

LAUSUNTO HELSINGIN HALLINTO-OIKEUDELLE KUNNALLISVALITUSASIASSA

Diaarinro 1859/17

Helsingin hallinto-oikeus on pyytänyt Vantaan kaupunginhallitukselta lausuntoa kunnallisvalituksen johdosta. Kunnallisvalitus koskee kaupunginhallituksen 24.10.2016 § 18 päätöstä Vantaan kaupungin nuorisopalveluiden johtajan valinnasta (virkavaali) sekä kaupunginhallituksen edellä mainitusta päätöksestä tehtyyn oikaisuvaatimukseen antamaa hylkäävää päätöstä 28.11.2016 § 37.

Kaupunginhallitus valitsi 24.10.2016 pidetyssä kokouksessa suoritettun virkavaalin tuloksen mukaisesti Vantaan kaupungin nuorisopalveluiden johtajaksi Riikka Åstrandin. Nuorisopalveluiden tehtävänä on huolehtia kaupungin nuorisopalveluiden järjestämisestä ja kehittämisestä, alueellisesta nuorisotyöstä, erityisnuorisotyöstä, nuorten työpajatoiminnasta ja nuorten vapaan kansalaistyön tukemisesta sekä nuorisovaltuuston valmistelusta, toiminnasta ja kehittämisestä.

1. Täytäntöönpanokieltovaatimuksesta

Kunnallisvalituksen tekijä R.M. on vaatinut hallinto-oikeutta määräämään, että nuorisopalveluiden johtajan valintapäätöstä ei saa toistaiseksi panna täytäntöön.

Kuntalain (365/1995) 98 §:n mukaan *”päätös voidaan panna täytäntöön, ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.”* Kuntalaki siis lähtökohtaisesti mahdollistaa päätöksen täytäntöönpanon, vaikkei se vielä olisi lainvoimainen.

Vantaan kaupunki ei ole pannut täytäntöön nuorisopalveluiden johtajan valintapäätöstä, koska päätös ei ole kunnallisvalituksen vireilläolosta johtuen lainvoimainen. Siinäkin tapauksessa, että kaupunki olisi pannut lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöön, ei täytäntöönpanokiellolle olisi kaupunginhallituksen käsityksen mukaan perusteita, koska nuorisopalveluiden johtajan valinta voidaan uusua, mikäli hallinto-oikeus valituksen johdosta kumoaisi kaupunginhallituksen päätöksen. Valitus ei siten kävisi hyödyttömäksi viran täyttämisen vuoksi.

Nuorisopalveluiden johtajan virka on katsottu välttämättömäksi täyttää väliaikaisesti siihen asti, kunnes kunnallisvalitusprosessi on käsitelty loppuun. Kaupungilla on harkintavalta sen osalta, kenet tähän väliaikaiseen tehtävään valitaan. Väliaikaiseksi nuorisopalveluiden johtajaksi on otettu Riikka Åstrand 1.2.2017 lukien. .

2. Kaupunginhallituksen jäsenten väitetty esteellisyys

Kunnallisvalituksen tekijä R.M. pitää erikoisena sitä, että kaupunginhallitus arvioi nuorisopalveluiden johtajan virkaa hakenutta kaupunginhallituksen jäsentä ja valtuutettua Riikka Åstrandia sekä viittaa mahdolliseen kaupunginhallituksen jäsenten esteellisyyteen tältä osin.

Vantaan kaupungin hallintosäännön 24 §:n mukaan kaupunginhallitus täyttää kaupungin eri toimialojen tulosalueiden johtajien virat (liite 1). Nuorisopalveluiden johtaja johtaa kaupungin nuorisopalveluiden tulosaluetta.

Hallintolain (434/2003) 27 §:n mukaan monijäsenisen toimielimen jäsen ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Esteellisyyden aiheuttaa muun muassa asianosaisuus päätettävässä asiassa. Kaupunginhallituksen jäsen Åstrand ei asianosaisena ollut läsnä 24.10.2016 pidetyssä kaupunginhallituksen kokouksessa käsiteltäessä nuorisopalveluiden johtajan viran täyttämistä koskevaa asiakohdtaa § 18. Tämä käy ilmi liitteenä olevasta kokouksen pöytäkirjaotteesta (liite 2).

Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan luottamus nuorisopalveluiden johtajan valintaa koskevan asian käsittelyyn osallistuneiden kaupunginhallituksen jäsenten puolueettomuuteen ei ollut vaarantunut millään hallintolain 28 §:ssä mainitulla perusteella.

3. Nuorisopalveluiden johtajan valintapäätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittely kaupunginhallituksen kokouksessa

R.M. selostaa kunnallisvalituksessaan nuorisopalveluiden johtajan valinnasta tehdyn oikaisuvaatimuksen hylkäävää päätöstä kaupunginhallituksen kokouksessa 28.11.2016. Valituksen tekijän mukaan kaupunginhallituksen jäsen Pirkko Kotilalla olisi ollut oikeus jättää eriävä mielipide edellä mainittuun päätökseen.

Valituksen tekijä vetoaa kuntalain (410/2015) 106 §:ään, jossa käsitellään eriävää mielipidettä. Uuden, 1.5.2015 voimaan tulleen kuntalain mukaan kyseistä lainkohtaa sovelletaan kuitenkin vasta vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien eli 1.6.2017. Tältä osin kaupunginhallitus viittaa voimassa olevan kuntalain (365/1995) vastaavan sisältöiseen lainkohtaan 61 §, jonka mukaan *”päätöksentekoon osallistuneella, jos hän on tehnyt vastaehdotuksen tai äänestänyt päätöstä vastaan, sekä asian esittelijällä, jos päätös poikkeaa päätösehdotuksesta, on oikeus ilmoittaa päätöksestä eriävä mielipide. Ilmoitus on tehtävä heti, kun päätös on tehty. Ennen pöytäkirjan tarkastamista esitetyt kirjalliset perustelut liitetään pöytäkirjaan.”*

Kaupunginhallituksen kokouksessa 28.11.2016 keskusteltiin Kotilan laatimasta ja kaupunginhallituksen jäsenille etukäteen toimittamasta lausunnosta, joka on otsikoitu ”Pöytäkirjalausuma / eriävä mielipide”, jossa hän esitti näkemyksiään nuorisopalveluiden johtajan valintaprosessista. Lausunto ei sisältänyt vastaehdotusta oikaisuvaatimukseen annettavaksi vastineeksi. Kaupunginhallitus päätti yksimielisesti oikaisuvaatimukseen annettavasta kaupunginhallituksen vastauksesta. Kaupunginhallituksen jäsen Kotila jätti asiaan pöytäkirjalausuman, jossa hän ilmoitti olevansa eri mieltä kaupungin vastineesta.

Pöytäkirjalausuma on Vantaan kaupungin kokouskäytäntöön perustuva tapa tuoda esille lausuman tehneen toimielimen jäsenen mielipide tilanteessa, jossa toimielimen päätös on yksimielinen. Toisin kuin eriävällä mielipiteellä, pöytäkirjalausumalla ei ole juridista merkitystä. Sillä on lähinnä poliittinen ja viestinnällinen tarkoitus.

Kotilan pöytäkirjalausuma ei ole kuntalain 61 §:n mukainen eriävä mielipide. Kotila ei tehnyt kuntalain mukaista vastaehdotusta esittelijän esitykseen oikaisuvaatimukseen annettavaksi kaupunginhallituksen päätökseksi, eikä päätöksestä äänestetty. Kokouspöytäkirjaan merkittiin Kotilan pöytäkirjalausuma.

4. Nuorisopalveluiden johtajan viran täyttäminen

4.1 Kelpoisuusehdot ja valintamenettely

Kunnallisvalituksen tekijä R.M. esittää, että nuorisopalveluiden johtajan valintaprosessissa ei noudatettu Suomen perustuslain (731/1999) 125 §:n periaatteita ja että viranhakijoiden hakemuksia ja ansioita ei käsitelty tasapuolisesti.

