

ASIA Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystalalan oppilaitoksen liiketoimintapäällikön viran perustamista ja hoitamista koskeva kantelu

KANTELUN TEKIJÄ XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

1. KANTELUKIRJOITUS

XXXXXXXXXX on oikeuskanslerille 13.5.2003 osoittamassaan kirjoituksessa kertonut Helsingin sosiaali- ja terveystalalan oppilaitoksen liiketoimintapäällikön viran perustamisesta ja viran hoitamiseen liittyvistä järjestelyistä sekä pyytänyt oikeuskansleria tutkimaan, ovatko kaupungin opetusviranomaiset toimineet asiassa lain mukaisesti. Kantelukirjoituksessa esitetään, että virka, joka on perustettu kaupunginvaltuuston päätöksellä 16.12.1998 vuoden 1999 alusta lukien, ei ole ollut koskaan haettavana, vaan sitä on peräkkäisillä määräyksillä hoitanut sama henkilö. Viran kelpoisuusehdot määrättiin oppilaitoksen johtokunnan kokouksessa 10.4.2002 eli vasta yli kolmen vuoden kuluttua viran perustamisesta.

Kantelijan näkemyksen mukaan viran erityiset kelpoisuusehdot olisi tullut määrittää välittömästi viran perustamisen jälkeen ja tämän jälkeen virka olisi pitänyt täyttää julkisen hakumenettelyn kautta. Nyt ko. virkaa pitkän aikaa hoitanut henkilö on saanut etulyöntiaseman myös viran vakinaista täyttämistä silmällä pitäen. Kantelijan mielestä tapahtunutta voidaan pitää yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena.

XXXXXXXXXX arvostelee lisäksi Helsingin sosiaali- ja terveystalalan oppilaitoksen johtokunnan kokouspöytäkirjan 10.4.2002 nähtävillä pitämistä. Pöytäkirjaa ei ollut laitettu julkisen kuulutuksen mukaisesti julkisesti nähtäville kahden viikon kuluttua kokouksesta, mikä kantelijan mielestä on vaarantanut kunnan jäsenen valitusoikeuden ja loukannut hallinnon avoimuutta.

2. HANKITUT SELVITYKSET JA VASTINE

Helsingin kaupungin opetuslautakunta on antanut kirjoituksen johdosta 26.8.2003 päivätyn selvityksen, josta XXXXXXXXXX on antanut vastineen. Kantelija on lisäksi toimittanut oikeuskanslerinvirastoon 25.8.2004 ja 5.11.2004 päivätyt lisäkirjoitukset liitteineen.

Oikeuskanslerinvirastoon on hankittu nähtäväksi Helsingin kaupungin virkasääntö (kaupunginvaltuuston 18.9.1996 hyväksymä, 11.11.1998 tehdyin muutoksin voimassa 31.10.2003 asti) soveltamisohjeineen ja opetustoimen johtosääntö (kaupunginvaltuuston 29.1.1997 hyväksymä, useine muutoksineen).

Helsingin kaupunginhallitus on toimittanut vielä 6.6.2005 päivätyn lausunnon ja lisäselvitystä, johon sisältyy opetusviraston 20.4.2005 päivätty lausunto sekä kaupunginkanslian oikeuspalveluiden ja henkilöstökeskuksen yhteinen lausunto 26.5.2005 sekä liitteinä ohjeistusta henkilöstön palvelussuhteeseen ottamisesta, pöytäkirjojen nähtävänä pitämisestä ja henkilöstöhallinnon päätöksenteosta. Jäljennökset mainituista asiakirjoista lähetetään kantelijalle tämän päätöksen ohessa tiedoksi.

3. RATKAISU

3.1. Kelpoisuusehdot

Kysymyksenasettelu

Kantelun tutkimiseksi on tältä osin syytä selvittää, velvoittaako laki määrittämään viran erityiset kelpoisuusehdot viran perustamisen yhteydessä tai heti sen jälkeen ja onko oppilaitoksen johtokunta tässä tapauksessa menetellyt lainvastaisesti, kun se on määritellyt ne vasta yli kolmen vuoden kuluttua viran perustamisesta.

Tapahtumista saatu selvitys

Kantelun kohteena olevassa tapauksessa liiketoimintapäällikön virka oli perustettu päätöksellä 16.12.1998 vuoden 1999 alusta lukien. Opetuslautakunnan selvityksen mukaan samalla oli lakkautettu aikuiskoulutusjohtajan virka, jossa toiminut henkilö jatkoi liiketoimintajohtajana. Em. viranhaltija valittiin 1.1.2001 toiseen (saman oppilaitoksen koulutusjohtajan) virkaan, ja hänelle myönnettiin ero liiketoimintapäällikön virasta 1.9.2001.

