

Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä
Hallitus
kirjaamo@essote.fi

Asia Oikaisuvaatimus sosiaalityöntekijän valintaa koskevassa asiassa

Oikaisuvaatimuksen hakija

Päivi Räsänen

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Viranomainen / vastapuoli

Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä, hallitus

Päätös, johon haetaan oikaisua

Lapsiperheiden sosiaalipalvelujen palvelupäällikkö Johanna Will-Oravan päätös 21.1.2022 § 1/2022, jolla on päätetty valita turvakodin sosiaalityöntekijän virkaan Minna Hautala (liite 1). Päätös saapui 27.1.2022 normaalina postilähetyksenä.

Vaatimukset Vaadin, että kuntayhtymän hallitus kumoaa alussa mainitun päätöksen.

Perusteet Palvelupäällikkö Johanna Will-Oravan tekemä päätös on lain- sekä ohjeiden vastainen ja täten se tulee kumota.

Päätöksen asiaselostus. Palvelupäällikkö Johanna Will-Oravan virkavalintaa koskevan päätöksen asiaselostuksen mukaan viran

keskeisiin tehtäviin sisältyy turvakodin asiakastyön johtaminen ja toteuttaminen, asiakkaiden palvelutarpeen arvioinnin toteuttaminen ja suunnitelmien tekeminen sekä verkostoyhteistyö.

Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän (Essote) rekrytointia koskevien ohjeiden (liite 2) kohdan 2 mukaan ensiksi tulee määrittää mm. viran tehtävänimike ja –kuva.

Hakuilmoituksen (liite 3) mukaan avoinna olleeseen sosiaalityöntekijän tehtäviin kuuluu turvakodin asiakastyön johtaminen ja toteuttaminen sekä turvakodin tiimin vastuuhenkilönä toimiminen. Sosiaalityöntekijä vastaa asiakkaiden palvelutarpeen arvioinneista sekä palvelusuunnitelmien tekemisestä turvakodin ohjaajien ja asiakkaan verkoston kanssa.

Asiaselostuksessa oleva tehtäväkuvaus ei ole kaikilta osin rekrytointia koskevien ohjeiden ja työpaikkailmoituksen mukainen.

Selostuksessa todetaan, että virkaa on hakenut kaksi hakijaa, joista on haastateltu yksi henkilö. Viranomaisen on kutsunut kokonaisarvioinnin perusteella yhden hakijan haastatteluun. Haastattelussa on arvioitu hakijan henkilökohtaisia ominaisuuksia ja yleistä sopivuutta tehtävään.

Rekrytointiohjeiden kohdan 6 perusteella työpaikkailmoituksessa tulee mainita, että hakijoista haastatteluun kutsutaan viranomaisen kokonaisharkinnan perusteella sopivimmat hakijat. Kuten hakuilmoitus osoittaa, siinä ei ole tällaista mainintaa. Asiaselostuksessa ei ole esitetty, millä perusteilla allekirjoittanutta ei ole kutsuttu haastatteluun. Asiassa on myös huomioitava, että virkaa ei ole hakenut suurta määrää hakijoita, vaan vain kaksi hakijaa.

Perustuslain tarkoittamaan asian asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu myös, että jälkikäteen on yksiselitteisesti selvitettävissä ja hahmoteltavissa, miten hallintoasiaa käsiteltäessä on menetelty.

Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (viranhaltijalaki) perusteluiden mukaan jo hakuvaiheella on merkitystä virkasuhdetta hakevan henkilön oikeusasemalle. Virkasuhteeseen ottaminen on hallinto-toimintaa ja virkasuhteeseen ottaminen on sekä sitä hakeneiden henkilöiden että työnantajan kannalta merkittävä hallintotoimi. Tämän vuoksi on tärkeää, että kaikki virkasuhteeseen valintaa koskevat menettelytavat ovat mahdollisimman selkeät.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) toteaa päätöksessään KHO:2006:93, että yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltoa oli noudatettava kunnallisen viranhaltijan virantäyttömenettelyn kaikissa vaiheissa, kuten haastatteluun kutsuttaessa. Kaupungin työnantajana suorittamat työhaastattelut olivat osa nimityspäätöksen valmistelua, ja valmistelussa asiat oli selvitettävä tasapuolisesti, syrjimättömästi ja riittävästi.

Rekrytointiohjeiden kohdan 2 mukaan tulee ensiksi määrittää myös lisäedellytykset ja toivomukset valitulle henkilölle myöhemmin tehtävää hakuilmoitusta ja yhteenvetoa/ansiovertailua varten. Ohjeiden kohdassa 6 kerrotaan, mitä hakuilmoituksesta tulee ilmetä, kuten lisäedellytykset ja toivomukset yhteistyökyvystä.

Hakuilmoituksen mukaan viran kelpoisuusvaatimuksena on ollut sosiaalihuollon ammattihenkilöstä annetun lain (817/2015) 3 § ja 7 §:n mukainen sosiaalityöntekijän kelpoisuus ja laillistus. Ilmoituksessa todetaan, että kelpoisuusehdot täyttävien hakijoiden puuttuessa huomioimme myös sosiaalityön opintojen loppuvaiheessa olevat hakijat. Lisäksi ilmoituksessa todetaan, että eduksi luetaan lisäkoulutus ja työkokemus kriisi- ja väkivaltatyöstä. Mitään muuta,

kuten henkilökohtaisia ominaisuuksia, ilmoituksessa ei ole edellytetty, eduksi katsottu, arvostettu tai toivottu.

Säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi voi olla muita ominaisuuksia, jotka auttavat tehtävien hoitamista. Tällaisia ovat esimerkiksi vieraiden kielten taito, yhteistyökyky sekä suullinen ja kirjallinen ilmaisutaito. Sikäli kuin nämä otetaan huomioon nimitysharkinnassa, ne tulee mainita jo viran hakuilmoituksessa. Viittaan esim. apulaisoikeusasiamiehen päätökseen 29.4.2008 dnro 3186/4/06.

Oikeusasiamiehen sijainen toteaa päätöksessään 21.7.2021 EOAK/6497/2020, että viranhakuilmoituksella ja sen julkaisemisella on yhteys hyvään hallintoon kuuluvan menettelyllisen neuvontavelvoitteen täyttämiseen, koska viranhakuilmoitus ohjaa hakijaa laittamaan viranhakua koskevan asian vireille ja kiinnittämään huomiota valintamenettelyssä olennaisiin seikkoihin. Luottamuksensuojan vaatimuksesta puolestaan seuraa, että hakuilmoitus on laadittu oikeudellisesti kestävällä tavalla ja aikanaan tehtävä nimityspäätös pohjautuu hakuilmoituksessa ilmoitettuihin perusteisiin. Tarkoitussidonnaisuuden vaatimus taas edellyttää, että ilmoitus vastaa virantäytön tarkoitusta.

Totean myös, että edellä mainittu oikeusasiamiehen sijaisen päätös on ollut Will-Oravalla tiedossa. Kyseisellä päätöksellä oikeusasiamiehen sijainen on antanut Will-Oravalle huomautuksen sosiaalityöntekijän ja palveluesimies/johtava sosiaalityöntekijän virantäyttöihin liittyvän menettelyn johdosta.

Edellä mainitun huomautuksen lisäksi Will-Orava on esim. saanut Itä-Suomen aluehallintovirastolta (AVI) huomautuksen 29.4.2014 hyvän hallintotavan vastaisesta menettelystä. AVI on myös 24.8.2017 antamissaan ratkaisuissa kiinnittänyt Essoten sosiaalihuollon viranomaisten huomiota vastaisen varalle asiakasasiakirjojen

viipymättömään tiedoksiantoon. AVI:n 10.4.2018 päivätyn vastauksen mukaan se on ohjannut edellä mainituissa ratkaisuissaan yleisesti organisaatiota, mutta erityisesti kantelun kohteena olevaa viranhaltijaa eli Johanna Will-Oravaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen sijainen on päätöksessään 4.7.2019 (EOAK/2877/2018) mm. kiinnittänyt huomiota hyvän hallinnon perusteiden huomioon ottamiseen henkilöstöhallintoon liittyvissä asioissa.

Edellä olevat seikat osoittavat, että asiassa on menetelty perustuslain, viranhaltijalain, korkeimman hallinto-oikeuden, rekrytointiohjeiden, hakuilmoituksen ja apulaisoikeusasiamiehen ja oikeusasiamiehen sijaisen päätösten vastaisesti. Ne osoittavat myös, että valvontaviranomaisten antamista huomautuksista, ohjauksista ja huomion kiinnittämisistä huolimatta Will-Oravan menettely ei noudata säännöksiä.

