

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (23)
5.2.2020
Taltionumero
481
Diaarinumero
5576/3/18
Vuosikirja

Asia Virkavaalia koskeva kunnallisvalitus

Valittaja Harri Mattila, Kauhava

Päätös, jota valitus koskee

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 22.11.2018 nro 18/0534/2

Asian aikaisempi käsittely

Kittilän kunnanvaltuusto on 13.12.2017 (§ 93) päättänyt ottaa Kittilän vs. kunnanjohtajan virkasuhteeseen Sanna Ylinamman ajalle 1.1–31.12.2018.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus on, siltä osin kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa on nyt kysymys, valituksenalaisella päätöksellään hylännyt vs. kunnanjohtajan määräaikaiseen virkasuhteeseen myös hakeneen Harri Mattilan valituksen kunnanvaltuuston päätöksestä ja hänen oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksensa. Hallinto-oikeus on, vaatimuksen enemmälti hyläten, velvoittanut Mattilan korvaamaan Sanna Ylinamman oikeudenkäyntikulut 1 000 eurolla viivästyskorkoineen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Menettelyä koskevat väitteet

Luottamushenkilöiden pidättäminen toimistaan

Kuntalain 85 §:n 4 momentin mukaan valtuuston on luottamushenkilön toimessaan tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevan esitutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi pidätettävä luottamushenkilö toimestaan, jos se on kunnan päätöksenteon uskottavuuden ja luotettavuuden turvaamiseksi

välttämätöntä ottaen huomioon epäillyn rikoksen vakavuus, mahdollinen toistuvuus ja muut seikat. Pidättämispäätös voidaan panna täytäntöön heti.

Valituksen mukaan päätöksentekoon osallistuneet syytteessä olevat kunnan luottamushenkilöt Raili Fagerholm, Susanna Kantola, Merja Korva, Vuokko Mäntymaa, Tarmo Salonen ja Vilho Molkoselkä olisi tulleet kunnan toimesta pidättää tai heidän olisi tullut itse pidättäytyä heti luottamustoimistaan siihen saakka, kunnes luottamushenkilöitä vastaan nostetut syytteet on käsitelty lainvoimaisella tuomiolla toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

Kunnanhallitus on lausunnossaan viitannut Kittilän kunnanvaltuuston päätökseen 31.10.2017 § 80, jolla on päätetty pidättää syytteessä olevat luottamushenkilöt osallistumasta pelkästään niiden asioiden käsittelyyn, joista he ovat syytteessä siihen saakka, kunnes syytteet on käsitelty lainvoimaisella tuomiolla tuomioistuimessa.

Hallinto-oikeus toteaa, että se ei voi vs. kunnanjohtajan virkavaalista tehdyn valitusasian yhteydessä tutkia kysymystä siitä, olisiko kunnan tullut pidättää valituksessa mainitut luottamushenkilöt luottamustoimistaan kuntalain 85 §:n 4 momentin nojalla. Valituksenalainen päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä eikä ole lainvastainen sillä perusteella, ettei valtuusto ole mainittua päätöstä tehnyt eikä myöskään sillä perusteella, etteivät luottamushenkilöt itse ole pidättäytyneet luottamustoimistaan.

Ylinamman esteellisyys

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Pykälän 2 momentin mukaan, mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Vaatus virkamiehen esteettömyydestä kuuluu hallinnon keskeisiin oikeusturvaperiaatteisiin. Esteellisyys merkitsee sitä, että virkamies on joko käsiteltävään asiaan tai siinä esiintyvään asianosaiseen sellaisessa suhteessa, joka voi saada hänen puolueettomuutensa kyseenalaiseksi. Hallintolain 27 §:stä ilmenevä esteellisyyttä koskeva keskeinen lähtökohta on, että esteellinen virkamies ei saa ottaa osaa mihinkään asian käsittelyvaiheeseen eli asian vireillepanoon, valmisteluun, päätöksentekoon tai täytäntöönpanoon. Virkamiehen on omasta aloitteestaan otettava esille mahdollinen jääviytensä ja esteellisyysperusteen soveltuessa vetäydyttävä asian käsittelystä.

Esteellisyys tulee siis ratkaistavaksi ennen kuin esteellinen virkamies tai viranhaltija osallistuu asian käsittelyyn. Se, että virkamies tai viranhaltija on esteellinen käsittelemään joitakin virkaan kuuluvia tehtäviä, ei kuitenkaan estä hänen ottamistaan kysymyksessä olevaan virkasuhteeseen. Kunnanvaltuusto on siten voinut nimetä Ylinamman vs. kunnanjohtajan virkasuhteeseen siitä huolimatta, että tämä on mahdollisesti esteellinen osallistumaan joidenkin kunnanjohtajan tehtävään kuuluvien asioiden käsittelyyn.

Virkavalinnan lainmukaisuus

Haettavana ollut vs. kunnanjohtajan virkasuhde

Kittilän kunnassa on ollut haettavana 24.11.2017 mennessä vs. kunnanjohtajan virkasuhde ajalle 1.1.–31.12.2018. Viranhakuilmoituksen mukaan tehtävänä on kunnan hallinnon, taloudenhoidon ja palvelutuotannon johtaminen, elinkeinoelämän kehittäminen ja tulevaisuudessa entistä tärkeämpi alueellinen yhteistyö. Hakuilmoituksen mukaan kelpoisuusvaatimuksena virkaan on virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, hyvä perehtyneisyys kunnallishallintoon sekä kokemus johtotehtävistä. Kittilän kansainvälistyessä sujuva englannin kielen taito on välttämätön.

Sovellettavat oikeusohjeet esitöineen

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (viranhaltijalaki) 6 §:n 1 momentin mukaan virkasuhteeseen ottamisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. Lisäksi virkasuhteeseen otettavalla on oltava erikseen säädetty tai kunnan päättämä erityinen kelpoisuus.

Suomen perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) yksityiskohdainten perustelujen 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 ja nuhtetonta käytöstä. Yleisiä 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.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (tasa-arvolaki) 7 §:n 1 momentin mukaan välitön ja välillinen syrjintä sukupuolen perusteella on kielletty. Lain 8 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan työnantajan menettelyä on pidettävä tässä laissa kiellettynä syrjintänä, jos työnantaja työhön ottaessaan syrjäyttää henkilön, joka on ansioituneempi kuin valituksi tullut toista sukupuolta oleva henkilö, jollei työnantajan menettely ole johtunut muusta hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta taikka jollei menettelyyn ole työn tai tehtävän laadusta johtuvaa painavaa ja hyväksyttävää syytä.

Tasa-arvolain 9 a §:n mukaan, jos joku, joka katsoo joutuneensa tässä laissa tarkoitetun syrjinnän kohteeksi, esittää tässä laissa tarkoitettua asiaa tuomioistuimessa tai toimivaltaisessa viranomaisessa käsiteltäessä tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että kyseessä on syrjintä sukupuolen perusteella, vastaajan on osoitettava, ettei sukupuolten välistä tasa-arvoa ole loukattu, vaan että menettely on johtunut muusta, hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta.

Tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 1 kohta sisältää aiemmin voimassa olleen 8 §:n 1 momentin (609/1986) säännöksen vähäisin tekstিতarkistuksin. Hallituksen esityksessä naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 57/1985) on todettu viimeksi mainittua säännöstä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa muun ohella, että säännöksessä edellytetyssä ansiovertailussa on keskeinen merkitys työnantajan mahdollisesti etukäteen vahvistamalla valintaperusteilla. Yleensä ansiovertailussa on huomionarvoista työnhakijoiden koulutus, aikaisempi työkokemus sekä sellaiset työnhakijan ominaisuudet, tiedot ja taidot, jotka ovat eduksi tehtävän hoitamisessa ja voidaan siten katsoa lisäansioiksi.

Ylinamman koulutus ja työkokemus

Ylinampa on suorittanut oikeustieteen maisterin tutkinnon ja saanut varatuomarin arvonimen vuonna 2006.

Ansiovertailussa voidaan ottaa huomioon ainoastaan hakuajan päättymiseen mennessä kertynyt työkokemus. Ylinampa on hakuajan päättymiseen 24.11.2017 mennessä työskennellyt Kittilän kunnassa vs. kunnanjohtajana vajaan kuukauden verran, vs. hallintojohtajana 15.9.–31.10.2017 ja sosiaalityöntekijänä 1.2.–14.9.2017. Tätä ennen hän on työskennellyt Suomen Punaisen Ristin Lapin piirin apulaisjohtajana 19.10.2015–31.1.2016, Maahanmuuttovirastossa ylitarkastajana 2.9.2009–31.12.2009, Pakolaisneuvonta ry:ssä lakimiehenä 4.9.2006–31.12.2007, Oulun käräjäoikeudessa käräjänotaarina 1.9.2005–31.8.2006 sekä Länsi-Suomen lääninhallituksessa lakimiehenä 9.5.–31.8.2005. Li-

säksi Ylinampa on työskennellyt eri kunnissa sosiaalityöntekijänä, projektipäällikkönä ja johtavana sosiaalityöntekijänä yhteensä noin kolmen vuoden ajan.

Mattilan koulutus ja työkokemus

Mattila on suorittanut filosofian maisterin tutkinnon. Lisäksi hän on suorittanut kunnallistutkinnon, sosionomin tutkinnon, johtamisen erikoisammattitutkinnon sekä useita lisäkursseja muun muassa johtamisen alalta. Mattila on ansioluettelonsa mukaan suorittanut 150 opintopisteen laajuisesti yrityksen johtamisen ja aluetieteen jatko-opintoja Vaasan yliopistossa.

Hakemuksen liitteenä olevan ansioluettelon mukaan Mattila on työskennellyt Kainuun sote- ja maakuntauudistuksen muutosjohtajana vuosina 2016–2017. Mattila on hakemusasiakirjojen mukaan ollut Yritystaito Group Oy:n osakas ja toimitusjohtaja vuodesta 2015 lähtien. Mattila on työskennellyt Kauhavan kaupunginjohtajana vuosina 2009–2014, Uusi Kauhava -muutosjohtajana vuosina 2007–2008 ja Alahärmän kunnan kunnanjohtajana vuosina 1993–2008 sekä muun muassa kunnansihteerin, talous- ja suunnittelusihteerin ja toimistosihteerin tehtävissä yhteensä 11 vuoden ajan.

Syrjintäoletama

Tasa-arvolain mukaisessa ansiovertailussa on otettava huomioon hakijoiden koulutus ja työkokemus sekä muut tehtävän hoitamisen kannalta merkitykselliset, objektiivisesti arvioitavissa olevat tiedot ja taidot, jotka voidaan katsoa lisäansioksi. Ansioita arvioitaessa on otettava huomioon viran tai tehtävän kelpoisuusvaatimukset ja muut etukäteen vahvistetut valintaperusteet sekä konkreettiset tehtävät. Työnantajalla on näissä rajoissa oikeus painottaa hakijoiden sellaisia ansioita, joiden se katsoo parhaiten edistävän työtehtävien hoitamista.

Sekä Ylinammalla että Mattilalla on tehtävään vaadittava soveltuva ylempi korkeakoulututkinto. Mattila on lisäksi suorittanut kaksi muuta tutkintoa ja useita johtamista koskevia opintoja. Mattilalla on hakuajan päättymiseen mennessä ollut kokemusta kunnanjohtajan työtehtävistä 18 vuotta ja Ylinammalla alle kuukausi. Hakijoista laaditun yhteenvedon mukaan Mattilalla on esimieskokemusta yhteensä 19 vuotta 9 kuukautta ja Ylinammalla vuosi. Mattilaa voidaan pitää työkokemuksensa osalta ansioituneempana täytettävänä olleeseen virkaan.

Mattilaa on hänen ja Ylinamman koulutusta sekä työkokemusta kokonaisuutena arvioiden pidettävä virkasuhteeseen otettua Ylinampaa ansi-

oituneempana kyseiseen tehtävään. Edellä mainittu huomioiden on syntynyt naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu syrjintäoletta.

Kunnanhallitus on tuonut lausunnossaan esille Kittilän kunnan poikkeuksellisen vaikean hallinnollisen tilanteen, mikä on muun ohella johtanut siihen, että kunnan luottamushenkilöitä vastaan on nostettu virkakossyytteitä. Valtuutetuilla ja varavaltuutetuilla on ollut vs. kunnanjohtajan valintaa tehtäessä tieto siitä, että valtiovarainministeriö tulee suurella todennäköisyydellä asettamaan 1.1.2018 aloittavan selvitystyöryhmän Kittilään. Lausunnon mukaan kunnan hallinnollinen tilanne huomioon ottaen on annettu erityistä painoarvoa Ylinamman oikeustieteen maisterin tutkinnolle ja tuomioistuinharjoittelulla saavutetulle varatuomarin pätevyydelle arvioitaessa hakijoiden taitoa ja kykyä selviytyä vs. kunnanjohtajan tehtävästä. Lisäksi lausunnossa on tuotu esille se, että Ylinampa on Kittilän kunnassa työskennellessään vs. hallintojohtajana ja vs. kunnanjohtajana kyennyt toimimaan puolueettomasti ja että hän on hyvin perehtynyt kyseessä olevaan kunnan poikkeukselliseen tilanteeseen. Kunnan tilanteessa ei enää voitu ottaa tehtävään uutta henkilöä, kun selvitysryhmä oli tuloillaan vuoden alusta. Täytettävänä oli vuoden mittainen määräaikainen vs. kunnanjohtajan virka, joten kokonaisharkinnassa ja valinnassa korostuivat seikat, joiden katsottiin edesauttavan virkatehtävän hoitamista.

