



16.4.2003

1999-1188/421

Khs dnro	2001-677/112
Stn dnr	
Saap./Anl.	17-04-2003

Sf / AM

Kaupunginhallitus

Lausuntopyynnöt 24.2.2003 1999-1188/421 ja 2001-677/112

Lainopillinen osasto toteaa XXXXXXXXXXXXXXXX 21.2.2003 kirjeiden johdosta seuraavaa:

### Opettajien palkkaaminen

XXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXX ja XXXXXXXXXXXXX ovat hakeneet korkeimmalta hallinto-oikeudelta lainvoiman saaneiden päätösten purkamista. Purkuhakemuksessa on ollut kysymys siitä, että henkilöitä, joilla on ollut sairaanhoitajan tai erikoissairaanhoitajan koulutus (sairaanhoitaja XXXXX, erikoissairaanhoitaja XXX, erikoissairaanhoitaja XXXXXXXX, erikoissairaanhoitaja XXXX ja erikoissairaanhoitaja XX), on valittu Helsingin IV terveydenhuolto-oppilaitoksen rehtorin, Helsingin kaupungin terveydenhuolto-oppilaitoksen rehtorin ja Helsingin sairaanhoito-opiston rehtorin vuosina 1995-1998 tekemillä peräkkäisillä päätöksillä määräaikaisiin opettajan tehtäviin useita kertoja. Korkein hallinto-oikeus on 12.7.2001 hylännyt purkuhakemuksen. Perusteissa on todettu mm., että "kun otetaan huomioon, että hakemuksen kohteena olevat purettaviksi haetut päätökset koskevat jo päättyneitä virkamääräyksiä, päätösten ei voida katsoa loukkaavan XXXXXXXXXXX, XXXXX ja XXXXXX yksityistä oikeutta eikä myöskään julkisen edun voida katsoa vaativan päätösten purkamista. Hakemuksen tueksi ei näin ollen, kun otetaan huomioon edellä mainitut purkamisen edellytykset, ole esitetty sellaisia perusteita, joiden nojalla hakemukseen voitaisiin suostua".

Helsingin hallinto-oikeus on 21.6.2001 antanut kaksi päätöstä, joilla on kumottu sosiaali- ja terveysalan oppilaitoksen va. rehtorin vuonna 1999 tekemiä päätöksiä koskien päätoimisten tuntiopettajien ottamista määräaikaiseksi. Päätökset ovat olleet lainvastaisia ja eräät päätökset virheellisessä järjestyksessä syntyneitä. Päätöksissä on osittain kysymys samoista henkilöistä, joita em. purkuhakemus koski.

Etelä-Suomen lääninhallitus on päätöksessään 19.11.2001 huomauttanut va. rehtori Outi Ruishalmeelle ja rehtori Katri Luukalle vastaisen varalle, että opettajaa otettaessa tulee noudattaa opetustoimen henkilöstön kelpoisuudesta annetun asetuksen (986/14.12.1998) säännöksiä ja kaupungin virkasäännön määräyksiä ja huomauttanut va. linjanjohtaja Kristiina Holopaiselle ja linjanjohtaja Tuija Kirveskarille vastaisen va-



16.4.2003

ralle, että linjanjohtajan velvollisuuksiin kuuluu valvoa yksikkönsä toiminnan laillisuutta.

Lainopillinen osasto ja henkilöstöosasto ovat 14.1.2002 antamassaan lausunnossa todenneet, että valintapäätöksiä tekevien on varmistettava, että kelpoisuudesta annettuja säädöksiä noudatetaan, Mikäli palkataan henkilö, joka ei täytä kelpoisuusvaatimuksia, perusteet valinnalle on esitettävä päätöksessä ja siinä on syytä mainita palvelukseen otettavan koulutus. Sopivin väliajoin tulee varmistaa se, onko kelpoisuusvaatimukset täyttäviä henkilöitä saatavilla. Määräaikaista palvelussuhdetta voidaan käyttää vain, jos siihen on laissa mainittu peruste.

Nykyisin on erityisesti kiinnitetty huomiota kelpoisten saatavuuden selvittämiseen tai erityisen syyn huolelliseen perustelemiseen.

