



KUNTA
KUNTO

**HENKILÖSTÖVALINNAN
PERUSTELEMINEN**

Sisältö

Yleistä henkilöstövalinnasta	3
Virantäyttöpäätökset	4
Viranomaisen harkintavalta henkilöstövalinnassa	4
Yhteenveto ansioista, haastattelut ja soveltuvuustestit	5
Henkilökohtaiset ominaisuudet ansiovertailussa	6
Virantäyttöpäätöksen perustelut	7
Poikkeus perusteluvollisuudesta	10
Oikeuskäytäntöä ansiovertailusta	10
Työsuhteeseen ottaminen	15
Kelpoisuusvaatimukset ja ansiovertailu	15
Muutoksenhaku	16



<https://www.kuntaliitto.fi/kayttoehdot>

Toimittajat:

Riitta Myllymäki & Johanna Sorvettula

© Suomen Kuntaliitto ry
Helsinki 2022

Kuntaliitto
Toinen linja 14
PL 200, 00101 Helsinki
Puhelin 09 7711
www.kuntaliitto.fi



Yleistä henkilöstövalinnasta

Tämä ohje soveltuu kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien henkilöstövalintojen perustelemiseen. Jäljempänä käytetään kunta-sanaa, kun tarkoitetaan kaikkia edellä mainittuja organisaatioita. Ohjeessa käsitellään pääasiassa viranhaltijan valintaprosessia. Ohjeen lopussa on lyhyesti käsitelty myös työsuhteisen työntekijän valintaprosessia.

Hallintolain (434/2003) 43–45 §:ssä säädetään hallintopäätöksen muodosta, sisällöstä ja perusteluista. Hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Käytännössä tällä on vähäinen merkitys, koska suullinen päätös on kuitenkin viipymättä annettava kirjallisesti.

Hallintolain 44 §:n mukaan päätöksestä on selvästi käytävä ilmi:

1. Päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta
2. Asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu
3. Päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu
4. Sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Hallintolain 45 §:ssä säädetään päätöksen perustelemisesta. Päätös on pääsäännön mukaan perusteltava, ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos päätös koskee toimielimen toimittamaa vaalia (ks. kohta 2.5).



Virantäyttöpäätökset

Virka on ensin perustettava, ja sen kelpoisuusvaatimukset on määriteltävä. Hakuilmoituksessa tarkennetaan tarvittaessa viran keskeiset tehtäväalueet, hakijalta toivottavat ominaisuudet, kyvyt ja aikaisempi kokemus sekä muut valintakriteerit. Lisäksi voidaan määritellä muita hakijan eduksi huomioon otettavia seikkoja.

Viranomaisen harkintavalta henkilöstövalinnassa

Julkisesti haettavana olleeseen virkaan voidaan ottaa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003, jäljempänä *viranhaltijalaki*) 5 §:n mukaan vain henkilö, joka on hakenut sitä kirjallisesti ennen hakuajan päättymistä ja silloin täyttää kelpoisuusvaatimukset.

Henkilö voidaan ottaa määräaikaiseen virkasuhteeseen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista riippumatta, jos siitä erikseen säädetään taikka kunta tai hyvinvointialue erityisestä syystä yksittäistapauksessa toisin päättää. Virkasuhteeseen voidaan ottaa vain 18 vuotta täyttänyt henkilö.

Viranhaltijalain 5.2 §:n mukaan kunnanjohtajan virkaan ja valtuuston päätöksen mukaisesti muuhunkin kunnan virkasuhteeseen voidaan suostumuksensa nojalla ottaa sellainenkin henkilö, joka ei ole hakenut sitä ja jonka kelpoisuudesta on esitetty selvitys. Suostumus voidaan antaa myös hakuajan päättymisen jälkeen. Viranhaltijalain 5.2 §:ää sovelletaan kunnan lisäksi kuntayhtymiin. **Säännöstä ei sovelleta hyvinvointialueilla eikä hyvinvointiyhtymissä, joten niiden virkasuhteeseen ei voida ottaa suostumuksen nojalla.**

Hakemukseen ja mahdolliseen suostumukseen on liitettävä selvitys hakijan kelpoisuudesta. Vaaditun kielitaidon voi osoittaa hakuajan päättymisen jälkeenkin, jos tämä ei viivytä asian käsittelyä (laki julkisyhteisön henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta, 424/2003, 8 §).

