

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
PL 189
90101 OULU
pohjois-suomi.hao@oikeus.fi

Asia: Lausunto hallinto-oikeuden lausuntopyynnön johdosta

Diaari: 128/03.04.04.04.10/2023

Lausunnon antaja ja prosessiosoite:

Kemijärven kaupunki
Kirjaamo
Hallituskatu 4, PL 5
98101 Kemijärvi

Valittaja: Matti Karvonen

LAUSUNTOPYYNTÖ

Kemijärven kaupunki on 26.1.2023 vastaanottanut Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden lausuntopyynnön, jossa pyydetään ottamaan kantaa Matti Karvosen (asiamiehenään OTK Eija Mali) kunnallisvalitukseksi otsikoituun asiakirjaan.

Hallinto-oikeus on erityisenä pyyntönään esittänyt, että kaupunki toimittaa kaupunginjohtajan päätöksen 6.10.2021 § 40 ja siihen liitetyn muutoksenhakuohjeen sekä selvityksen siitä, onko päätökseen haettu muutosta.

ASIAN TAUSTA JA VALITUKSEN SISÄLLÖSTÄ

Matti Karvosen virkasuhde on kaupungin päätöksellä 25.6.2019 § 72 irtisanottu päättymään taloudellisista ja tuotannollisista syistä 31.7.2019. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on 4.11.2020 antamallaan päätöksellä kumonnut palvelualuejohtajan ja hyvinvointilautakunnan päätökset. Korkein hallinto-oikeus ei 2.9.2021 antamallaan päätöksellä myöntänyt kaupungille valituslupaa.

Kaupunki on kaupunginjohtajan perustellulla muutoksenhakukelpoisella päätöksellä 6.10.2021 § 40 päättänyt maksaa viranhaltijalle tämän viranhaltijalain 45 §:n mukaiset hallinto-oikeuden kumoaman irtisanomisen vuoksi saamatta jääneet ansiot. Tämän jälkeen menetettyjen ansioiden korvaamista koskeva asia on Karvosen tekemän oikaisuvaatimuksen johdosta ratkaistu lopullisesti

kaupunginhallituksen antamalla päätöksellä KH 22.11.2021 § 408, johon ei ole määräajassa haettu muutosta.

Kaupunki on 29.9.2022 vastannut kirjallisesti ja perustellusti OAJ:n 31.8.2022 selvityspyyntöön. Lisäksi kaupunki on 29.12.2022 esittänyt seikkaperäisen kirjallisen vastauksensa 16.11.2022 lähetettyyn OAJ:n toiseen mutta asiallisesti pitkälti samansisältöiseen kirjelmään.

Nyt tarkasteltavan kunnallisvalitukseksi tituleeratun asiakirjan kohteeksi ei edes pyritä esittämään minkäänlaista hallintopäätöstä. Tekstissä siteerataan kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003, ns. viranhaltijalaki) menetettyjen ansioiden korvaamista koskevaa säännöstä ja sen perusteluja. Lisäksi toistetaan jo aiemmin ilmaistuja käsityksiä menetettyjen ansioiden korvaamista koskevien laskelmien virheellisyydestä. Valittaja toteaa näkemyksensä, että asia tulisi viivytyksen välttämiseksi ratkaista suoraan kunnallisvalituksen perusteella. Hallinto-oikeuden toimivaltaa ei ole perusteltu.

LAUSUNTO

1. Kunnallisvalitukseksi otsikoitu asiakirja tulee jättää kauttaaltaan tutkimatta.

Väitetty kunnallisvalitus ei tässä tapauksessa perustu mihinkään muutoksenhakukelpoiseen ratkaisuun. Matti Karvosen viranhaltijalain mukaista menetettyjen ansioiden korvaamista koskeva asia on ratkaistu kaupunginjohtajan hallintopäätöksellä 6.10.2021 § 40. Matti Karvonen teki ko. päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen, jonka kaupunginhallitus 22.11.2021 tekemällään päätöksellä hylkäsi perusteettomana. Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä ei ole valitettu määräajassa muutoksenhakuohjeiden osoittamalla tavalla. Päätös on siten kiistatta lainvoimainen, eikä siihen voida enää tässä vaiheessa juridisesti sitovalla tavalla puuttua. Kaupunginjohtajan päätös oikaisuvaatimusohjeineen sekä kaupunginhallituksen päätös muutoksenhakuohjeineen on esitetty tämän lausunnon liitteinä. Päätösten muutoksenhakuohjeet ovat olleet oikeita ja täydellisiä, eikä niitä siten voida pitää hallintolain 46 § 3 mom.:n ja 49 §:n perusteella sillä tavoin virheellisinä, että muutoksenhakuaika olisi tässä tilanteessa tavanomaisesta poikkeava. Päätökset on myös annettu asianmukaisesti tiedoksi asianosaiselle ja kunnan jäsenelle.

Oleellista on sekin, ettei viranhaltijalain 45 § sisältönsä puolesta edes vaadi hallintopäätöksen tekemistä. Kyse on puhtaasti menetettyjen ansioiden tilittamisestä ja maksamisesta viranhaltijalle. Päätöksenteko on ollut omiaan parantamaan ja lisäämään viranhaltijan oikeusturvaa ja vaikutusmahdollisuuksia tarkasteltavassa tilanteessa. Viranhaltija ei kuitenkaan ole hakenut oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen määräajassa muutosta kunnallisvalituksella.

Kaupunki on sittemmin esittänyt perustellun vastauksen marraskuussa 2022 saapuneeseen palkanoikaisuvaatimukseksi otsikoituun asiakirjaan, joka ei ole sisältänyt minkäänlaisia vaatimuksia tai toiveita kirjelmän käsittelystä. Kirjelmän ei ole ilmaistu koskevan mitään päätöstä, eikä sen mahdollinen muutoksenhakuluonne tai muukaan hallinnollisjuridinen status ole erikseen käynyt ilmi mistään. Kaupunki on esittänyt kirjelmään seikkaperäisen kirjallisen vastauksen, jossa on tuotu selvästi esille myös asian aiempi käsittelyhistoria ja päätöksen lainvoimaisuus.

Palkanoikaisuvaatimukseksi otsikoitu asiakirja ei myöskään ole hallinnollinen hakemusasia. Se ei ole nähtävissä muutoksenhakukelpoiseen päätökseen kohdistuneena muutoksenhakukirjelmänä. Kirjelmän lähettäjä (valittaja asiamiehineen) on itsekin ilmaissut, että seuraavana etenemisaskeleena olisi asian 'vieminen tarvittaessa hallinto-oikeuteen'. Sanamuodoista on pääteltävissä, että kirjelmä on tarkoitettu lähinnä vapaamuotoiseksi maksukehotukseksi tai -vaatimukseksi. Kirjelmää ei siis tuossa vaiheessa ole lähettäjänsäkään puolella ymmärretty hallintopäätöksellä ratkaistavaksi asiaksi.

Ennen "palkanoikaisuvaatimuksen" vastaanottamista kaupunki on erikseen kirjallisesti ja perustellusti vastannut Karvosen ja OAJ:n selvityspyyntöihin (yksilöity tarkemmin edellä). Karvosen näkemyksiä on siis käsitelty seikkaperäisesti ja asianmukaisesti eri vaiheissa.

Kuten todettua, menetettyjen ansioiden korvaamisesta on tässä tapauksessa tehty aiempi kaupunginjohtajan hallintopäätös, ja sitä seurannut oikaisuvaatimukseen annettu kaupunginhallituksen päätös, joita on pidettävä lainvoimaisina. Päätöksillä tehtyihin ratkaisuihin ei pitäisi voida enää tässä vaiheessa puuttua.

Kunnallisvalituksen peruspiirteinä ja ydinehtona tunnetaan sen kohdistuminen tiettyyn muutoksenhakukelpoiseen päätökseen. Kuntalain 135 §:ssä luetellaan tyhjentävästi ne viranomaiset ja päätöstyypit, joihin kunnallisvalitus kytkeytyy. Kunnallisvalitusta ei voida tutkia esimerkiksi hallintoriitana, joka prosessuaalisesti eroaa merkittävällä tavalla kunnallisvalituksesta. Se ei myöskään toimi ylimääräisenä oikeussuojakeinona tilanteessa, jossa valittaja ei ole tyytyväinen aiempaan lainvoimaiseen päätöksentekoon ja useisiin saamiinsa perusteltuihin vastauksiin.

Lisäksi on syytä tuoda esille, että vaikka kunnallisvalitus olisikin tässä perustunut tiettyyn päätökseen, on kunnallisvalitus luonteeltaan ns. kassatorinen muutoksenhakekeino. Kunnallisvalituksen seurauksena päätös voidaan vain kumota ja asia palauttaa valmisteltavaksi. Kunnan itsehallinto edellyttää, että kunta itse voi harkita asian uudelleen. Kuntaa ei voida kunnallisvalituksen seurauksena annettavalla hallinto-oikeuden päätöksellä velvoittaa toimimaan tietyllä tavalla. (kunnallisvalituksen kassatorisuudesta ks. esim. Kuntalaki – tausta ja tulkinnat, Harjula & Prättälä 2019, s. 917). Kunnallisvalitusta koskee lisäksi kuntalain 135 § 3 mom.:ssa tarkoitettu vetoamistaakka ja preklusio, jonka mukaan tuomioistuin on valituksen käsittelyssä sidottu valittajan esittämiin vaatimuksiin ja perusteisiin, joiden tulee olla esitetty valitusajan päättymiseen mennessä. Valittajan vaatimukset, joiden mukaan kunnallisvalituksen kohteena väitetysti olevan päätöksen tekijä tulisi velvoittaa maksamaan jotakin, tulee siis jo luonteensa puolesta jättää tutkimatta ilmeisen perusteettomina ja kunnallisvalituksen perusluonteeseen liittyvistä syistä. Hallinto-oikeudella ei kunnallisvalitusasiassa ole toimivaltaa vaadittuihin velvoittamistoimiin.

2. Jos saapunut kirjelmä kaikesta huolimatta jollakin perusteella otettaisiin hallinto-oikeudessa tutkittavaksi, toteamme joka tapauksessa, että se tulee hylätä perusteettomana.

Menetettyjen ansioiden korvaaminen eli palkan takaisinmaksu perustuu tässä huolellisesti laadittuihin ja viranhaltijalle esitettyihin laskelmiin, joita on edelleen pidettävä oikeina. Laskelmien sisältö on eritelty ja perusteltu useaan otteeseen, eikä samoja valittajalle toistuvasti jo aiemmin esitettyjä kannanottoja ole syytä toistaa enää tässä vaiheessa, vaan ne ilmenevät lausunnon liitteinä olevista asiakirjoista.

Kaupungin menettely menetettyjen ansioiden korvaamisessa on ollut viranhaltijalain 45 §:n mukainen ja sen tueksi on tehty nimenomainen hallintopäätös. Korvauksen edellytyksenä on ollut eikä korvausta ole voitu maksaa ennen kuin viranhaltija on toimittanut säännöksessä tarkoitetun selvityksen, jonka perusteella menetettyjen ansioiden määrä on ollut laskettavissa ja todennettavissa.

Viranhaltijalain 45 § ei sisällä erillistä töihinkutsumisprosessia tai kunnan päätöksentekoa, jolla virkasuhde erikseen palautettaisiin. Oleellista on, että viranhaltijan on suoraan hallinto-oikeuden kumoavan päätöksen seurauksena saavuttava takaisin virkatehtäviinsä. Korvattavaksi tulee vain lainvastaisen päättämisen johdosta saamatta jäänyt ansio, ts. se valitusprosessin aikana kertynyt palkkatulo, jota ei valitusprosessin vuoksi ole maksettu. Viranhaltija ei ole valitusprosessin vuoksi oikeutettu uuteen virkamääräykseen taikka työnantaja velvoitettu hallinnollisiin tai työnjohdollisiin toimiin, jolla viranhaltijalle aktiivisesti perustettaisiin jokin uusi palvelussuhde tai työtehtäviä.

Kunnallisvalitukseksi väitetyssä asiakirjassa valittaja myös katsoo, että kaupunki olisi aiemmassa vastineessaan vedonnut palkkasaatavien vanhentumiseen. Väitettä ei ole tarkemmin yksilöity tai perusteltu. Kaupunki tähdentää, ettei tällaiseen vanhentumiseen kuitenkaan kaupungin tietojen mukaan ole missään kaupungin asiakirjoissa vedottu.

