

12.5.2015

Dnrot 2698/4/14 ja 1214/4/15

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

PÄTEVYYTTÄ VAILLA OLLUT HENKILÖ NIMITETTIIN PERUSKOULUN REHTORIKSI

1

KANTELU

Lehtori A pyysi yhdessä opettaja B:n kanssa 15.6.2014 päivätyssä sähköpostiviestissään oikeusasiamiestä tutkimaan, olivatko Lavian kunnan sivistyslautakunta ja kunnanhallitus menetelleet lainmukaisesti yhtenäiskoulun määräaikaisen rehtorin C:n valinnassa ilman hakumenettelyä (kunnanhallitus 26.5.2014 § 165). Kantelun mukaan rehtorin tehtävään 1.8.2014 lukien maaliskuuhun 2015 saakka valittu kasvatustieteiden ylioppilas C ei täyttänyt ns. kelpoisuusasetuksen (986/1998) ja perusopetuslain 16 §:n 2 momentin vaatimuksia.

Kantelijat arvostelivat myös Lavian kunnan menettelyä yhtenäiskoulun vakinaisen rehtorin viran täyttämässä ja erityisopettajan valintaa lukuvuosille 2011–2012, 2012–2013 ja 2013–2014. Kantelijat tähdensivät 2.10.2014 sähköpostiviestissään, että C:n puoliso, Lavian sivistystoimenjohtaja D oli ollut rehtorivalintoja tehtäessä haastatteluryhmän haastattelijana. Siten hän oli haastatteluryhmän jäsenenä päässyt eri hakukierroksilla vaikuttamaan kunnanhallituksen päätökseen jatkaa viran hakuaikaa. Toisella hakukierroksella ei ollut haastateltu ketään vaan valittu sivistystoimenjohtaja suoraan rehtorin tehtävään.

Kantelijat arvostelivat uudelleen 8.3.2015 (EOA 1214/4/15) Lavian kunnan toimintaa, koska ylioppilas C:n oli annettu Lavian kunnan hallinnollisesti lakattua jatkaa 1.1.2015 lukien samassa yhtenäiskoulun rehtorin määräaikaisessa tehtävässä mutta tuolloin Porin kaupungin palveluksessa. Kantelijoiden mukaan Porin kaupungin päätös olla laittamatta tehtävää julkiseen hakuun on virheellinen. Siten olisikin tullut lyhyen sijaisuusjakson jälkeen erikseen valituskelpoisella päätöksellä päättää ylioppilas C:n rehtorin tehtävässä jatkamisesta. C:llä ei ole rehtorin kelpoisuutta.

2

SELVITYS

- - -

3

RATKAISU

Perustuslain 109 §:n 1 momentin nojalla oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (muut. 535/ 2011) 3 §:n 3 momentin mukaan oikeusasiamies ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Koska tämä kantelu saapui eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan 16.6.2014, olen jättänyt kantelun tutkimatta ennen 16.6.2012 tapahtuneen osalta, johon tosin

viittaa. Oikeusasiamies ei voi kumota tai poistaa hallintoviranomaisen, kuten tässä Lavian kunnan 26.5.2014 tekemää nimitysratkaisua.

Muutoin olen asian tutkinut ja käsitellyt tällä päätökselläni samaa rehtorin määräaikaista palvelussuhdetta ja sen jatkamista koskevat kaksi kantelua.

3.1

Tapahtumatiedot

Lavian kunnan selvityksen mukaan Lavian yhtenäiskoulun rehtorin virka julistettiin haettavaksi siten, että virka oli määrä täyttää 1.8.2014 lukien toistaiseksi. Viranhakuilmoitus julkaistiin kunnan virallisella ilmoitustaululla, kunnan kotisivuilla ja TE-toimiston Avoimet työpaikat - palvelussa. Hakuajan päättymiseen mennessä (15.4.2014) virkaan tuli neljä hakijaa, jotka kaikki täyttivät viran kelpoisuusvaatimukset. Hakijoista kutsuttiin haastatteluun kolme hakijaa. Kunnanhallitus päätti kokouksessaan 29.4.2014 jatkaa hakuaikaa 30.4.–16.5.2014. Päätöksen mukaan virkaa aiemmin hakeneet huomioidaan haussa.

Määräaikaan mennessä tuli neljä uutta hakijaa, jotka kaikki täyttivät viran kelpoisuusvaatimukset. Uusista hakijoista vain D kutsuttiin 26.5.2014 pidettyyn kunnanhallituksen kokoukseen haastatteluun ja samassa kokouksessa hänet valittiin yhtenäiskoulun rehtorin virkaan 1.8.2014 lukien. Päätöksessä on todettu, että D on ilmoittanut ottavansa viran vastaan äitiysvapaansa jälkeen maaliskuun 2015 aikana.

Kunnanhallitus on samassa kokouksessa päättänyt, että yhtenäiskoulun rehtorin viransijaiseksi valitaan 1.8.2014 D:n puoliso, ylioppilas C siihen saakka, kunnes virkaan valittu D ottaa viran vastaan.

C:llä ei ollut opettajan pätevyyttä eikä näin ollen rehtorinkaan pätevyyttä. Lavian kunta on selvityksessään perustellut ratkaisuaan sillä, ettei muutosvaiheessa ei ollut järkevää laittaa tehtävää julkiseen hakuun, koska kyseessä on suhteellisen lyhyt sijaisuusjakso. Lisäksi tehtävään oli kunnan mukaan perusteltua valita henkilö, joka tuntee koulun toimintakulttuurin ja käytänteet. Tehtävien hoitamisen kannalta pidettiin etuna, että henkilöllä on kokemusta oppilashallintajärjestelmän ja lukujärjestysohjelman käytöstä. C oli hoitanut viimeiset kolme vuotta peruskoulun erityisopettajan virkaa määräaikaaisesti Suomelan koulussa, toiminut Suomelan koulun ja Lavian lukion rehtorin sijaisena kevätlukukaudella 2013 ja vararehtorina viimeiset kaksi vuotta sekä toiminut opettajana yli 20 vuotta.

Selvityksessä katsottiin, että rehtorin määräaikainen valinta olisi kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 4 §:n nojalla voitu toteuttaa ilman julkista hakumenettelyä. Lavian kunta katsoi, että sillä on ollut mainitun lain 6 §:ssä tarkoitettu erityinen syy valita tässä yksittäistapauksessa C rehtorin virkaan määräaikaisesti erityisistä kelpoisuusvaatimuksista riippumatta.

C:n valintaa erityisopettajan tehtävään vuosina 2011, 2012 ja 2013 lukuvuodeksi kerrallaan Lavian kunta on perustellut sillä, että C:llä on riittävä koulutus ja tehtävän edellyttämä taito eikä kelpoisuusvaatimukset täyttäviä hakijoita ole ollut valintatilanteessa saatavilla. Sivistyslautakunnan pöytäkirjanotteisen mukaan erityisopettajan virka oli ollut haettavana 3.5.–25.5.2011 ja 29.5.–15.6.2012. Viranhakuilmoitus on julkaistu vuonna 2011 ja 2012 sekä kunnan virallisella ilmoitustaululla että työvoimahallinnon verkkosivuilla. Sivistyslautakunnan pöytäkirjanotteen mukaan vuonna 2013 erityisopettajan virka on ollut uudelleen haettavana 20.–31.5.2013 määräajalle 1.8.–31.7.2013. Ilmoitus on ollut nähtävillä työvoimatoimistojen internet-sivuilla.

Opetushallitus on lausunnossaan kertonut myös, että Lavian kunnanhallitus päätti 29.4.2014 jatkaa yhtenäiskoulun rehtorin viran hakuaikaa sen vuoksi, että rehtorin valinta haluttiin tehdä laajemmasta hakijajoukosta. Samalla kunnanhallitus päätti, että aikaisemmin virkaa hakeneet otetaan huomioon haussa.

Opetushallitus toteaa, että kysymyksessä on kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 4 §:n 2 momentin tarkoittamasta uudesta hakumenettelystä, kun aikaisempi hakuaika oli jo loppunut, eikä hakuajan jatkamisesta.

Mainitun säännöksen mukaan virkasuhteeseen ottamisesta päättävä viranomaisen voi perustellusta syystä päättää uudesta hakumenettelystä. Opetushallituksen näkemyksen mukaan perusteltuna syynä uudelle hakumenettelylle voi olla esimerkiksi hakijoiden vähäinen määrä. Opetushallitus katsoo, että neljän kelpoisuusehdot täyttävän hakijan määrä on niin vähäinen, että uuteen hakumenettelyyn on ollut perusteltu syy. Uuden hakuajan kuluessa oli tullut neljä uutta hakijaa, jotka kaikki täyttivät viran kelpoisuusvaatimukset. Hakijoista vain D on kutsuttu haastatteluun kunnanhallituksen kokoukseen. Samassa kunnanhallituksen kokouksessa hänet on myös valittu rehtorin virkaan. Pöytäkirjanotteen mukaan D valittiin virkaan opintosuoritusten, työstä saadun palautteen ja työkokemuksen, haastattelun sekä näistä tehdyn kokonaisarvion perusteella.

Asiakirjoista ei ilmene, oliko virkaa hakeneiden ansioista tehty Suomen perustuslain 125 §:n 2 momentin edellyttämä vertailu. Asiakirjoista ei myöskään selviä, mistä syystä vain D kutsuttiin haastatteluun, vaikka muutkin uuden hakumenettelyn perusteella virkaa hakeneet täyttivät viran kelpoisuusvaatimukset.

Hakumenettelyn osalta on ilmennyt, että kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 4 §:n 3 momentin nojalla viransijaiseksi voidaan ottaa ilman hakumenettelyä.

Kelpoisuusasetuksen 23 §:n säännös säädettyä kelpoisuutta vailla olevan henkilön ottamisesta väliaikaisesti antamaan opetusta koskee vain opettajan tehtävään ottamista. Sen sijaan se ei koske rehtorin virkaan ottamista. Lavian kunta on selvityksessään katsonut, että sillä on ollut kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 6 §:ssä tarkoitettu erityinen syy valita tässä yksittäistapauksessa D:n puoliso C rehtorin virkaan määräaikaaisesti erityisistä kelpoisuusvaatimuksista riippumatta.

Opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annettu asetus on erityissäädös, jossa ei ole mahdollistettu kelpoisuutta vailla olevan henkilön ottamista rehtorin tehtäviin. Opetushallituksen näkemyksen mukaan tässä asetuksessa on säädetty opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista tyhjentävästi, eikä kunta ei voi siitä kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain nojalla poiketa.

Opetushallitus ei siten pidä Lavian kunnan menettelyä ottaa rehtorin viransijaiseksi henkilö, joka ei täytä edes opettajan kelpoisuusvaatimuksia, lainmukaisena ratkaisuna.

Porin kaupunki on selvityksessään 28.4.2015 todennut, että Lavian kunta on sittemmin valtioneuvoston päätöksellä 12.6.2014 lakkautettu ja sen alue 1.1.2015 lukien yhdistynyt Porin kaupunkiin. Kuntaliitospäätöksen (kohta 3.5) mukaan Lavian määräaikainen henkilöstö on siirtynyt Porin kaupungin palvelukseen. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 25 §:n 2 momentin puitteissa Lavian henkilöstö ja siten myös C on voinut jatkaa Porin kaupungin palveluksessa ennen 23.3.2015 rehtorin tehtävän vakinaisesti vastaanottaneen D:n valintaa. Porin kaupunki on ollut sidottu Lavian kunnanhallituksen 26.5.2014 tekemään päätökseen yhtenäiskoulun määräaikaisen rehtorin valinnasta. Porin kaupungin mukaan C ei täytä eikä ole täyttänyt rehtorille säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia.

3.2

Arviointi

Arvioidessani Lavian yhtenäiskoulun rehtorin valintaa 26.5.2014 olen todennut, että kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 3 §:n 1 momentin mukaan viranhaltija otetaan virkasuhteeseen toistaiseksi tai määräajaksi. Viranhaltija voidaan ottaa määräajaksi vain viranhaltijan omasta pyynnöstä tai jos määräajaksi ottamisesta on erikseen säädetty taikka tehtävän luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkasuhteeseen kuuluvien tehtävien hoidon järjestäminen tai muu näihin rinnastettava kunnan toimintaan liittyvä määräaikaista virkasuhdetta edellyttävä seikka sitä vaatii (3 §:n 2 mom.).

Lain 4 §:n 1 momentin mukaan virkasuhteeseen ottaminen edellytti pääsääntöisesti julkista hakumenettelyä. Virkasuhteeseen voitiin 1 momentista poiketen ottaa ilman hakumenettelyä muun ohella kun kysymyksessä on sijaiseksi tai avoinna olevaan virkasuhteeseen ottaminen määräajaksi tai muu lainkohdassa mainittuihin perusteisiin rinnastettava johtosäännössä määrätty peruste (4 §:n 3 mom.).

Lain 6 §:n 1 momentin mukaan virkasuhteeseen otettavalla on oltava erikseen säädetty tai kunnan päättämä erityinen kelpoisuus. Henkilö voidaan ottaa määräajaiseen virkasuhteeseen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista riippumatta, jos siitä erikseen säädetään tai kunta erityisestä syystä yksittäistapauksessa toisin päättää (6 §:n 2 mom.).

Opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen (986/1998) 23 §:n 1 momentin mukaan sen estämättä, mitä muualla sanotussa asetuksessa säädetään, opetusta voidaan väliaikaisesti enintään vuoden ajaksi määrätä antamaan henkilö, jolla on riittävä koulutus ja tehtävän edellyttämä taito. Tällainen henkilö voidaan kuitenkin määrätä antamaan opetusta yli kuuden kuukauden ajaksi vain, jos tehtävän edellyttämät kelpoisuusvaatimukset täyttäviä henkilöitä ei ole määräystä annettaessa saatavilla tai jos siihen on muu erityinen syy.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Säännöksen 2 momentin mukaan päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä muun ohella, jos päätös koskee kunnallisen monijäsenen toimielimen toimittamaa vaalia.

Säännöstä opettajien kelpoisuudesta on laillisuusvalvonnassa oppilaiden oikeusturvankin kannalta tulkittu suhteellisen tiukasti (vrt. Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätökset 13.11.2007 OKV 7/1/2005 ja 26.07.2011 OKV/830/1/2009: huomautus rehtoreille lainvastaisesta menettelystä määräajaiseen virkasuhteeseen ottamista koskevien päätösten tekemisessä ja teos Matti Lahtinen ym.: Opetustoimen lainsäädäntö käytännössä 2013, s. 372–399).

Katson Opetushallituksen tavoin, että Lavian kunnan menettely ottaa 26.5.2014 rehtorin viransijaiseksi henkilö, joka ei täytä edes opettajan kelpoisuusvaatimuksia, ei ole ollut lainmukainen ratkaisu. Lisäksi pidän moittittavana sitä, että rehtorin viranhaltijan valinta ei anna ulkopuoliselle tarkastelijalle objektiivista kuvaa, koska valittu rehtori, C:n puoliso, sivistystoimenjohtaja D oli osallistunut eri vaiheissa myös pienessä kunnassa ja sen opetustoimessa haastatteluryhmän työhön. Lavian kunta on kuitenkin lakannut toimimasta itsenäisenä kuntana 1.1.2015 ja on osa Porin kaupunkia.

Kuntalain (365/1995) 64 §:n mukaan kunnan ilmoitukset saatettiin tiedoksi julkaisemalla ne julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Nykyisin 1.5.2015 lukien säädetään, että kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 4 §:n (419/2015) mukaan virkasuhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenettelyä, jollei

jäljempänä toisin säädetä. Hakuaika on vähintään 14 kalenteripäivää siitä, kun ilmoitus on julkaistu kuntalain (410/2015) 108 §:ssä säädetyllä tavalla.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto on jo A:n ja toisen henkilön hallintokantelun (LSAVI-2010-00958/Op-13) perusteella 27.10.2010 kiinnittänyt Lavian sivistyslautakunnan koulutoimenjohtajan ja Suomelan koulun silloisen rehtorin huomiota kelpoisuusasetuksen 23 §:n oikeaan tulkintaan. Olen havainnut, että myös D on toiminut Suomelan koulun rehtorina. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan erityisopettajan virkaa täytettäessä Lavian kunta ei ollut erityisopettajan osalta osoittanut sellaista erityistä syytä, jota kelpoisuusasetuksen 23 §:ssä tarkoitetaan. Aluehallintovirasto on siten jo antanut Lavian kunnalle oikeana pitämäni moitteen ja ohjauksen.

Näistä syistä katson tutkimattomin osin, että Lavian kunnan menettely sekä määräaikaisten opettajan että yhtenäiskoulun rehtorin valinnassa on ollut lainvastainen. Lisäksi on pantava merkille, ettei Lavian sivistystoimi ole ottanut ojentuakseen, vaikka sille on jo aluehallintoviraston ja omankin kannanottoni puitteissa annettu ohjausta. Mikäli Lavian kuntaa ei olisi yhdistetty Porin kaupunkiin, olisi asiassa tullut käsitykseni mukaan voitu harkita jatkotoimia kunnallisia viranhaltijoita ja Lavian sivistystointa kohtaan. Porin kaupunki on kuitenkin todennut tilanteen lainvastaisuuden ja tehnyt korjaavat toimenpiteet.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2. esittämäni moittivan käsityksen Lavian kunnan ja sen sivistyslautakunnan menettelyn lainvastaisuudesta Lavian kunnan tehtävät 1.1.2015 vastaanottaneen Porin kaupungin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän Porin kaupungille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Katson, ettei tämä kanteluasia tutkimaltani osin, ottaen huomioon jo Lounais-Suomen aluehallintoviraston 27.10.2010 Lavialle antamat moitteet ja Lavian kunnan osalta 1.1.2015 lukien tehdyt johtamis- ja opetusjärjestelyt sekä Porin kaupungille tiedoksi saatetun Opetushallituksen lausunnon 1.9.2014, anna laillisuusvalvonnassa aihetta kantelijoiden toivomiin syyte- tai muihin ankariin toimenpiteisiin.

- - -