Opetusviraston ammatti- ja aikuiskoulutuslinja on nyttemmin erityisesti panostanut oppilaitosten neuvontaan ja valvontaan. Ammatti- ja aikuiskoulutuslinjalla laadittiin ohjeistus 2.1.2002 koskien henkilöstön palvelussuhteeseen ottamista. Ohjeistuksessa on todettu myös, että oppilaitosten tulee toimittaa kolmen päivän kuluessa ammatti- ja aikuiskoulutuslinjalle kaikki henkilöstöään koskevat päätösluettelot ja päätökset mahdollisine liitteineen. Päätökset tulee perustella. Palkan korottamis- päätöksissä liitetään päätöksen mukaan myös ratkaisuun vaikuttavat asiakirjat, kuten tutkintotodistukset. Nimityspäätöksissä tulee ilmetä ainakin kelpoisuus/ei-kelpoisuus, palvelussuhteen aika, nimike, mahdollinen vakanssinumero, työ/virkaehtosopimus (myös liitteen numero), valitusosoitus päätöksen liitteeseen. Hakijoita tulee verrata nimittämispäätöksessä tai sen liitteessä. Lisäksi oppilaitosten tulee toimittaa ammatti- ja aikuiskoulutuslinjalle johtoryhmien pöytäkirjat.

Opetusvirasto on myös 27.9.2002 antamassaan lausunnossa todennut, että ammatti- ja aikuiskoulutuslinja on erityisesti panostanut oppilaitosten neuvontaan ja valvontaan. Ammatti- ja aikuiskoulutuslinja valvoo päätöksiä ja puuttuu epäkohtiin sekä opastaa ja kouluttaa päätöksentekijöitä. Ammatti- ja aikuiskoulutuslinjan henkilöstön lisäksi valvontaa tapahtuu myös opetusviraston talousyksikön palkkapalveluissa.

### Otto-oikeutta koskeva menettely

Etelä-Suomen lääninhallitus on 19.11.2001 antamassaan päätöksessään kehottanut linjanjohtaja Tuija Kirveskaria huolehtimaan siitä, että käytössä on toimiva järjestelmä, joka tekee otto-oikeuden käytön mahdolliseksi.



16.4.2003

Lääninhallitus on todennut, että va. linjanjohtaja Kristiina Holopainen ja linjanjohtaja Tuija Kirveskari kumpikin vuorollaan johtaessaan opetusviraston ammatti- ja aikuiskoulutuslinjaa ovat laiminlyöneet velvollisuuttaan valvoa alaistensa rehtoreiden päätöksentekoa ja huolehtia siitä, että käytössä olisi ollut toimiva järjestelmä otto-oikeuden käyttämiseen kuntalain 51 §:ssä ja Helsingin kaupungin hallintosäännön 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tietämättömyys rehtorin päätöksestä ei poista linjanjohtajan vastuuta. Päätösvallan delegoinnista huolimatta linjanjohtajalla on vastuu yksikkönsä toiminnan laillisuudesta. Opettajapulaa tai muuta erityistä syytä ei ole osoitettu kelpoisuusasetuksen vaatimuksesta poikkeamiseksi.

Lainopillinen osasto ja henkilöstöosasto ovat 12.12.2001 antamassaan lausunnossa todenneet myös, että päätökset on toimitettava mahdollista otto-oikeuden käyttämistä varten asianomaiselle ottoviranomaiselle kuntalain ja hallintosäännön mukaan. Mikäli ottoviranomainen havaitsee virheen päätöksessä, sen tulee ottaa asia käsiteltäväkseen.

Opetusvirasto on 13.5.2002 lähettänyt kirjeen rehtoreille, johtokunnille ja linjanjohtajille koskien otto-oikeutta koskevaa menettelyä. Opetuslautakunta on 7.5.2002 päättänyt hallintosäännön 10 §:n 3 momentin mahdollistamalla tavalla luopua otto-oikeuden käyttämisestä tiettyjen virka- ja työehtosopimukseen perustuvien henkilöstöä koskevien ns. rutiinipäätösten osalta samoin kuin eräiden vähäisten taloudellisten päätösten (esim. pienet hankinnat, vähäisen saatavan suorittamisesta vapauttaminen) osalta.

