

Oikaisuvaatimus kaupunginhallituksen päätöksestä 20.4.2020 § 136, Sosiaali- ja terveystalouden johtajan valinta

3568/01.01.01.01/2019

Kaupunginhallitus 01.06.2020 § 241

Valmistelijat: hallintojohtaja Laura Ala-Hannula, laura.ala-hannula@salo.fi, puh. 044 778 2020, henkilöstöjohtaja Christina Söderlund, christina.soderlund@salo.fi, puh. 02 778 2103

Kaupunginhallituksen päätöksestä on tehty 17.5.2020 päivätty ja 18.5.2020 Salon kaupungin kirjaamoon saapunut oikaisuvaatimus, jossa oikaisuvaatimuksen tekijä vaatii päätöksen kumoamista ja tekijän valitsemista sosiaali- ja terveystalouden johtajan virkaan.

Kuntalain 134 § mukaan kaupunginhallituksen päätökseen tyytymätön voi hakea siihen oikaisua. Oikaisuvaatimus tehdään asianomaiselle toimielimelle itselleen.

Kuntalain 137 §:n mukaan oikaisuvaatimuksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti toimivaltaiselle viranomaiselle 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (138 §). Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. (SähköasiointiL 19 §) Mikäli määräajan viimeinen päivä on arklauantai, saa oikaisuvaatimuksen tehdä ensimmäisenä arkipäivänä tämän päivän jälkeen (Määräaikalaki 5 §).

Oikaisuvaatimus on tehty määräajassa ja oikealle toimielimelle.

Oikaisuvaatimuksen tekijä viittaa vaatimuksessaan mm. korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätökseen KKO:2020:10, hakuilmoitukseen, kaupunginhallituksen esittelijänä toimineen kaupunginjohtajan ehdotukseen, hakuilmoitukseen, ansiovertailuun sekä päätöksestä jätettyihin kolmeen eriävään mielipiteeseen.

Oikaisuvaatimuksen tekijä katsoo, että tehtävään valitun henkilön johtamiskokemus on peräisin pienten kuntien organisaatioista, eikä hänellä ole hakemuksen mukaan kokemusta esittelijän tehtävistä eikä Salon sairaala -hankkeen laajuisista kokonaisuuksista. Hän viittaa omaan kokemukseensa esittelijän tehtävissä sekä hankkeiden perustamisessa ja koordinoimisessa. Oikaisuvaatimuksen perusteluissa vertaillaan hänen työntajanaan toimivan kaupungin sosiaali- ja terveystalouden sekä valitun henkilön työnantajana toimivan kunnan vuoden 2019 tilinpäätöstietoja, vedoten niiden osoittavan sosiaali- ja terveystalouden johtajan taloudellisen vastuun laajuutta. Vaatimuksessa todetaan, ettei tehtävään valitulla henkilöllä ole kokemusta yhtä laajan taloudellisen vastuun tehtävistä.

Oikaisuvaatimuksen tekijä katsoo, että hänet on syrjintäkiellon vastaisesti syrjäytetty tehtävään valinnasta.

Oikaisuvaatimuksen tekijä katsoo, että päätöksestä puuttuvat koeaikaehto sekä valinnan ehdollisuus.

Edellä olevilla, oikaisuvaatimuksessa tarkemmin yksilöidyillä perusteilla oikaisuvaatimuksen tekijä katsoo, että kaupunginhallituksen suorittama valinta sosiaali- ja terveystalveluiden johtajan virkasuhteeseen ei ole perustunut hakijoiden ansioiden tasapuoliseen ja objektiiviseen vertailuun, ja että hänet on ansioituneimpana hakijana syrjäytetty syrjintäkiellon vastaisesti. Lisäksi hän katsoo, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Viran kelpoisuusvaatimukset ja suoritettu arviointi

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Hakijoita momentin perusteella vertailtaessa nimitysperusteita on arvioitava kokonaisuutena, jossa koulutuksen ja työkokemuksen ohella on otettava huomioon myös hakijan viran hoitamisen kannalta merkitykselliset henkilökohtaiset ominaisuudet. Perustuslain yleisiä nimitysperusteita on oikeuskäytännössä tulkittu siten, että viranomaisen voi päätyä valitsemaan kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista muunkin kuin kokeneimman silloin, kun siihen on edellä kuvattujen nimitysperusteiden arviointiin nojautuva syy. Valitsijan harkintavaltaan kuuluu se, että jotain kelpoisuusvaatimukseen kuuluvista vaatimuksista voidaan painottaa haastatteluun ja ansiovertailuun perustuvan kokonaisarvioinnin nojalla. Oikeuskäytännössä on myös hyväksytty, että virkaa tai tehtävää hakeneen riitauttaessa päätöksen, sen perustelut esitetään oikaisuvaatimukseen annettussa päätöksessä.

Virantäyttöä ohjaavien säännösten ohella virantäyttöön kuuluu myös harkintavaltaa. Nimitysperusteiden soveltamisen yhteydessä harkintavalta ilmenee mm. viranomaisen oikeutena määritellä viran työtehtävät, painottaa nimitysperusteita tehtävien mukaisesti sekä päättää siitä, mikä merkitys viranhakijoiden erilaisille ansioille on annettava.

Viran hakuilmoituksessa oli avoinna olevan tehtävään kuuluviksi ilmoitettu sosiaali- ja terveystalvelujen toimialan (vanhus-, sosiaali- ja terveystalvelut) johtaminen ja kehittäminen valtuuston asettamien päämäärien sekä strategian mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tehtävään valittavan henkilön ilmoitettiin toimivan esittelijänä sosiaali- ja terveystalvelukunnassa ja koordinoivan Salon sairaala -kärkihanketta.

Viran kelpoisuusvaatimusten lisäksi virkaan kuuluvat konkreettiset työtehtävät määrittelevät lähtökohtaisesti sen, minkälaista taitoa eli koulutusta ja työkokemusta virkaan valittavalta henkilöltä odotetaan (KHO 2013:47). Hakuilmoituksessa virkaan kuuluvista työtehtävistä omattavaa kokemusta ei kuitenkaan määritelty tehtävän onnistumisen kannalta keskeiseksi taikka kaupungille ensiarvoisen tärkeäksi, kuten oikaisuvaatimuksessa esitetään. Tästä syystä näitä osaamisen alueita ei

ole välttämätöntä tai mahdollista nostaa ansiovertailuissa muita ominaisuuksia merkittävästi tärkeämmäksi tai ne ohittaviksi kriteereiksi. Hakuilmoituksessa ei myöskään ole edellytetty kokemusta erityisesti saman suuruisten tai suurempien kaupunkien palveluksessa toimimisesta.

Hakemusten perusteella suoritetun arvioinnin ohella ansioituneimmiksi arvioidut hakijat on kutsuttu haastatteluihin. Haastatteluissa hakijoiden kykyjä ja ominaisuuksia on punnittu ja tarkennettu siitä, mitä hakemusasiakirjoista ilmeni. Haastatteluissa on saatu syventävää tietoa hakijoiden työkokemuksesta ja taidoista sekä henkilökohtaisista ominaisuuksista. Kaikille haastateltaville on esitetty samat kysymykset. Haastattelun perusteella haastatelluista täytettiin arviointikaavake, johon haastattelussa läsnäolleet merkitsivät haastattelun onnistuminen kysymyksittäin arvoasteikolla 1-5. Tehtävään valitun henkilön kokonaispistemääräksi tuli 3,8, kun oikaisuvaatimuksen tehnyt henkilö sai kokonaispistemääräkseen 3,7. Hakijat olivat haastattelussa lähes tasavertaiset.

Hakemusten ja haastatteluiden perusteella ansioituneimmiksi arvioidut neljä hakijaa on päätetty lähettää soveltuvuusarviointiin. Soveltuvuusarvioinnin suorittanut rekrytointikonsultti on ollut läsnä kaupunginhallituksen kokouksessa kuvaamassa arvioinnin tuloksia ja vastaamassa kaupunginhallituksen kysymyksiin. Soveltuvuusarvioinnin perusteella kaksi kärkihakijaa on arvioitu hyvin tasaveroisiksi ominaisuuksiltaan.

Kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta tulla valituksi virkaan pelkästään siksi, että hänellä on esimerkiksi pitempi työkokemus kuin muilla hakijoilla (KHO 19.9.1997/2296). Hakijoiden henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioinnin perusteella on lain mukaan mahdollista päätyä valitsemaan kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista muukin kuin korkeimmin koulutettu tai kokenein. Virkaa täyttävällä kunnan viranomaisella on harkintavalta painottaa yhtä kelpoisuusvaatimukseen sisältyvistä vaatimuksista yli jonkin muun vaatimuksen haastattelun ja ansiovertailuun perustuvan kokonaisarvion perusteella.

Hallintolain 45 §:n mukaan virantäyttöpäätös on perusteltava. Oikeuskäytännössä on korostettu sitä, että virantäyttöä koskeva päätös on perusteltava hakuvaiheessa ilmoitetuilla kelpoisuusvaatimuksilla ja virkaan kuuluvilla konkreettisilla työtehtävillä.

Kärkihakijoiden ansiovertailu

Hakuilmoituksen mukaan valittavan henkilön tehtävä koostuu sosiaali- ja terveyspalvelujen toiminnan johtamisesta ja kehittämisestä. Lisäksi tehtäviin kuuluu esittelijänä toimiminen ja Salon sairaala – kärkihankkeen koordinointi. Viran kelpoisuusvaatimuksena oli ylempi korkeakoulututkinto. Tehtävän liittyvinä tulevaisuuden haasteina kuvattiin tasapainoisen ja taloudellisesti kestävä palvelurakenteen kehittäminen, palvelujen toteuttaminen uudistuvien keinoin sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraatio.

Tehtävän ilmoitettiin edellyttävän vahvaa sote-alan toimintaympäristön

tuntemusta, hyvää perehtyneisyyttä kunnallishallintoon ja -talouteen sekä sote-lainsäädännön osaamista. Valittavalta henkilöltä toivottiin näkemystä tulevaisuuden sote-palvelujen järjestämisestä paikallisesti ja laajemmalla alueella sekä digitalisaation mahdollisuuksien tunnistamista toimialalla. Arvostettaviksi ominaisuuksiksi ilmoitettiin innovatiivinen kehittämisote, strateginen osaaminen sekä hyvät yhteistyöverkostot.

Tutkinto ja koulutus:

Kummallakin kärkihakijoista oli edellytetty ylempi korkeakoulututkinto.

Kokemus sosiaali- ja terveyspalvelujen johtamisesta ja kehittämisestä:

Hakemusten perusteella tehdyssä arvioinnissa voitiin hakijoiden ilmoittamien tietojen perusteella havaita, että oikaisuvaatimuksen tekijä on työskennellyt johtamis- ja kehittämis tehtävissä apulaiskaupunginjohtajana ja vs. kansliapäällikkönä yhteensä hieman noin kolmen vuoden ajan. Tehtävään valittu henkilö oli työskennellyt johtamistehtävissä sosiaali- ja terveysjohtajan, peruspalvelujohtajan ja sosiaalijohtajan nimikkeillä yhteensä noin 8 vuoden ajan. Tältä osin tehtävään valittu henkilö oli ansioituneempi.

Hankkeiden koordinointi

Hakemusten ja haastatteluissa esiin tuotujen seikkojen perusteella molemmilla hakijoilla on kokemusta hankkeiden koordinoinnista. Oikaisuvaatimuksen tekijän kokemus kohdistui Salon hankkeisiin. Tehtävään valittu on ollut mukana aiempien työnantajiansa mutta myös alueellisissa hankkeissa. Kummallakin vertailtavalla hakijalla katsottiin olevan kokemusta hankkeiden koordinoinnista.

Sote-alan toimintaympäristön tuntemus ja sote-lainsäädännön tuntemus:

Hakemuksen ja muiden annettujen tietojen mukaan oikaisuvaatimuksen tekijän kokemus sote-alan toimintaympäristöstä on saavutettu apulaiskaupunginjohtajan tehtävässä, johon on kuulunut myös sote-palveluiden johtaminen. Tässä tehtävässä hän on työskennellyt noin kolmen vuoden ajan. Lisäksi hän on työskennellyt kaupunginlakimiehenä eri työnantajien palveluksessa noin 14 vuoden ajan. Kaupunginlakimiehen tehtävällä ei ole ollut erityistä sote-alan painotusta, mutta sen voidaan katsoa lisäävän hänen sote-lainsäädännön tuntemustaan. Myös oikaisuvaatimuksen tekijän juridisen koulutuksen voidaan katsoa edistävän hänen sote-lainsäädännön tuntemustaan.

Hakemuksen ja muiden annettujen tietojen mukaan tehtävään valitun henkilön kokemus sote-alan toimintaympäristöstä on saavutettu sosiaali- ja terveysjohtajan, peruspalvelujohtajan, johtavan sosiaalityöntekijän, sosiaalijohtajan, sosiaalityöntekijän, vastaanottokeskuspäivystäjän sekä sosiaaliterapeutin- ja ohjaajan tehtävistä. Näissä tehtävissä hän on työskennellyt yhteensä noin 16 vuoden ajan. Sote-lainsäädännön tuntemusta hän on saavuttanut erityisesti työtehtäviensä sekä niihin liittyvän koulutuksensa kautta.

Sote-alan toimintaympäristön tuntemuksen osalta ansioituneemmaksi arvioitiin tehtävään valittu henkilö. Sote-lainsäädännön tuntemuksen osalta ansioituneemmaksi arvioitiin oikaisuvaatimuksen tekijä.

Hyvä perehtyneisyys kunnallishallintoon ja -talouteen

Oikaisuvaatimuksen tekijä on työskennellyt eri kuntien palveluksessa yhteensä noin 17 vuoden ajan. Merkittävää talousvastuuta sisältäviä tehtäviä hänellä on ollut yhteensä noin 3 vuoden ajan.

Tehtävään valittu henkilö on työskennellyt eri kuntien palveluksessa yhteensä noin 14 vuoden ajan. Merkittävää talousvastuuta sisältäviä tehtäviä hänellä on ollut yhteensä noin 8 vuoden ajan.

Kummankin hakijan arvioitiin olevan hyvin perehtynyt kunnallishallintoon. Kunnallistalouden osalta tehtävään valitun kokemus oli pidempiaikaista ja monipuolisempaa, kun taas oikaisuvaatimuksen tekijän kokemus oli kustannusvastuiden osalta laajempi.

Näkemyks tulevaisuuden sote-palvelujen järjestämisestä ja digitalisaation mahdollisuuksien tunnistaminen toimialalla

Näkemykset tulevaisuuden sote-palvelujen järjestämisestä ja digitalisaation mahdollisuuksien tunnistamisesta ilmenivät paitsi hakijoiden hakemuksista, myös haastatteluissa esitetyistä vastauksista. Sekä oikaisuvaatimuksen tekijän että tehtävään valitun vastaukset olivat asiallisia ja perusteltuja, eivätkä ne olennaisilta osin poikenneet toisistaan.

Strateginen osaaminen ja hyvät verkostot

Kummallakin vertailulla henkilöllä oli hakemustensa, haastattelujen ja soveltuvuusarvioinnin perusteella vahva strateginen osaaminen ja tehtävän kannalta hyvät verkostot.

Henkilökohtaiset ominaisuudet

Sosiaali- ja terveysjohtajan hakuilmoituksessa arvostettavista henkilökohtaisista ominaisuuksista oli mainittu innovatiivinen kehittämisote. Valintatyöryhmä oli lisäksi hakuilmoitusta valmistellessaan kirjannut niitä ominaisuuksia, joita se haussa pyrki ottamaan huomioon. Hakuprofiili on toiminut soveltuvuustestien arviointipohjana.

Arvostettaviksi henkilökohtaisiksi ominaisuuksiksi valintatyöryhmä määritteli mm. hyvät vuorovaikutustaidot, kyky ilmaista itseään mutta myös kuunnella, esimerkillä johtaminen, valmius ratkaista ristiriitatilanteet sekä jämäkkyys ja kylmähermoisuus. Valittavalta henkilöltä toivottiin myös erilaisuuden ymmärtämistä ja sietämistä, kykyä sietää keskeneräisyyttä ja nähdä kaupungin kokonaisuus. Vaikka oikaisuvaatimuksen tekijä ja tehtävään valittu muutoin olivat varsin tasaväkisiä henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan, tehtävään valittu osoitti hakemuksessa ja haastattelussa erittäin vahvoja vuorovaikutustaitoja ja ristiriitojen käsittelytaitoja, joita valintatyöryhmä oli katsonut edulliseksi tehtävän hoidossa.

Syrjintäväite

Kunnallisessa viranhaltijasta annetun lain 12 §:ssä säädetään, että

työnantaja ei saa virkasuhteeseen ottaessaan ilman hyväksyttävää perustetta asettaa hakijoita eri asemaan iän, terveydentilan, vammaisuuden, kansallisen tai etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolisen suuntautuneisuuden, kielen, uskonnon, mielipiteen, vakaumuksen, perhesuhteiden, ammattiyhdistystoiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi. Välittömän ja välillisen syrjinnän kiellosta ja sisällöstä sekä siitä, mikä ei ole syrjintää, säädetään yhdenvertaisuuslain 6 §:ssä ja 7 §:ssä (21/2004).

Yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukaisesti syrjintä virantäytöissä on kielletty. Syrjintänä ei kuitenkaan voida pitää muun muassa sitä, että harkinnassa huomioidaan työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus. Syrjintäoletaman syntyminen edellyttäisi, että joku hakijoista olisi selvästi ansioituneempi kuin valituksi tullut henkilö.