Kunnan viranomaisen harkintavaltaa virantäytössä rajoittavat perustuslain virkaylennysperusteet ja laissa säädetyt syrjäntäkiellot:

- Perustuslain (731/1999) 125.2 §:n säännös yleisistä nimitysperusteista (virkaylennysperusteet), joita ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Taito tarkoittaa koulutuksen ja työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja.

Kyky viittaa henkilön tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, kuten luontaiseen lahjakkuuteen, järjestelykykyyn, aloitteellisuuteen ja muihin vastaaviin tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisiin kykyihin.

Koeteltu kansalaiskunto tarkoittaa yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Yleisiä nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä asianomaisen viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusehtoihin. Niihin liittyen on otettava huomioon myös viran nimi ja tehtäväpiiri sekä virkaan kuuluvat konkreettiset tehtävät. (HE 1/1998 vp)

Perustuslain säännös edellyttää hakijoiden ansioiden vertailua. Koulutuksen ja työkokemuksen ohella on arvioitava viran hoitamisen kannalta merkityksellisiä henkilökohtaisia ominaisuuksia. Tämän harkinnan perusteella valitaan ansioitunein hakija.

- Viranhaltijalain 12 §:ssä viitataan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986, jäljempänä *tasa-arvolaki*) ja yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) säädettyihin syrjintäkieltoihin. Katso erityisesti tasa-arvolain 7 ja 8 § ja yhdenvertaisuuslain 8 ja 12 §.

Yhteenvedo ansioista, haastattelut ja soveltuvuustestit

Virantäyttöpäätöksen valmisteluun kuuluu hakijoista laadittu yhteenvedo, johon kootaan olennaiset tiedot haettavana olevan viran kannalta merkityksellisistä koulutuksista ja valintaan vaikuttavista työkokemuksista. Hakijoita tulee kohdella tasapuolisesti yhteenvedoa laadittaessa. Olennainen poikkeaminen tasapuolisuuden vaatimuksesta tai muut olennaiset puutteet yhteenvedossa voivat johtaa virantäyttöpäätöksen kumoamiseen hallintotuomioistuimessa.

Kaikkia hakijoita ei tarvitse haastatella, vaan haastatteluun kutsuttavien määrä on vapaasti harkittavissa. Haastateltavat valitaan viran hoitamiseen liittyvien ansioiden, eli koulutuksen, työkokemuksen ja hakuilmoituksessa mainittujen valintakriteerien perusteella. Haastateltavia valittaessa kaikkiin hakijoihin sovelletaan samoja valintakriteereitä. Ainoa toista sukupuolta olevaa hakijaa ei tarvitse haastatella, jos hän ei ansioidensa perusteella täytä haastatteluun kutsuttavien kriteereitä.

KHO:2006:93 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. Viranhakumenettelyn luonteeseen kuului, että useista hakijoista vain osa kutsuttiin haastatteluun. Viranhakijoiden keskimääräisestä iästä suuntaan tai toiseen poikkeava ikä ei sellaisenaan antanut aihetta olettaa ikäsyrjintää. Valituksen kohteena olleen nimitysasian valmisteluvaiheista ei ollut ilmennyt seikkoja, joiden perusteella olisi voitu olettaa, että valittaja olisi jätetty kutsumatta haastatteluun hänen ikänsä vuoksi.

Haastatteluryhmän jäsenet voivat tehdä muistiinpanoja omaan käyttöönsä. Haastatteluista laaditaan ryhmän yhteinen muistio, joka on osa päätöksen valmisteluaineistoa. Omat muistiinpanot eivät ole viranomaisen asiakirjoja, ja ne on syytä hävittää muistion valmistuttua.

