

2.10.2019

EOAK/3197/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

SIVISTYSTOIMI VIIVYTTELI OIKAISUVAATIMUKSEN KÄSITTELYSSÄ

1 KANTELU

Kantelija pyysi kirjeissään 24. ja 29.5.2019 sekä lisäkirjeessään 14.6.2019 oikeusasiamiestä tutkimaan kunnan sivistystoimen ja erityisesti sen sivistysjohtajan menettelyä laiminlyödä käsitellä sille tehty oikaisuvaatimus viivytyksettä.

Kantelun mukaan hallinto-oikeus oli tammikuussa 2019 palauttanut kantelijan oikaisuvaatimuksen kunnan sivistyslautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Kantelun vireille tulon mennessä asiaa ei kuitenkaan ollut sivistyslautakunnassa käsitelty, eikä kantelijan tiedusteluihin ollut asianmukaisesti vastattu. Kantelija katsoi, että sivistysjohtajan viivytely asiassa oli vaikuttanut haitallisesti kantelijan oikeusasemaan.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta kunnanhallitus antoi lausunnon ja sivistyslautakunta ja sivistysjohtaja selvitykset. Saatu selvitys liitetään kantelijalle oheen tiedoksi siltä osin, kuin se ei sisällä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan salassa pidettäviä tietoja.

Asiaan perehtymiseksi tänne hankittiin myös hallinto-oikeuden päätös 21.9.2019.

3 RATKAISU

3.1 Asiakirjoista ilmenevä tapahtumainkulku

Käytössäni olleiden asiakirjojen mukaan sivistysjohtaja oli 31.5.2018 päättänyt, että aiemmin A:n koululla luokanopettajana ja apulaisjohtajana toiminut kantelija siirretään hoitamaan luokanopettajan virkaa B:n kouluun 1.8.2018 lukien. Päätöksessä oli ilmoitettu, ettei siihen voi hakea muutosta.

Kantelija oli korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöön viitaten toimittanut 7.6.2018 kuntaan oikaisuvaatimuksen, jossa hän oli vaatinut, että sivistysjohtajan päätös kumotaan. Sivistyslautakunta oli 29.8.2018 tekemällään päätöksellä merkinnyt tiedokseen kantelijan oikaisuvaatimuksen ja sitä koskevan huomautuksen ”ei muutoksenhakuoikeutta”.

Kantelija valitti sivistyslautakunnan päätöksestä hallinto-oikeuteen, joka 29.1.2019 antamallaan päätöksellä kumosi sivistyslautakunnan päätöksen siltä osin kuin sen oli katsottava sisältävän ratkaisun kantelijan oikaisuvaatimuksen tutkimatta jättämisestä ja palautti asian sivistyslautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Perusteluissaan hallinto-oikeus totesi muun ohella seuraavaa:

”Sivistyslautakunta on 29.8.2018 tekemällään päätöksellä merkinnyt tiedokseen [kantelijan] oikaisuvaatimuksen ja sitä koskevan huomautuksen ”ei muutoksenhakuoikeutta”. Sivistyslautakunta ei ole antanut muuta ratkaisua oikaisuvaatimuksen käsittelystä, ja se on hallinto-oikeudelle antamas-

saan lausunnossa selittänyt noudattamaansa menettelyä sivistysjohtajan päätöksen muutoksenhakukelvottomuudella. Sivistyslautakunnan on nämä seikat huomioon ottaen katsottava päätöksellään asiallisesti hyväksyneen sen, ettei oikaisuvaatimusta oteta lautakunnan tutkittavaksi. Sivistyslautakunnan päätöksen on tämän vuoksi katsottava sisältävän valituskelpoisen ratkaisun oikaisuvaatimuksen tutkimatta jättämisestä. ---

Edellä lausuttu huomioon ottaen [kantelijan] sijoituskoulun muuttamista koskevaa ratkaisua ei voida pitää vain työnjohdollisena määräyksenä vaan viranhaltijalain 23 §:ssä tarkoitettuna virantoimitusvelvollisuuden muuttamisena. Tällaisesta päätöksestä saa viranhaltijalain 50 § sekä kuntalain 134–136 § huomioon ottaen tehdä oikaisuvaatimuksen ja valituksen. Sivistyslautakunnan päätös oikaisuvaatimuksen tutkimatta jättämisestä on siten kumottava. Kun sivistyslautakunta ei ole valituksenalaisessa päätöksessään antanut asiaratkaisua oikaisuvaatimukseen, asia on palautettava sivistyslautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.”