Oppilaitoksen rehtori on päättänyt nimittää toisen henkilön hoitamaan va. (= väliaikaisen) liiketoimintapäällikön vakanssia 1.12.1999 lukien kuudella eri päätöksellä (1.12.1999 - 31.7.2000, 1.8.2000 - 31.12.2000, 1.1.2001 - 31.7.2001, 1.8.2001 - 31.12.2001, 1.1.2002 - 31.7.2002, 1.8.2002 - 31.12.2002) ja vs. rehtori ajalle 1.1. - 31.12.2003 hoitamaan liiketoimintapäällikön avointa virkaa. Kyseinen virka on opetuslautakunnan selvityksen mukaan ollut avoimena 1.9.2001 lukien sen haltijan saatua eron, ja virka oli haussa syksyllä 2001. Viran tultua avoimeksi kaupungin sisäinen haku käynnistettiin saadun selvityksen mukaan ilman, että

erityisiä kelpoisuusvaatimuksia olisi määritelty johtokunnassa tai hakuilmoituksessa. Opetuslautakunnan selvityksessä todetaan, että samoihin aikoihin oli avoinna myös Helsingin palvelualojen oppilaitoksen liiketoimintapäällikön virka, ja sosiaali- ja terveystieteiden oppilaitoksessa olleen viran haku keskeytettiin sen vuoksi, että liiketoimintapäälliköiden tehtäviä haluttiin verrata. Näin päädyttiin tehtävien ja kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien määrittelyyn johtokunnan kokouksessa 10.4.2002.

Kantelija haki muutosta kyseiseen päätökseen, ja asia on ratkaistu korkeimmassa hallinto-oikeudessa päätöksellä 24.9.2004 (taltio numero 2446). Korkein hallinto-oikeus kumosi Helsingin hallinto-oikeuden 11.4.2003 (03/0206/2), Helsingin opetuslautakunnan 3.9.2002 (§ 189) sekä Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden oppilaitoksen johtokunnan 10.4.2002 (§ 13) antamat päätökset liiketoimintapäällikön viran pätevyysvaatimuksista.

Opetuslautakunnan 26.8.2003 antaman selvityksen mukaan liiketoimintapäällikön virka on ollut tarkoitus lakkauttaa vuoden 2003 jälkeen, koska opetusviraston ammatti- ja aikuiskoulutuslinjalla on meneillään ammatillisten oppilaitosten johdon uudelleenjärjestely. Helsingin kaupungin opetusviraston 20.4.2005 antamasta lausunnosta ilmenee, ettei ko. virkaa ole vielä lakkautettu. Se on ollut täyttämättä vuodesta 2004 lukien organisaatiomuutoksen vuoksi. Opetusviraston mukaan ammatillisten oppilaitosten toivomukset, eräät eläkejärjestelyt sekä muut seikat puolsivat sitä, että ratkaisuja johtohenkilöstön organisoimiseksi jouduttiin siirtämään vuosille 2005 - 2006. Vasta oppilaitoksissa tehtävien lopullisten organisaatiomuutosten jälkeen tullaan päättämään, mitkä vakanssit lakkautetaan tai muutetaan ja miten tehtäväkuvia tai nimikkeitä muutetaan.

Kaupungin opetustoimen vuoden 2006 talousarvioehdotuksessa ja vuosien 2006 - 2008 taloussuunnitelmaehdotuksessa todetaan (s. 20, kohta 3 02 04 Ammatillinen koulutus), että liiketoimintapäällikön vakanssit lakkautetaan.

Säädöspohja

Vuoden 2000 maaliskuun alusta voimaan tulleen perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädetään, että yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Kuntalain (365/1995) 44 §:n 2 momentin (sellaisena kuin se oli voimassa ennen muutosta 305/2003 eli 31.10.2003 asti) mukaan viran perustamisesta ja viran lakkauttamisesta päätti valtuusto tai johtosäännössä määrätty kunnan muu toimielin. Lain 45 §:ssä säädettiin (ennen mainittua lain muutosta), että viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoista annetaan voimassa olevien säännösten ja virkaehtosopimusten lisäksi tarpeelliset määräykset virkasäännössä. Virkasäännössä annettiin myös mm. yleiset määräykset viranhaltijoiden ottamisesta (muutettu lailla 486/1996). Kunnallisia virkasääntöjä on voitu noudattaa tietyin edellytyksin enintään vuoden ajan lain 305/2003 voimaantulosta (1.11.2003).

Helsingin kaupungin virkasäännössä ei ollut kelpoisuusehtojen määrittelyjä. Sen sijaan Helsingin kaupungin opetustoimen johtosäännön (alunperin 20 §:n, sittemmin 21, 22 ja 24 §:n) mukaan muulta henkilökunnalta kuin opetustoimen johtajalta ja linjanjohtajalta vaadittavan pätevyyden määrää valinnan suorittaja ottaen huomioon, mitä erikseen on säädetty. Johtosäännön (alunperin 22 §:n, sittemmin 25 §:n) mukaan ammatillisen oppilaitoksen liiketoimintapäällikön valitsee johtokunta.

Kaupungin virkasäännön 6 §:n mukaan avoimen viran väliaikaisen hoitajan ja hänen palkkauksensa määräsi virkaan ottava tai tämän määräämä alempi viranomainen. Virkasäännön 27 §:n 3 momentissa määrättiin, että jos viranhaltijan virkavapauden ajaksi tai osaksi sitä on tarpeen ottaa sijainen, sijaisen ottaa ja hänen palkkauksensa määrää virkavapauden myöntävä viranomainen. Virkavapauden myönsi 2 momentin nojalla kaupunginjohtaja tai apulaiskaupunginjohtaja alaiselleen viraston tai laitoksen päällikölle ja viraston tai laitoksen päällikkö taikka hänen määräämänsä muulle viranhaltijalle. Yli vuoden kestävä virkavapauden viraston tai laitoksen päällikölle myönsi kuitenkin kaupunginhallitus.

Yleisistä kelpoisuusvaatimuksista kunnalliseen virkaan on aikaisemmin ollut määräyksiä myös kunnallisen työmarkkinalaitoksen valtuuskunnan hyväksymässä mallivirkasäännössä, joka oli kuntia sitomaton suositus virkasäännöksi. Kunnat ovat voineet hyväksyä mallin mukaisen virkasäännön tai laatia oman, johon on otettu määräykset säädetyistä asioista. Monia mallivirkasäännön määräyksiä on otettu uuteen (1.11.2003 lukien voimassa olleeseen) lakiin kunnallisesta viranhaltijasta lähes sellaisinaan.

Mallivirkasäännön 7 §:n 1 momentissa määrättiin, että virkaan voidaan ottaa vain 18 vuotta täyttänyt henkilö, jolla on sellainen taito ja kyky kuin viran menestyksellinen hoitaminen edellyttää. Määräystä on 3 momentin mukaan noudatettava soveltuvien osin myös otettaessa väliaikaista ja tilapäistä viranhaltijaa. Mallivirkasäännön 8 §:n mukaan sen lisäksi, mitä 7 §:ssä on mainittu, virkaan otettavalla on oltava erikseen säädetty tai määrätty kelpoisuus, mitä määräystä on soveltuvien osin noudatettava myös väliaikaiseen viranhaltijaan, jollei virkaan ottava viranomainen erityisistä syistä erityisten kelpoisuusvaatimusten osalta toisin määrää.

Nykyisin (1.11.2003 lukien) kelpoisuusvaatimuksista säädetään kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 6 §:ssä. Virkasuhteeseen ottamisen yleisten perusteiden osalta viitataan perustuslakiin. Mainitussa pykälässä säädetään myös, että virkasuhteeseen otettavalla on lisäksi oltava erikseen säädetty tai kunnan päättämä erityinen kelpoisuus.

Arviointia

Kuntalaissa, Helsingin kaupungin virkasäännössä, opetustoimen johtosäännössä tai mallivirkasäännössä ei ole säännöksiä siitä, missä vaiheessa viran erityiset kelpoisuusehdot tulee määrittellä. Kunnallisesta viranhaltijasta annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 196/2002 vp) todetaan mm., että siltä osin kuin erityisistä kelpoisuusvaatimuksista ei säädetä erikseen, erityiset kelpoisuusvaatimukset voivat perustua työnantajan omiin päätöksiin. Kelpoisuusvaatimukset voivat

sisältyä johtosääntöihin, viran perustamispäätökseen tai erillisiin päätöksiin.

Helsingin kaupunginhallitus toteaa 6.6.2005 päivätyssä lausunnossaan, kuten kaupunginkanslian oikeuspalvelut ja henkilöstökeskus lausunnossaan 26.5.2005, että opetusvirastossa sattuneiden menettelytapavirheiden johdosta mm. ammatti- ja aikuiskoulutuslinja on 2.1.2002 antanut kirjallisesti yksityiskohtaiset ohjeet henkilöstön palvelussuhteeseen ottamisesta ja kaupunginkanslia 18.12.2003 henkilöstöhallinnon päätöksenteosta. Kyseisten ammatti- ja aikuiskoulutuslinjan ohjeiden mukaan erityisistä kelpoisuusvaatimuksista päätetään joko viran perustamisen yhteydessä tai erikseen johtosäännössä. Ohjeissa viitataan tältä osin kaupungin opetus-toimen johtosäännön 24 §:ään ja todetaan kolmannen momentin mukaan valinnan suorittajan määräävän muulta henkilökunnalta (eli pois lukien 1 ja 2 momentissa tarkoitettut opetustoimen johtaja ja linjanjohtaja sekä palvelukeskuksen johtaja) vaadittavan pätevyyden ottaen huomioon, mitä erikseen on määrätty.