Haastatteluryhmän muistio sekä mahdollisten soveltuvuustestien tulokset ovat olennainen osa valmisteluaineistoa, jonka perusteella pääasiallisesti arvioidaan hakijan henkilökohtaisia ominaisuuksia. Valmisteluaineiston, johon asiassa tehtävä päätös perustuu, täytyy olla asiaa käsittelevien luottamushenkilöiden käytettävissä.

KHO 30.4.2007 T 1151 Julkisuuslain 24 §:n 29 kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta tai sen tuloksesta, ovat salassa pidettäviä. Saman lain 22 §:n mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa ei saa näyttää tai luovuttaa sivulliselle. Tiedot on annettava valtuutetuille, koska he tarvitsevat ne päätöksensä pohjaksi kaupunginjohtajan vaalissa. Valtuutetut eivät siten ole asiassa sivullisia.

Silloin, kun soveltuvuustestejä on käytetty, osa virantäyttöasian käsittelystä tapahtuu valtuuston suljetussa kokouksessa ilman yleisöä. Soveltuvuustestien tulokset jaetaan valtuutetuille vasta kokouksessa, ja samalla muistutetaan siitä, että kyseiset henkilöarviointit ovat salassa pidettäviä. Samalla valtuutetuille voidaan varata tilaisuus esittää kysymyksiä viranhakijoita haastatelleille. Tämän jälkeen salassa pidettävät testiasiakirjat kerätään pois valtuutetuilta. Jatkokäsittely ja vaali tapahtuvat julkisessa kokouksessa.

Henkilökohtaiset ominaisuudet ansiovertailussa

Suurelta erot työkokemuksen määrässä eivät ratkaise asiaa, vaan ratkaisevia ovat usein hakijan henkilökohtaiset ominaisuudet, joista saadaan tietoa haastattelussa sekä hakijan nimeämältä suosittelijalta (**KHO:1989-A-39 ja 2005:44**). Valintaperusteluissa on syytä tuoda esille, kuinka hakija haastattelun perusteella henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan soveltuu virkaan. Arvioinnissa tulee huomioida vain ne vaatimukset, jotka on hakuilmoituksessa asetettu valittavalle henkilölle.

Hakijoiden henkilökohtaista soveltuvuutta on tosiasiallisesti selvitettävä, mikäli soveltuvuuseroihin halutaan vedota virkavalinnan perusteluna. Jos esimerkiksi virkaan valitaan toista sukupuolta olevaa kilpahakijaa selvästi kokemattomampi henkilö vedoten haastattelussa esille tullessiin seikkoihin, menettely on tasa-arvolain vastaista, mikäli valitsematta jäänyttä hakijaa ei ole haastateltu eikä hänen sopivuuttaan ole muutoinkaan selvitetty.

Laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) säätelee henkilötietojen keräämistä. Tiedot on kerättävä pääasiassa viranhakijalta itseltään tai hänen suostumuksellaan muulta taholta. Tästä voidaan poiketa, jos on kysymys viranhakijan luotettavuuden selvittämisestä. Jos viranhakijaa koskevia tietoja on kerätty muualta kuin viranhakijalta itseltään, saaduista tiedoista on ilmoitettava viranhakijalle ennen kuin niitä käytetään viranhakijaa koskevassa päätöksenteossa.

KKO:2002:42 Kunta oli pitänyt B:tä, joka oli jo sijaisena hoitanut täytettävää virkaa ja jota oli virkaa täytettäessä haastateltu, A:ta sopivampana virkaan. **Koska ammatikokemukseltaan selvästi ansioituneempaa A:ta ei ollut haastateltu eikä kunta muullakaan tavoin ollut selvittänyt A:n sopivuutta**, kunnalla ei ole ollut perusteita pitää B:tä henkilökohtaisten ominaisuuksiensa puolesta virkaan A:ta sopivampana. **Ne seikat, joilla kunta on perustellut A:n syrjäyttämistä, eivät perustu sellaisiin asiallisiin perusteisiin, joita voitaisiin pitää hyväksyttävänä.** Kunta ei ole siten näyttänyt, että sillä olisi ollut muusta, hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta johtuva syy syrjäyttää A.

Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus 28.6.2019 nro 7945 Kärjäoikeus oli hylännyt kanteen. Se oli katsonut kaupungin näyttäneen, että erityisnuorisotyöntekijän tehtävään oli valittu B ja nuoriso-ohjaajan tehtävään C, **koska heitä oli pidetty soveltuvampina ja sopivampina kyseisiin tehtäviin kuin kantajaa.** Kantajaa ei ollut valittu tehtäviin, koska hänen yhteistyökyvyssään oli tiedetty aikaisempien tehtävien hoitamisen perusteella olevan puutteita. Mikään asiassa esitetty ei tukenut sitä väitettä, että kantajaa olisi syrjitty sukupuolen perusteella. **Sopivuus, soveltuvuus, työkyky ja muut vastaavat työnhakijan arvionvaraiset henkilökohtaiset ominaisuudet** eivät asiassa todetulla tavalla olleet tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkoittamia ansioita. **Ne voivat kuitenkin olla työnantajan valintaperusteita, ja ne voitiin ottaa huomioon mahdollisena tasa-arvolain mukaisena oikeuttamisperusteena valita tehtävään vähemmän ansioitunut hakija.**

Kärjäoikeus oli katsonut kaupungin näyttäneen, että sillä oli ollut oikeuttamisperuste valita kysymyksessä oleviin tehtäviin parhaiten soveltuvat B ja C, vaikka kantaja oli ollut asiassa kerrotulla tavalla objektiivisesti arvioitavissa olevien ansioiden perusteella ansioituneempi tehtäviin. Kaupungin menettely tehtävien täytössä ei siten ollut ollut tasa-arvolaisissa tarkoitettua kiellettyä syrjintää. Kanne oli asiassa lausutuilla perusteilla tasa-arvolain 11 §:n mukaisen hyvityksen osalta hylättävä.

Vaasan hovioikeus ei myöntänyt jatkokäsittelylupaa (5.9.2019 nro 364).

Määräaikaisessa virantäytössä voidaan ansiovertailussa päätyä myös siihen, että hakija, joka ei täytä kelpoisuusvaatimuksia, mutta jota voidaan henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan pitää selvästi hakijoista parhaimpana, ohittaa kelpoisuusvaatimukset täyttävän hakijan. Kelpoisuusvaatimukset täyttävän hakijan syrjäyttämisen perustelut täytyy kirjata päätökseen.

Virantäyttöpäätöksen perustelut

Viranhaltijan virantäyttöpäätös on **aina** perusteltava. Esittelijän päätösehdotuksen perustelut kirjataan esityslistalle. Ansiovertailua tehdään suhteessa viran tehtäviin, virassa vaadittaviin ominaisuuksiin sekä hakuilmoituksessa olleisiin valintakriteereihin. Päätöksentekijällä on laaja harkintavalta painottaa yhtä kelpoisuusvaatimusta ja jättää huomiotta jokin muu vaatimus haastatteluiden ja ansiovertailuun perustuvan kokonaisarvion perusteella. **Kärkihakijoiden ansioita on vertailtava keskenään. Riittävää ei ole se, että päätöksessä selostetaan vain virkaan valitun ansioita ja soveltuvuutta virkaan.**

Kuopion hallinto-oikeus 14.2.2006, 06/0094/3 Suomen perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Nämä perusteet koskevat myös kunnallisen viranhaltijan nimittämistä. Nimitysharkinta ei ole vapaata harkintaa. **Kaupunginhallitus ei ollut perustanut päätöstään haettavana olleen viran tehtäväalaa ja perustuslaissa säädettyihin yleisiin nimittämisperusteisiin**, minkä vuoksi hallinto-oikeus piti päätöstä lainvastaisena.