Hallinto-oikeus toteaa, että vaikka kunta ei ole viranhakuilmoituksessa asettanut kelpoisuusvaatimukseksi ylempää oikeustieteellistä korkeakoulututkintoa, asiakirjaselvityksestä ilmenevä Kittilän kunnan hallinnollinen kriisi huomioiden valtuusto on voinut virkavalinnasta päättäessään ennakoita kunnan tulevan tarpeen ja lukea eduksi Ylinamman oikeudellisen tietämyksen ja prosessin tuntemuksen. Viran tehtävät, viran lyhyt kesto, kunnan poikkeuksellinen tilanne ja Ylinamman työskentelystä saatu selvitys huomioon ottaen valtuusto on voinut valita vs. kunnanjohtajaksi Ylinamman, joka on entuudestaan hoitanut Kittilän kunnan vs. kunnanjohtajan virkaa, vaikkakin vain kuukauden verran, ja jolla on myös muuta tuoretta työkokemusta Kittilän kunnasta, minkä voidaan katsoa edesauttavan viran hoitamista.

Kun otetaan huomioon edellä todetut perustelut ansioituneemman Mattilan syrjäyttämiseksi ja Ylinamman valinnalle vs. kunnanjohtajan virkaan, kunnanvaltuuston menettelyn on katsottava johtuneen tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettusta muusta hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta. Valtuuston valinta ei näin ollen ole naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain vastainen.

Yleiset nimitysperusteet

Asiakirjojen perusteella valintaa tehtäessä hakijoita on vertailtu ja virka-valinta on perustunut kokonaisharkintaan, jossa on otettu koulutuksen ja työkokemuksen lisäksi huomioon hakijoiden henkilökohtaisista ominaisuuksista esille tulleet seikat. Ylinamman ja Mattilan kykyä toimia virassa on arvioitu hakemusten ja haastattelujen avulla kunnan poikkeuksellisesta hallinnollisesta tilanteesta johtuvista erityistarpeista käsin. Kun otetaan huomioon edellä lausuttu, kunnanvaltuusto ottaessaan virkasuhteeseen kokonaisarvion perusteella Ylinamman ei ole menetellyt yleisten nimitysperusteiden vastaisesti. Valtuuston puolesta annetun lausunnon mukaan kunnan tietoon ei ole tullut, että Ylinampaa vastaan olisi nostettu syytettä teosta, jolla olisi vaikutusta hänen viranhoitoonsa. Lausunnonsta ilmenevä tieto huomioon ottaen ja kun asiassa ei ole tullut esille muutakaan perustetta, nimityspäätöstä tehtäessä ei ole käytetty harkintavaltaa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se lain mukaan on ollut käytettävissä.

Hallinto-oikeuden johtopäätös

Edellä kerrotuin perustein hallinto-oikeus arvioi, että vs. kunnanjohtajan virkasuhteeseen ottamista koskeva päätös ei ole syntynyt valituksessa esitetyillä perusteilla virheellisessä järjestyksessä, valtuusto ei ole ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös ole muutoinkaan lainvastainen. Tämän vuoksi valitus on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Asian näin päättyessä ei ole kohtuutonta, että Mattila joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Asia ei ole oikeudellisesti selvä. Tässä tilanteessa Mattilalla on ollut perusteltu syy saattaa valtuuston päätöksen lainmukaisuus hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Vaikka Mattilan valitus hylätään, on kohtuutonta velvoittaa Mattila korvaamaan Ylinamman oikeudenkäyntikulut kokonaan. Hallinto-oikeuden ratkaisun lopputulos huomioon ottaen olisi toisaalta kohtuutonta, jos Ylinampa, jolle hallinto-oikeus on varannut tilaisuuden vastata valitukseen, joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa kokonaan

vahinkonaan. Hallinto-oikeus on korvattavaa määrää harkitessaan ottanut lisäksi huomioon virkasuhteen lyhyen keston verrattuna hallinto-oikeuden käsittelyn vaatimaan aikaan ja hallintolainkäyttölain 33 §:stä ilmenevän virallisperiaatteen. Nämä seikat huomioon ottaen hallinto-oikeus velvoittaa Mattilan korvaamaan Ylinamman oikeudenkäyntikulut kohtuulliseksi katsomallaan edellä ratkaisuosasta ilmenevällä määrällä.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Kuntalaki 135 §

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Harri Mattila on valituksessaan vaatinut, että valtuuston ja hallinto-oikeuden päätökset kumotaan. Hän on lisäksi vaatinut, että hänet vapautetaan velvollisuudesta korvata Sanna Ylinamman oikeudenkäyntikuluja hallinto-oikeudessa. Mattila on myös vaatinut, että Kittilän kunta velvoitetaan korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa 1 500 eurolla laillisine viivästyskorkeineen.

Vaativustensa tueksi valittaja on uudistanut hallinto-oikeudelle esittämiänsä ja esittänyt muun ohella seuraavaa:

Vaikka vs. kunnanjohtajan määräaikainen virkasuhde on jo päättynyt 31.12.2018, valittajalla on erilliseen prosessiin liittyvä oikeussuojan tarve.

Hallinto-oikeuden ja valtuuston päätökset ovat kuntalain, tasa-arvolain ja perustuslain vastaisia. Lisäksi valtuuston päätös ja sitä edeltävä kunnanhallituksen päätösehdotus ovat syntyneet virheellisessä järjestyksessä ja valtuusto on ylittänyt toimivaltansa.

Valintaan ovat osallistuneet syytteenalaiset luottamushenkilöt, joiden olisi tullut pidättäytyä kokonaisuudessaan luottamustoimiensa hoidosta. Päätöksenteon laillisuutta ja uskottavuutta on heikentänyt merkittävästi se, että syytteenalaiset päättäjät ovat pyrkineet jatkamaan omien intressiensä edistämistä päätöksenteossa.

Vs. kunnanjohtaja joutuu virkatehtävissään valmistelemaan kunnan kantaa siihen, vaaditaanko syytteenalaisilta luottamushenkilöiltä kunnalle korvausta toimissaan aiheuttamista vahingoista. Tämän intressiristiriidan vuoksi kunnanhallituksessa ja valtuustossa päätöksentekoon osallistuneiden syytteenalaisten luottamushenkilöiden olisi tullut ilmoittaa esteellisyydestään ja poistua kokouskäsittelystä. Kun näin ei ole menetelty,

kunnanhallituksen ja valtuuston päätökset ovat syntyneet virheellisessä järjestyksessä.

Virheellistä menettelyä on myös se, että hakijoiden ansiovertailussa ei ole otettu huomioon valittajan suorittamaa kunnallistutkintoa, jonka pääaineena on kunnallisoikeus ja sivuaineena yksityisoikeus. Menettelyvirheellä on voinut ollut merkitystä arvioitaessa valittajan ansioituneisuutta.

