



ASIA Velvollisuus tehdä virantäyttöpäätös ja noudattaa tarkoituksidonnaisuusperiaatetta

KANTELU

Kirjoituksessaan 21.11.2017 oikeuskanslerille kantelija arvostelee Siun sote - Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymää (jäljempänä kuntayhtymä) sekä useita nimeämiään kuntayhtymän viranhaltijoita kuntayhtymän 26.2.2017 haettavaksi julistaman ylihoitajan viran täyttämistä koskevassa asiassa.

ASIAN VAIHEISTA

Kuntayhtymä julisti 26.2.2017 haettavaksi ylihoitajan viran ”erikoissairaanhoidon, keskussairaalapalveluiden kliinisten palveluiden alueelle hoitotyön johtajaa ylihoitajan tehtävään”. Ilmoituksen mukaan kyse oli uudesta toiminnallisesta vastuualueesta, joka sisälsi päivystyksen, ensihoidon ja kuvantamiskeskuksen palvelut. Ilmoituksen mukaan kelpoisuusehtona virkaan oli terveydenhuollon tai terveystieteiden ylempi korkeakoulututkinto ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) mukainen laillistus sekä kokemus hoitotyön johtamisen tehtävistä.

Johtajaylilääkäri valitsi (7.4.2017) virkaa kantelijan ohella hakeneen henkilön ylihoitajan virkaan 1.6.2017 alkaen.

Virkaa myös hakenut kantelija haki päätökseen 25.4.2017 oikaisua kuntayhtymän yhtymähallitukselta. Kantelija vaati nimityspäätöksen kumoamista sillä perusteella, että valituksi tullut henkilö ei täyttänyt viran ilmoitettuja kelpoisuusehtoja. Valitun henkilön ylempi korkeakoulututkinto oli tekniikan alalta eikä vaatimus terveydenhuollon tai terveystieteiden ylemmästä korkeakoulututkinnosta siten täytynyt.

Yhtymähallitus piti (pätös 24.5.2017) johtajaylilääkärin päätöstä virheellisenä, koska kelpoisuusehdon täyttymistä ei ollut riittävästi selvitetty, kumosi sen ja palautti asian uudelleen valmisteltavaksi.

Kuntayhtymän henkilöstöjaosto vahvisti (pätös 27.9.2017) kuntayhtymän virkojen yleiset kelpoisuusehdot 1.11.2017 alkaen. Ylihoitajan kelpoisuusehdoiksi vahvistettiin terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 5 §:n mukainen laillistus tai lupa toimia terveydenhuollon ammattitehtävissä sekä ylempi korkeakoulututkinto.

Toimitusjohtaja (pätös 14.11.2017) siirsi henkilön, joka oli valittu ylihoitajan virkaan 7.4.2017, pelastuslaitoksen ensihoitopäällikön virasta ylihoitajan virkaan terveys- ja sairaanhoitopalvelujen toimialueelle 1.12.2017 lukien.

SELVITYS

Kuntayhtymä on 25.1.2018 hyväksynyt asiassa oikeuskanslerille annettavaksi lausunnokseen toimitusjohtajan ja hallintojohtajan 5.12.2017 antaman selvityksen.

Sen mukaan yhtymähallituksen kumottua päätöksellään 24.5.2017 johtajaylilääkärin päätöksen kantelun tarkoittamasta virkavalinnasta ja palautettua asian valmisteluun virantäyttöprosessi on päättynyt tähän eikä viran täyttämiseksi ole tehty muita toimenpiteitä.

Vuonna 2017 päivystys- ja kuvantamiskeskus oli yksi keskussairaalapalveluihin kuulunut kokonaisuus. Vuoden 2018 alusta kuvantamiskeskus on oma yksikkönsä sairaalapalveluissa ja osaksi terveys- ja sairaanhoitopalveluiden toimialuetta on perustettu uusi palvelualue 24/7. Ensihoito on nostettu yhdeksi vastuualueeksi osaksi kyseistä palvelualueetta.

Ensihoitopäällikön 14.11.2017 toteutettu siirto ylihoitajan virkaan on perustunut ”viranhaltijalain” (laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003) 24 §:n 1 momentin mukaiseen uudelleen järjestelyyn, kun ensihoidon strateginen johto ja suunnittelu on siirretty pois pelastuslaitosliikelaitoksesta osaksi 24/7 -palvelualueetta. Tehtyyn päätökseen on liitetty kuntalain mukaiset oikaisuvaatimusohjeet. Päätöksestä ei ole tehty oikaisuvaatimuksia ja se on näin ollen tullut lainvoimaiseksi 6.12.2017.

RATKAISU

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Sovellettavista säännöksistä

Tasapuolisesta kohtelusta ja syrjintäkiellosta säädetään kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa. Sen 12 §:n 1 momentin mukaan työnantajan on kohdeltava viranhaltijoita tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole viranhaltijoiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Kyseiseen lakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 196/2002 vp) syrjintäkieltoa on sovellettava sekä viranhaltijoita virkasuhteeseen otettaessa että virkasuhteen aikana.

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

Perustuslain 21 §:n takaamaa oikeusturvaa toteutetaan muun muassa hallintolailailla (434/2003), jonka 2 §:n 1 momentin mukaan kyseisessä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain 6 §:ssä säädetään viranomaisen harjantavaltaa ohjaavista ja rajoittavista hallinnon oikeusperiaatteista. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintolakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan hyvää hallintoa koskevien säännösten tarkoituksena on säätää sellaisista hyvää hallintoa ilmentävistä laadullisista vaatimuksista, joiden on katsottu kuuluvan perustuslain 21 §:n 2 momentin lainsäädännöllisen toimeksiannon alaan.

Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan hallintoasioita ovat kaikki sellaiset viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Tällainen hallinnollinen ratkaisu on muun muassa virkanimitys tai viran siirtoa koskeva päätös.

Hallintopäätökseen voidaan pääsääntöisesti hakea muutosta joko valittamalla tai vaatimalla siihen oikaisua. Hallintolain 7 a luvussa säädetään oikaisuvaatimusmenettelystä. Lain 49 g §:n 1 momentissa säädetään, että otettuaan oikaisuvaatimuksen tutkittavakseen viranomainen voi muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimus päätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin.

Arviointia

Saadun selvityksen mukaan kuntayhtymä on päätöksellään 24.5.2017 kumonnut johtajaylilääkärin kantelun tarkoittaman nimityspäätöksen 7.4.2017, koska virkaan valittu henkilö ei täyttänyt viran kelpoisuusvaatimuksia. Yhtymähallitus on palauttanut asian johtajaylilääkärille uudelleen valmisteltavaksi.

Oikeuskirjallisuudessa esitetyn (muun muassa Mäenpää: Hallintoprosessioikeus, Juva 2007, s. 548) mukaan päätöksen kumoaminen ja palauttaminen sisältää päätöksen lisäksi asianomaiselle viranomaiselle asetetun velvollisuuden käsitellä asia uudelleen lainmukaisesti. Etenkin päätöksen kumoaminen pelkästään menettelyvirheen vuoksi tai uuden selvityksen arvioimiseksi voi edellyttää, että se käsitellään uudelleen lainmukaisesti.

Asian uudelleen käsittelemistä koskevan vaatimuksen taustalla on perustuslaissa säädetty jokaisen oikeus saada asiaansa perusteltu päätös. Kun johtajaylilääkäarin nimityspäätös on kuntayhtymän päätöksellä kumottu, ei ole enää ollut olemassa ylihoitajan virkaa koskeviin hakemuksiin annettua päätöstä. Palautuspäätöksen tarkoituksena on ollut saada asiassa aikaan uusi päätös. Saadun selvityksen mukaan asiassa ei kuitenkaan ole tehty uutta päätöstä, vaan viran täyttöprosessin käsittely kuntayhtymässä on päätynyt edellä mainittuun kuntayhtymän 24.5.2017 tekemään kumoamis- ja palauttamispäätökseen.

Kantelijalla on perustuslaissa taattu oikeus saada tekemäänsä virkahakemukseen päätös. Hakemusta koskevan aikaisemman päätöksen tultua kumotuksi kuntayhtymä on laiminlyönyt velvollisuutensa tehdä asiassa uusi valituskelpoinen päätös.

Saadun selvityksen mukaan kumotulla päätöksellä valituksi tulleella henkilöllä ei ollut ylihoitajan virkaan vaadittua kelpoisuutta. Sittemmin ylihoitajan viran toimenkuvaa ja kelpoisuusehdoja on 27.9.2017 tehdyllä päätöksellä muutettu siten, että kyseinen henkilö täytti viran uudet kelpoisuusehdot. Henkilö on 14.11.2017 tehdyllä päätöksellä siirretty kyseiseen ylihoitajan virkaan.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 24 §:n 1 momentin mukaan viranhaltija voidaan siirtää toiseen virkasuhteeseen, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana, jos hänen asemansa toistaiseksi otettuna tai määräaikaisena viranhaltijana ei muutu ja perusteena on toiminnan tai tehtävien uudelleenjärjestelyyn liittyvä perusteltu syy ja hänen varsinainen palkkansa ei alene tai hän on antanut siirtoon suostumuksensa taikka siirtoon on muu hyväksyttävä syy ja viranhaltija on antanut siirtoon suostumuksensa.

Kuten kuntayhtymän selvityksessä on todettu, tähän siirtopäätökseen on voinut hakea muutosta kuntalain mukaan. Koska kantelija ei ole ollut siirtoasiassa asianosainen tai kunnan tai kuntayhtymän jäsenkunnan jäsen, hän ei ole kuitenkaan voinut hakea siirtopäätökseen muutosta.

Kunnalla ja siten myös kuntayhtymällä on lähtökohtaisesti laaja harkintavalta viran täyttämiseen liittyvissä järjestelyissä. Perustellusta syystä voidaan päättää muun muassa hakuajan jatkamisesta, uudesta hakumenettelystä tai virkasuhteen täyttämättä jättämisestä. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn (Koskinen-Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, Talentum Pro, Helsinki 2016, s. 64) mukaan siirtäminen toiseen virkasuhteeseen poikkeaa normaalista virantäytöstä ja siihen kuuluvasta hakumenettelystä. Saman teoksen (s.138) mukaan poikkeusmenettelyjä ei saa kuitenkaan käyttää syrjivässä tarkoituksessa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän kuntayhtymän huomiota velvollisuuteen huolehtia siitä, että sen haettavaksi julistamaa virkaa koskevassa asiassa annetaan valituskelpoinen päätös sen jälkeen, kun asiassa aikaisemmin annettu päätös on oikaisuvaatimuksen perusteella tullut kumotuksi ja palautettu uudelleen valmisteltavaksi. Kiinnitän kuntayhtymän huomiota tässä yhteydessä myös siihen, mitä edellä selostetuissa lainkohdissa on esitetty viranomaisen velvollisuudesta noudattaa toiminnassaan tasapuolisuutta ja objektiivisesti perusteltavissa olevia toimintatapoja.

Pyydän kuntayhtymää 13.3.2018 mennessä ilmoittamaan, mihin toimiin kuntayhtymä on edellä esittämäni johdosta ryhtynyt.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi