

Helsinki 23.11.2015

Dnro 742/4/15

**VANTAAN KAUPUNGIN LAINVASTAINEN MENETTELY MUUTOKSENHAUSSA
TYÖSUHTEISEN TEHTÄVÄN VALINNASTA****1
KANTELU**

Kantelija pyysi 12.2.2015 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa oikeusasiamiestä tutkimaan Vantaan kaupungin Työterveys liikelaitoksen menettelyn palvelupäällikön toimen täyttämisen. Kantelun mukaan kantelija oli hakenut avoinna olutta tointa. Toimeen valittiin terveydenhoitaja, jolla ei ollut toimen kelpoisuusvaatimukseksi asetettua korkeakoulututkintoa. Kantelija oli pyytänyt nimitysmuistion valinnan tehneeltä työterveysjohtajalta. Siihen oli virheellisesti kirjattu, että toimeen valitulla oli alempi korkeakoulututkinto. Työterveysjohtajan ohjeen mukaisesti kantelija teki 9.12.2014 valintapäätöksestä oikaisuvaatimuksen. Kun hän ei saanut tietoa oikaisuvaatimuksen käsittelystä, hän tiedusteli asiaa 2.2.2015. Tämän jälkeen kantelija sai 3.2.2015 oikaisuvaatimukseensa vastauksen apulaiskaupunginjohtajalta. Vastauksessa todettiin, että päätöksestä ei ollut oikeutta tehdä oikaisuvaatimusta, koska kysymyksessä oli työsuhteinen toimi. Kantelija piti Vantaan kaupungin menettelyä asiassa lainvastaisena. Hän viittasi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2006:28.

**2
SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Vantaan kaupunginhallituksen selvitys (liitteenä).

Kaupunginhallituksen selvityksen 27.4.2015 mukaan kantelija on 9.12.2014 tehnyt valituksen Vantaan Työterveys liikelaitoksen palvelupäällikön valinnasta. Valituksessaan kantelija pyysi valinnan uudelleen käsittelemistä, koska hänen näkemyksensä mukaan tehtävään valitulta henkilöltä puuttui tehtävän kelpoisuusehtona mainittu korkeakoulututkinto. Kantelija totesi valituksessaan, että hänen mielestään valintamenettely ei ole toteutunut hallintolain edellyttämällä tavalla, ja hän vaati valinnan käsittelemistä uudelleen.

Valituksen kohteena oleva Vantaan Työterveyden liikelaitoksen palvelupäällikön tehtävä on työsuhteinen tehtävä. Tehtävän kelpoisuusehto on kunnan itse määrittelemä. Kelpoisuusehdon sisältö on seuraava: "Soveltuva korkeakoulututkinto sekä riittävä kokemus hallinnollisesta ja esimiestyöstä tai hallinnollinen pätevyys". Tehtä-

vään edellytettiin lisäksi kokemusta ja näyttöä itsenäisestä ja tavoitteellisesta työskentelystä, kokemusta esimiestyöstä, asiakkuudenhallinnasta ja johtamisesta, hyvää ict osaamista, asiakaslähtöistä ajattelutapaa sekä hyviä vuorovaikutus-, yhteistyö- ja organisointitaitoja. Lisäksi tehtävään luettiin eduksi hallinnollinen lisäkoulutus.

Vantaan Työterveyden liikelaitoksen palvelupäällikön tehtävää haki 64 henkilöä. Hakijoista haastateltiin 3 hakijaa. Palvelupäällikön tehtävään tuli valituksi henkilö, jolla on terveydenhoitajan tutkinto Helsingin Sairaanhoidon opistosta vuodelta 1982, sairaanhoidajan tutkinto Helsingin Sairaanhoidon opistosta vuodelta 1978 ja johtamisen erikoisammattitutkinto Jyväskylän Aikuiskoulutuksesta vuodelta 2002. Valitulla on hyvät hallinnolliset, esimies- ja johtamiskyvyt. Hän on toiminut mm. Kymijoen Työterveyden toimitusjohtajana vuodesta 2005 alkaen johtaen työterveysliikelaitoksen taloutta, henkilöstöä, asiakkuuksien hallintaa sekä toimintaa ja sen laatua. Tehtävään valittua henkilöä pidettiin hakemusten ja tehtyjen haastattelujen perusteella tehtävään sopivimpana ja pätevimpänä.