Oikeuskirjallisuudessa (*Saipio - Niittylä - Vartiainen - Hynönen: Kunnallisen viranhaltijan oikeusasema, Helsinki 1996, s. 118*) on näiltä osin todettu muun muassa, että viran perustamispäätöksellä tai sitä täydentävällä päätöksellä on voitu määrätä viran erityinen kelpoisuusvaatimus. Viran kelpoisuuden määrittely voidaan johtosäännössä delegoida muulle taholle kuin valtuustolle samoin kuntalain perusteiden mukaan viran perustaminenkin. Jos viran perustamisen yhteydessä tai johtosäännössä on jäänyt määrittelemättä kelpoisuus, oikeuskäytännössä on katsottu kelpoisuudeksi viranhakuilmoituksessa mainittu kelpoisuus.

Tässä tapauksessa kelpoisuusehdot eivät ilmenneet 2.11.2001 julkaistusta hakuilmoituksestaan.

Edellä selostettujen säännösten perusteella voidaan todeta, että liiketoimintapäällikön viran kelpoisuusehtojen määrittely on ollut oppilaitoksen johtokunnan tehtävä. Erityisten kelpoisuusehtojen määrittelemisen on kunnan itsenäisen harkinnan varassa silloin, kun niistä ei ole erikseen säädetty.

Voitaneen pitää mainittujen säännösten tavoitteiden ja tarkoituksen kannalta selvänä, että erityiset kelpoisuusehdot tulisi määrittellä viran perustamisen yhteydessä tai ainakin mahdollisimman pian sen jälkeen. Saadusta selvityksestä voidaan havaita, että ainakin vuodesta 2002 kelpoisuusehtojen määrittämiseen on kiinnitetty huomiota myös Helsingin kaupungin opetusvirastossa.

Ottaen huomioon kaupungin esittämistä selvityksistä ilmenevät tiedot oppilaitosten johdon uudelleen järjestelemisestä ja sen, ettei kelpoisuusehtojen määrittelemisen ajankohdasta ole täsmällisiä velvoittavia säännöksiä, ei erityisten kelpoisuusehtojen määrittämisen viivästymistä käsitykseni mukaan voida tämän tapauksen olosuhteissa pitää sellaisena menettelynä, johon minun tulisi yleisenä laillisuusvalvojana enemmän puuttua.

3.2. Viransijaisuuden ja avoimen viran hoitaminen ilman julkista hakumenettelyä

Lähtökohdat

Kyseistä 1.1.1999 lukien olemassa ollutta liiketoimintapäällikön virkaa on sadun selvityksen mukaan hoidettu tilapäisjärjestelyillä 1.12.1999 lähtien ja jatkettu usean vuoden ajan, ensin viransijaisuutena ja sittemmin avoimen viran (väliaikaisena) hoitamisenä. Nimitykset on tehnyt oppilaitoksen rehtori, joka kaupungin virkasäännön 27 §:n 3 momentin ja opetusviraston ilmoittamien viraston delegointipäätösten 8.3.1999 (§ 53), 19.5.2000 (§ 159) ja 8.6.2000 (§ 191) nojalla määrää viransijaisen ottamisesta.

Edellä jakson 3.1. alajaksossa ”*Tapahtumista saatu selvitys*” on selostettu viran perustamiseen ja sen hoitoon liittyviä vaiheita sekä lakkautussuunnitelmia.

Keskeinen kysymys

Tältä osin tulee selvittää, olisiko liiketoimintapäällikön viransijaisuus ja avoimen viran hoito säännösten mukaan tullut ilmoittaa julkisesti haettavaksi.

Säädöspohja

Kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain 3 §:n 1 momentissa säädettiin, että viranhaltija voidaan ottaa virkaan tai virkasuhteeseen määrääjäksi, jos tehtävän luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon järjestäminen, harjoittelu tai muu näihin rinnastettava määräaikaista virkasuhdetta edellyttävä seikka on siihen syynä.

Helsingin kaupungin virkasäännön 4 §:n mukaan ennen vakinaisen viranhaltijan ottamista virka julistetaan haettavaksi, ellei virkaan ottava viranomaisena erityisestä syystä päättä täyttää virkaa haettavaksi julistamatta.

Mallivirkasäännön 5 §:n mukaan avoimeen virkaan otetaan viranhaltija viipymättä, ellei virkaan ottava tai ylempi viranomaisena ole toisin määrännyt. Ennen viran vakinaista täyttämistä se on julistettava haettavaksi, jollei 3 momentissa ole toisin määrätty. Mainitun 3 momentin mukaan virka saadaan täyttää sitä haettavaksi julistamatta mm. kun kysymyksessä on viran väliaikainen täyttäminen (1 kohta). Mallivirkasäännön 4 §:ssä määrätään, että viransijainen otetaan palvelukseen määrääjäksi ja enintään siksi ajaksi kuin vakinaisen viranhaltijan virantoimitus on keskeytyneenä. Avoimen viran hoitaja puolestaan otetaan palvelukseen määrääjäksi ja enintään siihen saakka kunnes virka on vakinaisesti täytetty ja vakainainen viranhaltija on ryhtynyt virantoimitukseen.