KHO 14.12.2006/3439: Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

EOA 22.6.2006, dnro 13/4/05 Nimitysmuistio ansiovertailuineen antoi riittävän kuvan siitä, että kandidaatin tutkinnon suorittanut hakija oli pätevin virkasuhteeseen. **Nimittävällä viranomaisella on harkintavaltaa sen suhteen, minkälainen ja minkä sisältöinen tutkinto soveltuu tehtävään parhaiten. Hakijan soveltuvakaan ylempi koulutus ei automaattisesti tee hänestä ansioituneempaa tehtävään.** Kaikkien kelpoisten hakijoiden ansioista pitää tehdä alkuraportti. Ansiovertailu voidaan useiden hakijoiden joukosta rajata sellaisiin hakijoihin, joita pidetään varteenotettavimpina. **Viranomaisella on oikeus harkita, mitä hakijoiden ominaisuuksia painotetaan.**

OKV/977/10/2020: Nimitysmuistion ansiovertailussa korostettiin muun ohella tiettyä nimitettäväksi ehdotetun hakijan kokemusta. Tällaisesta vastaavasta kokemuksesta, jota myös nimitysmuistiossa toiseksi kärkihakijaksi arvioidulla kantelijalla selvityksen mukaan oli, ei ansiovertailussa sen sijaan ollut minkäänlaista mainintaa. Ansiovertailuosio oli varsin suppea yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella tehtävältä hakijoiden ansioiden vertailultaan. Nimitysmuistion ansiovertailu oli siten puutteellinen.

Apulaisoikeuskansleri toi esille, että **nimitysmuistiota laadittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja niiden objektiiviseen vertailuun. Hakijoiden samantyyppiset ansiot tulisi selostaa samassa laajuudessa, jotta vertailu olisi muistion perusteella mahdollista.**

Jos päätös tai päätösehdotus merkitsee selvästi kokeneimman (työkokemuksen pituus ja monipuolisuus) hakijan syrjäyttämistä, on syytä tuoda esiin seikkoja, joiden vuoksi viran tehtävät ja viran hoidossa vaadittavat ominaisuudet huomioon ottaen valittavaa tai valittavaksi ehdotettua henkilöä on kokonaisarvioinnissa pidettävä ansioituneimpana. Jos valmistelussa on havaittu, että selvästi kokeneimmalla hakijalla ei olisi riittäviä henkilökohtaisia ominaisuuksia selvittää viran tehtävistä, tämä on syytä todeta perusteissa (esimerkiksi **KHO 25.3.2008/615**).

Perustelut voivat jäädä melko yleiselle tasolle silloin, kun selvästi kokeneinta hakijaa ei olla syrjäyttämässä. Perusteluissa viitataan yleensä haastatteluihin sekä soveltuvuustestien tuloksiin. Jos kokonaisarvioinnin perusteella on kaksi yhtä ansioitunutta hakijaa, heistä voidaan valita kumpi tahansa.

Oikaisuvaatimuksen käsittelyssä otetaan kantaa oikaisuvaatimuksen perusteluihin, joten tällöin samalla usein täydennetään ansiovertailua. Hallinto-oikeudelle annettavassa lausunnossa voidaan vielä tarvittaessa täydentää ansiovertailua.

Virantäyttöpäätöksen perusteluvollisuuden täyttymistä arvioidaan tapauskohtaisesti huomioiden kaikki asian valmistelusta ilmenevät seikat. Ratkaisussaan **2019:151** korkein hallinto-oikeus katsoi ansiovertailun tulleen tosiasiallisesti suoritetuksi ottaen huomioon asian valmistelun (haastattelut, teetetyt henkilöarviot, käsittelyn valtuustoseminaarissa ja valtuustoryhmien kokouksissa), vaikka hakijayhteenvedoa ei ollut laadittu eikä kokousasiakirjoissa ollut muutakaan kirjallista ansiovertailua. Vastaavasti ratkaisussa **24.9.2002/3023** valintapäätöstä ei kumottu, koska korkein hallinto-oikeus katsoi ansiovertailun tosiasiallisesti tulleen suoritetuksi.

KHO:2019:151 Hallinto-oikeus kumosi kunnan jäsenen tekemästä valituksesta kunnanjohtajan valintaa koskeneen valtuuston päätöksen sillä perusteella, että hakijoiden ansioista ei ollut laadittu kirjallista ansiovertailua vaan ainoastaan nimilista. Valinta ei myöskään kokonaisuutena osoittanut, että hakijoita olisi menettelyn aikana tosiasiallisesti vertailtu keskenään.