Apulaiskaupunginjohtaja Martti Lipponen on 3.2.2015 päivätyllä kirjeellä ilmoittanut kantelijalle mm. seuraavasti: Teille annetun oikaisuvaatimusohjeen mukaan "Työsopimus on yksityisoikeudellinen sopimus, jonka lainmukaisuuteen tai tulkintaan liittyviä kysymyksiä ei ratkaista hallintomenettelyssä tai hallintotuomioistuimessa. Hallinto-oikeus ei tutki valitusperustelua päätöksen työsopimuslain vastaisuudesta. Työsopimukseen liittyvä riitaisuudet ratkaistaan yleisessä alioikeudessa. Mainitsemillanne seikoilla ei asiaa voida käsitellä hallinnollisessa prosessissa eli tässä tapauksessa kaupunginhallituksessa."

Asian perustelut

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian tekemässä selvityspyynnössä on viitattu Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2006:28. KHO:n perustelujen mukaan kysymys siitä, onko työsopimussuhteisen toimen täyttämisen yhteydessä noudatettu säädettyjä tai kunnan päättämiä kelpoisuusehtoja, ratkaistaan hallintolainkäytön järjestyksessä. Ratkaisussa oli kysymys valituksesta, jossa vedettiin siihen, että yksi lähihoitajan työsopimussuhteiseen toimeen valituista henkilöistä ei ollut toimeen kelpoinen, koska hänellä ei ollut kunnan hallintosäännössä ja hakuilmoituksessa vaadittua tutkintoa. Eli ratkaisussa oli kysymys kunnan hallintosäännössä määrättyjen kelpoisuusehtojen rikkomisesta.

Vantaan kaupungin palvelupäällikön valinnassa ei ole kysymys säädettyjen tai Vantaan kaupungin hallintosäännössä määrättyjen kelpoisuusehtojen rikkomisesta. Vantaan kaupungin hallintosäännössä ei ole määrätty kelpoisuusehdoista minkään ammattiryhmän osalta. Kysymyksessä olevan tehtävän kelpoisuusehdosta ei myöskään ole lakisääteisesti säädetty. Näin ollen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 2006:28 ei sovellu nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa.

Oikeuskäytännön mukaan kunta voi hakuilmoituksessa esitettyjen pätevyysvaatimusten estämättä valita työsuhteiseen tehtävään harkintansa mukaan sopivimman henkilön, eikä se ole sidottu edes hakuilmoituksessa ilmoitettuihin vaatimuksiin (esim. KHO 30.4.2001/981). KHO:n ratkaisun 2001:981 perustelujen mukaan Sosiaali- ja terveyslautakunta on voinut toimen hakuilmoituksessa esitettyjen pätevyysvaatimusten estämättä valita toimeen harkintansa mukaisen henkilön, koska kyseisen lähihoitajan työsuhteisen toimen kelpoisuusvaatimuksista ei ollut kunnassa erikseen määrätty. Perustelujen mukaan Sosiaali- ja terveyslautakunnan päätös ei näin ollen mennyt sen toimivaltaa ulommaksi, eikä se muutoinkaan ollut lain vastainen.

KHO:n ratkaisun 2003:17 (10.4.2003/889) mukaan hallintolainkäytön järjestyksessä voidaan tutkia vain julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen liittyvä asia. KHO:n mukaan kysymyksessä olevassa toimen täyttämisenä on ollut kysymys yksityisoikeudellisesta, työsopimuslain soveltamisalaan kuuluvan toimen täyttämisenä, jota koskevaa riitaa ei siten voida ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä. Korkein hallinto-oikeus on poistaen päätökseen liitetyn oikaisuvaatimusohjeen ja lautakunnan päätökseen liitetyn valitusosoituksen kumonnut ja poistanut lautakunnan oi-

kaisuvaatimukseen antaman päätöksen ja hallinto-oikeuden päätöksen ja jättänyt valituksen tutkimatta.

Oikeuskirjallisuuden mukaan (Muutoksenhaku kunnan viranomaisen päätöksestä, toim. Riitta Myllymäki 2012, s.52), jos työsuhteisen tehtävän kelpoisuudesta ei ole erikseen määrätty, työsuhteeseen ottamisesta päättävä viranomainen voi päättää vaadittavasta kelpoisuudesta ja yksityisen työnantajan tavoin valita työsuhteeseen tehtävään sopivimman henkilön. Kysymys on siten yksityisoikeudellisesta asiasta.