Päätöksen perusteleminen ja päätös. Päätöksen perusteluiden mukaan viranomaisen on vertaillut hakijoita hakuilmoituksessa mainittujen kriteereiden perusteella.

Edellä mainittu on täysin virheellistä tietoa. Viranomaisen ei ole vertaillut hakijoita ilmoituksessa mainittujen kriteereiden perusteella. Tämä ilmenee edellä olevasta asiaselostusta koskevasta kirjoituksestani. Sen lisäksi totean, että vertailua ei ole tehty myöskään hakuilmoituksessa olevan eduksi luettavan lisäkoulutuksen ja työkokemuksen osalta.

Perusteluissa todetaan ylimalkaisesti, että virkaan valittavalla on viranomaisen suorittaman kokonaisarvion perusteella parhaimmat edellytykset hoitaa menestyksellisesti virkaa. Perusteluissa kerrotaan myös, että viranomaisen on ottanut valinnassa huomioon kokemukseen perustuvaa tietoa toisesta hakijasta. Lisäksi perusteluissa todetaan henkilön täyttävän peruslaissa mainitut yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin.

Essoten viranhaltijapäätösmallin (liite 4) mukaan jos valinnassa on painotettu jotain kriteeriä muita enemmän, on perusteluihin kirjoitettava, että viranomaisen on painottanut valinnassa tiettyä kriteeriä, koska sillä on erityistä merkitystä viran hoitamisen kannalta. Kyseisen päätöksen perusteluissa ei ole kerrottu selkeästi, jos jotain kriteeriä on painotettu.

Perustuslain yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Saman lain hallituksen esityksen mukaan nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä asianomaisen viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusehtoihin, joihin liittyen on otettava huomioon myös viran nimi ja tehtäväpiiri sekä virkaan kuuluvat konkreettiset työtehtävät. Laissa määritellyt nimitysperusteet rajoittavat kunnan harkintavaltaa virkavalintoja tehtäessä.

Päätöksen perusteluista ei ilmene, miten laissa säädetty nimitysperusteet on otettu huomioon ja miten on huomioitu viran nimi ja tehtäväpiiri sekä virkaan kuuluvat konkreettiset työtehtävät. Palvelupäälliköllä on ollut päätöstä tehdessään virheellinen käsitys harkintavaltansa rajoista.

Perusteluista ei myöskään ilmene, mitä on toisesta hakijasta huomioon otettu tieto, milloin ja miten tieto on saatu. Perusteluista puuttuvat selvitykset, joiden perusteella tiedon oikeellisuutta voitaisiin objektiivisesti arvioida. Ylimalkaista toteamusta tai paremminkin vihjausta kokemukseen perustuvasta tiedosta ei ole riittävää.

Totean myös, että en ole ollut koskaan Essoten palveluksessa.

Hakijoiden välinen ansiovertailu puuttuu, joten päätöksen perustelutkaan eivät voi perustua siihen. Ansiovertailussa huomioon otettavien ansioiden tulee olla yksiselitteisesti ja objektiivisesti osoitettavissa olevia. Perusteluissa oleva yleinen ilmaus ei ole tosiasiallista ansiovertailua.

Kuntaliiton ohjeen ”Henkilöstövalinnan perusteleminen” mukaan hakijoiden henkilökohtaista soveltuvuutta on tosiasiallisesti selvitettävä, mikäli soveltuvuuseroihin halutaan vedota virkavalinnan perusteluna.

Rekrytointiohjeiden kohdan 2 mukaan tulee ensiksi määrittää mm. lisäedellytykset ja toivomukset valitulle henkilölle myöhemmin tehtävää hakuilmoitusta ja yhteenvetoa/ansiovertailua varten. Ohjeiden kohdassa 6 kerrotaan, mitä hakuilmoituksesta tulee ilmetä, kuten lisäedellytykset ja toivomukset yhteistyökyvystä. Ohjeiden kohdassa 10 todetaan, että ansiovertailu on mahdollista hakuilmoituksessa mainittuja kriteereitä käyttäen eli mitään muuta arviointikriteeriä kuin hakuilmoituksessa on mainittu, ei saa käyttää.

Ohjeiden kohdan 13 mukaan keskeistä päätöksessä ovat perustelut eli miten virkaan valittu täyttää kelpoisuusvaatimukset ja muut edellytykset ja toivomukset virkaan paremmin kuin muut hakijat. Ei saa todeta esim. vain, että valinta täyttää kaikki lain vaatimukset. Ohjeissa todetaan myös, että päätöksen liitteeksi ansiovertailu/yhteenvetoluettelo.

Viitataan myös edellä mainittuihin apulaisoikeusasiamiehen ja oikeusasiamiehen sijaisen päätöksiin.

Henkilökohtaisia ominaisuuksia ei ole ilmoitettu työpaikkailmoituksessa niin kuin rekrytointiohjeiden ja oikeusasiamiesten päätösten mukaan olisi pitänyt ilmoittaa. Niihin ei voi vedota valintakriteereinäkään.

Perustuslain nojalla käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain nojalla päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Oikeusasiamiehen sijainen toteaa päätöksessään 21.7.2021 EOAK/6497/2021, että myös nimityspäätös on lähtökohtaisesti perusteltava. Nimitysratkaisun asianmukainen perusteleminen varmistaa perustelujen niin sanotun itsekontrollitehtävän kautta ratkaisun lainmukaisuutta. Hakijat saavat päätöksen perusteluista, kuten ansiovertailusta, tietoa asian käsittelystä ja voivat arvioida päätöksen lainmukaisuutta ja muutoksenhaun tarvetta. Asianmukaiset perustelut turvaavat myös valintamenettelyn läpinäkyvyyttä ja tasapuolisuutta sekä mahdollistavat sen jälkikäteistä kontrolloitavuutta.

Edellä mainitun oikeusasiamiehen sijaisen päätöksen mukaan peruslain yleiset nimitysperusteet edellyttävät hakijoiden ansioiden vertailua. Nimityspäätöksen ydin on hakijoista tehty ansiovertailu, jossa henkilötietojen lisäksi esitetään hakijoiden koulutus ja työkokemus sekä tiedot kelpoisuusvaatimusten täyttymisestä. Ansiovertailussa tulisi tasapuolisesti selostaa hakijoiden ansiot ja vertailla niitä yleisten nimitysperusteiden, virkaan kuuluvien kelpoisuusvaatimusten ja virkaa kuuluvien tehtävien asettamiin muihin vaatimuksiin nähden siten, että siitä ilmenee nimitysharkinnan kulku. Vertailusta tulisi käydä ilmi, miten asiassa on päädytty päätöksestä ilmenevään lopputulokseen.

Edelleen, oikeusasiamiehen sijainen toteaa päätöksessään, että nimityspäätöksen tekeminen on hallintotoimintaa. Tämän vuoksi virkasuhteeseen valintaa koskevien menettelytapojen tulee olla selkeitä ja niiden on täytettävä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat oikeusperiaatteet. Viranhakijoita on kohdeltava tasapuolisesti, viranomaisen menettelyjen tulee olla puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Virkavalinnan

valmistelussa asiat on selvitettävä riittävästi. Virantäyttömenettelyn kaikissa vaiheissa on noudatettava syrjintäkieltoa. Virkavalintaa koskevan päätöksen tulee siten perustua kaikista hakijoista tasapuolisesti annettuihin tietoihin.

Huomioni kiinnittyi myös siihen, kun päätöksessä oleva tehtäväkohtainen palkka on salattu mustaamalla. Kuitenkin kunnan tai kuntayhtymän palkkatiedot ovat julkisia. Lisäksi päätösmallin mukaan päätöksessä tulee näkyä tehtäväkohtaisen palkan määrä.

Essoten sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan ohjeiden mukaan valvonnan tavoitteena on muun muassa varmistaa kuntayhtymän ja konsernin tehtävien häiriötön toteutuminen ja lainmukaisuus (lakien, määräysten ja sopimusten noudattaminen). Tavoitteena on myös varmistaa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen, toiminnan tuloksellisuus ja tehokkuus sekä hyvän hallintotavan mukaiset menettelyt.

Päätöksen perustelut ja siten itse päätös eivät täytä perustus- ja hallintolain vaatimuksia. Ne eivät ole myöskään kuntaliiton ohjeen, rekrytointiohjeiden, päätösmallin, hakuilmoituksen, eikä oikeusasiamiehen sijaisen päätöksen mukaiset. Päätös on objektiviteettiperiaatteen ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastainen. Asiassa ei ole noudatettu myöskään Essoten sisäisen valvonnan ja riskien hallinnan ohjeita.

