

24.10.2014

Dnro 157/2/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

**HELSINGIN KAUPUNGINHALLITUKSEN PÄÄTÖKSIIN KAUPUNGINJOHTAJIEN
PALKKOJEN KOROTUKSESTA OLI VIRHEELLISESTI LIITETTY
MUUTOKSENHAKUKIELTO**

1

ASIA

Erään kanteluasian tutkimisen yhteydessä havaitsin, että Helsingin kaupunginhallituksen kokouksen 17.12.2012 päätöksiin §:t 1436 ja 1437 oli liitetty muutoksenhakukielto. Perusteeksi muutoksenhakukiellolle ilmoitettiin kunnallisen virkaehtosopimuslain 26 §. Sen mukaan viranhaltija ei saa valittamalla hakea muutosta viranomaisen päätökseen lain 2 §:ssä tarkoitettussa asiassa taikka saattaa sitä oikaisuvaatimuksin tai hallintoriita-asiana käsiteltäväksi, jos hänellä tai viranhaltijayhdistyksellä on oikeus panna asia vireille työtuomioistuimissa.

Kaupunginhallituksen päätöksissä 17.12.2012 §:t 1436 ja 1437 oli kysymys kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien palkkojen korottamisesta. Pöytäkirjan mukaan heidän palkkojaan oli korotettu vuodesta 2005 lähtien kunnallisen virkaehtosopimuksen mukaisilla yleiskorotuksilla. Suurempaa korotusta perusteltiin sillä, että palkkauksessa ei ollut otettu huomion muuta kunta-alan palkkakehitystä.

Koska itse kanteluasia ei johtanut toimenpiteisiin ja pidin päätöksiin liitetyn muutoksenhakukiellon oikeudellisia perusteita epäselvinä, otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla asian omana aloitteenani tutkittavaksi. Pyysin Helsingin kaupungilta selvityksen siitä, millä perusteella tehtyjä päätöksiä pidettiin virkaehtosopimusasioina ja millä perusteella päätöksiin ei voinut hakea muutosta kuntalaissa säädetyllä oikaisuvaatimuksella ja kunnallisvalituksella.

- - -

3

RATKAISU

Tapahtumat

Käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen mukaan Helsingin kaupunginhallitus päätti 17.12.2012 §:t 1436 ja 1437 kaupunginjohtajien ja apulaiskaupunginjohtajien palkkojen korottamisesta. Päätösten mukaa kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien palkkoja korotettiin kuusi prosenttia ehdotetun kymmenen prosentin sijaan. Päätöksiin liitettiin muutoksenhakukielto, jonka perusteena oli kunnallisen virkaehtosopimuslain 26 §.

Helsingin kaupungin selvityksen mukaan virheellinen muutoksenhakukielto korjattiin 25.1.2013 hallintolain 51 §:ssä säädettyä kirjoitusvirheenä. Päätöksiin liitettiin uusi muutoksenhakuohje ja päätökset oli uudestaan kuulutettu nähtäville 1.2.2013. Kopiot kaupunginhallituksen päätöksistä, joista korjaus ilmenee, toimitettiin otteen liitteenä ja ne olivat luettavissa myös kaupungin internet-sivuilla, kaupunginhallituksen 17.12.2012 kokouksen asiakirjoissa.

Selvityksen mukaan kaupunki tulee jatkossa liittämään vastaaviin päätöksiin oikaisuvaatimusohjeet sekä tehostamaan ohjausta ja koulutusta muutoksenhakuohjeisiin liittyen.

Helsingin kaupungin internet-sivujen mukaan kaupunginhallitus käsitteli 11.3.2013 oikaisuvaatimukset kaupunginhallituksen päätöksistä 17.12.2012 §:t 1436 ja 1437. Kaupunginhallitus päätti palauttaa palkkojen korotusasiat kaupunginhallitukselle uudelleen valmisteltavaksi. Lisäksi kaupunginhallitus päätti kieltää korotuspäätösten täytäntöönpanon. Lehtitietojen mukaan kaupunginhallitus päätti kokouksessaan 27.5.2013, ettei se käsittele palkkojen korotusasioita uudelleen, koska kaupunginhallituksessa ei ollut edellytyksiä enemmistöpäätökselle palkankorotuksille.

Oikeudellinen arviointi

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. 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.

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

Kuntalain 89 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Kuntalain 90 §:n 1 momentin mukaan valtuuston päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. 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 tai kunnallisvalitusta, on liitettävä ilmoitus valituskiellosta.

Hallintolain 46 §:ssä säädetään ohjeesta oikaisukeinon käyttämisestä. Pykälän 3 momentin mukaan oikaisukeinon käyttämistä koskevan ohjeen sisällöstä on voimassa mitä muun ohella lain 49 §:ssä säädetään. Hallintolain 49 §:n mukaan, jos valitusosoitusta ei ole annettu tai päätöksessä on virheellisesti ilmoitettu, ettei siitä siihen saa hakea muutosta valittamalla, viranomaisen on annettava uusi lainmukainen valitusosoitus.

Kuntalaissa säädetty oikaisuvaatimusmenettely on kunnan sisäistä hallintomenettelyä. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella. Oikaisuvaatimus on kuntalain mukaan käsiteltävä viivytyksettä. Kunnallisvalitus puolestaan on laillisuusvalitus. Se on toisaalta kunnan asukkaan keino valvoa kunnan toiminnan laillisuutta ja toisaalta se antaa asianosaiselle oikeussuojaa häntä koskevassa päätöksenteossa.

Kiinnitän Helsingin kaupunginhallituksen huomiota edellä selostettuihin asiassa sovellettaviin oikeusohjeisiin. Korostan, että kuntalaissa säädetyllä oikaisuvaatimuksella ja kunnallisvalituksella osaltaan turvataan kunnan jäsenten oikeutta valvoa kunnallista päätöksentekoa ja sen laillisuutta. Virheellinen muutoksenhakuohjaus voi estää muutoksenhaun perusteella tapahtuvan kunnan toimielimen päätöksen tarkoituksenmukaisuuden ja laillisuuden arvioinnin. Virheelliset muutoksenhakuohjeet herättävät epäluottamusta kunnan päätöksentekoa kohtaan ja vaarantavat siten edustuksellisen kunnallisen itsehallinnon toimivuutta. Koska kuitenkin kaupunki on ilmoittanut, että se jatkossa tulee liittämään vastaaviin päätöksiin oikaisuvaatimusohjeen ja tehostavansa

muutoksenhakuohjausta koskevaa ohjausta ja koulutusta, tyydyn saattamaan edellä selostamani näkemykset kaupunginhallituksen tietoon.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset kunnan toimielinten päätöksiin liitettävien lainmukaisten muutoksenhakuohjeiden tärkeydestä kaupunginhallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän kaupunginhallitukselle jäljennöksen päätöksestäni.