Kantelijalle on annettu oikaisuvaatimusohje, jonka mukaan "Työsopimus on yksityisoikeudellinen sopimus, jonka lainmukaisuuteen tai tulkintaan liittyviä kysymyksiä ei ratkaista hallintomenettelyssä tai hallintotuomioistuimessa. Hallinto-oikeus ei tutki valitusperustelua päätöksen työsopimuslain vastaisuudesta. Työsopimukseen liittyvät riitaisuudet ratkaistaan yleisessä alioikeudessa. Työsopimussuhteeseen ottamista koskevasta päätöksestä voidaan tehdä oheisen ohjeen mukainen oikaisuvaatimus ja oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä kunnallisvalitus. Tällöin valitusperusteina voidaan käyttää vain sitä, että 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimitavaltansa tai 3) päätös on muuten lainvastainen."

Työsopimuksessa on kysymys yksityisoikeudellisesta sopimuksesta, ja työsopimukseen perustuvat vaatimukset käsitellään yleisessä alioikeudessa. Työsuhteeseen ottamispäätöksestä voidaan tehdä oikaisuvaatimus ja oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä kunnallisvalitus vain toimivallan ylityksen, menettelyvirheen tai muutoin lainvastaisuuden nojalla. Valitusperusteena ei työsuhteasioissa voida käyttää sitä, että päätös on yksityisoikeudellisten säännösten vastainen (Muutoksenhaku kunnan viranomaisen päätöksestä, toim. Riitta Myllymäki 2012, s.50).

Kantelija on valituksessaan vaatinut nimenomaan valinnan uudelleen käsittelyä. Toisin kuin työsuhteisten valinnoissa, virkavalinnoissa päätös sitoo työnantajaa vasta, kun se on lopullisesti käsitelty viime kädessä korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja saanut lainvoiman. Työsuhteisten valinnoissa työsopimus taas sitoo työnantajaa heti työsopimuksen tekemisestä lähtien eikä valinnan uudelleen käsittely ole mahdollista.

Lopuksi

Vantaan kaupunki on päättänyt valita Vantaan Työterveys liikelaitoksen palvelupäällikön tehtävään tietyn henkilön. Kantelijaa ei kutsuttu haastatteluun, koska tehtävään haettiin henkilöä, jolla on laajaa työterveyshuollon hallinnollista osaamista, ja joka pystyy suoriutumaan palvelupäällikön tehtävistä ja tuomaan lisää osaamista liikelaitokseen. Valintapäätöksestä on tiedotettu kaikkia palvelupäällikön tehtävää hakeneita henkilöitä. Vantaan kaupunki on tehnyt ohjeidensa mukaisesti työsopimuksen valituksi tulleen henkilön kanssa ja kaupunki on tullut sidotuksi tähän yksityisoikeudelliseen sopimukseen. Asia on näin ollen kaupunkia sitovasti ratkaistu.

Kantelijalle on annettu ratkaisua koskeva oikaisuvaatimusohje, jonka mukaisilla valitusperusteilla kantelijalla on ollut mahdollisuus saattaa asiansa käsiteltäväksi hallinnollisessa prosessissa. Kantelija on valituksessaan pyytänyt valinnan käsittelemistä uudelleen, ja todennut, että hänen mielestään valintamenettely ei ole toteutunut hallintolain edellyttämällä tavalla. Kantelijan valitus ei ole täyttänyt oikaisuvaatimusohjeen mukaisia valitusperusteita eikä valitusta siten ole voitu käsitellä oikaisuvaatimuksena. Valitusperusteiden puuttumisesta ei ole ollut mitään tulkinnallista tai oikeudellista epäselvyyttä. Vantaan kaupunki on ilmoittanut kantelijalle, että hänen mainitsemillaan seikoilla asiaa ei voida käsitellä hallinnollisessa prosessissa ja asiaa on selvitetty hänelle erillisellä kirjeellä. Kantelija on siten saanut vastauksen valitukseensa eikä asian käsittelyprosessi ole mitenkään vaikuttanut kantelijan oikeudelliseen asemaan.

kimies Kolju lähettämässään sähköpostiviestissä ilmoitti, että Vantaan kaupungissa ei työsuhteeseen ottamisesta tehdä erillistä hallintopäätöstä, ainoastaan työsopimus. Tämän vuoksi kantelijan oikaisuvaatimukseen vastattiin ainoastaan sähköpostilla.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeita

Kuntalain (365/1995) 44 §:n 1 momentin mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Virkasuhteesta ja työsopimussuhteesta on voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.

Työsopimuslain 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan sopimukseen (työsopimus), jolla työntekijä tai työntekijät yhdessä työantajana sitoutuvat henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan.

Työsopimuslain 3 §:n 1 momentin mukaan työsopimus voidaan tehdä suullisesti, kirjallisesti tai sähköisesti. Pykälän 2 momentin mukaan työsopimus on voimassa toistaiseksi, jollei sitä ole perustellusta syystä tehty määräaikaiseksi

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2006:28) mukaan valituksissa oli vaadittu kunnan perusturvalautakunnan päätösten kumoamista sillä perusteella, että yksi perusturvalautakunnan päätöksellä 22.2.2005 lähihoitajan työsopimussuhteeseen toimeen valituista henkilöistä ei ollut toimeen kelpoinen, koska hänellä ei ollut kunnan hallintosäännössä ja hakuilmoituksessa vaadittua tutkintoa. Hallinto-oikeus oli jättänyt valitukset tutkimatta sillä perusteella, että yksityisoikeudellista, työsopimuslain soveltamisalaan kuuluvan toimen täyttämistä koskevaa riitaa ei voida ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä. Koska kysymys siitä, onko työsopimussuhteisen toimen täyttämisen yhteydessä noudatettu säädettyjä tai kunnan päättämiä kelpoisuusehtoja, ratkaistaan hallintolainkäytön järjestyksessä, hallinto-oikeuden ei olisi tullut mainitsemillaan perusteilla jättää valituksia tutkimatta. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden päätökset kumottiin ja asia palautettiin sille uudelleen käsiteltäväksi

Oikeuskirjallisuudessa (Harjula-Prättälä: Kuntalaki – Taustat ja tulkinat, Helsinki 2015, s. 602-603) todetaan muun ohella seuraavaa.

”Työsopimussuhteisten tehtävistä ei voida määrätä johtosäännöissä, vaan niistä sovi-
taan työsopimuksessa. Tällöin kylläkin voidaan sopia, että työntekijä on velvollinen
noudattamaan hallintosääntöä ja hoitamaan siinä määrättyjä tehtäviä.

Jos kelpoisuutta ei ole erikseen määrätty, viranomaisen, joka ottaa henkilön työsuhteeseen, voi päättää kelpoisuusvaatimuksista. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että päätöksentekijä ei tällöin ole sidottu hakuilmoituksessa mainittuihin kelpoisuusvaatimuksiin, vaan voi yksityisen työnantajan tavoin ottaa toimeen kenet tahansa hakijoista (esim. KHO 5.6.1979 T 2649 ja KHO 30.4.2001 T 981). Yleensä kunnat ovat kuitenkin nimenomaisesti päättäneet noudattaa tai käytännössä muuten noudattaneet työntekijän ottamisessa samanlaisia menettelytapoja kuin viranhaltijan ottamisessa.

KHO 2009:32 Kaupungissa oli ollut haettavana lähihoitajan työsopimussuhteisia tehtäviä. Hakuilmoituksen mukaan tehtävän kelpoisuusvaatimuksena oli lähihoitajan tai perushoitajan tutkinto. Tehtävää hakenut A ei ollut täyttänyt kelpoisuusvaatimuksia vielä silloin, kun kaupungin työnantajana asettama hakuaika oli päättynyt. Hän ei tullut valituksi. Vaikka kaupunki olisi voinut lähihoitajan työsuhdetta koskevan lainsäädännön estämättä valita hänet tehtävään edellyttäen, että työsuhde olisi alkanut vasta kelpoisuuden saavuttamisen jälkeen, se oli kuitenkin myös voinut työnantajana edellyttää, että tutkinto on suoritettu ennen hakuajan päättymistä.

Kunnissa on jossain määrin siirrytty sellaiseen käytäntöön, että työsopimuksia tehdään ilman hallintopäätöstä. Ainakin silloin, kun valinta työsopimussuhteeseen tapahtuu hakumenettelyllä, hallintopäätöksen tekeminen on perusteltua. Jos hallintopäätös tehdään, päätökseen tulee liittää kuntalain mukainen muutoksenhakuohje, yleensä siis ensivaiheessa oikaisuvaatimusohjeet. Työsuhteeseen ottamista koskevan päätöksen työsopimuslain vastaisuus ei voi tulla hallintolainkäytön järjestyksessä tutkittavaksi, koska työsopimus on yksityisoikeudellinen sopimus.”

