

17.3.2010

Dnro 3215/4/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen

HUS:N JOHDOLLE HUOMAUTUS LAINVASTAISESTA VIRANTÄYTÖSTÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 3.10.2008 päivätyssä kirjeessään Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän (HUS) menettelyä sairaanhoitopiirin strategian ja johtamisjärjestelmän uudistamisessa.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumat

Saadun selvityksen mukaan HUS:ssa on ollut käytäntönä, että päätökset tehdään viranhaltija-esittelystä. Esittelijänä hallituksen kokouksissa toimii HUS:n hallintosäännön mukaan toimitusjohtaja.

HUS:n hallitus käynnisti 23.4.2007 päätöksellään strategiaprosessin. Strategian uudistamisen tavoitteena oli selkiyttää konsernin tavoiteasettelua ja johtamisjärjestelmää, tehostaa omistajaohjausta sekä luoda entistä paremmat mahdollisuudet saada aikaan haluttuja tuloksia asiakkaiden ja omistajien kannalta.

Osana strategiaprosessia hallitus päätti 4.9.2007 johtamisjärjestelmän linjauksina perustaa toimitusjohtajan alaisuuteen kaksi varatoimitusjohtajan virkaa. Virkojen väliaikaisiksi hoitajiksi 31.12.2007 saakka nimitettiin HYKS-sairaanhoitoalueen johtaja, LKT, dosentti A ja strategiajohtaja, MMM B. Hallitus otti 17.12.2007 A:n varatoimitusjohtajan (palvelutuotannon johtaja) vakinaiseen virkaan 1.1.2008 lukien hallintosäännön nojalla ilman hakumenettelyä. B:n hallitus otti varatoimitusjohtajan (strategiajohtaja) vakinaiseen virkaan 1.1.2008 lukien ja lakkautti samalla strategiajohtajan viran.

Kokouksessaan 29.10.2007 hallitus päätti erikoissairaanhoidon palvelualueen organisoinnista 1.1.2008 lukien. Erikoissairaanhoidon palvelualue jaettiin neljäksi kliiniseksi tulosyksiköksi, joita ovat operatiivinen, medisiininen, naisten- ja lastentautien sekä psykiatrian tulosyksiköiden. Hallitus päätti perustaa HYKS-sairaanhoitoalueelle ko. tulosyksiköiden johtajien virat ja julistaa ne sisäisesti haettaviksi.

Hallitus päätti 18.6.2008 perustaa kliinisten palvelualueiden johtamista varten tarvittavat palvelujohtajien virat, resurssialueiden johtamista varten tarvittavat resurssijohtajien virat ja resurs-

siyksilöiden johtamista varten tarvittavat resurssipäälliköiden virat. Hallitus päätti julistaa perustamansa virat sisäisesti haettaviksi.

3.2

Oikeusohjeet

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 107 §:n mukaan jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään.

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

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (jäljempänä viranhaltijalaki, 304/2003) 4 §:n 1 momentin mukaan virkasuhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenettelyä, jollei jäljempänä toisin säädetä. Haku-aika on vähintään 14 kalenteripäivää siitä, kun ilmoitus on julkaistu kuntalain (365/1995) 64 §:ssä säädetyllä tavalla.

Pykälän 3 momentin mukaan virkasuhteeseen voidaan 1 momentista poiketen ottaa ilman hakumenettelyä, kun kysymyksessä on sijaiseksi tai avoinna olevaan virkasuhteeseen ottaminen määräajaksi, taloudellisista ja tuotannollista syistä irtisanotun viranhaltijan ottaminen toiseen virkasuhteeseen, 22 §:ssä tarkoitettu virkasuhteen tarjoaminen osa-aikaiselle viranhaltijalle, 24 §:ssä tarkoitettu tai muussa laissa säädetty viranhaltijan siirtäminen toiseen virkasuhteeseen, muun työnantajan palveluksessa olevan henkilön ottaminen virkasuhteeseen lain tai sopimuksen nojalla tapahtuvan toiminnan siirtämisen yhteydessä taikka muu näihin rinnastettava johdosäännössä määrätty peruste.

