

1.6.2010

Dnro 12/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

ESPOOLLE HUOMAUTUS LAINVASTAISESTA VIRANTÄYTÖSTÄ

1 KANTELU

Kantelija pyysi 2.1.2009 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa oikeusasiamiestä tutkimaan Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimen geriatriksen keskuksen menettelyn kuntoutuspalveluiden osastonhoitajan virkavalinnassa. Virkavalinta suoritettiin sisäisenä hakuna ja viran hakuaike oli yksi viikko. Kantelijan mukaan kuntoutuspalveluiden osastohoitajalla on laaja tehtäväkenttä ja vastuualue. Osastonhoitaja on noin 50 työntekijän esimies ja kuntoutuspalvelut on toiseksi suurin yksikkö geriatriksessa keskuksessa. Kantelijan mielestä virantäytössä toimittiin vastoin hyvän hallinnon periaatteita ja hallintolakia. Tässä tapauksessa näytti vahvasti siltä, että virkavalinta oli etukäteen sovittu. Lisäksi viran kelpoisuusehdot olivat hoitotyön osastonhoitajan pätevyysvaatimuksista, vaikka tehtävät ja vastuut poikkesivat merkittävästi toisistaan. Kantelija ei ymmärtänyt, miksi virkaa ei julistettu ulkoiseen hakuun ja miten vakituisen viran hakuaike oli voitu rajata viikkoon.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädetään nimitysperusteista. Säännöksen mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetussa lain 4 §:ssä säädetään julkisesta hakumenettelystä. Pykälän 1 momentin mukaan virkasuhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenettelyä, jollei jäljempänä toisin säädetä. Hakuaike on vähintään 14 kalenteripäivää siitä, kun ilmoitus on julkaistu kuntalain 64 §:ssä säädetyllä tavalla.

Pykälän 2 momentin mukaan virkasuhteeseen ottamisesta päättävä viranomais voi perustellusta syystä päättää hakuajan jatkamisesta, uudesta hakumenettelystä tai virkasuhteen täyttämättä jättämisestä. Uutta hakumenettelyä koskevassa ilmoituksessa on mainittava, otetaanko aikaisemmat hakemukset huomioon.

Pykälän 3 momentin mukaan virkasuhteeseen voidaan 1 momentista poiketen ottaa ilman hakume-

nettelyä, kun kysymyksessä on sijaiseksi tai avoinna olevaan virkasuhteeseen ottaminen määräajaksi, taloudellisista ja tuotannollista syistä irtisanotun viranhaltijan ottaminen toiseen virkasuhteeseen, 22 §:ssä tarkoitettu virkasuhteen tarjoaminen osa-aikaiselle viranhaltijalle, 24 §:ssä tarkoitettu tai muussa laissa säädetty viranhaltijan siirtäminen toiseen virkasuhteeseen, muun työnantajan palveluksessa olevan henkilön ottaminen virkasuhteeseen lain tai sopimuksen nojalla tapahtuvan toiminnan siirtämisen yhteydessä taikka muu näihin rinnastettava johtosäännössä määrätty peruste.

Kuntalain 44 §:n 1 momentin mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Virkasuhteesta ja työsopimussuhteesta on voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka.

Kuntalain 64 §:n mukaan kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla.

3.2

Tapahtumat ja oikeudellinen arviointi

Espoon kaupungin intranetissä julkaistun hakuilmoituksen mukaan sosiaali- ja terveystoimessa oli haettavana sisäisenä hakuna geriatrisen yksikön osastonhoitajan vakituinen virka. Viran hakuaika oli 30.10.–6.11.2009. Ilmoituksen mukaan kelpoisuusvaatimuksena oli muun ohella laillistettu terveydenhuollon ammattihenkilö, jolla on terveystieteen maisterin tai terveydenhuollon maisterin tutkinto tai muu terveydenhuoltoalan erikoistutkinto tai terveydenhuollon ammattikorkeakoulututkinto ja viimeksi mainittu tutkinto lisättynä vähintään 15 opintoviikon työnjohdon ja hallinnon lisäkoulutuksella. Kaikkien tutkintojen lisäksi edellytettiin terveydenhuoltoalan työkokemusta. Edelleen hakuilmoituksen mukaan lisätietoja virasta ja sen kelpoisuusehdoista antoi geriatrisen keskuksen päällikkö.

