

29.12.2006

Dnro 2687/4/04, 205/4/05, 542/4/05, 1542/4/05, 2009/4/05 ja 2016/4/06

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Tuula Aantaa**

## **VIRKANIMITYKSESTÄ TÄYTYY LÄHETTÄÄ HAKIJOILLE PÄÄTÖS JA OHJE OIKAISUVAATIMUKSEN TEKEMISEKSI**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli oikeusasiamiehen kansliaan 11.10.2004, 24.1.2005, 21.2.2005, 20.5.2005, 5.7.2005 ja 16.6.2006 toimittamissaan kirjeissä Vantaan kaupungin ao. viranhaltijoiden menettelyä sosiaalityöntekijän virkojen täyttämässä ja sosiaalityöntekijän määräaikaisiin virkasuhteisiin ottamisessa.

Kantelija kertoi hakeneensa kirjallisesti kirjeistä tarkemmin ilmeneviä julkisesti haettavana olleita sosiaalityöntekijän virkoja ja määräaikaisia virkoja niiden hakuajan päättymiseen mennessä. Kantelijan mukaan hän ei ollut saanut virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen ottamista koskevia viranhaltijan päätöksiä oikaisuvaatimusohjeineen tiedokseen. Hänelle oli ainoastaan ilmoitettu kirjeitse, kenet oli otettu tehtävään. Kantelijan mielestä menettely estää asianosaista käyttämästä asiassa säädettyjä oikeussuojakeinoja. Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan menettelyn lainmukaisuuden.

---

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Oikeusohjeet**

Suomen perustuslain 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. Saman pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (viranhaltijalain) 3 §:n 1 momentin mukaan viranhaltija otetaan virkasuhteeseen toistaiseksi tai määräajaksi. Viranhaltijalain 4 §:n 1 momentin mukaan virkasuhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenettelyä, jollei jäljempänä toisin säädetä. Niistä tapauksista, joissa julkista hakumenettelyä ei tarvitse käyttää, säädetään

tarkemmin pykälän 3 momentissa. Virkasuhteeseen voidaan mainitun lainkohdan mukaan ottaa ilman hakumenettelyä mm. silloin, kun kysymyksessä on sijaiseksi tai avoinna olevaan virkasuhteeseen ottaminen määräajaksi.

Kuntalain (365/1995) 16 §:n 1 momentin mukaan kunta päättää hallintonsa järjestämisestä tässä laissa säädetyllä tavalla. Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Kunnan hallinnossa on noudatettava hyväksytyin johtosäännön määräyksiä.

Kuntalain 89 §:n mukaan kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Sanotun lain 91 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Kuntalain 95 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle lähetetään päätöstä koskeva pöytäkirjanote oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen erikseen tiedoksi kirjeellä. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä. Kuntalain 92 §:n 1 momentin mukaan asianosaisena pidetään sitä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Viranhakumenettely, kuten virantäyttö kokonaisuudessaan, on hallintomenettelyä.

Hallintolain (434/2003) 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain 2 §:n 2 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan mm. kunnallisissa viranomaisissa. Lain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Perustelujen tarkempi sisältö riippuu viime kädessä asiasta ja siinä sovellettavista säännöksistä sekä hakijan vaatimuksista. Päätös voidaan hallintolain 45 §:n 2 momentin mukaan jättää perustelematta mm., jos päätös koskee kunnallisen monijäsenen toimielimen toimittamaa vaalia (2 kohta), jos päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta (4 kohta), taikka jos perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta (5 kohta).

Hallintolain 46 §:n mukaan jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädetyssä järjestyksessä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa.

## 3.2

Asiassa saatu selvitys

Asiakirjojen mukaan Vantaan kaupungin palvelussuhdekäsikirjassa on ohje "Henkilöstön palvelukseen ottaminen". Ohjeen mukaan päätöksestä ilmoitetaan sekä valitulle että muille hakijoille kirjeellä. Ohjeeseen on kirjattu myös, että vakituisen virkasuhteen osalta valintapäätös on toimitettava päätöspöytäkirjanotteella oikaisuvaatimusohjeineen kaikille hakijoille.