Opetuslautakunta on päättänyt, että sen alaisten johtokuntien ja viranhaltijoiden päätösten ottovalvonta toteutetaan opetusvirastossa 1.6.2002 seuraavasti: 1. opetuslautakunnan ottoharkintaa varten on toimitettava opetusviraston kirjaamoon johtokuntien pöytäkirjat, 2. opetuslautakunnan ottoharkintaa varten on toimitettava opetusviraston kirjaamoon viranhaltijoiden päätösten kopiot lukuun ottamatta tiettyjä erikseen lueteltuja päätöksiä, 3. opetuslautakunta ei käytä otto-oikeuttaan edellä kohdassa 2 lueteltuja asioita koskevissa viranhaltijapäätöksissä, 4. päätökset ottomenettelyn piiriin kuuluvista asioista toimitetaan opetuslautakunnan puheenjohtajalle, kun hän tai joku lautakunnan jäsenistä tai opetustoimen johtaja tätä edellyttää, 5. päätös tehdään vain päätöksen ottamisesta lautakunnan käsiteltäväksi eikä ottamatta jättämisestä tehdä nimenomaista päätöstä, 6. opetuslautakunnan tai puheenjohtajan on tehtävä päätös asian ottamisesta lautakunnan käsiteltäväksi 8 päivän kuluessa siitä, kun päätös on saapunut opetusvirastoon.

Opetusviraston 13.5.2002 lähettämässä kirjeessä menettelyn osalta on todettu, että hallintosäännön 10 §:n mukaan lautakunnan alaisen viran-



16.4.2003

omaisen on kolmen päivän kuluessa johtokunnan kokouspäivästä ja viranhaltijan päätöksentekopäivästä ilmoitettava lautakunnalle päätöksistään lukuun ottamatta päätöksiä asioista, joista lautakunta on etukäteen päättänyt, ettei se käytä otto-oikeuttaan.

### Asiakirjapyyntöt

Etelä-Suomen lääninhallitus on 30.8.2002 antamassaan päätöksessä huomauttanut rehtori Luukalle vastaisen varalle, että asiakirjapyyntöihin vastattaessa tulee noudattaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia ja kuntalaissa tarkoitettuja käyttäytymisvaatimuksia. Linjanjohtaja Tuija Kirveskaria on huomautettu vastaisen varalle, että asiakirjojen julkisuudesta annettu laki velvoittaa viranomaista ja sen edustajana myös linjanjohtajaa huolehtimaan siitä, että rehtori osaa vastata asiakirjapyyntöihin lain tarkoittamalla tavalla.

Perusteluissa on todettu mm., että kuntalain 44 a §:n mukaan, sellaisena kuin se on 5.5.2000 annetussa laissa, viranhaltijan on suoritettava virkaan kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä. Viranhaltijan on vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa tasapuolisuuden tai hänen asemassaan olevalta viranhaltijalta kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Saman lain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

### Oikaisuvaatimusten käsittely

XXXXXXXXXXXXXXXX, XXXXXXXXXXXX ja XXXXXXXXXXXX, sekä XXXXXXXXXXXX oikaisuvaatimusten käsittely on viivästynyt.

XXXXXXXXXXXXXXXX, XXXXX ja XXXXXX 14.2.2000 opetusvirastoon saapunut oikaisuvaatimus on jätetty opetuslautakunnassa 27.11.2001 tutkimatta kuntalain 92§:n ja 93 §:n perusteella.

XXXXXXXXXXXXXXXX 16.6.1998 opetusvirastoon saapunut oikaisuvaatimus siirrettiin va. ammattikorkeakoulun käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimus olisi tullut käsitellä opetuslautakunnassa, jossa se käsiteltiin 12.12.2000. XXXXXX ei valittanut opetuslautakunnan tekemästä päätöksestä.