Virkavalinnassa on otettu huomioon viranhoidon kannalta merkittävät seikat ja ominaisuudet, joiden arvioinnin perusteella valinta on tehty. Koska valintakriteerit ovat selkeästi tehtävään liittyviä, ei yhdenvertaisuuslain 6 §:n periaatteita ole rikottu eikä viranhaltijalain 12 §:n mukaista syrjintää ole tapahtunut. Oikaisuvaatimuksen tekijää ei ole asetettu eri asemaan suhteessa tehtävään valittuun iän, terveydentilan, vammaisuuden, kansallisen tai etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolisen suuntautuneisuuden, kielen, uskonnon, mielipiteen, vakaumuksen, perhesuhteiden, ammattiyhdistystoiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi.

Päätöksen syntyminen väärässä järjestyksessä

Tiedot sosiaali- ja terveystalvvelujohtajan virkasuhteen ja nimityksen ehdoista ovat käyneet pääosiltaan ilmi viran täytön käynnistämispäätöksestä, hakuilmoituksesta sekä nimityspäätöksen esittelytekstissä. Päätöksen esittelytekstissä on ilmoitettu nimitykseen sisältyvästä koeajasta sekä viran täyttämistä ehdollisena siihen asti, kunnes nimitettävä henkilö on toimittanut hyväksyttävän todistuksen terveydentilastaan. Nämä seikat on myös käyty läpi hakijoiden kanssa haastattelujen yhteydessä.

Sosiaali- ja terveystalvvelujohtajan virka on edelleen täyttämättä, koska nimityspäätös ei ole saavuttanut lainvoimaa. Päätöksen jälkeen tehtävään valittu henkilö on toimittanut hyväksyttävän todistuksen terveydentilastaan, sekä ilmoittanut hyväksyvänsä nimitykseen liittyvän koeajan.

Johtopäätös

Oikaisuvaatimuksen tekijä ei ole oikaisuvaatimuksessaan tuonut esiin sellaisia seikkoja, joiden mukaan hän olisi siinä määrin ansioituneempi sosiaali- ja terveystalvvelujohtajan tehtävään kuin siihen valittu henkilö, että hänen valitsematta jättämisensä täyttäisi syrjinnän tunnusmerkit.

Kaupunginhallituksen tekemä arviointi kahden kärkihakijan välillä on kuulunut kaupunginhallituksen harkintavaltaan, ja perustunut hakijoiden hakemusten, haastattelujen ja soveltuvuusarvioinnin avulla saatujen tietojen kautta muodostettuun kokonaisarvioon. Kaupunginhallituksen

päätös on esittelyn mukaisesti sisältänyt päätöksen ehdollisuuden koeajan sekä terveydentilaa koskevan todistuksen osalta.

Tehtävään valittu henkilö on toiminut peruspalvelujohtajana ja sosiaali- ja terveysjohtajana yli 5,5 vuoden ajan. Sosiaali- ja terveysjohtajana hän on vastannut toimialan hallinnosta, taloudenhoidosta, päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta sekä huolehtinut toimialan johtamisesta ja kehittämisestä. Hänellä on myös työkokemusta sosiaalipalvelujen ammatillisista tehtävistä. Johtamiskokemusta tehtävään valitulla henkilöllä on lähes kymmenen vuoden ajalta. Hänen työkokemuksensa, sote-toimintaympäristön ymmärryksensä sekä uudistusnäytöt hänen nykyisessä ja aiemmassa työssään tukevat hänen valintaansa Salon sosiaali- ja terveyspalveluiden johtajan tehtävään. Arvioinnissa on otettu huomioon tehtävään valitun henkilön testaukseen perustuva soveltuvuus virkaan sekä haastattelussa esiin tulleet henkilökohtaiset ominaisuudet.

Oikaisuvaatimuksessa ei siten ole esitetty sellaisia oikeudellisesti vaikuttavia eikä tarkoituksenmukaisia syitä, joiden johdosta voitaisiin katsoa olevan syytä muuttaa kaupunginhallituksen tekemää päätöstä sosiaali- ja terveysjohtajan virkaan ottamisesta.

Vs. kaupunginjohtaja:

Kaupunginhallitus päättää hylätä oikaisuvaatimuksen kaupunginhallituksen päätöksestä 20.4.2020 § 136 Sosiaali- ja terveyspalvelujen johtajan valinta.

Päätös:

Saija Karnisto-Toivonen, Ulla Huittinen ja Johanna Riski jääväsivät itsensä asian käsittelyssä, koska heidän eriävään mielipiteeseensä on vedottu oikaisuvaatimuksen perusteluna. Karnisto-Toivonen, Huittinen ja Riski poistuivat kokouksesta klo 18:51.

Elina Suonio-Peltosalo toimi kokouksen puheenjohtajana asian käsittelyn ajan.

Hyväksyttiin esityksen mukaisena.

Karnisto-Toivonen, Huittinen ja Riski palasivat kokoukseen klo 18:53.