Kantelun mukaan sivistyslautakunta ei seuraavassa kokouksessaan 13.2.2019 kuitenkaan käsitellyt oikaisuvaatimusta vaan siirsi asian sivistysjohtajalle uudelleen valmisteltavaksi. Sivistysjohtaja oli 16.4.2019 tehnyt uudelleen saman päätöksen siirtää kantelija työskentelemään B:n kouluun. Päätökseen ei sisällynyt perusteluja eikä sovellettuja lainkohtia, mutta tällä kertaa siihen oli liitetty oikaisuvaatimusohjaus. Koska sivistyslautakunta kokoontui jo seuraavana päivänä (17.4.), ei kantelija ollut ehtinyt laatia uutta oikaisuvaatimusta tuossa kokouksessa käsiteltäväksi, mutta oli toimittanut sen hyvissä ajoin (26.4.) ennen seuraavaa kokousta 22.5. Tuolloinkaan asiaa ei ollut käsitelty, vaan se oli tuotu vain lautakunnan tiedoksi ilmoitusasioissa. Oikaisuvaatimusta ei käsitelty myöskään sivistyslautakunnan ylimääräisessä kokouksessa 24.6.2019.

Saadun selvityksen mukaan oikaisuvaatimus oli sittemmin käsitelty sivistyslautakunnan kokouksessa 28.8.2019. Kantelija on valittanut päätöksestä hallinto-oikeuteen, josta saadun tiedon mukaan asia edelleen vireillä.

3.3 Saatu selvitys

Saadun selvityksen tarkempi sisältö ilmenee oheisista asiakirjoista. Selvityksen mukaan kantelijan asiaa oli käsitelty lautakunnan päättämän kokousaikataulun puitteissa, otettu käsittelyyn mahdollisimman pian valmisteluaika huomioon ottaen ja toimittu olosuhteet huomioon ottaen parhaalla mahdollisella tavalla. Sivistyslautakunta oli kokouksessaan 13.2.2019 päättänyt siirtää kantelijan asian sivistysjohtajalle uudelleen valmisteltavaksi. Kantelijan uusi oikaisuvaatimus oli saatettu 23.5. pidetyssä kokouksessa ilmoitusasiana sivistyslautakunnan tietoon tuolloin sivistysjohtajan sijaisena toimineen rehtorin esittelystä.

Kunnanhallituksen lausunnon mukaan sillä ei ollut lisättävää asiaan liittyen.

3.4 Oikeusasiamiehen tehtävät ja tutkinnan rajaus

Suomen perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Oikeusasiamies ei vakiintuneen käytäntönsä mukaan tutki asiaa, joka on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai tuomioistuimessa tai joka voidaan saattaa siellä vireille. Oikeusasiamies ei toimi lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän vaihtoehtona tai sitä täydentävänä muutoksenhakekeinona.

Saatujen tietojen mukaan kantelijan virantoimituspaikan muuttamista koskeva asia on hallinto-oikeudessa käsiteltävänä. Tässä asiassa arvioin siten vain kunnan menettelyä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä.

Totean myös selvyuden vuoksi, etten ole katsonut olevan aihetta tässä yhteydessä tutkia kantelijan 20.6.–28.8.2018 välisenä aikana toimittamiin lisäkirjoituksiin mahdollisesti sisältyviä uusia kanteluväitteitä.

3.5 Keskeiset oikeusohjeet

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.

Kuntalain 134 §:ssä säädetään oikaisuvaatimuksesta. Säännöksen 1 momentin mukaan kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen oikaisua. Säännöksen 2 momentissa säädetään muun ohella, että oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluu muun ohella lain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus. Pykälän mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Perustuslaissa säädetty käsittelyn joutuisuusvaatimus on toistettu hallintolain 23 §:ssä, jonka mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaisella arvio päätöksen ajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

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

Kuntalain esitöissä (HE 268/2014 vp) on edellä 134 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu, että oikaisuvaatimuksen käsittelyssä pyritään mahdollisimman joustavaan menettelyyn. Riittävää on, että oikaisuvaatimuksen johdosta asiaa käsittelevä lautakunta voi todeta, onko syytä päätöksen muuttamiseen ja jos on, se ratkaisee asian uudelleen. Oikaisuvaatimusmenettely on ikään kuin saman asian jatkokäsittelyä. Oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen perusteleminen on tärkeää ja erityisen tärkeää silloin, kun päätöstä ei muuteta oikaisuvaatimuksen johdosta.

3.6 Arviointi

Oikaisuvaatimuksen käsittely

Oikeuskirjallisuudessa (Harjula – Prättälä: Kuntalaki – taustat ja tulkinnat, 2015, s. 898–899) on todettu, että oikaisuvaatimuksen käsittelyn on oltava joustavaa ja nopeaa. Kuntalain 134 § 2 momentin mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä, mikä tarkoittaa yleensä sitä, että

asian on valmistelun jälkeen pyrittävä ottamaan toimielimen seuraavaan kokoukseen. Valmistelutoimien sisältö ja laajuus riippuvat luonnollisesti asiasta ja voimavaroista. Hallintolain 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisesti. Sanamuodot poikkeavat toisistaan vain vähän, ja ne korostavat hyvän hallinnon vaatimusta asian viivytyksettömästä käsittelystä.

Oikaisuvaatimusten ripeä käsittely on välttämätön jo siksi, että mahdollisen oikeudenkäynnin keston luetaan yleensä myös oikaisuvaatimuksen käsittelyaika. Merkille voidaan panna myös lainkäyttöpäätöksen positiivinen oikeusvoima eli se, että hallintotuomioistuimen päätös on otettava sitovana huomioon tulevassa päätöksenteossa sekä hallintoviranomaisessa että hallintotuomioistuimissa (ks. Mäenpää: Hallinto-oikeus, 2018, s. 1096 ja 1219).

Hallintolain 49 e §:n esitöiden (581/2010, HE 226/2009 vp) mukaan se, että oikaisuvaatimusasiat käsitellään kiireellisinä, on keskeistä koko oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuudelle ja uskottavuudelle. Siksi asiasta on pidetty perusteltuna ehdottaa säädettäväksi hallintolaissa yleissääntelyn tasoisesti.

Edelleen hallituksen esityksen mukaan kiireellisyysedellytyksellä on taustansa perus- ja ihmis-oikeuksia ilmentävissä hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksissa. Erityisesti hyvää hallintoa konkretisoiva hallinnon palveluperiaate edellyttää, että oikaisuvaatimusasiat ratkaistaan joustavasti ja tehokkaasti. Esitetyistä syistä olisi tärkeää, että viranomaiset näkevät roolinsa oikaisuvaatimusasioiden ratkaisemisessa näistä lähtökohdista ja että ne kantavat osaltaan vastuuta siitä, millä tavalla tämä järjestelmä toimii käytännössä. Luonnollisesti kiireellisyyttä olisi syytä arvioida kunkin tapauksen erityispiirteiden valossa, jotta vaatimus ei esimerkiksi heikentäisi asian selvittämistä ja kääntyisi tätä kautta asianosaisen etua vastaan.

Tässä asiassa saadun asiakirjaselvityksen mukaan hallinto-oikeus palautti tammikuussa 2019 kantelijan oikaisuvaatimuksen sivistyslautakunnan käsiteltäväksi. Kantelijalla oli siten ollut oikeus olettaa ja odottaa, että hänen oikaisuvaatimuksensa käsitellään sivistyslautakunnassa tuomioistuimen päätöksen mukaisesti ja kuntalaissa edellytetyllä tavalla viipymättä ja että päätös perustellaan hallintolaissa säädetyllä tavalla.