Ylinampaan kohdistuva rikosepäily on todennäköisesti ollut asiaa valmistelleiden kunnanhallituksen jäsenten tiedossa, mutta sitä ei ole missään yhteydessä virallisesti todettu valintaan vaikuttavana seikkana. Tämän vuoksi kunnanhallituksen valtuustolle tekemää ehdotusta on pidettävä merkittävästi puutteellisena.

Intressiristiriitojen takia kunnanjohtajan johtamistyö vaikeutuu, koska vastuu- ja tehtäväpiiri supistuu jäävämmisten vuoksi. Esteellisyys ala laajenee huomattavasti eri asioiden keskinäisten riippuvuussuhteiden takia. Kittilän päätöksenteko-ongelmien laaja-alaisuus ja pitkäkestoisuus huomioiden Ylinamman olisi tullut ilmeisen esteellisenä pidättäytyä vs. kunnanjohtajan viran hoitamisesta kokonaan vuoden 2018 osalta.

Koska laaja esteellisyys on ollut tosiasiallisesti Ylinamman itsensä ja kunnanhallituksen tiedossa jo haastattelu- ja päätöksentekovaiheissa, päätös on myös tämän vuoksi syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Valittajaa on syrjitty sukupuolen perusteella jättämällä hänet koulutuksensa ja työkokemuksensa perusteella selvästi ansioituneempaan valitsematta haettavana olleeseen virkasuhteeseen. Kuten hallinto-oikeus on todennut, valittajaa on hänen ja valitun henkilön koulutusta sekä työkokemusta kokonaisuutena arvioiden pidettävä virkasuhteeseen otettua valittua henkilöä ansioituneempaan kyseiseen tehtävään. Näin ollen on syntynyt naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu syrjintäoletta. Syrjintäolettan syntymisestä huolimatta hallinto-oikeuden äänestysratkaisun enemmistö on päätöksessään tukeutunut Kittilän kunnanhallituksen lausunnossa esitettyihin seikkoihin sellaisinaan.

Ylinamman erittäin lyhytaikainen toiminta haettavana olleessa virassa ei ole ansiovertailussa mikään vahvuustekijä eikä objektiivinen ja yhdenvertainen vertailuperuste taikka positiivinen erityisperuste suhteessa muihin hakijoihin.

Pitkä ja monipuolinen työkokemus luo kykyä perehtyä nopeasti paikallisiin olosuhteisiin, asioihin ja tilanteisiin. Kokemus eri organisaatioista auttaa tunnistamaan olennaiset esteet, mahdollisuudet ja keinot toiminnan kehittämisessä. Muualta tulevan henkilön ulkopuolisuus suhteessa

kunnassa vallitseviin sisäisiin ristiriitoihin luo edellytyksiä objektiivisuudelle valmistelussa, päätöksenteossa ja toimeenpanossa.

Haastattelussa valittaja on tuonut esille valmiutensa aloittaa viran hoito mahdollisimman pian päätöksenteon ja asumisen järjestymisen jälkeen. Näin ollen virkasuhteen lyhytkestoisuudella ei ole ollut tosiasiallista merkitystä valintapäätöstä tehtäessä. Hakijamäärä osoittaa lisäksi, että kesto ei ole pidetty itsessään rajoitteena.

Jos virkavalinnassa on ennakoitu Kittilän kunnan tulevia päätöksenteon ja kehittämisen tarpeita, kuntaan olisi tarvittu kokenutta ja määrätietoista kuntajohtamista. Tämä ei ole noin kuukauden mittaisen työkokemuksen omaavan henkilön vahvuusaluetta, kuten hakijoiden ansiovertailusta voidaan yksiselitteisesti todeta. Kuntakonsernin johtaminen muodostaa laajan ja monitahoisen strategisen kokonaisuuden ja edellyttää kuntajohtajalta monipuolisempaa kokemusta kuin pelkästään oikeudellista osaamista. Olennaista on saada kuntastrategian mukaisesti kuntajohtamiselle asetetut tulos- ja kehittämistavoitteet toteutettua. Tästä johtopäätöksestä eivät Kittilän kunnan olot ja kehittämistarpeet tee poikkeusta.

Kunnanjohtajan tehtävät määräytyvät kuntalain ja hallintosäännön mukaan. Kunnanjohtajan työn painopistealueet perustuvat yleisesti valtuuston hyväksymään kuntastrategiaan. Painopistealueet määritellään valtuustokausittain ja tavoitteet tavallisesti vuosittain.

Valittajalla on valmiuksia kriisi- ja muutosjohtamiseen. Virkatehtävien hoidon tosiasiallinen edistäminen olisi edellyttänyt pätevän ja muutosjohtamisvalmiuksia kokemusperäisesti omaavan, paikkakunnalle nopeasti muuttovalmiin hakijan valintaa kunnanjohtajaksi. Kun näin ei ole menetelty, kunnassa on toistettu jo aiemmin esiintynyttä käytäntöä, jossa ansioitunein hakija on jätetty valitsematta.

Virkasuhteeseen valitun Ylinamman muu viimeaikainen työkokemus on kohdentunut valtaosin yksilölliseen asiakaspalveluun suuntautuvaan sosiaalityöhön. Erityissektorin tehtäväalueena tämä ei luo kunnanjohtajan tehtäväpiirin hoitamiselle riittäviä edellytyksiä.

Kunnalla on sinänsä mahdollisuus ottaa kokonaisharkinnassaan huomioon niitä seikkoja, joilla se katsoo olevan merkitystä viran hoidon kannalta. Kokonaisharkinnassa on kuitenkin otettava huomioon hakuihmöyksessä etukäteen asetetut valintakriteerit. Harkinta on suoritettava objektiivisin perustein, eikä se ole näin ollen rajatonta tai täysin vapaata, vaan sidottua. Tässä tapauksessa viranhakuilmoituksessa etukäteen asetetut kriteerit poikkeavat merkittävästi valintapäätöksessä jälkikäteen todetuista kriteereistä. Painotus ei ole tapahtunut objektiivisin kriteerein.

Ratkaisevaa kelpoisuusvaatimusten arvioinnissa eivät ole mielikuvat. Työtehtävät eivät voi hakuprosessin aikana täsmentyä siten, että poiketaisiin olennaisella tavalla alkuperäisistä lähtökohdista ja kunnanjohtajalle kuntalain ja hallintosäännön pohjalta määräytyvästä tehtäväkokonaisuudesta. Oikeudellisen asiantuntemuksen merkitystä ei voi painottaa kuntajohtamisen tehtäväpiirissä näin epätasapainoisella tavalla.

Hakuilmoituksella ei ole haettu hallinnollista kriisiä selvittelevää, oikeustieteellisen koulutuksen omaavaa henkilöä. Ilmoituksessa ja haastattelussa ei ole tuotu esiin, että tällainen koulutus katsotaan hakijalle eduksi. Kokonaisharkinnassa ei ole otettu huomioon ansiovertailusta pois jätettyä valittajan kunnallistutkintoa, jonka pääaineena on kunnallisoikeus ja sivuaineena yksityisoikeus. Lisäksi osana filosofian maisterin tutkintoa valittaja on myös suorittanut julkisoikeuden ja kansainvälisen oikeuden approbatur-arvosanat.

