

8.9.2025

EOAK/6474/2024

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Jari Råman

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Lahtinen

PÄÄTÖKSEN VALITUSKELPOISUUS

1 KANTELU

Kantelija arvosteli sitä, että hänen 25.4.2024 saamaansa päätökseen oli merkitty muutoksenhakukielto. Päätös koski palkallisen virkavapaan myöntämistä. Lisäksi hän arvosteli sitä, että myös ympäristölautakunnan päätöksiin eläinlääkäreiden toimenpidepalkkioiden suuruudesta vuosille 2022 ja 2023 oli merkitty muutoksenhakukielto.

Rovaniemen kaupungilta saadun alustavan selvityksen mukaan em. viranhaltijapäätöksen muutoksenhakukielto perustui Rovaniemen kaupungin ohjeeseen.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Rovaniemen kaupungin selvitys. Selvityksessä todetaan muun muassa seuraavaa.

Rovaniemen kaupunginhallitus on 3.5.2021 § 178 päättänyt virka- ja työvapaaohjeesta. Ohjeen mukaan kaupunki voi myöntää viiden työpäivän pituisen palkallisen virkavapaan/työloman vakinaisessa palveluksessa oleville henkilöille, joilla on työkokemuksisään oikeuttavaa aikaa 25 vuotta. Virka- ja työvapaaohjeen määritelmällä 5 työpäivää tarkoittaa yhtä kalenteriviikkoa ja vakiintuneen käytänteen mukaan vapaaseen on osaaikaisten kohdalla sisällytetty työ- ja vapaapäiviä samassa suhteessa kuin niitä muutoinkin on.

Selvityksen mukaan kantelija haki kyseistä vapaata ja se myönnettiin hänelle juuri niin pitkänä, kuin se vain voidaan myöntää. Kaupungin näkemyksen mukaan kyseessä ei ole hallinnollinen päätös, josta olisi muutoksenhakuoikeus, vaan työnjohto-oikeuden perusteella annetut myönteinen päätös.

Selvityksessä kerrotaan, että vuosien 2022–2024 toimenpidepalkkiopäätöksissä on muutoksenhakukiellon osalta tapahtunut virhe. Niihin olisi kuulunut muutoksenhakuohjaus ja asia on nyt korjattu.

3 RATKAISU

3.1 Sovellettavia oikeusohjeita

Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:n 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.

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (jälj. viranhaltijalaki 304/2003) 27 §:n 2 momentin mukaan virkavapaan myöntäminen ja sen pituus ovat työnantajan harkinnassa, jollei muualla toisin säädetä tai virkaehtosopimuksessa ole toisin määrätty. Mikäli virkavapaata ei voida myöntää hakemuksen mukaisesti, hakemus on hylättävä tai virkavapaa voidaan viranhaltijan kirjallisella suostumuksella myöntää muullakin tavalla.

Viranhaltijalain 50 §:n 1 momentin mukaan haettaessa muutosta työnantajan päätökseen sovelletaan, mitä kuntalaissa tai hyvinvointialueesta annetussa laissa oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta sekä aluevalituksesta säädetään, jollei jäljempänä toisin säädetä. Oikaisuvaatimusaika 37 §:ssä tarkoitettua irtisanomista koskevasta päätöksestä alkaa kulua vasta 40 §:n 1 momentissa säädetyn irtisanomisajan päättymisestä. Sama koskee valitusaikaa silloin, kun 37 §:ssä tarkoitettua irtisanomista koskevan päätöksen on tehnyt valtuusto tai kuntalain 58 §:n 1 momentissa tarkoitettu kuntayhtymän toimielin.

