitä, että viranomainen seuraa päätöstensä laatua ja puuttuu viipymättä havaitsemiinsa virheisiin. Palveluperiaate edellyttää näin ollen sitä, että hallinto toimii joustavasti ja tehokkaasti, mutta myös laadultaan asianmukaisesti. On tärkeää, että viranomaisten osavastuu hallintopäätösten virheiden korjaamisesta nähdään osana palveluperiaatetta ja hyvän hallinnon perustuslakiperäistä vaatimusta. (HE 226/2009 vp, 2.4. Nykytilan arviointi)

A on arvostellut lisäkirjoituksessaan sitä, että vuoden 2012 tai 2013 lomautusilmoituksia ei ole korjattu selvityksessä esitetyllä tavalla eli että kaikille lomautetuille olisi annettu lomautuksesta hallintolain mukainen perusteltu päätös, joka sisältäisi oikaisuvaatimus/valitusohjeet. Nähdäkseni selvityksessä on kuitenkin tarkoitettu sitä, että hallinto-oikeuden tulkinnan jälkeen mahdollisesti lomautettaville työsopimussuhteisille tullaan antamaan hallintolain mukainen perusteltu päätös sekä lainmukainen muutoksenhakuohjaus. Totean lisäksi selvyiden vuoksi, että alkuperäisen kantelun kohteena on ollut kuitenkin nimenomaan rehtorin lomautusilmoituksen 5.6.2012 puutteet. Selvitystä ja lausuntoa on pyydetty koulutuskuntayhtymältä tästä lähtökohdasta ja samoin laillisuusvalvonnallinen arviointi on suoritettu alkuperäisen kantelun kohteena olevan virheellisen menettelyn osalta.

Oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa määrätä viranomaista täydentämään ratkaisuaan esimerkiksi perusteluilla tai muutoksenhakuohjauksella. Tuomiovaltaa käyttävä hallintotuomioistuin viime kädessä arvioi lomautusilmoituksen osin tulkinnanvaraisen sisällöllisen ja menettelyllisen oikeudellisen luonteen, tämän vaikutuksen esimerkiksi ratkaisun perusteluvelvollisuuteen ja muutoksenhakukelpoisuuteen sekä mahdollisten virheellisyyksien vaikutukset. Jos päätöksestä puuttuu siihen kuuluvaksi katsottu muutoksenhakuohjaus, muutoksenhaku aika alkaa kuluu vasta, kun päätöstä on täydennetty lainmukaisella tavalla.

Hallinto-oikeus on rehtorin päätökseksi arvioidun lomautusilmoituksen 27.3.2013 osalta katsonut, että siihen on tullut voida hakea oikaisua koulutuskuntayhtymän hallitukselta. Asetelma aikuisopiston rehtorin lomautusilmoituksen antamisessa 5.6.2012 on vastaava kuin hallinto-oikeudessa arvioidussa lomautusilmoituksen antamisessa 27.3.2013. Hallinto-oikeuden lomautusilmoitukseen 27.3.2013 ottaman oikeudellisen kannan perusteella myös lomautusilmoitukseen 5.6.2012 olisi tullut voida hakea oikaisua, ja mielestäni näin ollen liittää oikaisuvaatimusohjeet. Minulla ei ole viranomaistoiminnan laillisuusvalvojan tehtävieni ja toimivaltani puitteissa edellytyksiä arvioida asiaa oikeudellisesti toisin kuin hallinto-oikeus on tehnyt.

Koulutuskuntayhtymän selvityksen ja lausunnon antaminen oikeuskanslerille

Apulaisoikeuskanslerin selvitys- ja lausuntopyynnössä koulutuskuntayhtymää on pyydetty hankkimaan tarpeellinen selvitys aikuisopistolta ja opiston rehtorilta sekä pyydetty koulutuskuntayhtymää antamaan lausuntonsa asiasta.

Koulutuskuntayhtymän hallitus on selvityksessään todennut, että hallinto-oikeuden päätösten jälkeen prosessiin liittyvät virheet on korjattu ja muun muassa kaikille lomautetuille annetaan lomautuksesta hallintolain mukainen päätös. Koulutuskuntayhtymän hallitus on katsonut, että A:n kantelussaan esille tuoma asia on selvitetty eikä selvityksen pyytäminen aikuisopiston rehtorilta olisi tuonut enää lisäselvitystä asiaan.

Kantelukirjoituksen perusteella asiassa on ollut kysymys aikuisopiston rehtorin menettelystä lomautusilmoituksen antamisessa 5.6.2012. Oikeuskanslerin selvitys- ja lausuntopyynnöllä on tarkoitus paitsi selvittää viranomaisen ja oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön virheelliseksi väitetyn menettelyn tosiasiat ja saada viranomaisen oikeudellinen kannanotto asiaan, myös varata väitetyn virheen tehneelle henkilölle tilaisuus tulla kuulluksi.

Kun kohdistan laillisuusvalvonnallisen toimenpiteeni kuntayhtymään, en ole enää erikseen pyytänyt lisäselvitystä aikuisopiston rehtorilta. Totean kuitenkin, että kuntayhtymän ei olisi tullut itsenäisesti rajata selvityksen laajuutta selvitys- ja lausuntopyynnöstä poikkeavalla tavalla.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän koulutuskuntayhtymän huomiota kuntalain 94 §:n 2 momentin sekä hallintolain 46, 49 ja 7 §:n noudattamiseen.

Kantelu ei ole johtanut muihin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO