

1.6.2017

EOAK/4021/2016

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä**

## **ERITYISOPETTAJAN VIRANTÄYTTÖ JA TIETOPYYNTÖÖN VASTAAMINEN**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi 27.9.2016 vireille tullessa kantelussa sekä lisäkirjeessä 3.10.2016 eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan kaupungin sivistystoimen menettelyä asiassa, joka koski koulun määräaikaisen erityisopettajan tehtävän virantäyttöä, päätöksentekoa ja tietopyyntöön vastaamista erityisesti seuraavasti.

Kantelija kertoi olevansa kelpoinen erityisopettaja ja hakeneensa kaupungin koulussa avoinna ollutta erityisopettajan määräaikaista yli kuuden kuukauden tehtävää vuoden 2016 toukokuussa. Kantelijalle oli sähköpostitse 7.6.2016 ilmoitettu, ettei häntä kutsuta haastatteluun.

Kantelija oli samana päivänä pyytänyt valintapäätöstä kirjallisena sekä 8.6 ja 9.6. tiedustellut valintapäätöksen tehneeltä koulun rehtorilta haastatteluun kutsuttujen koulutusta ja kelpoisuutta osoittavia asiakirjoja. Kantelija oli uudistanut pyyntönsä koulutusjohtajalle sekä sivistysjohtajalle lähettämillään sähköpostiviesteillä.

Mitään vastausta sähköpostiviesteihinsä tai viranhaltijan päätöstä erityisopettajan valinnasta kantelija ei saanut ennen kuin 29.8.2016, jolloin sivistysjohtaja ilmoitti päätöksen tuolloin postitetun.

Kantelija sai näin ollen rehtorin 10.6.2016 tekemän päätöksen tiedokseen vasta 30.8.2016. Koulutusjohtaja oli 16.9.2016 ilmoittanut sähköpostitse kantelijalle, ettei rehtorin viranhaltijapäätöksellään valitsema henkilö ollut valintahetkellä kelpoinen erityisopettaja. Tehtävään valittu henkilö oli tuolloin ehtinyt toimia tehtävässään 1.8.2016 lähtien.

Kantelijan mukaan kaupungin sivistystoimi ja sen viranhaltijat olivat menetelleet asiassa lainvastaisesti valitessaan yli kuuden kuukauden tehtävään kelpoisuutta vailla olevan hakijan, vaikka pätevä hakija oli saatavilla sekä jättäessään antamatta kantelijalle viipymättä viranhaltijan perusteltu päätös oikaisuvaatimusosoituksineen. Kantelijalle ei annettu mahdollisuutta tutustua pyydettyihin asiakirjoihin eikä hänen tiedusteluihinsa vastattu kohtuullisessa ajassa.

### **2 SELVITYS**

---

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Oikeusohjeet**

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa.

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat lain 6 §:ssä säädetty oikeusperiaatteet ja lain 7 §:ssä säädetty palvelun asianmukaisuus. Lain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on vastattava asiakkaan tekemiin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain 23 §:n mukaan hallintoasiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivästystä. Hallintolain mukainen asian käsittelyn viivytyksettömyys tarkoittaa ennen muuta käsittelyn kohtuullista joutuisuutta. Viranomaisen on järjestettävä menettelytapansa niin, että asian sujuva ja ripeä käsittely on mahdollista. Käsittelyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Hallintolain 54 §:n mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 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). Saman lain 4 §:n 1 momentin mukaan virkasuhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenettelyä, jollei jäljempänä toisin säädetä.

Lain 5 §:n 1 momentin mukaan sellaiseen virkasuhteeseen, joka on ollut julkisesti haettavana, voidaan ottaa vain henkilö, joka on hakenut sitä kirjallisesti ennen hakuajan päättymistä ja silloin täyttää kelpoisuusvaatimukset. Lain 6 §:n 1 momentin mukaan virkasuhteeseen ottamisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. Lisäksi virkasuhteeseen otettavalla on oltava erikseen säädetty tai kunnan päättämä erityinen kelpoisuus. Henkilö voidaan ottaa määräaikaiseen virkasuhteeseen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista riippumatta, jos siitä erikseen säädetään tai kunta erityisestä syystä yksittäistapauksessa toisin päättää (6 §:n 2 mom.).

Perusopetuslain 37 §:n 3 momentin mukaan opettajien kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksessa (jäljempänä kelpoisuusasetus) säädetään muun ohella perusopetuslaissa tarkoitettujen opettajien kelpoisuusvaatimuksista. Asetuksen 8 §:ssä säädetään erityisopetusta antavan opettajan kelpoisuudesta.

Kelpoisuusasetuksen 23 §:n 1 momentin mukaan sen estämättä, mitä muualla tässä 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.

### 3.2 Saatu selvitys

Kaupungin selvityksen mukaan ja siitä tarkemmin ilmenevästi kaupungilla oli haettavana laaja-alainen erityisopettaja kouluun ajalle 1.8.2016–31.7.2017. Hakuilmoituksen mukaan kelpoisuuden osittavat tutkintotodistukset tuli esittää mahdollisen haastattelun yhteydessä. Hakemuksia saapui 11 kappaletta ja kolme henkilöä kutsuttiin haastatteluun. Rehtori valitsi virkaan viranhaltijapäätöksellään 10.6.2016 § 3 henkilön, jolle päätös lähetettiin.

Koulutusjohtajan selvityksen mukaan kaikille hakijoille tiedotettiin rekrytointiohjelma Kuntarekryn välityksellä valinnasta, mutta varsinaista päätöstä ei lähetetty muille kuin valitulle henkilölle, mikä menettelytapana on virheellinen. Menettelytavasta muistutetaan jatkossa koulutuksissa. Koulutusjohtajan mukaan ”yhteensattumat lomien ja eläköitymisten osalta” vaikuttivat asian selvittelyn pitkittymiseen.

Kaupungin lausunnossa on todettu, että viranhaltijapäätöstä ei valinnan jälkeen lähetetty muille hakijoille tiedoksi hallintolain 54 §:n mukaan, mikä oli virheellinen menettelytapa. Kantelijalle päätös lähetettiin tiedoksi 29.8.2016 oikaisuvaatimusohjeineen. Hän ei hakenut päätöksen oikaisua. Myös muille virkaa hakeneille päätös on sittemmin lähetetty tiedoksi. Lausunnon mukaan päätöstä ei myöskään perusteltu hallintolain 45 §:n edellyttämällä tavalla. Edelleen lausunnon mukaan kantelijan asiakirjapyyntöön ei vastattu julkisuuslain edellyttämällä tavalla, kun hän pyysi saada nähdäkseen muiden hakemukset.

Lausunnossaan kaupunki myöntää, että asian hoitamisessa oli ollut puutteita. Sivistystoimen päätöksiä tekeville viranhaltijoille on tammikuussa 2017 pidetty koulutustilaisuus liittyen nimenomaan päätöksentekoon sekä mm. hyvään hallintotapaan. Kaupunki tulee lausuntonsa mukaan kiinnittämään jatkossa korostetusti huomiota hallintomenettelyn oikeellisuuteen.

Kaupunginjohtajan lisäselvityksen 14.3.2017 mukaan koulun rehtori valitsi päätöksellään 10.6.2016 § 3 opettajan määräaikaiseen virkasuhteeseen henkilön, joka ei päätöksen tekohetkellä ollut muodollisesti pätevä. Virkaa haki samanaikaisesti myös henkilöitä, joilla virkaan edellytetty kelpoisuus täyttyi. Virkaan valitulla kelpoisuusehdot täyttyivät 18.10.2016.

### 3.3 Arviointi

Totean aluksi, että kaupunki ei ole pyytänyt asiassa selvitystä koulun rehtorilta, sillä hän on sittemmin jäänyt eläkkeelle. Tästä syystä en katso olevan aihetta selvittää asiaa hänen osaltaan enempää. Totean myös yleisellä tasolla, että nimityspäätökseen on käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakumahdollisuus. Näin ollen se hakija, joka kokee tulleensa epäasiallisin perustein syrjäytetyksi nimityksessä, voi halutessaan hakea päätökseen oikaisua. Kantelumenettely ei ole säännönmukaisen muutoksenhaun korvike. Lisäksi yhdenvertaisuuslaissa säädetään erikseen oikeussuojakeinoista.

Edellä kerrotun valossa olen arvioinut asiaa kaupungin sivistystoimen menettelynä seuraavasti.

#### *Nimityspäätöksen asianmukaisuus*

Totean ensinnäkin olevan julkisen edun mukaista, että paitsi vakinaisten virkojen myös määräaikaisuuksien hoitajiksi otetaan mahdollisimman päteviä henkilöitä. Kelpoisuussäännökset ovat sitovia oikeussääntöjä, joten viranomaisen ei voi arvioida niiden

tarkoituksenmukaisuutta, eikä poiketa niistä tapauskohtaisesti, ellei sellaisesta mahdollisuudesta ole nimenomaisesti erikseen säädetty.

Kelpoisuusasetus on erityissäännös, jossa on säädetty opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista tyhjentävästi, eikä kunta voi siitä esimerkiksi kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain nojalla poiketa. Nyt esillä olevan kaltaisessa tilanteessa sääntely nimenomaisesti mahdollistaa säädetystä kelpoisuudesta poikkeamisen määräaikaisessa virkasuhteessa silloin, kun kelpoisia henkilöitä ei ole saatavilla, mutta myös muu tapauskohtainen erityinen syy voi tulla kyseeseen. Tällainen muu erityinen syy tulee ilmetä nimityspäätöksestä eli sen olemassaolo tulee kyetä perustelemaan.