Viranhaltijalain 50 §:n 2 momentin mukaan viranhaltija ei saa valittamalla hakea muutosta viranomaisen päätökseen kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain 2 §:ssä tarkoitettua asiassa taikka saattaa sitä oikaisuvaatimuksin tai hallintoriita-asiana ratkaistavaksi, jos hänellä tai viranhaltijayhdistyksellä on oikeus panna asia vireille työtuomioistuimessa. Mitä edellä tässä momentissa säädetään, sovelletaan vain viranhaltijaan, joka on jäsenenä sellaisessa viranhaltijayhdistyksessä, jolla on oikeus panna asia vireille työtuomioistuimessa tai sen alayhdistyksessä.

Kuntalain (410/2015) 134 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen oikaisua.

Kuntalain 134 §:n 2 momentin mukaan oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan 67 §:n 3 momentissa ja liikelaitoskuntayhtymän johtokunnan 67 §:n 5 momentissa tarkoitetusta päätöksestä tehdään päätöksen tehneelle johtokunnalle. Jos hallintosäännössä on 92 §:n nojalla määrätty, että päätös voidaan ottaa liikelaitoksen johtokunnan käsiteltäväksi, oikaisuvaatimus johtokunnan ja sen alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään johtokunnalle. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

Kuntalain 135 §:n 1 momentin mukaan valtuuston ja kuntayhtymän 58 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen päätökseen sekä kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta.

Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 6 §:n 1 momentin mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomaisen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 2 momentin mukaan valittamalla ei saa hakea muutosta päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Valittamalla ei myöskään saa hakea muutosta hallinnon sisäiseen määräykseen, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 81 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuin jättää valituksen tutkimatta, jos:

- 1) valituksen tutkiminen ei kuulu sen toimivaltaan;
- 2) päätös ei ole valituskelpoinen;
- 3) muutoksenhaku valittamalla on laissa kielletty;
- 4) valittajalla ei ole valitusoikeutta;
- 5) valitusta ei ole tehty määräajassa;
- 6) valitus on jäänyt puutteelliseksi, vaikka valittajalle on varattu tilaisuus sen täydentämiseen; tai
- 7) tutkimatta jättämiseen on muu vastaava syy.

Hallintolain (434/2003) 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.

Hallintolain 49 §:n 3 momentin mukaan valitusaika alkaa kulua uuden valitusosoituksen tiedoksiannosta.

3.2 Arviointi

Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta kuuluvat perustuslain 21 §:n mukaan lailla turvattaviin perusoikeuksiin.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:ssä on yleiset säännökset hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta. Lainkohdan 2 momentin mukaan valittamalla ei saa hakea muutosta päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Valittamalla ei myöskään saa hakea muutosta hallinnon sisäiseen määräykseen, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. Säännöstä koskevan hallituksen esityksen perustelujen (HE 29/2018 vp) mukaan hallinnon sisäisillä toimenpidemääräyksillä tarkoitetaan työn ja työtehtävien johtoa ja valvontaa koskevaa yleisluontoista tai konkreettista määräystä. Tällaiset työnantajan työnjohdolliset päätökset voivat muistuttaa vaikutuksiltaan hallintopäätöksiä, mutta eivät siitä huolimatta ole muutoksenhakukelpoisia.

Päätösten muutoksenhakukelpoisuudesta on säädetty myös erityislaeissa kuten viranhaltijalaissa. Viranhaltijalain 27 §:n 2 momentin mukaan virkavapaan myöntäminen on työnantajan harkinnassa, jollei toisin säädetä tai virkaehtosopimuksessa ole toisin määrätty. Mikäli virkavapaata ei voida myöntää hakemuksen mukaisesti, hakemus on hylättävä. Tämä tarkoittaa käytännössä kielteisen päätöksen tekemistä. Viranhaltijalain 50 §:n mukaan työnantajan päätökseen haetaan muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksella ellei laissa toisin säädetä. Lain mukaan viranhaltija ei saa valittamalla hakea muutosta viranomaisen päätökseen kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista annetun lain 2 §:ssä tarkoitettussa asiassa taikka saattaa sitä oikaisuvaatimuksin tai hallintoriita-asiana ratkaistavaksi, jos hänellä tai viranhaltijayhdistyksellä on oikeus panna asia vireille työtuomioistuimessa.

Selvityksen mukaan Rovaniemen kaupunginhallitus on 3.5.2021 § 178 päättänyt virka- ja työvapaaohjeesta, jonka mukaan kaupunki voi myöntää sen vakinaisessa palveluksessa oleville henkilöille, joilla on työkokemuksellään oikeuttavaa aikaa 25 vuotta, viiden työpäivän pituinen palkallinen virkavapaus/työloma. Kantelija on tyytymätön siihen, että hänelle on myönnetty edellä todettuun kaupungin virka- ja työvapaaohjeeseen perustuvaa palkallista virkavapaata vähemmän kuin hän on hakenut ja hän tyytymätön siihen, että asiassa annettu päätös ei ole muutoksenhakukelpoinen.

Rovaniemen kaupungin mukaan kyseessä on ei hallinnollinen päätös vaan työnjohto-oikeuden perusteella tehty päätös. Selvityksen mukaan tulkinta muutoksenhakukiellosta perustuu Rovaniemen kaupungin ohjeeseen Viranhaltijapäätösten tekeminen ja ilmoittaminen sekä päätösten vieminen nähtäväksi yleiseen tietoverkkoon (Kaupunginhallitus 604 § / 2017).

Totean aluksi, että päätösten valituskelpoisuus ja sen rajoitukset perustuvat aina lakiin. Valituskelpoisuudesta ei voida määrätä sitovasti kaupungin omalla ohjeella. Kaupungin ohje voi kuitenkin vaikuttaa esimerkiksi viranhaltijoiden menettelyn arviointiin.

Myöskään päätöksen tehneen viranomaisen oma käsitys ei ratkaise päätöksen muutoksenhakukelpoisuutta. Tämä tarkoittaa sitä, että valitusosoitus ja päätökseen tehty merkintä muutoksenhausta ei luo eikä poista oikeutta hakea päätökseen muutosta valittamalla. Päätökseen voi siis hakea muutosta siten kuin laissa on säädetty, vaikka siihen ei olisi liitetty muutoksenhakuohjausta tai päätöksessä olisi virheellisesti ilmoitettu muutoksenhakukiellosta.

Valitusosoituksen puuttuminen siirtää päätöksen lainvoimaiseksi tuloa ja valitusajan alkamista. Jos päätöksestä puuttuu valitusosoitus, valitusaika alkaa hallintolain 49 §:n 3 momentin mukaan vasta valitusosoituksen tiedoksiannosta.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 81 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuin jättää valituksen tutkimatta muun muassa, jos päätös ei ole valituskelpoinen taikka valitusta ei ole tehty määräajassa.

Päätöksen muutoksenhakukelpoisuutta ei voida ratkaista oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa, sillä viime kädessä tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta. Tämän vuoksi totean, että kantelijan tarkoittaman päätöksen muutoksenhakukelpoisuus on edellä kuvatulla tavalla tulkinnanvarainen. Jos kantelija katsoo, että päätös on muutoksenhakukelpoinen hän voi hakea siihen muutosta viranhaltijalain mukaisesti tekemällä oikaisuvaatimuksen ja edelleen valittamalla hallinto-oikeudelta. Viime kädessä toimivaltainen tuomioistuin ratkaisee muutoksenhaun perusteella, onko päätös muutoksenhakukelpoinen. Minulla ei ole laillisuusvalvonnassa mahdollisuutta arvioida valituksen menestysmahdollisuuksia.

Saadun selvityksen mukaan Rovaniemen kaupunki on lisännyt vuosien 2022–2024 toimenpidepalkkiopäätöksiin muutoksenhakuohjauksen. Asia ei siten tältä osin anna aihetta enempään.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Rovaniemen kaupungin tietoon.