Mitä viranhaltijalaissa säädetään kunnasta, koskee myös kuntayhtymää (1 §:n 2 mom.).

Kuntalain 44 §:n 1 momentin mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Virkasuhteesta ja työsopimussuhteesta on voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka.

Kuntalain 64 §:n mukaan kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla.

3.3

Oikeudellinen arviointi

Varatoimitusjohtajien virantäyttö

Tapahtuma-aikana voimassa olleen HUS:n hallintosäännön 26 §:n 3 kohdan mukaan sen lisäksi, mitä laissa oli sanottu, virka saatiin täyttää sitä haettavaksi julistamatta, kun kysymyk-

sessä oli henkilön ottaminen sellaiseen virkaan, jota vastaavia tehtäviä hän oli hoitanut kuntayhtymässä työsopimussuhteessa tai määräaikaisena viranhaltijana vähintään kuusi kuukautta.

HUS:n hallitus päätti ottaa 17.12.2007 A:n varatoimitusjohtajan (palvelutuotannon johtaja) vakinaiseen virkaan 1.1.2008 lukien hallintosäännön nojalla ilman hakumenettelyä. B:n hallitus päätti ottaa varatoimitusjohtajan (strategiajohtaja) vakinaiseen virkaan 1.1.2008 lukien lakkauttaen samalla strategiajohtajan viran. Hallitus päätti 29.10.2007 perustaa HYKS-sairaanhoidoalueelle uusien tulosityksikköjen johtajien virat ja julistaa ne sisäisesti haettaviksi. Edelleen hallitus päätti 18.6.2008 perustaa palvelujohtajien, resurssijohtajien ja resurssipäälliköiden virat sekä julistaa ne sisäisesti haettaviksi.

Hallitus teki edellä mainitut päätöksensä toimitusjohtaja C:n esittelystä.

Lähtökohta kuntayhtymän virkasuhteeseen otettaessa on viranhaltijalain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu julkinen hakumenettely. Se on yksi julkisen hallinnon perusteisiin liittyvä olennainen seikka, jonka tavoitteena on turvata hallinnon uskottavuutta, oikeudenmukaisuutta, tasapuolisuutta ja parhaan mahdollisen henkilöstön saamista julkishallinnon palvelukseen (HE 196/2002 vp).

Pääsäännöstä poiketen julkista hakumenettelyä ei tarvitse käyttää tilanteissa, joista säädetään viranhaltijalain 4 §:n 3 momentissa. Poikkeustilanteita koskeva luettelo ei ole tyhjentävä, mikä käy ilmi siitä, että laissa on säädetty tavanmukaisimmista tilanteista. Lisäksi on säädetty erikseen kunnan mahdollisuudesta määrätä poikkeustilanteista.

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan 20.11.2009/2793 KHO:2009:93, että kunnan hallintosäännön määräys, jonka perustui virkaan otettavan aikaisempaan työkokemukseen, ei ollut rinnastettavissa viranhaltijalaissa tarkoitettuihin poikkeuksiin. Se oli perustuslain 107 §:ssä tarkoitettulla tavalla ristiriidassa lain kanssa eikä hallintoviranomainen saanut soveltaa sitä virantäytössä.

Virantäyttömenettelyn avoimuuden ja kiinnostuneiden hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta arvioituna korkein hallinto-oikeus totesi, "että sijaisuutta ja avoinna olevaan virkasuhteeseen määräajaksi ottamista lukuun ottamatta poikkeustilanteet ovat sellaisia, että henkilö on tullut valituksi tehtävään avoimen hakumenettelyn ja siinä suoritettun ansiovertailun perusteella. Tätä on pidettävä julkisen hakumenettelyn kannalta olennaisena erona hallintosäännön mahdollistaman poikkeuksen ja laissa mainittujen poikkeusperusteiden välillä. Tätä eroa ei poista se, kuinka pitkä hallintosäännössä tarkoitettu määräaika on".