Lakimiehen selvityksen mukaan Vantaalla sosiaalityöntekijän virkasuhteeseen ottamisesta päättää viranhaltija, ao. tulosyksikön johtaja. Selvityksen mukaan Vantaan sosiaali- ja terveystoimessa on ollut käytäntönä, että vakinaiseen virkaan ottamista koskevasta viranhaltijan päätöksestä ilmoitetaan muille virkaa hakeneille kirjeellä. Mikäli joku näistä virkaa hakeneista haluaa tehdä oikaisuvaatimuksen Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunnalle, hän saa pyynnöstä ao. viranhaltijan päätöksen oikaisuvaatimusohjeineen. Haettavana olleeseen määräaikaiseen virkasuhteeseen valitulle annetaan selvityksen mukaan virkamääräys. Asiasta ei tehdä kunnallisasiain mukaista kirjallista viranhaltijan päätöstä. Valinnasta ilmoitetaan muille hakijoille kirjeellä.

Vantaan kaupunginhallituksen selityksen mukaan Vantaalla noudatetaan vakituisiin virkoihin otettaessa viranhaltijalain mukaista julkista hakumenettelyä. Asiassa tehdään viranhaltijapäätös, johon liitetään kuntalain mukainen oikaisuvaatimusohje. Päätös toimitetaan kirjeellä tiedoksi kaikille virkaa hakeneille. Virkaan valitulle annetaan viranhaltijalain mukainen viranhoitomääräys.

Kaupunginhallituksen mukaan määräaikaisiin virkoihin otettaessa ei noudateta viranhaltijalain mukaista julkista hakumenettelyä, koska viranhaltijalain mukaan virkasuhteeseen voidaan ottaa ilman hakumenettelyä, kun kysymyksessä on sijaiseksi tai avoimeen virkasuhteeseen ottaminen määräajaksi. Asiassa ei tehdä viranhaltijapäätöstä. Virkaa hakeneille ilmoitetaan kirjeitse kenet on nimetty määräaikaiseen virkaan. Määräaikaiseen virkaan valitulle annetaan viranhaltijalain mukainen viranhoitomääräys. Koska laki ei edellytä julkista hakumenettelyä, kaupunki voi valita tavan, jolla se ilmoittaa täytettävästä määräaikaisesta tehtävästä.

Kaupunginhallitus totesi lopuksi, että sosiaali- ja terveys lautakunnan selvityksessä kerrottu käytäntö on vakituisiin virkoihin rekrytoitaessa ollut epäyhtenäinen. Joissakin valintatilanteissa asianosaisille ei ole toimitettu päätöstä muutoksenhakuohjeineen. Kaupunginhallituksen selityksen mukaan sosiaali- ja terveystoimi noudattaa jatkossa kaupungin ohjeita rekrytoinnissa.

### 3.3

#### Päätöksen tiedoksianto

Viranhaltijan valintaa koskevasta viranhaltijan päätöksestä voidaan edellä todetun mukaisesti tehdä kuntalain mukainen oikaisuvaatimus ja tämän jälkeen tarvittaessa edelleen kunnallisvalitus. Oikaisuvaatimus ja valitus tulee tehdä niille säädettyjen määräaikojen kuluessa. Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuuteen päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Katson virkaa hakeneiden olevan

virantäytön asianosaisia, joten heille on lähetettävä päätös oikaisuvaatimusohjeineen erikseen tiedoksi tavallisella kirjeellä. (Näin myös oikeuskirjallisuudessa mm. Harjula-Prättälä: Kuntalaki s.660–661.) Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten menettelevän vastoin perustuslain 21 §:ssä jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi ja oikeutta saattaa asiansa ratkaistuksi oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä, kun virkasuhteeseen ottamista koskevia viranhaltijan päätöksiä oikaisuvaatimusohjeineen ei lähetetä päätöksenteon jälkeen kuntalain 95 §:ssä säädetyllä tavalla tiedoksi muille virkaa hakeneille.

Tämä menettely merkitsee sitä, että virkaa hakeneella ei ole mahdollisuutta saattaa asiaansa ensin oikaisuvaatimuksena Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunnan ja sitten tarvittaessa valtuuksena hallinto-oikeuden ja viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Korostan, että viranomaisten tulee huolehtia siitä, että hakijalla on mahdollisuus käyttää laissa säädettyjä oikeusturvakeinoja. Myös oikeuskirjallisuudessa (Harjula-Prättälä: Kuntalaki, Helsinki 2004 ss. 656) on todettu, että kunnan viranomaisten päätösten tiedoksiantoon liittyy tärkeä oikeusvaikutus. Muutoksenhaku-aika alkaa kulua päätöksen tiedoksisaamisesta. Jos päätökseen ei haeta muutosta, se tulee muutoksenhakuajan kuluttua lainvoimaiseksi. Lainvoimaiseen päätökseen ei voida enää hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin. Toisin sanoen silloin, kun viranhaltijan päätöstä ei anneta asianosaiselle asianmukaisesti tiedoksi, muutoksenhaku-aika ei ala kulua eikä valintapäätös siten saa häneen nähden lainvoimaa.