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998) mukaan taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä viitataan yleisesti tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin, kuten luontaiseen lahjakkuuteen, järjestelykykyyn, aloitteellisuuteen ja muihin vastaaviin tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisiin kykyihin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Perustuslain mukaisia yleisiä nimitysperusteita tulkitaan yhteydessä kyseessä olevan viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusehtoihin. Tällöin otetaan huomioon muun muassa viran tehtäväala sekä virkaan liittyvät konkreettiset työtehtävät.

Kaupunginhallitus vahvisti nuorisopalveluiden johtajan viran kelpoisuusehdoiksi soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon, käytännössä saavutetun hyvän kokemuksen johtamisessa sekä suomen kielen hyvän ja ruotsin kielen tyydyttävän kirjallisen ja suullisen taidon, ja nämä kelpoisuusehdot mainittiin julkisessa viranhakuilmoituksessa. Virkaa haki määräaikaan mennessä 51 henkilöä, joista 36 hakijaa täytti viran kelpoisuusehdot.

Virkaa hakeneiden koulutus- ja työkokemustiedot ovat olleet kaupunginhallituksen käytettävissä, joten kaupunginhallituksen jäsenillä on ollut viranhaltijan valintaa koskevan asian käsittelyssä ja päätöksenteossa tieto siitä, ketkä hakijoista täyttävät asetetut kelpoisuusehdot. Viran kelpoisuusehdot täyttävistä hakijoista kutsuttiin hakijayhteenvedon perusteella kahdeksan ansioituneinta hakijaa virkamiesten suorittamaan ensimmäiseen haastatteluun, ja tämän ensimmäisen haastattelun perusteella viisi hakijaa toiseen haastatteluun, jossa olivat mukana kaupunginhallituksessa edustettuina olevien poliittisten ryhmien edustajat. Haastatteluun kutsutuista hakijoista päättivät sivistystoimen toimialan apulaiskaupunginjohtaja ja vs. henkilöstöjohtaja.

Toiseen haastatteluun kutsutuille annettiin etukäteistehtävä arvioida ”Miten yritysrahoituksen ja valtionrahoituksen sekä kumppanuuksien kautta voidaan tuottaa nuorisopalveluissa lisäpalveluja ilman, että budjettirahoitusta kasvatetaan”. Tehtävä oli valittu huolellisesti siten, että siitä saataisiin tärkeää tietoa hakijoiden täytettävänä olevan viran menestyksellisen hoitamisen kannalta merkityksellisistä kyvyistä. Hakijayhteenvedon ja haastattelujen perusteella kolme hakijaa valittiin henkilöarviointiin. Henkilöarviointien perusteella kaksi hakijaa, Leena Ruotsalainen ja Riikka Åstrand, kutsuttiin vielä kolmanteen haastatteluun. Kaupunginhallituksen poliittisten ryhmien edustajat ovat olleet mukana toisessa ja kolmannessa haastattelussa sekä henkilöarviointien tulosten läpikäynnissä. Kaupunginhallituksen jäsenillä on lisäksi ollut kokouksessa päätöksentekohetkellä mahdollisuus perehtyä hakijoista tehtyihin henkilöarviointeihin.

4.2 Ruotsalaisen ja Åstrandin kelpoisuus- ja ansiovertailu

Vantaan kaupungissa ansiovertailu tapahtuu - ja on nyt kyseessä olevassa viran täytössä tapahtunut - hakijayhteenvedon, haastatteluiden ja henkilöarvioinnin kautta. Koulutuksen ja työkokemuksen ohella arvioiduksi on tullut siis myös viran hoidon kannalta merkityksellisiä henkilökohtaisia ominaisuuksia.

Henkilöarvioinnissa ja viimeisessä haastattelussa olleiden kahden hakijan, Leena Ruotsalaisen ja Riikka Åstrandin, välillä on suoritettu tasapuolinen vertailu. Se perustuu kokonaisarviointiin, joka edellä mainittujen lisäksi on muodostunut toisen haastattelukierroksen yhteydessä pidetystä etukäteistehtävään perustuneesta esityksestä. Arvioinnin perusteella sekä Åstrandia että Ruotsalaista pidettiin hyvinä ja tasaväkisinä, mutta ominaisuuksiltaan erilaisina hakijoina.