Sivistyslautakunta ei kuitenkaan käsitellyt asiaa, eikä antanut siihen hallinto-oikeuden edellyttämää asiaratkaisua, vaan palautti asian uudelleen valmisteltavaksi. Kunnan verkkosivulta ilmenee sivistyslautakunnan ehtineen kokoontua neljä kertaa ennen kuin kantelijan oikaisuvaatimus lopulta käsiteltiin sivistyslautakunnassa elokuun lopussa. Saadusta selvityksestä ei ilmene perusteluja sille, miksi kunnan sivistystoimessa päädyttiin palautetun oikaisuvaatimuksen käsittelyn sijaan tekemään uusi viranhaltijapäätös. Selvityksestä ei myöskään ilmene, miksi viranhaltijapäätöksen tekemiseen kului aikaa ainakin kaksi kuukautta, kun se käytössä olleiden tietojen mukaan oli pääosin samansisältöinen kuin jo lähes vuotta aiemmin tehty päätös. Kuten edellä ilmenee, viranhaltijapäätöksestä puuttuivat myös perustelut sekä maininta sovelletuista säännöksistä hallintosääntöviittausta lukuun ottamatta.

Edellä kerrotun perustella katson kunnan sivistyslautakunnan laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä kantelijan oikaisuvaatimus laissa säädetyllä tavalla kiireellisenä. Kantelijan oikaisuvaatimusta ei käsitelty asianmukaisesti, eikä hänen oikeutensa perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan näin ollen toteutunut. Korostan, että muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden vuoksi oikaisuvaatimukset on käsiteltävä kiireellisenä, ilman aiheetonta viivytystä ja huolellisesti.

Edelleen katson, että asian kokonaiskäsittelyaika muodostui edellä todettujen laiminlyöntien johdosta aiheettoman pitkäksi. Asiakirjojen mukaan kantelija toimitti ensimmäisen oikaisuvaatimuksensa kuntaan 7.6.2018 ja sivistyslautakunta teki asiassa valituskelpoisen päätöksen

28.8.2019. Yleisesti totean kantelijalle tiedoksi, että laissa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009) säädetään yksityisen asianosaisen oikeudesta saada valtion varoista lain 6 §:ssä tarkoitettu kohtuullinen hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy siten, että se loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa (3 §).

Sanotun lain 5 §:ssä todetaan muun ohella, että oikeudenkäynnin keston huomioon otettava aika alkaa jo oikaisuvaatimuksen tai muun vastaavan hallintomenettelyssä käsiteltävän vaatimuksen tekemisestä, jos tällainen vaatimus on lain mukaan tehtävä ennen kuin päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Erityisestä syystä oikeudenkäynnin keston huomioon otettava aika voi alkaa tätä aikaisemmasta ajankohdasta. Hyvitystä on vaadittava pääasiaa käsittelevältä tuomioistuimelta. Vaatimus on tehtävä hyvissä ajoin ja viimeistään ennen pääasian käsittelyn päättymistä puhevallan menettämisen uhalla (7 §). Korostan kuitenkin, ettei minulla ole mahdollisuutta arvioida tällaisen vaateen menestymismahdollisuuksia.

Tiedusteluihin vastaaminen

Totean, että kantelu ja selvitys ovat tältä osin siinä määrin yleisluontoisia ja osin ristiriidassa keskenään, etten ole katsonut aiheelliseksi arvioida asiaa enempää. Totean kuitenkin yleisesti perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvään hallintoon kuuluvan myös, että viranomaisille osoitetuihin kirjallisiin tiedusteluihin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolaki osaltaan velvoittaa viranomaista antamaan asianosaiselle oikea-aikaisia ja riittäviä tietoja päätöksen arvoidusta antamisajankohdasta.

4 TOIMENPITEET

Saatan vastaisen varalle kunnan sivistyslautakunnan tietoon käsitykseni sen lainvastaisesta menettelystä kantelijan oikaisuvaatimuksen käsittelyssä. Saatan myös sivistysjohtajan tietoon edellä esittämäni käsitykset asian käsittelyn viipymisestä ja hallintopäätöksen puutteellisuudesta vastaisessa toiminnassa huomioitavaksi.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennökset tästä päätöksestäni kunnan sivistyslautakunnalle ja sivistysjohtajalle.

Kuntalain mukaan kunnan hallintoa johtaa kunnanhallitus. Päätöksestä lähetetään jäljennös tiedoksi myös kunnanhallitukselle.