Tässä asiassa saadusta selvityksestä ei ilmene, oliko määräaikaista virkaa hakeneiden ansioista tehty perustuslain 125 §:n 2 momentin edellyttämä vertailu eikä se, mikä olisi ollut muu erityinen syy nimittämishetkellä kelpoisuutta vailla olevan henkilön ottamiseen yli kuusi kuukautta kestävään virkasuhteeseen. Asiakirjoista ei näin ollen ilmene, että kaupunki olisi erityisopettajan määräaikaista virkaa täytettäessä esittänyt sellaista erityistä syytä, jota kelpoisuusasetuksen 23 §:ssä tarkoitetaan.

Tällä perusteella katson, että sivistystoimen menettely ottaa viransijaiseksi henkilö, joka ei saadun selvityksen mukaan ole täyttänyt kelpoisuusvaatimuksia, ei ole ollut lainmukainen ratkaisu.

#### *Päätöksen perustelu ja tiedoksianto*

Nimitystä koskeva päätös on hallintopäätös, jonka perusteluvelvollisuudesta ei ole säädetty poikkeusta. Näin ollen nimityspäätös on hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan perusteltava.

Koska asiakirjojen mukaan tässä asiassa oli ollut useita kelpoisuusvaatimukset täyttäviä hakijoita, päätöksissä olisi tullut todeta erityinen syy, miksi kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista huolimatta tehtävään oli otettu kelpoisuutta vailla oleva henkilö. Selvitykseen liitettyssä viranhaltijapäätöksessä ei ole mainittu valitun henkilön puuttuvaa kelpoisuutta kysymyksessä olevaan tehtävään, perustetta kelpoisuutta vailla olevan henkilön valintaan eikä sovellettuja säännöksiä.

Kuten kaupungin lausunnossa on todettu, päätöstä ei ole siten perusteltu eikä myöskään annettu viipymättä tiedoksi hallintolain edellyttämällä tavalla. Korostan, että päätöksen luotettavalla ja viivytyksettömällä tiedoksiannolla on merkitystä asianosaisen mahdollisuuksiin hakea muutosta päätökseen ja siten käyttää heille perustuslaissa turvattuja oikeuksia saada viranomaisen päätös tarvittaessa tuomioistuimen tutkittavaksi.

#### *Tietopyyntöön ja tiedusteluihin vastaaminen*

Kantelun ja kaupungin lausunnon mukaan kantelijan asiakirjapyyntöön ei vastattu julkisuuslain edellyttämällä tavalla. Selvityksessä on myös todettu, viranhaltijoiden kesälomat ja "eläköitymiset" olivat aiheuttaneet asian selvittelyn pitkittymisen. Kaupungin menettely on siten ollut virheellistä tältäkin osin.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 4 momentin mukaan tietopyyntö on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on

ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Menettelystä, jotka noudatetaan tietoja annettaessa, säädetään julkisuuslain 4 luvussa.

Painotan, että julkisuuslain 14 §:n 4 momentista ilmenevät määräajat ovat ehdottomia. Kaksi viikkoa kestävä käsittelyaika on lähtökohtaisesti enimmäisaika silloin, kun kuukauden käsittelyaikaan oikeuttavia poikkeuksellisia olosuhteita ei ole olemassa.

Lisäksi julkisuuslain 18 §:ssä on säädetty hyvästä tiedonhallintatavasta. Säännöksen mukaan viranomaisen tulee muun ohella huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä.

Hyvä hallinto edellyttää myös sitä, että viranomaiselle osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin ja tiedusteluihin vastataan asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytyksiä. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista on myös ilmoittaa asiakkaalle, milloin asiakkaan esittämään tiedusteluun voidaan vastata tai jos vastaus viivästyy, viivästymisen syyt ja milloin asiakas voi odottaa vastauksen saamista. Viranomaisen on huolehdittava lakisääteisten tehtäviensä hoidosta ja tehtävien organisoinnista myös viranhaltijoiden poissaolojen ja vuosilomien aikana.

### *Johtopäätös*

Kuten edellä ilmenee, kaupunki on lausunnossaan myöntänyt oikeaksi kantelussa esitetyt väitteet lainvastaisesta menettelystä määräaikaiseen virkasuhteeseen ottamista koskevan päätöksen tekemisessä ja tietopyyntöihin vastaamisessa. Pidän virheitä varsin vakavina.

Ottaen kuitenkin huomioon toimenpiteet, joihin kaupunki on lausunnon mukaan ryhtynyt turvatakseen jatkossa sen sivistystoimen hallintomenettelyn oikeellisuuden, pidän riittävänä toimenpiteenä saattaa kaupungin tietoon edellä esittämäni käsitykset.

Kehotan kaupunkia yleisellä tasolla kiinnittämään huomiota sen sivistystoimen viranhaltijoiden viranhoitoon liittyvässä päätöksenteossa ja tietopyyntöjen käsittelyssä vaadittavaan osaamiseen ja laintuntemukseen.

## **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3.3. esittämäni käsitykset kaupungin tietoon vastaisessa toiminnassa huomioon otettavaksi.

Tässä tarkoituksessa lähetän kaupungille jäljennöksen tästä päätöksestäni.