Kunnallisvalituksessa on kyse perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaisten yleisten virkanimitysperusteiden noudattamisesta eli siitä, onko Åstrand voitu asettaa Ruotsalaisen edelle nuorisopalveluiden johtajan virkaa täytettäessä. Åstrandilla ja Ruotsalaisella on saman tasoiset ylemmät korkeakoulututkinnot, joten koulutuksen osalta heitä voidaan pitää tasaveroisinä. R.M. mainitsee valituksessaan, että Ruotsalaisella on nuorisotyön yliopistotutkinto sekä kaksi korkeakoulututkintoa. Kaupunginhallitus toteaa, että edellä mainituista Ruotsalaisen suorittamista tutkinnoista vain vuonna 2013 suoritettu tutkinto on viran kelpoisuusehdon täyttävä *ylempi* korkeakoulututkinto. Åstrand on suorittanut ylemmän korkeakoulututkinnon vuonna 2007.

Molemmat hakijat täyttävät viran kelpoisuusehdoksi asetetun käytännössä saavutetun hyvän kokemuksen johtamisessa. Ruotsalaisella on hänen oman ilmoituksensa mukaan johtamiskokemusta yli 10 vuotta, joista kaksi viimeistä vuotta hän on toiminut Kotkan nuorisotoimen johtajana ja sitä ennen Helsingin kaupungin nuorisotoimien osastopäällikkönä. Åstrandilla johtamiskokemusta on yli 7 vuotta. Åstrand on toiminut muun muassa Lasten ja nuorten säätiön kotimaan toiminnan päällikkönä joulukuusta 2013 alkaen.

Valittajan lähtöoletama on, että pidempi työkokemus on ansiovertailun ja rekrytoinnin ratkaiseva tekijä. Käytännössä kuitenkin rekrytoinnissa arvioidaan hakijoita monipuolisemmin. Ruotsalaisen työkokemus on pidempi, mutta Åstrandin eduksi voidaan puolestaan lukea muita ansioita.

Oikeuskäytännön (mm. KHO:19.9.1997/2296) mukaan kenelläkään hakijalla ei ole ehdotonta oikeutta tulla valituksi kunnan virkaan pelkästään sen perusteella, että hänellä on korkeampi koulutus tai pidempi työkokemus kuin jollain toisella hakijalla. Hakijoiden henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioinnin perusteella on mahdollista päätyä valitsemaan kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista muukin kuin korkeimmin koulutettu taikka kokenein. Virkaa täyttävällä kunnan viranomaisella on laaja harkintavalta painottaen yhtä kelpoisuusvaatimuksiin sisältyvistä vaatimuksista ja "ohittaa" jokin muu vaatimus hakijoiden haastattelun ja ansiovertailuun perustuvan kokonaisarvion nojalla.

Molemmilla hakijoilla on niitä kykyjä, joita tarvitaan nuorisopalveluiden johtajan viran tuloksellisen hoitamisen kannalta. Nuorisopalveluiden johtajalla pitää muun ohella olla hyvät verkostot rahoittajiin ja innovatiivinen ote rahoituksen suhteen. Hakijoiden toisen haastattelun yhteydessä pitämien ennakkotehtävään perustuneiden esitysten perusteella Åstrandilla katsottiin olevan paremmat edellytykset tämän ulottuvuuden haltuunotossa.

Kelpoisuusehtojen lisäksi viranhakuilmoituksessa mainittiin, että hakijalta odotetaan muutosjohtamisen osaamista ja että virkaan etsitään innostavaa ja innovoivaa

nuorisopalveluiden johtajaa, sellaista visionääristä ja vuorovaikutustaitoista johtamisen ammattilaista, joka saa yksilöistä ja ryhmistä heidän piilevätkin voimavaransa esille. Nuorisopalveluiden johtajan tehtäväalan menestyksellinen hoitaminen edellyttää muun muassa visiointikykyä, dynaamisuutta, innovatiivisuutta sekä kykyä uuden luomiseen. Tällä osa-alueella kaupunginhallitus katsoi, että Åstrandilla on paremmat edellytykset viran hoitoon kuin Ruotsalaisella.