Menettely on ollut myös vastoin Vantaan kaupungin palvelussuhdekäsikirjan ohjeita.

Totean vielä, että se, mitä olen edellä sanonut viranhaltijan päätöksen tiedoksi antamisesta otettaessa henkilö virkasuhteeseen toistaiseksi, koskee näkemykseni mukaan myös tapauksia, joissa henkilö otetaan julkisen hakumenettelyn jälkeen virkasuhteeseen määräajaksi.

### 3.4

#### Päätöksen tekeminen

Lakimiehen selvityksestä ilmeni, että Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa on noudatettu viranhaltijalain mukaista julkista hakumenettelyä otettaessa sosiaalityöntekijöitä määräaikaisiin virkasuhteisiin. Selvityksestä ilmeni myös, että sosiaalityöntekijän määräaikaiseen virkasuhteeseen ottamisesta päättää viranhaltija ja että näissä tapauksissa ei tehdä viranhaltijapäätöstä.

Viranhaltijalain 9 §:n mukaan viranhaltijalle on annettava viipymättä ja mikäli mahdollista ennen virantoimituksen alkamista virkasuhteeseen ottamisesta pöytäkirjanote tai muu kirjallinen viranhoitomääräys. Hallituksen esityksen (HE

196/2002 vp) mukaan käytännössä viranhoidomääräys on yleensä ote viranhaltijan nimittämistä koskevasta päätöksestä.

Kuntalain 62 §:n 2 momentin mukaan luottamushenkilön ja viranhaltijan päätöksistä pidetään pöytäkirjaa, jollei se päätöksen luonteen johdosta ole tarpeetonta. Luottamushenkilön ja viranhaltijan päätöspöytäkirjan sisällöstä ja muodosta ei säädetä laissa. Käytännössä päätöspöytäkirjoja on kahdenlaisia: pöytäkirja muodostuu viranhaltijan tekemistä yksittäisistä päätöksistä tai ns. päätösluettelosta.

Totean, että kunnallishallinnon päätösasiakirja on pöytäkirja, jonka perustehtävä on tiedon säilytys, tiedon siirto sekä oikeussuojan ja valvonnan tarpeet. Pöytäkirjalla on julkinen luotettavuus. Tämä tarkoittaa sitä, että asian katsotaan olevan niin kuin se on pöytäkirjaan kirjattu, jollei muuta näytetä.

Silloin kun henkilö otetaan kunnan virkasuhteeseen määrääjäksi julkisen hakumenettelyn kautta, on näkemykseni mukaan kaikilla hakijoilla asianosaisina oikeus saada asianmukainen päätös oikaisuvaatimusohjeineen. Päätöksen tehneen viranhaltijan tulisi tällöin myös perustella päätöksensä asianmukaisesti ja riittävästi. Perusteluvollisuudella on keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Riittävät perustelut antavat edellytyksiä harkita muutoksenhaun tarvetta. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta.

Sanotun johdosta katson Vantaan sosiaali- ja terveystoimen viranhaltijoiden menettelevän asianmukaisen viranomaistoiminnan ja hyvän hallinnon vastaisesti jättäessään tekemättä asianmukaista päätöstä silloin, kun henkilö otetaan julkista hakumenettelyä käyttäen määräaikaiseen virkasuhteeseen. Tämän mielestäni virheellisen menettelyn vuoksi hakijat eivät myöskään saa tietoa päätöksen perusteluista eivätkä voi käyttää perustuslain 21 §:ssä säädettyä jokaiselle turvattua oikeutta saattaa asiansa riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Korostan, että julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan velvollisuus toteuttaa perusoikeudet.

4

#### TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnalle huomautuksen vastaisen varalle kohdassa 3.3 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Saatan lisäksi edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnalle.

Pyydän Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveyslautakuntaa ilmoittamaan minulle 30.4.2007 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on asiassa ryhtynyt.

Lähetän tämän päätökseni tiedoksi myös Vantaan kaupungin kaupunginhallitukselle.