Syrjintä. Kaikki edellä oleva osoittaa, ettei allekirjoittanutta ole kohdeltu yhdenvertaisesti. Tämän lisäksi totean seuraavaa.

Perhe- ja sosiaalipalvelujen johtaja Satu Auvinen on antanut eduskunnan oikeusasiamiehelle 10.12.2020 lausunnon asiassa EOAK/6497/2020. Olin tehnyt Johanna Will-Oravasta oikeusasiamiehelle perustellun kantelun. Tästä on osoituksena apulaisoikeusasiamiehen sijaisen 21.7.2021 tekemä päätös

EOAK/6497/2020. Hän on antanut Will-Oravalle huomautuksen liittyen virkojen täyttämisiin.

Auvinen kertoo lausunnossaan keskustelleensa Will-Oravan kanssa kantelun johdosta muodostuneesta vaikutelmasta, joka osoittaisi minun kielteistä suhtautumista Will-Oravaan henkilönä. Auvinen kirjoittaa lausunnossaan myös, että tämä pyritään ottamaan huomioon kantelijan eli siis minun hakiessa Essotessa avoinna olevia virkoja.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain perusteella oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtävänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Apulaisoikeusasiamies toteaa 24.5.2021 tekemässään päätöksessä EOAK/1144/2020, että jokaisella on oikeus tehdä kantelu valvontaviranomaiselle ilman vastatoimien pelkoa. Kantelun tekemisestä ei saa aiheutua kantelijalle negatiivisia seuraamuksia.

Viranhaltijalain perusteella työnantajan on kohdeltava viranhaltijoita tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole viranhaltijoiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua.

Saman lain perusteluissa todetaan myös, että syrjintäkieltoa koskevan säännöksen taustalla on perustuslain säännökset. Perustuslain lähtökohtana on vaatimus oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja tosiasiallisesta tasa-arvosta. Lain mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämä tarkoittaa niin muodollista kuin aineellista yhdenvertaisuutta, yhdenvertaista kohtelua ja lakiin perustuvan oikeudenmukaisuuden takaamista. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslaissa säädetty syrjinnän kieltö. Kiellettyä on henkilön asettaminen muihin nähden eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Syrjintäkieltoa olisi sovellettava sekä viranhaltijoita virkasuhteeseen otettaessa että virkasuhteen aikana.

Tasa-arvolaissa ja yhdenvertaisuuslaissa on niin sanottu vastatoimien kieltomääräys. Yhdenvertaisuuslaki edellyttää työnhakijoiden tasavertaista kohtelua. Työnantajan tulee valita tehtävään ansioitunein hakija. Työnantajan pitää pystyä osoittamaan, että valinnalle on hyväksyttävät, työn laatuun liittyvät perusteet, eikä valintaa ole tehty syrjivästi.

KHO toteaa päätöksessään KHO:2006:93, että yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltoa oli noudatettava kunnallisen viranhaltijan virantäyttömenettelyn kaikissa vaiheissa kuten haastatteluun kutsuttaessa. Kaupungin työnantajana suorittamat työhaastattelut olivat osa nimityspäätöksen valmistelua, ja valmistelussa asiat oli selvitettävä tasapuolisesti, syrjimättömästi ja riittävästi.

Myös oikeusasiamiehen sijainen toteaa päätöksessään 21.7.2021 EOAK/6497/2021, että virantäyttömenettelyn kaikissa vaiheissa on noudatettava syrjintäkieltoa.

Auvisen lausunnossa oleva toteamus on perustuslain, yhdenvertaisuus- ja viranhaltijalain, eduskunnan oikeusasiamiestä koskevan lain sekä apulaisoikeusasiamiehen ja korkeimman hallinto-oikeuden päätösten vastainen.

Edellä olevan perusteella muodostuu oletama siitä, että allekirjoittanut on joutunut valintaprosessin yhteydessä syrjityksi iän tai muun syyn perusteella.

Kuopiossa 8.2.2022

Päivi Räsänen

Liitteet

1. Viranhaltijapäätös 21.1.2022 § 1/2022
2. Essoten rekrytointia koskevat ohjeet
3. Virkaan hakuilmoitus
4. Essoten viranhaltijapäätösmalli