Ylinamman oikeudellinen osaaminen ei muodosta lisäansiota, jota voitaisiin valtuuston päätöksenteossa vapaasti painottaa kunnan hakuilmoituksessa asetetuista vaatimuksista poiketen. Oikeudellinen tutkinto voi olla hakijan muita ansioita täydentävä, mutta se ei ole välttämättömässä suhteessa siihen, mitä viran menestyksellinen hoitaminen kokonaisuutena vaatii.

Kunta ei ole jälkikäteisistä päätösperusteluistaan huolimatta kyennyt oikeuttamaan päätöstään valita virkaan selvästi vähemmän ansioitunut hakija. Kunnan jälkikäteen valitsema painotus oikeudellisesta tutkinnosta ei ole objektiivisesti arvioiden perusteltavissa kunnanjohtajan tehtävän hoidon kokonaisuuden kannalta. Se on myös poikkeava painotus verrattuna hakuilmoitukseen.

Hakijoiden haastatteluihin osallistunut kunnan controller on laatinut neljästä haastattelusta hakijasta ansiovertailun ja esitellyt vs. kunnanjohtajan valintaa koskevan asian kunnanhallituksen kokouksessa 5.12.2017. Asian esittelijä on esittänyt valittajan valitsemista.

Ylinamman oikeustieteen maisterin tutkintoa ei olisi tullut lukea hänen erityiseksi ansiokseen. Hän on ennen hakuajan päättymistä työskennellyt Kittilän kunnan vs. hallintojohtajana ja vs. kunnanjohtajana yhteensä hieman yli kahden kuukauden ajan. Vaikka hän tässä ajassa olisikin perehtynyt kunnan poikkeukselliseen hallinnolliseen tilanteeseen hyvin, on haettavana ollut virkasuhde kuitenkin sen verran pitkä, että myös Mattilalla olisi pitkän kunnanjohtajakokemuksensa ja muun työkokemuksensa sekä monipuolisen koulutuksensa perusteella ollut hyvät edellytykset perehtyä tilanteeseen riittävästi ja suoriutua vs. kunnanjohtajan tehtävästä hyvin.

Asiassa on jäänyt epäselväksi, mitkä ovat ne yleisiin virkanimitysperusteisiin ja kysymyksessä olevaan vs. kunnanjohtajan viran tehtäviin liittyvät erityiset valintaperusteet, joiden johdonmukainen ja yhdenvertainen soveltaminen olisi perustellut virkavaalin lopputuloksen. Valtuusto on siten valintaa tehdessään menetellyt perustuslain 125 §:n 2 momentin vastaisesti.

Oikeudellinen osaaminen osana kunnanjohtajan tehtäväkokonaisuutta ei ole siinä määrin merkittävä tehtäväalue, että se perustelisi ansioituneimman ja selvästi eniten kuntajohtajan työkokemusta omaavan hakijan syrjäyttämistä valinnasta. Valtuuston päätös on siten tasa-arvolain vastainen. Kunta ei ole osoittanut, että Mattilan syrjäyttäminen ansioituneimpana hakijana olisi johtunut muusta, hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta. Valtuuston menettelyä on siten pidettävä tasa-arvolain 7 §:ssä tarkoitettuna kiellettyä syrjintänä.

Valittajalla on laaja-alaisen koulutuksensa lisäksi valittuun nähden huomattavasti monipuolisempi ja pitkäaikaisempi kokemus kunnan eri toimialojen johtamisesta ja yksityisellä sektorilla toimimisesta. Nämä kokemukset olisi tullut pitkän kuntajohtajakokemuksen ohella katsoa valittajan merkittäviksi lisäansioiksi. Samoin lisäansioiksi olisi tullut katsoa, myös poikkeusolotarpeetkin huomioiden, neljän kunnan kuntaliitoksen muutosjohtajuus ja hakuilmoituksessa mainitun alueellisen yhteistyön osalta sote- ja maakuntauudistuksen muutosjohtajuus sekä toiminta seutuyhteistyöelinten johdossa. Työtodistusten ilmentämällä tavalla valittajaa olisi tullut pitää henkilökohtaisesti erittäin hyvin soveltavana ja kyvykkäänä haettavana olleeseen virkasuhteeseen.

Mikäli valtuuston ja hallinto-oikeuden omaksuma tulkintalinja jäisi hyväksytyksi, ajauduttaisiin kunnissa rekrytointipäätöksiin, joissa poikkeusoloihin yleisesti vetoamalla olisi mahdollista syrjäyttää pätevin hakija. Näin rajoittamattoman harkintavallan salliminen tekisi muutoksenhaun virkavalinnoista turhaksi.

Valittajan velvoittaminen korvaamaan virkasuhteeseen valitun oikeudenkäyntikuluja on epäoikeudenmukaista ja kohtuutonta.

Kittilän kunnanhallitus on antanut selityksen, jossa on vaadittu valituksen hylkäämistä ja esitetty muun ohella seuraavaa:

Syytteessä olleet luottamushenkilöt eivät ole olleet esteellisiä päättämään vs. kunnanjohtajan valinnasta. Valtuusto oli 31.10.2017 pidättänyt heidät osallistumasta ainoastaan niiden asioiden käsittelyyn, joista syytteissä on ollut kysymys.

Ylinampaa vastaan ei ole nostettu syytteitä. Hän ei ole ollut laajasti esteellinen kunnanjohtajan viranhoitoon liittyvissä asioissa. Hän on ollut esteellinen vain eräissä yksittäisissä asioissa.

Kunnanjohtajan tehtävien hoitaminen nyt kysymyksessä olevana aikana on edellyttänyt merkittävästi oikeudellista osaamista. Tämä seikka on puoltanut tehtyä valintaa.

Ylinamman oikeustieteellistä koulutusta, kokemusta muutoksenhakuprosesseista ja hänen kykyään tuottaa korkealaatuisia oikeudellisia kirjoituksia on hyödynnetty vuoden 2018 aikana muun muassa laaja-alaisissa asioissa, joissa hän on laatinut valituksia ja vastineita kunnan käyttöön virkatyönään. Kyseisten asiakirjojen hankkiminen ostopalveluna olisi tullut maksamaan kunnalle kymmeniä tuhansia euroja, eikä kyseisiin asioihin olisi edes ollut helposti löydettävissä oikeudellista asiantuntemusta.

Kunnanvaltuustolla on ollut tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua muusta hyväksyttävästä seikasta johtuva peruste valinnalleen. Valtuusto on ennakoanut kuntalain 12 a luvun mukaisen prosessin vaikuttavan merkittävästi vuoden 2018 päätöksentekoon. Kittilän kunnassa on ollut tilanne, jossa yksikään kunta Suomessa ei ole aiemmin ollut.

Sanna Ylinampa on antanut selityksen, jossa on vaadittu, että valitus jätetään tutkimatta toimivallan ylitystä koskevan valitusperusteen osalta ja hylätään muilta osin. Lisäksi hän on vaatinut, että valittaja veloitetaan korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa laillisine viivästyskorkoineen.

Selityksessä on esitetty muun ohella seuraavaa:

Kunta on oikeutetusti ja perustellusti painottanut valinnassa oikeustieteellistä tutkintoa ja suoritettua tuomioistuinharjoittelua. Valittajalla ei ole riittävää asiantuntemusta juridisissa poikkeusolosuhteissa toimivan kunnan johtoon.

Työkokemus on vain yksi kriteeri muiden joukossa arvioitaessa hakijoiden paremmuutta. Hakija voi esimerkiksi koulutuksensa, nimenomaisen tehtäviantuntemuksensa ja henkilökohtaisten ominaisuuksiensa vuoksi olla ansioituneempi virkaan kuin hakija, jolla on enemmän työkokemusta. Kunnalla on ollut oikeus ja perusteltu syy painottaa työkokemuksen sijaan muita kriteereitä.

Valittajalla on Ylinampaa pidempi kokemus kunnanjohtajan tehtävistä tavanomaisissa oloissa. Ylinammalla on toisaalta oikeustieteen maisterin

tutkinto ja varatuomarin arvo, eikä valittajan opintoja voida rinnastaa näihin. Valittajan filosofian maisterin tutkinnon pääaine on yleinen historia. Ylinammalla on johtamiskokemusta, eikä valittajaa voida pitää tavavampana hakijana tehtävään.

Vs. kunnanjohtajaa valittaessa on valtuuston tiedossa ollut, toisin kuin hakuilmoitusta laadittaessa, että kunnanjohtajan tehtävissä tulee merkittäviltä osin olemaan kysymys poikkeuksellisista oikeudellista asiantuntemusta edellyttävistä tehtävistä.

Luottamushenkilöiden virkarikosepäilyt kytkeytyvät ulkopuolisten oikeudellisten lausuntojen hankkimiseen, ja tämä on korostanut tarvetta säilyttää kunnan johdossa ollut lainopillinen osaaminen. Se, että kunta on aikaisemmin joutunut hankkimaan runsaasti oikeudellisia ostopalveluja, on muodostanut keskeisen perusteen valita vs. kunnanjohtajan virkaan riittävän oikeudellisen asiantuntemuksen ja pätevyyden omaava henkilö.

Luottamushenkilöiden syytteet eivät ole liittyneet valituksenalaiseen valtuuston päätökseen. Valtuusto kokonaisuudessaan taikka yksittäiset valtuutetut/varavaltuutetut eivät ole olleet esteellisiä tekemään valituksenalaista päätöstä, eikä Ylinampa ole ollut esteellinen kunnanjohtajan virkaan.

Mattila on antanut vastaselityksen, jossa hän on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Ylinamman oikeudellisen asiantuntemuksen merkitystä ja ansioita ei voida arvioida vuoden 2018 aikana valmisteltujen lausuntojen ja toiminnan pohjalta, koska keskeistä on, millaiset kokemukset ja näytöt hänellä on ollut osaamisestaan viran hakuajankohdan päättymiseen mennessä.

Hakuvaiheessa ei ole tuotu esiin sitä, että oikeudellisesta asiantuntemuksesta olisi olennaista etua hakijalle tai että sillä olisi ratkaisevaa merkitystä valinnassa. Myöskään kunnan väitettyihin poikkeusoloihin ei ole viitattu. Kunnanhallitus on vasta jälkikäteen selityksessään asettanut oikeus- ja selvitysprosessien ennakoinnin päätösperustaksi viranhaun valmistelusta poikkeavasti ja hakijoita syrjivästi. Täysin suhteettomalla tavalla on jätetty huomiotta kunnanjohtajalle kuntalain ja hallintosäännön perusteella kuuluvien tehtävien kokonaisuus ja painoarvo.

Pelkkä tutkinto ei sinänsä automaattisesti tuota hyvää ja organisoitua kykyä oikeudelliseen soveltamiseen. Kuntajohtajilla on vakiintuneesti käytettävissään erilaisia oikeudellisia palveluja.

Kunnan päättäjien tiedossa on ollut hakuilmoitusten laadintavaiheessa oikeudellisen asiantuntemuksen tarve, kun otetaan huomioon, että kunnan kriisi on kestänyt pitkään. Kun tällaista asiantuntemusta ei ole ilmaistu viran hakuilmoitusten kelpoisuusehdoissa, ei Ylinamman oikeustieteellistä koulutusta voida lukea hänen erityiseksi ansiokseen. Kyse ei myöskään ole viran työtehtävien täsmentymisestä hakumenettelyn aikana.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Korkein hallinto-oikeus kumoaa Harri Mattilan valituksesta Kittilän kunnanvaltuuston päätöksen 13.12.2017 (§ 93) ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen, jolla hallinto-oikeus on hylännyt Harri Mattilan valituksen valtuuston päätöksestä ja velvoittanut hänet korvaamaan Sanna Ylinamman oikeudenkäyntikuluja 1 000 eurolla viivästyskorkeineen.

2. Kittilän kunta velvoitetaan korvaamaan Harri Mattilan oikeudenkäyntikulut 1 500 eurolla viivästyskorkeineen. Viivästyskorkeus määräytyy korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaisesti siitä lukien, kun kuukausi on kulunut korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta.

Sanna Ylinamman vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hylätään.

Perustelut

1. Pääasia

1.1 Sovellettavat oikeusohjeet esitöineen

Perustuslaki

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Perustuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) on todettu, että 125 §:n 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi hallitusmuodon yleisiä ylennysperusteita koskeva säännös lähes sellaisenaan. Valtion virkojen lisäksi ehdotettu säännös kuitenkin laajenisi koskemaan kaikkia julkisia virkoja ja siten myös esimerkiksi kuntien virkoja.

Edelleen hallituksen esityksessä on todettu, että 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 ja nuhteetonta käytöstä. Yleisiä 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.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (tasa-arvolaki) 7 §:n 1 momentin (232/2005) mukaan välitön ja välillinen syrjintä sukupuolen perusteella on kielletty. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan mainitussa laissa naisten ja miesten asettamista eri asemaan sukupuolen perusteella.

Lain 8 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan työnantajan menettelyä on lisäksi pidettävä tasa-arvolaisissa kiellettynä syrjintänä, jos työnantaja työhön ottaessaan taikka tehtävään tai koulutukseen valitessaan syrjäyttää henkilön, joka on ansioituneempi kuin valituksi tullut toista sukupuolta oleva henkilö, jollei työnantajan menettely ole johtunut muusta, hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta taikka jollei menettelyyn ole työn tai tehtävän laadusta johtuvaa painavaa ja hyväksyttävää syytä.

Tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 1 kohta sisältää aiemmin voimassa olleen 8 §:n 1 momentin (609/1986) säännöksen vähäisin tekstিতarkistuksin. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskeväksi lainsäädännöksi (HE 57/1985 vp) on todettu viimeksi mainittua säännöstä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa muun ohella, että säännöksessä edellytetyssä ansiovertailussa on keskeinen merkitys työnantajan mahdollisesti etukäteen vahvistamalla valintaperusteilla. Yleensä ansiovertailussa on huomionarvoista työnhakijoiden koulutus, aikaisempi työkokemus sekä sellaiset työnhakijan ominaisuudet, tiedot ja taidot, jotka ovat eduksi tehtävän hoitamisessa ja voidaan siten katsoa lisäansioiksi.

Mainitussa hallituksen esityksessä todetaan edelleen, että jos valinta työhön tai koulutukseen perustuu sukupuoleen liittyvään seikkaan, valintaperusteella täytyy olla läheinen asiallinen yhteys asianomaiseen työhön tai tehtävään. Sukupuoli voisi olla valintaperusteena erityisesti silloin,

kun itse työ tai tehtävä määräytyy sukupuolen mukaan. Hallituksen esityksen mukaan ainoastaan yleisen mittapuun mukaan hyväksyttävä syy voi oikeuttaa valintatilanteessa luopumaan tasa-arvovaatimuksesta.

Tasa-arvolain 9 a §:n mukaan, jos joku, joka katsoo joutuneensa tässä laissa tarkoitetun syrjinnän kohteeksi, esittää tässä laissa tarkoitettua asiaa tuomioistuimessa tai toimivaltaisessa viranomaisessa käsiteltäessä seikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että kyseessä on syrjintä sukupuolen perusteella, vastaajan on osoitettava, ettei sukupuolten välistä tasa-arvoa ole loukattu, vaan että menettely on johtunut muusta, hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta.

Kunnallisesta viranhaltijasta annettu laki

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (jäljempänä viranhaltijalaki) 6 §:n 1 momentin mukaan virkasuhteeseen otettavalla on oltava erikseen säädetty tai kunnan päättämä erityinen kelpoisuus.

Viranhaltijalain 12 §:n 1 momentin (26/2004) mukaan työnantaja ei saa virkasuhteeseen ottaessaan eikä virkasuhteen aikana ilman hyväksyttävää perustetta asettaa hakijoita eikä viranhaltijoita eri asemaan iän, terveydentilan, vammaisuuden, kansallisen tai etnisen alkuperän, kansallisuuden, sukupuolisen suuntautumisen, kielen, uskonnon, mielipiteen, vakaumuksen, perhesuhteiden, ammattiyhdistystoiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi. Sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986). Siitä, mitä syrjinnän käsitteellä tarkoitetaan, vastatoimien kiellosta ja todistustaakasta syrjintäasiaa käsiteltäessä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (21/2004).

1.2 Asiassa saatu selvitys

Viranhakuilmoituksen mukaan vs. kunnanjohtajan tehtävänä on kunnan hallinnon, taloudenhoidon ja palvelutuotannon johtaminen, elinkeinoelämän kehittäminen ja tulevaisuudessa entistä tärkeämpi alueellinen yhteistyö. Kelpoisuusvaatimuksena on virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, hyvä perehtyneisyys kunnallishallintoon sekä kokemus johtotehtävistä. Sujuva englannin kielen taito on välttämätön.

Haastatteluun on kutsuttu neljä hakijaa, mukaan luettuina Sanna Ylinampa ja Harri Mattila.

Kunnanhallituksen esittelijän päätösehdotuksen mukaan kunnanhallitus esittää valtuustolle, että vs. kunnanjohtajaksi valittaisiin Mattila. Tätä on perusteltu Mattilan ylivoimaisella työkokemuksella kunnan- ja kaupun-

ginjohtajan tehtävistä verrattuna muihin hakijoihin. Hänellä on myös hyvin monipuolista kunnallishallinnon kokemusta useammasta eri tehtävästä. Hän omaa myös pitkän kokemuksen esimiehenä ja kokemusta kuntien poikkeustilanteista. Haastattelussa Mattila antoi selkeän ja rauhallisen kuvan itsestään sekä kokemuksestaan ja vahvuuksistaan.

Kunnanhallitus on päättänyt esittelijän ehdotuksesta poikkeavasti, että valtuustolle esitettäisiin, että vs. kunnanjohtajan virkaan valitaan Ylinampa. Valtuustossa on tehty esitys Mattilan valitsemisesta. Äänestuksen jälkeen valituksi on tullut Ylinampa.

Valituksen johdosta hallinto-oikeudelle antamassaan lausunnossa Kittilän kunnanhallitus on vedonnut kunnan poikkeuksellisen vaikeaan hallinnolliseen tilanteeseen. Tämän vuoksi erityistä painoarvoa on annettu virkaan valitun Ylinamman oikeustieteen maisterin tutkinnolle ja tuomioistuinharjoittelulla saavutetulle varatuomarin pätevyydelle arvioitaessa hakijoiden taitoa ja kykyä selviytyä vs. kunnanjohtajan tehtävästä.

Lausunnossa on tuotu esille lisäksi se, että Ylinampa on kunnassa työskennellessään vs. hallintojohtajana ja vs. kunnanjohtajana kyennyt toimimaan puolueettomasti ja että hän on hyvin perehtynyt kyseessä olevaan kunnan poikkeukselliseen tilanteeseen. Tehtävään ei ole enää voitu ottaa uutta henkilöä, kun valtiovarainministeriön selvitysryhmä oli tuolloin kysymyksessä olevan vuoden alusta. Kokonaisharkinnassa ja valinnassa korostuivat seikat, joiden katsottiin edesauttavan virkatehtävän hoitamista.

1.3 Oikeudellinen arviointi ja lopputulos

Yleisten nimitysperusteiden soveltaminen

Valtuustolla on laaja harkintavalta valita kunnanjohtaja kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista. Tätä harkintavaltaa rajoittavat perustuslain 125 §:n 2 momentista ilmenevät yleiset nimitysperusteet.

Ansioituneisuus julkiseen virkaan arvioidaan yleisten nimitysperusteiden mukaisesti. Hakijoita vertailtaessa nimitysperusteita on arvioitava kokonaisuutena, jossa koulutuksen ja työkokemuksen ohella on otettava huomioon myös hakijan viran hoitamisen kannalta merkitykselliset henkilökohtaiset ominaisuudet. Viran vaatimuksia on arvioitava objektiivisesti ja ennen muuta siltä kannalta, mitä viran luonteesta ja tehtävistä on esitetty hakuvaiheessa. Yleensä vasta nimitysperusteisiin pohjautuvan ansiovertailun jälkeen on mahdollista arvioida, onko asiassa toimittu esimerkiksi syrjäntäkiellon vastaisesti.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kunnan haasteellinen tilanne on siinänsä voitu ottaa huomioon arvioitaessa hakijoiden edellytyksiä toimia vs. kunnanjohtajana. Kunnan hallintoon liittyvät erityistarpeet kunnanjohtajan valinnassa voidaan kuitenkin ottaa huomioon vain niissä rajoissa, joita yleiset nimitysperusteet viranomaisen harkinnalle asettavat.

Valittaja on vedonnut siihen, että Ylinampaa ei olisi tullut valita kunnanjohtajaksi, koska tämä olisi asioiden käsittelyssä rikosepäilyjen vuoksi esteellinen. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Ylinampa on ollut kelpoinen hakemaan kunnanjohtajan tehtävää riippumatta siitä, olisiko hän kunnanjohtajana esteellinen yksittäisten asioiden käsittelyssä.

Ylinammalla ja Mattilalla on kummallakin tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto. Mattila on lisäksi suorittanut kaksi muuta tutkintoa ja johtamista koskevia muita opintoja. Hakuajan päättymiseen mennessä kertynyttä kokemusta kunnanjohtajan tehtävistä on Mattilalla ollut 18 vuotta ja esimieskokemusta 19 vuotta 9 kuukautta. Ylinammalla on sen sijaan ollut kokemusta kunnanjohtajan tehtävistä alle kuukausi ja esimieskokemusta yhdeltä vuodelta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kun yleisten nimitysperusteiden kannalta verrataan hakijoiden ansiota keskenään, Mattila on hakijoista työkokemuksensa perusteella selvästi ansioituneempi kunnanjohtajan tehtävään. Arvioitaessa hakijoita hakuilmoituksesta ilmenevien kelpoisuuvaatimusten kannalta Mattilan perehtyneisyys kunnallishallintoon on merkittävästi laajempi kuin Ylinamman, samoin Mattilan kokemus johtotehtävistä. Asiassa ei ole myöskään tuotu esiin sellaisia seikkoja, jotka osoittaisivat, että Mattilalla ei olisi henkilökohtaisia edellytyksiä tehtävästä selviytymiseen.

Tähän nähden on vielä arvioitava, missä määrin Ylinammalla on sellaista erityistä osaamista ja kokemusta, joka voisi kokonaisharkinnassa nostaa hänet ansioituneisuudessa Mattilan edelle.

Kunnanhallitus on vedonnut lausunnossaan Ylinamman oikeustieteellisen koulutuksen ja Kittilän kunnanhallinnosta hankitun kokemuksen merkitykseen. Näiden seikkojen painoarvoa nimitysharkinnassa alentaa kuitenkin se, ettei kumpaakaan ole mainittu viranhakuilmoituksessa. Huolimatta siitä, että Kittilän kunnan hallinnossa on esiintynyt ongelmia, jotka ovat johtaneet siihen, että luottamushenkilöitä vastaan on nostettu rikossyytteitä, kunnanjohtajan tehtävät eivät liity näiden asioiden rikosoikeudelliseen käsittelyyn. Vaikka perehtyneisyys kunnan keskuhallinnon toimintaan on voitu katsoa eduksi Ylinammalle, hänen tosiasiallinen työskentelynsä Kittilän kunnassa on ollut varsin lyhytaikaista, ja tästä ajastakin hän on työskennellyt valtaosan sosiaalityöntekijänä.

Ylinamman kokemus kunnallishallinnosta on vähäistä verrattuna Mattilan pitkäaikaiseen kokemukseen eri kunnista.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että valtuuston suorittama Ylinamman valinta kysymyksessä olevaan vs. kunnanjohtajan virkasuhteeseen ei ole perustunut hakijoiden ansioiden tasapuoliseen ja objektiiviseen vertailuun. Mattila on ansioituneempina hakijana yleisten nimitysperusteiden vastaisesti syrjäytetty valittaessa viransijaista kunnanjohtajan määräämiseen virkasuhteeseen.

Tasa-arvolain soveltaminen

Koska Mattila on kysymyksessä olevaan virkaan sekä kelpoinen että toista sukupuolta olevaa Ylinampaa ansioituneempi, voidaan olettaa, että Mattila on jätetty valitsematta tehtävään sukupuolensa vuoksi.

Asiassa on siten syntynyt tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu syrjintäoletta. Asiassa on tämän vuoksi ratkaistava, onko Kittilän kunta osoittanut, että Ylinamman valinta on johtunut tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 9 a §:ssä tarkoitetusta muusta, hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta.

Hakijan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin perustuva sopivuus voi siinänsä olla edellä mainituissa lainkohdissa tarkoitettu muu, hyväksyttävä seikka palkata virkaan vähemmän ansioitunut hakija. Kunnanhallituksen esittämää Ylinamman koulutusta ja työkokemusta, joka on otettu huomioon jo ansiovertailussa, ei voida pitää sellaisena hakijan sopivuuteen liittyvänä seikkana, jonka perusteella vähemmän ansioituneen Ylinamman valinnan voitaisiin katsoa johtuneen tasa-arvolaisista tarkoitetusta muusta, hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta.

Kittilän kunnanvaltuuston menettelyä kunnanjohtajan virkasuhteen täyttämässä on siten pidettävä tasa-arvolain 7 §:ssä tarkoitettuna kiellettyä syrjintänä.

Lopputulokset

Edellä mainituilla perusteilla korkein hallinto-oikeus kumoaa Harri Mattilan valituksesta Kittilän kunnanvaltuuston 13.12.2017 (§ 93) tekemän päätöksen sekä Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen, jolla Harri Mattilan valitus on hylätty. Hallinto-oikeuden päätös kumotaan myös siltä osin kuin hallinto-oikeus on velvoittanut Mattilan korvaamaan Sanna Ylinammalle tämän oikeudenkäyntikuluja 1 000 eurolla viivästyskorkeineen.

2. Oikeudenkäyntikulut

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Pykälän 2 momentin mukaan harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 53 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan oikeudenkäyntikuluja ei velvoiteta korvattavaksi silloin, kun päätös koskee virkaan ottamista, ei estä soveltamasta hallintolainkäyttölain 74 §:ää oikeudenkäyntikulujen korvusvastuusta virkaan ottamista koskevassa valitusasiassa.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos huomioon ottaen olisi kohtuutonta, jos Harri Mattila joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Kittilän kunta on siten hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 ja 2 momentin nojalla määrättävä korvaamaan Mattilan oikeudenkäyntikulut viivästyskorkeineen edellä ratkaisuosasta ilmenevällä tavalla.

Asian näin päättyessä, ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentti, Sanna Ylinammalle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Eija Siitari
oikeusneuvos

Janne Aer
oikeusneuvos

Antti Pekkala
oikeusneuvos

Ari Wirén
oikeusneuvos

Toomas Kotkas
oikeusneuvos

Jukka Vanto
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös
Jäljennös

Harri Mattila, maksutta
Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
✓ Kittilän kunnanvaltuusto
Kittilän kunnanhallitus
Sanna Ylinampa

Asiakirjan oikeaksi todistaa



Jaostosihteeri Tuula Niilo-Rämä