16.4.2003

Opetuslautakunta on 18.12.2001 antamassaan lausunnossa todennut XXXXXXXXX, XXXXX ja XXXXXX oikaisuvaatimuksen osalta todennut mm., että oikaisuvaatimusasiakirja ei ole kulkenut ammatti- ja aikuiskoulutuslinjan johtajan postin kautta. Normaalikäytäntö on, että päivittäinen posti tulee linjanjohtajalle, joka merkitsee asiakirjaan vastuuhenkilön nimen ja valmisteluajan. Organisaation muutosten seurauksena osaltaan myös ammatti- ja aikuiskoulutuslinjalla tapahtuneiden henkilövaihdosten johdosta ei asian viipymisestä ole enää tässä vaiheessa saatavissa täyttä selvyyttä, sillä asiaan liittyvät henkilöt eivät enää työskentele koulutuslinjalla. Nykyisin on käytössä asiakirjojen määräaikaiseuranta.

Lainopillinen osasto on antamassaan lausunnossa koskien XXXXXX oikaisuvaatimuksen käsittelyä todennut mm., että oikaisuvaatimuksen käsittelyssä ei ole täysin menetelty kuntalain ja hallintomenettelylain edellyttämällä tavalla. Lainopillinen osasto katsoo kuitenkin huomioon ottaen kyseisenä ajankohtana aiheutuneet organisaatiomuutokset, ettei tässä tapauksessa ole osoitettavissa kenenkään yksittäisen viranhaltijan senlaatuista virkavelvollisuuden vastaista menettelyä, että se antaisi aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Kuntalain 89 §:n 2 momentin mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä. Näin ei ole tapahtunut.

Kesällä 1998 va. ammattikorkeakoulun kehittämisspääliikkönä ja sittemmin 1.8.1999 lukien ammatti- ja aikuiskoulutuslinjan kehittämisspääliikkönä toimineelle Matti Hiirrokselle on myönnetty ero kaupungin palveluksesta 17.9.2001 lukien hänen omasta pyynnöstään. Ammatti- ja aikuiskoulutuslinjan johtaja on vaihtunut 1.11.1999.

## Valvonta

Kunnan toiminnan valvontajärjestelmä voidaan jakaa ulkoiseen ja sisäiseen tarkastukseen. Ulkoinen valvonta on riippumaton toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta ja sen tärkein osa on hallinnon ja talouden tarkastus eli tilintarkastus. Ulkoista valvontaa toteuttavat myös kunnan asukkaat (kunnallisvalitus, julkisuusperiaate) ja esimerkiksi valtion sektoriviranomaiset. Tilintarkastuksen tehtävänä on järjestelmällisen, asiantuntevan, riippumattoman ja eri intressitahojen edut huomioon ottavan ulkoisen valvonnan toteuttaminen.

Kun tilintarkastuksessa on kuntalaisen, valtuutetun ja ulkopuolisen intressitahon näkökulma, sisäisen valvonnan näkökulma on organisaation ja johdon näkökulma. Sisäinen valvonta on johtamisen apuväline, jolla pyritään toiminnan tuloksellisuuden ja jatkuvuuden varmistami-



16.4.2003

seen, kirjanpidon ja informaatiojärjestelmien luotettavuuden varmistamiseen, virheiden tunnistamiseen ja ennaltaehkäisyyn sekä riskien hallitsemiseen sekä huolelliseen taloudenhoitoon.

Sisäinen tarkastus on sisäisen valvonnan näkyvin osa, tarkastustarkoituksessa tapahtuvaa valvontaa. Sisäinen tarkastus tehdään toimivan johdon johdolla ja alaisuudessa ja se voidaan organisoida systemaattiseksi järjestelmäksi.

Sisäisen valvonnan järjestämisvastuu on kunnanhallituksella. (Harjula-Prättälä: Kuntalaki- taustat ja tulkinnat 2001, ss. 441-442)

Kuntalain 73 §:n 1 momentin mukaan tilintarkastajien on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajien on tarkastettava mm. 1) onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti 4) onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. 73 §:n 3 momentin mukaan havaitsemistaan epäkohdista tilintarkastajien on ilmoitettava viipymättä tarkastuslautakunnalle ja tarvittaessa myös kunnanhallitukselle.

Kuntalain 75 §:n 1 momentin mukaan tilintarkastajien on annettava valtuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään tarkastuksen tulokset. Kertomuksessa on myös esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimen jäsenelle tai asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavalle viranhaltijalle (tilivelvollinen) myöntää vastuuvapaus. 75 §:n 2 momentin mukaan jos tilintarkastajat havaitsevat, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Muistutusta ei voida kohdistaa valtuustoon.

Lain mukaan tilintarkastajan on tilintarkastuskertomuksessa otettava kantaa siihen, voidaanko tilivelvolliselle myöntää vastuuvapaus. Tällöin tilintarkastajan on myös yksilöitävä asianomainen tilivelvollinen.

Valtuusto päättää, myönnetäänkö tilivelvolliselle vastuuvapaus. Yleensä vastuuvapauden epääminen perustuu tilintarkastuskertomuksessa tehtyyn muistutukseen. Jos vastuuvapautta ei myönnetä, valtuuston on päätettävä niistä toimenpiteistä, joita epäämisestä aiheutuu.

Valtuusto päättää vastuuvapaudesta harkintansa mukaan. Tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan esityksen sisällöstä riippumatta vastuuvapaus voidaan myöntää tai evätä. (Harjula-Prättälä Kuntalaki- taustat ja tulkinnat 2001, ss. 461-464)



16.4.2003

Kaupunginvaltuusto on myöntänyt vastuuvapauden kaupungin hallintoa ja taloutta hoitaneille toimielinten jäsenille ja tehtäväalueiden johtaville viranhaltijoille tilikausilta 1.1.-31.12.2001, 1.1.-31.12.2000 ja tilivuodelta 1999.

### Johtopäätös

Lainopillinen osasto toteaa, että viranomaisten on toiminnassaan noudatettava voimassa olevia säännöksiä ja määräyksiä.

Virkasäännön 20 §:n mukaan jos viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syylistyneen virassaan virkarikokseen tai muutoin menetelleen siinä velvollisuuksiensa vastaisesti, käynnistetään varoitustenmenettely. Varoitustenmenettely tulee käynnistää 60 päivän kuluessa siitä, kun se seikka, joka voi antaa aiheuta tällaiseen menettelyyn, on tullut varoitustenmenettelyn käynnistävän viranomaisen tietoon. Muussa tapauksessa asia raukeaa.

Pienissä rikkeissä, josta ei aiheudu merkittävää haittaa työtehtävien hoitamiseksi käytetään suullista huomautusta ja merkittävimmissä työtehtävien laiminlyönnissä kirjallista varoitusta.

XXXXXXXXXX kirjeissä mainituista viranhaltijoista osa ei ole enää opetusviraston palveluksessa eikä toimi niissä tehtävissä, joissa ovat olleet XXXXXXXXXXXX mainitsemina ajankohtina.

Etelä-Suomen lääninhallitus on 19.11.2001 ja 30.8.2002 antamissaan päätöksissä huomauttanut rehtori Luukkaa, linjanjohtaja Kirveskaria ja va. linjanjohtaja Holopaista.

Opetusvirasto on saanut tiedokseen Etelä-Suomen lääninhallituksen päätökset ja XXXXXXXXXXXX kirjeiden johdosta annetut lausunnot.

Opetusvirasto on ryhtynyt toimenpiteisiin, jotta epäkohtia ei esiinny ja sen toimissa näkyy pyrkimys vastaisuudessa toimia kaikilta osin säännösten ja määräysten mukaan.

Valvonnan osalta voidaan todeta, että sekä sisäinen että ulkoinen valvonta on järjestetty kuntalain mukaisesti.

Ottaen huomioon, että Helsingin kaupungin palveluksessa on noin 40 000 ja opetusviraston palveluksessa noin 5 500 viranhaltijaa ja työntekijää ja mm. henkilöstöhallintoa (mm. henkilöstön palkkaaminen, vuosilomien, sairauslomien, virkavapauksien myöntäminen) koskevien