3.2

Vantaan kaupungin menettely ja sen arviointia

Vantaan kaupunki haki julkisella hakuilmoituksella palvelupäällikköä kaupungin Työterveys liikelaitoksen palvelukseen. Kysymyksessä oli vakinainen tehtävä, jonka hakuaika päättyi 6.11.2014. Hakuilmoituksen kelpoisuusvaatimuksena oli soveltuva korkeakoulututkinto sekä riittävä kokemus hallinnollisesta esimiestyöstä tai hallinnollinen pätevyys. Lisäksi haettavalta edellytettiin kokemusta ja näyttöä itsenäisestä ja tavoitteellisesta työskentelystä, kokemusta esimiestyöstä, asiakkuudenhallinnasta ja johtamisesta, hyvää ict osaamista, asiakaslähdeistä ajattelutapaa sekä hyviä vuorovaikutus-, yhteistyö- ja organisaatiotaitoja.

Kantelija haki kyseistä tointa, mutta hän ei tullut tehtävään valituksi. Työterveysjohtaja valitsi 25.11.2014 palvelupäälliköksi sairaanhoitajan ja terveydenhoitajan tutkinnon suorittaneen henkilön. Saadun selvityksen mukaan valinnasta ei tehty varsinaista hallintopäätöstä, vaan valitun henkilön kanssa tehtiin työsopimus.

Kun kantelija otti valinnan johdosta yhteyttä valinnan tehneeseen, hänelle annettiin oikaisuvaatimusohje, jossa todettiin, että työsopimus on yksityisoikeudellinen sopimus, jonka lainmukaisuuteen tai tulkintaa liittyviä kysymyksiä ei ratkaista hallintomenettelyssä tai hallintotuo- mioistumisissa. Edelleen ohjeen mukaan työsopimussuhteeseen ottamista koskevasta päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen ja oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä kunnallisvalituksen. Tällöin valitusperusteena voidaan käyttää vain sitä, että 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, 2) päätöksen tehnyt viranomais on ylittänyt toimivaltansa tai 3) päätös on muuten lainvastainen.

Kantelija teki 9.12.2014 valinnasta oikaisuvaatimuksen, jossa hän vaati valintapäätöksen uudelleen käsittelyä, koska valitulla henkilöltä puuttui tehtävän kelpoisuusehtona mainittu korkeakoulututkinto. Oikaisuvaatimuksessa todettiin, että valintamenettely ei täyttänyt hallin-

sähköpostivastauksessa todettiin, että hänen oikaisuvaatimuksensa mainitsemilla seikoilla asiaa ei voida käsitellä hallinnollisessa prosessissa eli tässä tapauksessa kaupunginhallituksessa. Vantaan kaupunginhallituksen selvityksessä viitataan kantelijalle annettuun oikaisuvaatimusohjeeseen ja todetaan, että työsuhteeseen ottamispäätöksestä voidaan tehdä oikaisuvaatimus ja oikaisuvaatimus annetusta päätöksestä kunnallisvalitus vain toimivallan ylityksen, menettelyvirheen tai muutoin lainvastaisuuden nojalla. Edelleen selvityksessä todetaan, että kantelijan "valitus" ei ole täyttänyt oikaisuvaatimusohjeen mukaisia valitusperusteita eikä "valitusta" siten ole voitu käsitellä oikaisuvaatimuksena. Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan valitusperusteiden puuttumisessa ei ole ollut mitään tulkinnallista eikä oikeudellista epäselvyyttä. Lisäksi todettiin, että kantelija on siten saanut vastauksen valitukseensa.

Tältä osin kiinnitän kaupunginhallituksen huomiota siihen, että oikaisuvaatimusmenettely on hallinnon sisäistä hallintomenettelyä ja saman asian jatkokäsittelyä, jossa vaatimus asian uudelleen käsittelemisestä voidaan tehdä sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella. Kantelijan valitusperusteet eivät koskeneet työsopimuslain tulkintaa eivätkä työsuhteen lainmukaisuutta, vaan oikaisuvaatimuksessa epäiltiin työsuhteeseen ottamista koskevan päätöksen lainmukaisuutta. Oikaisuvaatimuksessa vaadittiin tutkimaan päätöksenteon perusteet, koska niiden ei katsottu täyttävän hallintolaissa säädettyjen oikeusperiaatteiden vaatimuksia. Kuten kuntalain esitöissä on todettu, oikaisuvaatimuksen voi tehdä sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella. Kysymyksessä olleen oikaisuvaatimuksen perusteena oli valintapäätöksen lainvastaisuus. Perusteet täyttivät siten myös kunnallisvalitusperusteet. Näillä perusteilla totean, että Vantaan kaupunginhallituksen näkemys siitä, että oikaisuvaatimuksesta puuttuivat valitusperusteet, oli lainvastainen.

Laiminlyönti selvittää noudatetun valintamenettelyn perusteet

Asiassa saadun lisäselvityksen mukaan Vantaan kaupungin käytäntönä on, että työsuhteiseen tehtävään valinnasta ei tehdä hallintopäätöstä eli viranhaltijapäätöstä, vaan ainoastaan työsopimus tehtävään valitun kanssa. Palvelupäällikön valinnasta ei siten ollut tehty viranhaltijapäätöstä, johon olisi kuntalain nojalla tullut liittää oikaisuvaatimusohje. Kuitenkin tämä ohje annettiin kantelijalle myöhemmin, kun hän yritti selvittää valinnan perusteita. Missään vaiheessa kantelijalle, eikä myöskään minulle kantelun johdosta annetussa kaupunginhallituksen selvityksessä, ei ole selostettu tätä noudatettua valintamenettelyä. Kysymyksessä on ollut valintamenettelyn arviointiin vaikuttaneen keskeisen ja olennaisen seikan selvittämättä jättämisestä.

Koska asiassa ei ollut tehty viranhaltijapäätöstä, tehdystä valinnasta ei ollut päätöstä, jonka perusteet olisi kuntalaissa säädettyjä muutoksenhakekeinoja käyttäen voinut saattaa muutoksenhakuviranomaisten arvioitavaksi. Siten tosiasiallisena syynä siihen, että kantelijan oikaisuvaatimusta ei voitu käsitellä kaupunginhallituksessa, oli se, ettei asiassa ollut tehty muutoksenhakukelpoista päätöstä.

tolain 6 §:ssä säädettyjä edellytyksiä. Hän myös toi tiedonsaannin osalta esille kysymyksen tiedon salaamisesta tai tarkoituksellisesta harhaanjohtamisesta. Kun kantelija ei saanut tietoa oikaisuvaatimuskensa käsittelystä, hän otti yhteyttä Vantaan kaupungin kirjaamoon. Tämän jälkeen hän sai Vantaan apulaiskaupunginjohtajan kirjeen 3.2.2015, jossa viitattiin oikaisuvaatimusohjeeseen, ja ilmoitettiin, että kantelijan mainitsemilla seikoilla asiaa ei voida käsitellä hallinnollisessa prosessissa eli kaupunginhallituksessa. Tämän vuoksi asian tausta ilmoitettiin sähköpostilla.

Arvioin kaupungin menettelyä seuraavasti.

Lainvastainen näkemys oikaisuvaatimuksen perusteista

Kuntalain (365/1995) esitöissä (HE 192/1994 vp) todetaan, että oikaisuvaatimusmenettely on kunnan sisäistä hallintomenettelyä ja edeltää varsinaiseksi lainkäytöksi katsottavaa valitusmenettelyä. Kunnallisvalituksen voi tehdä vain laillisuusperusteella. Sen sijaan kunnan sisäisessä hallintomenettelyssä oikaisuvaatimuksen teko ei rajoitu vain laillisuusperusteisiin. Päätökseen tyytymätön voi tehdä oikaisuvaatimuksen sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä sekä kunnan jäsen että asianosainen eli se, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Oikaisuvaatimus on varsinaisen lainkäytöksi katsottavan muutoksenhaun eli kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe. Oikaisuvaatimuksen tekemisen jälkeen asia on käsiteltävä viipymättä uudelleen. Käsittelyssä pyritään mahdollisimman joustavaan menettelyyn. Riittävää on, että oikaisuvaatimuksen johdosta asiaa käsittelevä lautakunta voi todeta, onko syytä päätöksen muuttamiseen ja jos on, se ratkaisee asian uudelleen. Oikaisuvaatimusmenettely on saman asian jatkokäsittelyä.

Kunnallisvalituksesta ja siten hallintolainkäytön mukaisessa järjestyksessä on tutkittu kunnan viranomaisten päätöksiä, jotka ovat koskeneet työsuhteeseen ottamista. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kunta ei ollut sidottu toimen hakuilmoituksessa mainittuihin kelpoisuusvaatimuksiin (KHO 981/2001). Niin ikään korkein hallinto-oikeus on todennut, että kysymys siitä, onko työsuhtesuhteisen toimen päättämisessä noudatettu säädettyjä tai kunnan päättämiä kelpoisuusehtoja ratkaistaan hallintolainkäytön järjestyksessä (KHO 2006:28). Lisäksi korkein hallinto-oikeus on katsonut, että kunta oli voinut lähihoitajan työsuhtesuhteisiä tehtäviä täyttäessään edellyttää, että tutkinto oli tullut suorittaa ennen hakuajan päättymistä (KHO 2009:32). Kaikissa näissä ratkaisuissa valintapäätöksistä tehtyihin oikaisuvaatimuksiin annettiin perusteltu päätös, josta tehty kunnallisvalitus tutkittiin ja ratkaistiin hallintolainkäytön mukaisessa järjestyksessä.

Kantelijan oikaisuvaatimuksen perusteena oli, että palvelupäällikön tehtävään otettaessa ei ollut noudatettu hakuilmoituksessa mainittuja kelpoisuusvaatimuksia eikä päätöksentekomenettely täyttänyt hallintolaissa säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita. Kantelijalle annetussa

Käsitykseni mukaan Vantaan kaupungin menettely asiassa oli puutteellinen ja harhaanjohtava. Kantelijalle ei annettu tietoa siitä, ettei valinnasta ole tehty hallintopäätöstä. Kuitenkin hänelle annettiin oikaisuvaatimusohje. Saamansa harhaanjohtavan tiedon varassa kantelija teki asiassa oikaisuvaatimuksen, johon hänelle annettiin sähköpostivastaus. Myöskään tässä vastauksessa asiaa ei selvitetty asianmukaisesti. Kantelijan kantelun johdosta kaupunginhallituksen minulle antamassa selvityksessä valintamenettelyä ei vieläkään selostettu asianmukaisesti. Vasta, kun menettelyn perusteita selvitettiin puhelimitse, sain asian arvioimiseksi olennaisen lisätiedon siitä, ettei valinnasta ole tehty viranhaltijapäätöstä.

Oikaisuvaatimusohjeen harhaanjohtavuus

Vantaan kaupungin käytössä olevassa oikaisuvaatimusohjeessa on korostettu työsopimussuhteen yksityisoikeudellista luonnetta. Ohjeen mukaan työsopimussuhteeseen ottamista koskevasta päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen. Valitusperusteina ilmoitetaan vain kunnallisvalitusperusteet, mutta ei kerrota sitä, että oikaisuvaatimuksen voi tehdä sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella. Ohjeesta välittyy siten lainvastaisesti virheellinen käsitys siitä, että oikaisuvaatimusperusteet voisivat olla vain ohjeessa mainitut kunnallisvalitusperusteet.

Saadun lisäselvityksen mukaan kaupungin käytäntönä on, että työsuhteiseen toimeen valinnasta ei tehdä hallintopäätöstä. Tämä keskeinen tieto puuttuu ohjeesta. Kun valinnasta tehdään ainoastaan työsopimus, mutta ei hallintopäätöstä, ei ole olemassa päätöstä, johon voidaan hakea muutosta ja johon kuntalain mukaan tulisi liittää oikaisuvaatimusohje. Oikaisuvaatimusohje on harhaanjohtava, kun asiassa ei ole tehty muutoksenhakukelpoista päätöstä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen kaupunginhallituksen selvityksessään esittämästä lainvastaisesta näkemyksestä oikaisumenettelyn perusteista ja kantelijan asian käsittelyn lainvastaisesta puutteellisuudesta ja harhaanjohtavuudesta kaupunginhallituksen tietoon. Lisäksi kiinnitän kaupunginhallituksen huomiota kaupungin oikaisuvaatimusohjeen lainvastaiseen tulkinnallisuuteen ja epäselvyyteen.

Tässä tarkoituksessa lähetän kaupunginhallitukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Ulla-Maija Lindström



Jäljennöksen oikeaksi todistaa:
Helsingissä, 13. 11. 20 15

Krissu Keinänen
tolmistos sihteeri