Edellä esitetyn perusteella katson, että HUS:n hallintosäännön 26 §:n 3 kohta oli ristiriidassa viranhaltijalain 4 §:n kanssa. HUS:n hallitus ei voinut soveltaa hallintosäännön kyseistä määräystä niin, että se täytti varatoimitusjohtajan virat julistamatta niitä julkisesti haettaviksi. Uudessa, 1.1.2009 voimaan tulleessa hallintosäännössä (36 §) ei ole enää vastaavaa määräystä, joten hallintosääntö on tältä osin lainmukainen.

Tulosityksiköiden johtajien sekä palvelujohtajien, resurssijohtajien ja resurssipäälliköiden virkojen hakumenettely

Edellä todetun mukaisesti HUS:n hallitus päätti julistaa perustamansa HYKS:n sairaanhoidoalueen tulosityksiköiden johtajien sekä palvelujohtajien, resurssijohtajien ja resurssipäälliköiden virat sisäisesti haettaviksi.

Tältä osin totean, että HUS:n hallituksen menettely oli viranhaltijalain 4 §:n 1 momentin vastainen. Eräänä perusteena viranhaltijalain säätämiseksi oli lain esitöiden mukaan perustuslain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Huolimatta viranhaltijalain täsmällisestä ja yksiselitteisestä sääntelystä, jonka mukaan virkasuhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenettelyä, HUS:n virantäyttömenettelyssä valittiin hakutavaksi sisäinen haku. Julkisen hakumenettelyn tavoitteena on turvata hallinnon uskottavuutta ja tasapuolisuutta. Julkinen hakumenettely antaa kaikille virasta kiinnostuneille mahdollisuuden kilpailla tehtävästä yhdenvertaiselta pohjalta avoimessa menettelyssä, jossa kaikkien hakijoiden ansioita verrataan keskenään perustuslain 125 §:n mukaisesti.

3.4

Muut kantelussa esitetyt asiat

Muita kantelussa esitettyjä asioita on käsitelty myös HUS:n tarkastuslautakunnassa, minkä vuoksi minulla ei ole aihetta ottaa niihin enemmälti kantaa.

Tarkastuslautakunta on arviointikertomuksessaan vuodelta 2008 dtanut erillisasiana (kohta 4.1) esille sairaanhoitopiirin organisaatorakenteen ja johtamisjärjestelmän uudistamisen. Tarkastuslautakunta toteaa, että "koettu kriisi ei antanut hyvää kuvaa kuntayhtymän johtamisesta. Lautakunta kiinnittää erityistä huomiota hallituksen rooliin ja toimintatapoihin. Avoimuutta on lisättävä ja toimintatapoja tulee tarkistaa. Lautakunta katsoo, että kuntayhtymän rakenteita uudistettaessa tulee hyödyntää paitsi organisaatiossa jo olemassa olevaa osaamista myös käytettävissä oleva organisaatiotutkimustieto. Käsillä oleva vaikea taloudellinen tilanne tulee ottaa huomioon myös ylimpien johtajien palkoissa ja muissa palvelussuhteen ehdoissa".

Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksesta ilmenee, että hallitus päätti syyskuussa 2008 palauttaa sekä strategian että johtamisjärjestelmän uudistamisen uudelleenarviointiin. Hallitus päätti, että "palvelutuotannon tulosyksiköiden uudistusta jatketaan yksijohtajajärjestelmää noudattaen ja ottaen huomioon tulosyksiköiden ja sairaanhoitoalueiden yksilölliset tarpeet. Uudistus toteutetaan henkilöstön kanssa vuorovaikutteisessa yhteistyössä ja yt-menettelyä noudattaen".

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan HUS:n hallitukselle ja tapahtuma-aikana HUS:n toimitusjohtajan virassa toimineelle C:lle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.3 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän HUS:n hallitukselle ja C:lle jäljennöksen tästä päätöksestäni.