Nykyisin voimassa olevan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 4 §:n mukainen pääsääntö on, että virkasuhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenettelyä. Kun kysymyksessä on sijaiseksi tai avoinna olevaan virkasuhteeseen ottaminen määrääjäksi, henkilö voidaan pykälän 3 momentin nojalla ottaa virkasuhteeseen ilman hakumenettelyä.

Arviointia

Kaupunginkanslian oikeuspalveluiden ja henkilöstökeskuksen 26.5.2005 päivätyssä lausunnossa viitataan virkasäännön soveltamisohjeisiin, joiden mukaan virkaan ottava viranomaisena päättää, julistetaanko virka haettavaksi vai täytetäänkö se haettavaksi julistamatta silloin, kun siihen on

riittäviä perusteita. Riittävät perusteet ovat olemassa, jos on löydettävissä pätevä henkilö, joka on osoittanut sopivuutensa virkaan joko hoitamalla vastaavanlaisia tehtäviä tai on muutoin perehtynyt niihin. Viran haettavaksi julistamista koskeneessa kaupungin virkasäännön 4 §:ssä tarkoitettiin menettelyä vakinaiseen virkasuhteeseen ottamisessa.

Mainitussa lausunnossa kaupunginkanslian oikeuspalvelut ja henkilöstökeskus toteavat myös, että liiketoimintapäällikön viran täyttäminen 1.1.1999 lukien on tapahtunut sääntöjen mukaisesti. Virkaa täytettäessä on lisäksi lausunnon mukaan otettu huomioon kaupungin henkilöstön uudelleensijoitustoiminnan periaatteet ja kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annettu laki. Lausunnossa viitataan em. lain taloudellisia ja tuotannollisia irtisanomisperusteita koskevaan 7 §:ään jossa säädetään, että irtisanominen edellyttää lisäksi, ettei viranhaltijaa voida ammatitaitoonsa ja kykyynsä nähden kohtuudella sijoittaa toiseen virkasuhteeseen tai ottaa sellaiseen työsuhteeseen jonka tehtävät eivät olennaisesti poikkea viranhaltijan tehtävistä.

Helsingin kaupungin opetustoiminnan johtosäännön (25 §:n) mukaan ammatillisen oppilaitoksen liiketoimintapäällikön valitsee johtokunta. Kuten edellisessä jaksossa on todettu, Helsingin kaupungin virkasäännön 6 §:ssä määrätään, että avoimen viran väliaikaisen hoitajan ja hänen palkkauksensa määrää virkaan ottava tai tämän määräämä alempi viranomaislainen. Kaupungin virkasäännön 27 §:n 3 momentin mukaan jos viranhaltijan virkavapauden ajaksi tai osaksi sitä on tarpeen ottaa sijainen, sijainen ottaa ja hänen palkkauksensa määrää virkavapauden myöntävä viranomaislainen. Virkavapauden myöntää 2 momentin nojalla kaupunginjohtaja tai apulaiskaupunginjohtaja alaiselleen viraston tai laitoksen päällikölle ja viraston tai laitoksen päällikkö taikka hänen määräämänsä muulle viranhaltijalle.

Edellä lausutun perusteella voidaan todeta, että menettely määräaikaiseen palvelussuhteeseen ottamisen osalta on huomattavasti vapaampaa ja niukemmin säänneltyä kuin kysymyksen ollessa vakituiseen virkasuhteeseen nimittämisestä. Viransijainen ja avoimen viran väliaikainen hoitaja on mainittujen säännösten valossa voitu ottaa määräajaksi ilman julkista hakumenettelyä. Kantelukirjoituksessa ei ole kyseenalaistettu määräaikaisuuden perusteita.

Tässä tapauksessa viransijaisen liiketoimintapäällikölle on voinut ottaa oppilaitoksen rehtori. Avoimen viran väliaikaisen hoitajan ottaa em. säännösten perusteella oppilaitoksen johtokunta tai sen määräämä alempi viranomaislainen. Opetusviraston 20.4.2005 päivätyn lausunnon mukaan johtokunnan pöytäkirjoista ei löytynyt delegointitykälää. Tämän johdosta näyttää siltä, ettei rehtorilla olisi ollut muodollista toimivaltaa tehdä päätöstä avoimen viran väliaikaisen hoitajan ottamisesta.

Kuten kantelija on kirjoituksissaan tuonut esille, kunnallisesta virasta kiinnostuneiden henkilöiden tasapuolisen kohtelun näkökulmasta voidaan pitää ongelmallisena sitä, että virkaa hoidetaan pitkiä aikoja ilman julkista hakumenettelyä. Julkinen hakumenettely on kunnallista viranhaltijaa

koskevaan lakiin liittyvän hallituksen esityksen mukaan yksi julkisen hallinnon perusteisiin liittyvä olennainen seikka, jolla turvataan hallinnon uskottavuutta, oikeudenmukaisuutta, tasapuolisuutta ja parhaan mahdollisen henkilöstön saamista julkishallinnon palvelukseen.