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin viran hakumenettelyä. Erityisesti kantelija arvosteli vakituisen viran hakua sisäisenä hakuna ja viran lyhyttä viikon hakuaikaa. Lisäksi hän arvosteli kelpoisuusvaatimuksia. Pyysin Espoon kaupungilta kantelun tutkimiseksi tarvittavan selvityksen ja lisäselvitystä. Erityisesti pyysin kiinnittämään huomiota menettelyyn perustuslain 125 §:n ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 4 §:n kannalta arvioituna.

Kunnallisesta viranhaltijasta annettu laki tuli voimaan 1.11.2003. Lain 4 §:n mukaan virkasuhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenettelyä. Hakuaika on vähintään 14 kalenteripäivää siitä, kun ilmoitus on julkaistu kuntalaissa säädettyllä tavalla julkisten kuulutusten ilmoitustaululla. Pykälän 3 momentissa säädetään tilanteista, joissa virkasuhteeseen voidaan ottaa ilman julkista hakumenettelyä.

Viranhaltijalain esitöiden (HE 196/2002 vp) mukaan julkinen hakumenettely on yksi julkisen hallinnon perusteisiin liittyvä olennainen seikka, jolla turvataan hallinnon uskottavuutta, oikeudenmukaisuutta, tasapuolisuutta ja parhaan mahdollisen henkilöstön saamista julkishallinnon palvelukseen. Julkinen hakumenettely on pääsääntö virkasuhteeseen nimitettäessä. Niistä tapauksista, joissa julkista hakumenettelyä ei tarvitsisi käyttää, säädetään pykälän 3 momentissa. Hakuajalle säädettäisiin vähimmäispituus. Tämän vuoksi 1 momentissa ehdotetaan mallivirkasäännön määräystä vastaavasti säädettäväksi, että hakuaika olisi vähintään 14 kalenteripäivää siitä, kun ilmoitus on julkaistu kuntalain 64 §:ssä säädettyllä tavalla.

Eräänä perusteena viranhaltijalain säätämiseksi oli lain esitöiden mukaan perustuslain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Huolimatta viranhaltijalain täsmällisestä ja yksiselitteisestä sääntelystä, jonka mukaan virkasuhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenettelyä, jossa hakuaika on vähintään 14 vuorokautta, Espoon kaupun-

gin virantäytössä "valittiin" hakutavaksi sisäinen haku ja viikon haku-aika. Saadun selvityksen mukaan menettely pohjautui jo viisi vuotta aiemmin kumotuksi tulleeseen virkasääntöön ja sen pohjalta muodostuneeseen käytäntöön. Kaupunginhallitus lisäselvityksen mukaan kysymyksessä olisi kuitenkin ollut yksittäistapaus.

Espoon kaupungin virantäyttömenettely oli lainvastainen niin sisäisen hakumenettelyn kuin viikon hakuajan osalta. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käyttäjällä tulee olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivalta. Laiminlyömällä laissa säädetty julkinen hakumenettely loukattiin julkisen hallinnon perusteita, joilla turvataan hallinnon uskottavuutta, oikeudenmukaisuutta, tasapuolisuutta ja parhaan mahdollisen henkilöstön saamista julkishallinnon palvelukseen. Virantäyttömenettelyn viikon haku-aika puolestaan perustuessaan viranhaltijalla kumotun virkasäännön perusteella syntyneeseen käytäntöön oli ollut perustuslaissa säädetyn hallinnon lainalaisuuden vaatimuksen vastainen.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Espoon kaupungille sen lainvastaisesta viranhakumenettelystä huomautuksen vastaisen varalle. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Espoon kaupunginhallitukselle sekä sosiaali- ja terveystoimelle sekä henkilöstöpalveluille.