Nuorisopalveluiden johtajan viran hakuprosessi on ollut monivaiheinen ja ansioituneimpien kelpoisuusehdot täyttävien hakijoiden viran tehtäväalan kannalta merkityksellisiä taitoja ja kykyjä on selvitetty hakemusten, kolmen haastattelukierroksen ja henkilöarviointien avulla. Henkilöarvointiraporttien suositusten lopputulemat ovat molempien hakijoiden osalta yhteneväiset. Hakijayhteenvedon, haastatteluista saatujen tietojen sekä niiden pohjalta tehdyn kokonaisarvion perusteella kaupunginhallitus on pitänyt Riikka Åstrandia ansioituneimpana hoitamaan nuorisopalveluiden johtajan virkaan kuuluvia tehtäviä.

5. Lopuksi

Kaupunginhallitus katsoo, että kaupunginhallituksen 24.10.2016 tekemä nuorisopalveluiden johtajan valintaa koskeva päätös ja 28.11.2016 edellä mainitusta päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen johdosta annettu hylkäävä päätös eivät ole syntyneet väärässä järjestyksessä, kaupunginhallitus ei ole ylittänyt päätöksiä tehdessään toimivaltaansa, eivätkä päätökset ole muutenkaan lainvastaisia.

Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan R.M.:n kunnallisvalituksessa ei ole esitetty mitään sellaista seikkaa, minkä vuoksi kaupunginhallituksen päätös nuorisopalveluiden johtajan valinnasta tulisi kumota. Mainittakoon lisäksi, että kukaan virkaa hakeneista ei ole valittanut nuorisopalveluiden johtajan valintaa koskevasta kaupunginhallituksen päätöksestä. Edellä lausutun johdosta kaupunginhallitus katsoo, että kunnallisvalitus tulisi hylätä.

Kaupunginhallitus ei pidä tarpeellisena kuulla suullisesti hallinto-oikeudessa nuorisopalveluiden johtajan valintaprosessin valmisteluun ja päätöksentekoon osallistuneita Vantaan kaupungin viranhaltijoita tai luottamushenkilöitä. Asian ratkaisemiseksi on kaupunginhallituksen käsityksen mukaan esitetty riittävä kirjallinen selvitys. Lausunnon liitteenä on Leena Ruotsalaisesta ja Riikka Åstrandista tehty henkilöarvioinnit (liitteet 3 ja 4).

Kunnallisvalituksen tekijä R.M. on vaatinut Vantaan kaupunkia korvaamaan valituksesta aiheutuneista ylimääräisistä kuluista ja vaivasta 500 euroa. Kaupunginhallitus kiistää korvausvaatimuksen perusteiltaan sekä määrältään. Nuorisopalveluiden johtajan virantäyttöä koskevan asian käsittelyssä ei ole tapahtunut viranomaisen virhettä. Valittaja ei ole muutoinkaan osoittanut perustetta, jonka mukaan olisi kohtuutonta, että hän vastaisi omista oikeudenkäyntikuluistaan. Asiassa ei ole ilmennyt sellaisia hallintolainkäyttölain (586/1996) 74 §:ssä mainittuja seikkoja, joiden perusteella Vantaan kaupunki voitaisiin osaksikaan määrätä korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikuluja tässä asiassa. Lisäksi todettakoon, että kunnallisvalituksen tekijä R.M. ei ole esittänyt asiassa mitään näyttöä hänelle aiheutuneista kuluista.

KAUPUNGINHALLITUS

LIITTEET

- Liite 1: Vantaan kaupungin hallintosääntö
- Liite 2: Ote kaupunginhallituksen pöytäkirjasta 24.10.2016 § 18
- Liite 3: Leena Ruotsalaisen henkilöarviointi (salassa pidettävä JulKL 24 § 1 mom. 29-kohdan perusteella)
- Liite 4: Riikka Åstrandin henkilöarviointi (salassa pidettävä JulKL 24 § 1 mom. 29-kohdan perusteella)