Mainittujen julkisen hakumenettelyn taustalla olevien tavoitteiden mukaisena ei voida pitää käytäntöä, jonka mukaan sama henkilö nimitetään useita kertoja peräkkäin viransijaiseksi tai avoimen viran hoitajaksi siten, että nimitysten yhteenlaskettu pituus ylittää jopa useisiin vuosiin. Tällöin muiden kyseisestä virasta kiinnostuneiden henkilöiden voi olla huomattavan vaikeaa kilpailla virkaa väliaikaisesti hoitaneen kanssa mahdollisessa myöhemmässä hakutilanteessa. Tässä tapauksessa viimeksi mainittu ongelma ei kuitenkaan ole tullut ajankohtaiseksi, koska virka tullaan uudelleenjärjestelyjen vuoksi lakkauttamaan, eikä sitä ole täytetty edes tilapäisesti vuoden 2003 jälkeen.

Valtionhallinnon virkasuhteiden osalta valtiovarainministeriö on antanut suosituksen virkojen hakumenettelyssä ja virkanimitysten valmistelussa noudatettavista periaatteista (14/2000). Vaikka suositus ei koske nimitysmenettelyä kuntien virkoihin, voitaisiin suosituksesta ilmeneviä periaatteita näkemykseni mukaan pitää eräänlaisena ohjenuorana myös pohdittaessa menettelytapojen asianmukaisuutta kunnan palvelussuhteisiin nimitettäessä.

Mainituksessa suosituksessa todetaan muun ohella, että määräaikaista virkasuhdetta koskevasta hakumenettelystä ei ole säännöksiä. Suositeltavaa kuitenkin on, että hakumenettelyn koskiessa määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä yli vuodeksi noudatetaan samoja periaatteita, mm. hakumenettelyn avoimuutta ja julkisuutta, kuin nimitettäessä virkaan. Suosituksen mukaan tilanne on sama riippumatta siitä, koostuuko määräaika yhdestä yli vuoden kestävästä nimityksestä vai useammasta määräaikaisesta nimityksestä, joiden yhteenlaskettu aika on yli vuoden mittainen.

Kantelun kohteena olevassa tilanteessa kaupungin viranomaiset eivät ole menetelleet minkään nimenomaisen säännöksen vastaisesti, kun viransijainen ja avoimen viran väliaikainen hoitaja on nimitetty ilman julkista hakumenettelyä. Julkista hakumenettelyä koskevien säännösten tarkoitus ja tavoitteet huomioon ottaen oikeudellisesti perustellumpi menettely tämän kaltaisessa tilanteessa olisi näkemykseni mukaan kuitenkin panna viransijaisuus tai avoimen viran väliaikainen hoito julkisesti haettavaksi.

Katson kuitenkin tarpeelliseksi saattaa edellä esittämäni näkökohdat hakumenettelyä koskevien säännösten tavoitteista kaupungin tietoon.

3.3. Viranhoitomääräyksen antamisen ajankohta

XXXXXXXXXX on vastineessaan ja lisäkirjoituksessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että nimityspäätös ajalle 1.8. - 31.12.2001 oli tehty taannehtivasti vasta 3.12.2001.

Ajalla 1.8. - 2.12.2001 va. liiketoimintapäällikön vakanssia on saadun selvityksen mukaan hoidettu ilman nimitystä. Nimitys on tehty jälkikäteen (3.12.2001) vuoden 2001 loppuun. Ko. virka on saadun selvityksen mukaan tullut avoimeksi 1.9.2001, ja oikeuskanslerinvirastoon toimitetun asiakirjajäljennöksen mukaan se on 2.11.2001 ollut Helsingin kaupungin avoimet työpaikat -lehdessä nro 21. Ilmoituksen mukaan hakuaika on päättynyt 19.11.2001, mutta opetuslautakunnan selvityksen mukaan haku keskeytettiin edellä jaksossa 3.1. esitetyistä syistä.

Kuntalain 45 §:ssä säädettiin, että mm. yleiset määräykset viranhaltijoiden ottamisesta annettiin virkasäännössä. Kaupungin virkasäännön 8 §:ssä määrättiin, että viranhaltijalle annetaan virkaan ottamisesta ja sen vahvistamisesta pöytäkirjan- tai päätösluettelonote taikka muu asiakirja, josta ilmenevät virkasuhteen luonne ja päätöksen mahdollinen ehdollisuus. Kohdassa ei ole mainintaa asiakirjan antamisen ajankohdasta.

Mallivirkasäännön 10 §:ssä määrätään muun ohella, että viranhaltijalle on viipymättä ja mikäli mahdollista ennen virantoimituksen alkamista annettava virkaan tai virkasuhteeseen ottamisesta pöytäkirjan- tai päätösluettelon ote tai muu kirjallinen viranhoitomääräys.

Nykyisin kunnallista viranhaltijaa koskevan lain 9 §:ssä säädetään lähes samoin sanoin kuin aikaisemmassa mallivirkasäännössä, että viranhaltijalle on annettava viipymättä ja mikäli mahdollista ennen virantoimituksen alkamista virkasuhteeseen ottamisesta pöytäkirjanote tai muu kirjallinen viranhoitomääräys, josta ilmenevät lainkohdassa luetellut asiat. Lain esitöissä (HE 196/2002 vp) lausutaan tältä osin, että pääsääntöisesti viranhoitomääräys tulee antaa viranhaltijalle ennen kuin hän ryhtyy virantoimitukseen. Kaikissa tilanteissa tämä ei kuitenkaan ole käytännössä mahdollista, esimerkiksi yllättävissä sijaisuuksissa, jolloin virantoimitus voi alkaa hyvinkin nopeasti. Myös toimielinten päätösten tarkastaminen voi esityksen mukaan kestää niin pitkään, ettei otetta päätöksistä voida antaa ennen virantoimituksen alkamista. Tämän vuoksi säännöksessä on ehdotettu, että viranhoitomääräys olisi annettava viipymättä.

Saipio ym. toteavat edellä mainitussa teoksessaan (s. 140 - 141), että viranhoitomääräystä ei voida antaa takautuvasti. Jos kirjallista viranhoitomääräystä ei ole voitu antaa etukäteen ja se annetaan vasta virantoimituksen alettua, se on päivättävä viimeistään sille päivälle, jolloin viranhaltija on ryhtynyt hoitamaan virkaa.

Opetusviraston 20.4.2005 päivätyn lausunnon mukaan sama henkilö on ollut tarkoitus nimittää 1.8. - 31.12.2001 väliseksi ajaksi hoitamaan va. liiketoimintapäällikön vakanssia. Päätös on epähuomiossa jäänyt tekemättä määräyksen alusta.

Totean, että jo ennen uuden viranhaltijalain voimaantuloa mallivirkasäännön mukainen käytäntö on ollut sellainen, että määräys on tullut antaa viipymättä ja mikäli mahdollista ennen virantoimituksen alkamista. Tässä tapauksessa ei ole ilmennyt mitään varsinaista estettä antaa määräystä ajallaan. Laiminlyönnin moitittavuutta vähentää tässä tapauksessa

kuitenkin se, että nimitettävä on hoitanut viransijaisuutta koko ajan, ja virantoimitus on alunperin alkanut jo 1.12.1999. Toisaalta virka on tullut juuri puheena olevan ajanjakson aikana (1.9.2001) avoimeksi, jolloin virantäyttömenettelyyn ovat soveltuneet eri säännökset kuin jos kyseessä olisi edelleen ollut viransijaisuuden täyttäminen. Selvityksestä päätellen näyttää siltä, että tämä muutos on jäänyt viran täyttäjältä huomaamatta.

3.4. Oppilaitoksen johtokunnan pöytäkirjan nähtävillä asettaminen

Kysymys

Kantelija arvostelee kirjoituksessaan sitä, ettei sosiaali- ja terveysalan oppilaitoksen johtokunnan kokouspöytäkirja 10.4.2002, jossa on (§ 13) päätetty liiketoimintapäällikön viran erityisistä kelpoisuusehdoista, ole ollut julkisen kuulutuksen mukaisesti julkisesti nähtävillä kahden viikon kuluessa kokouksesta.

Tilanteesta saatu selvitys

Opetusvirasto on selvityksessään 26.8.2003 esittänyt, että kyseinen pöytäkirja lähetettiin pöytäkirjantarkastajalle 12.4.2002. Ensimmäinen pöytäkirjantarkastaja allekirjoitti pöytäkirjan 7.5.2002, minkä jälkeen se lähetettiin toiselle tarkastajalle. Pöytäkirja laitettiin ilmoitustaululle 13.5.2002. Ensimmäistä pöytäkirjantarkastajaa oli selvityksen mukaan yritetty tavoittaa oppilaitoksen taholta noin viikon kuluttua kokouksesta, mutta häntä ei ollut tavoitettu. Selvityksessä todetaan, että tapahtuneen jälkeen seuraavassa johtokunnan kokouksessa asia otettiin esille ja painotettiin, että kokouspöytäkirja on tarkastettava ajoissa ja pöytäkirjan tarkastajajäsenten tulee ilmoittaa, mikäli esimerkiksi loma sattuu sellaiseksi ajaksi, ettei hän voi tarkastaa pöytäkirjaa.

Opetusviraston mukaan johtokunnan jäseniä on sittemmin perehdytetty johtokunnan tehtäviin ja kerrottu myös mm. pöytäkirjan tarkastamisesta ja tarkastamisnopeudesta, jota on painotettu erityisesti kyseisen tapauksen jälkeen.

Opetusviraston 20.4.2005 päivätyssä lausunnossa todetaan muun ohella, että kuntalain 63 §:n edellyttämä ilmoitus pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä yleisön tiedoksi kuulutetaan vuosittain Helsingin kaupungin ilmoitustaululla. Lisäksi kuulutusasiasta on suomeksi ja ruotsiksi päivälehdessä ilmoitus. Kuulutus sisältää lauta- ja johtokuntien kokousajat ja ilmoituksen pöytäkirjojen nähtävillä pitämisestä.

Mainitun lausunnon mukaan opetuslautakunnan kuulutusosan viimeiseen kappaleeseen sisältyy seuraavanlainen määräys: "... Opetuslautakunnan sekä sen suomen- ja ruotsinkielisen jaoston pöytäkirjat pidetään yleisesti nähtävänä opetusviraston kirjaamossa, osoitteessa Hämeentie 11 A, kahden viikon kuluttua kokouksesta. Samoin suomen- ja ruotsinkielisten koulujen ja oppilaitosten johtokuntien pöytäkirjat pidetään nähtävänä ao. koulussa ja oppilaitoksessa kahden viikon kuluttua kokouksesta. ..."

Lausunnossa todetaan vielä, että kuulutuskäytäntö lehti-ilmoituksineen on kaupungissa vakiintunut.

Arviointia

Kuntalain 62 §:n mukaan toimielimen kokouksesta pidetään pöytäkirjaa. Lain 63 §:ssä säädetään, että valtuuston, kunnanhallituksen ja lautakunnan pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksiineen pidetään tarkastamisen jälkeen yleisesti nähtävänä siten kuin siitä on ennakolta ilmoitettu. Muun viranomaisen pöytäkirja pidetään vastaavasti yleisesti nähtävänä, jos asianomainen viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi.

Kuntalaki ei suoranaisesti velvoita esimerkiksi oppilaitoksen johtokuntaa pitämään kokoustensa pöytäkirjoja yleisesti nähtävänä. Nähtävänä pitämisen tarpeellisuuden harkitsee asianomainen viranomainen. Johtokunnan kokouksessa tehty päätös ei kuitenkaan tule lainvoimaiseksi eikä oikaisuvaatimusaika ala kulua ennen kuin päätös on annettu asianmukaisesti tiedoksi. Toimielimen pöytäkirjaa ei ole välttämätöntä pitää nähtävänä jokaisen kokouksen jälkeen erikseen, vaan nähtävänäpito voidaan oikeuskirjallisuudessa (*Harjula - Prättälä: Kuntalaki / Tausta ja tulkinnat, Helsinki 2004, s. 474*) esitetyn mukaan toteuttaa esimerkiksi puoli- tai neljännesvuosittain.

Kuntalaisten muutoksenhakuoikeuden toteutumisen kannalta on luonnollisesti tärkeää, että hänellä on tosiasiallinen mahdollisuus saada tieto häntä kiinnostavista, eri toimielimissä päätetyistä asioista ja halutessaan hakea päätöksiin muutosta.

Tässä tapauksessa kantelija ei kärsinyt oikeudenmenetystä, vaan hän haki päätökseen muutosta määräajassa.

Pöytäkirjojen nähtävänä pitämiseen kaupungilla on saadun selvityksen mukaan kiinnitetty jo huomiota, ja asiasta on annettu oppilaitoksille ohjeistusta.

3.5. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kaupunginhallituksen sekä kaupunginkanslian oikeuspalveluiden ja henkilöstökeskuksen lausunnoissa myönnetään, että opetusvirastossa on sattunut eräitä kantelun käsittelyn aikana todettuja menettelytapavirheitä. Sekä opetusvirasto että keskushallinto ovat antaneet asiasta ohjeita ja koulutusta, jottei palvelussuhteeseen ottamistilanteissa tehtäisi enää virheitä.

Saatan Helsingin kaupunginhallituksen tietoon jaksoissa 3.1. ja 3.2. esittämäni näkökohdat kelpoisuusehtojen määrittämisestä ja julkisesta hakumenettelystä.

Edellä jaksossa 3.3. esitetyillä perusteilla kiinnitän lisäksi Helsingin kaupungin opetusviraston huomiota huolellisuuteen viranhoidtomääräysten antamisessa ja tarvittavien toimivallan delegointipäätösten tekemiseen alaisessaan hallinnossa.

Ottaen huomioon epäkohtien ja sattuneiden virheellisyyksien havaitsemisen jälkeen tehdyt toimenpiteet ja annetun ohjeistuksen katson, ettei

asiassa muilta osin ole ilmennyt sellaista oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan tahon lain tai virkavelvollisuuksien vastaista menettelyä, johon minun tulisi yleisenä laillisuusvalvojana puuttua. Kirjoitus ei näin ollen johda enempiin toimenpiteisiini.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan ohessa kantelijalle.

Apulaisoikeuskanslerin
sijainen

NILS WIRTANEN
Nils Wirtanen

(leima)

Nuorempi
oikeuskanslerinsihteeri

ANU MÄNTTÄRI
Anu Mänttari

Jäljennöksen oikeaksi todistaa, valtioneuvoston oikeuskanslerinvirastossa
29 päivänä kesäkuuta 2005

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX /

Anu Mänttari