3. Myös oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus tulee hylätä selvästi perusteettomana.

Oikeudenkäyntikuluvaatimus on perustelematon, eikä sen tueksi ole esitetty laintasoisia säännöksiä. Korvausvelvollisuus voi viranhaltijalain 53 §:n mukaan liittyä vain mainitun lain mukaisiin kunnallisvalituksiin, joiden seurauksena tietty päätös on osaksi tai kokonaan kumoutunut. Tässä tilanteessa kunnallisvalitus ei kohdistu mihinkään hallintopäätökseen, ja sen luonne kunnallisvalituksena on ylipäänsä kyseenalainen.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n mukaan oikeudenkäyntikulut voivat tulla korvattaviksi vain erityisillä kohtuuttomuusperusteilla. Valituksenalaisen päätöksen tehnyttä viranomaista ei useinkaan voida velvoittaa korvaamaan yksityisen oikeudenkäyntikuluja. Arvioinnissa otetaan joka tapauksessa huomioon 2 mom. mukaiset erityiset perusteet, joiksi lukeutuu esimerkiksi asian oikeudellinen epäselvyys. Lain esitöissä (HE 29/2018 vp., 95 §:n yksityiskohtaiset perustelut) viitataan viranomaisen korvausvelvollisuuden perustavina tilanteina lähinnä harkintavallan väärinkäytön ja toimivallan ylityksen kaltaisiin asetelmiin sekä viranomaisen virheisiin (näiltä osin ks. myös edellisen lain aikainen KHO2016:26, jossa tulkinnanvarainen virhekään ei ole johtanut oikeudenkäyntikulujen korvausvastuuseen). Kaikki edellä todettu huomioden on selvää, ettei mainitun hallintolainkäytön kuluvastuuta koskevan yleissäännöksen soveltaminen tässä johtaisi viranomaisen velvollisuuteen korvata oikeudenkäyntikulut.

Valittajan oikeudenkäyntikulut eivät siten kummankaan edellä käsitellyn säännöksen perusteella voi tulla kaupungin korvattaviksi.

4. Kaupunki vaatii, että valittaja veloitetaan korvaamaan kaupungin kohtuulliset oikeudenkäyntikulut täysimääräisinä viranhaltijalain 53 §:n nojalla. Valittaja itse on otsikoinut asian kunnallisvalitukseksi.

Jos asia valittajan mieltämin tavoin ja kaikesta edellä selostetusta huolimatta käsitellään kunnallisvalituksena, tulevat kaupungin oikeudenkäyntikulut kiistatta korvattaviksi em. säännöksen perusteella, koska valitus koskee viranhaltijalaissa tarkoitettua asiaa ja asia on viranhaltijan vireille saattama. Myös kaupungin oikeusturvan kannalta on tärkeää, että kunnallisvalitukseksi otsikoidusta kirjelmästä seuraa lain erityissäännökseen perustuva valitusasioita koskeva oikeudenkäyntikuluvastuu. Riskinjaon näkökulmasta valittajan tulee kantaa vastuu siitä, että asia on prosessuaalisesti oikealla tavalla jäsennetty ja otsikoitu.

Oikeudenkäyntikuluja koskeva lopullinen erittely ja rahamääräinen vaatimus toimitetaan hallinto-oikeuden pyynnöstä prosessin myöhemmässä vaiheessa, kun kokonaiskulut ovat selvillä.

LIITTEET:

- Liite 1. Kaupunginjohtajan päätös 6.10.2021 § 40 oikaisuvaatimusohjeineen
- Liite 2. Matti Karvosen oikaisuvaatimus 8.10.2021
- Liite 3. KH 22.11.2021 § 408 muutoksenhakuohjeineen
- Liite 4. valituksenalaisen päätöksen perusteena olleet asiakirjat
- Liite 5. muu tarvittava selvitys

ALLEKIRJOITUKSET

Kemijärven kaupunki xx.xx.xxxx

Marjo Säarelä
vt. kaupunginjohtaja