KHO kumosi kunnanhallituksen valituksesta hallinto-oikeuden päätöksen ja hylkäsi hallinto-oikeudelle tehdyn valituksen. Nimilistaa, josta kävi ilmi kunkin hakijan suorittama tutkinto ja kotikunta, ei voitu pitää kirjallisena ansiovertailuna. **Useat seikat puhuivat kuitenkin sen puolesta, että hakijoita oli menettelyn kuluessa tosiasiallisesti vertailtu keskenään.** Hakijoiden haastattelut suorittaneessa ryhmässä oli ollut edustettuna yhdeksän kunnanhallituksen jäsentä sekä kolme valtuuston puheenjohtajaa. Ryhmässä oli edustus kaikista valtuustoryhmistä. Kunnan kaikkiaan 21 valtuutetusta ryhmässä oli mukana 11 valtuutettua sekä yksi varavaltuutettu. Ennen valtuuston kokousta oli lisäksi järjestetty kaksipäiväinen valtuustoseminaari, jossa valtuutetuille oli selostettu ulkopuolisen konsulttiyhtiön tekemää yhteenvedoa seitsemän hakijan haastatteluista sekä niistä neljästä hakijasta, joista oli teetetty henkilöarviot. Valtuustoseminaarissa valtuutettujen käytössä olivat muun ohella kaikkien hakijoiden ansioluettelot. Valtuustoseminaarin jälkeen ennen valtuuston kokousta valtuustoryhmät olivat lisäksi pitäneet omat kokouksensa. **KHO katsoi ansiovertailun tulleen tosiasiallisesti suoritetuksi, kun otettiin huomioon edellä mainitut seikat.**

KHO 24.9.2013/3023 K:n kaupungilla oli henkilöstön rekrytoinnissa käytössä sähköinen Skillnet Artist -järjestelmä, jonka avulla kaupungin työpaikkoja oli kaupungin internetsivujen kautta mahdollista hakea sähköisellä lomakkeella. Järjestelmä tuotti **hakijayhteenvedon, josta hakijoiden eri ansiot olivat kaupungin mukaan olleet vertailtavissa. Hakijoiden ansioista ei ollut tehty erillistä kirjallista ansiovertailua.** KHO totesi, että hakijayhteenvedo oli ainoastaan päätöksentekijää varten laadittu apuväline, eikä se vastannut ansiovertailua. Vaikka nimenomaista kirjallista ansiovertailua ei ollut laadittu, valintapäätöstä ei kumottu virheellisessä järjestyksessä syntyneenä, koska **asiakirjoista ilmenevä valintamenettely kokonaisuutena osoitti, että hakijoita oli esillä olevassa asiassa menettelyn kuluessa tosiasiallisesti vertailtu keskenään.**

Poikkeus perusteluvelvollisuudesta

Hallintolain 45 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan perustelut voidaan jättää esittämättä, **jos päätös koskee kunnallisen tai hyvinvointialueen monijäsenen toimielimen toimitamaa vaalia**. Poikkeus perusteluvelvollisuudesta ei kuitenkaan koske asian valmistelua ja esittelyä. Toimielin voi olla päätöksessään yksimielinen, jolloin vaalia ei ole tarpeen suorittaa.

Virkavaalissa ääniä voidaan antaa kenelle tahansa kelpoisuusvaatimukset täyttävälle hakijalle. Lopullinen valinta voi selvitä vasta kokouksessa toimitetun suljetun lippuvaalin jälkeen. Tämän vuoksi päätöksentekotilanteessa on usein mahdotonta esittää kaikkia valinnan perusteluja.

Tasa-arvolain 10.1 § velvoittaa työnantajan virkaa hakeneen pyynnöstä antamaan viivytyksettä kirjallisen selvityksen, josta tulee käydä ilmi työnantajan noudattamat valintaperusteet, valituksi tulleen koulutus, työ- ja muu kokemus sekä muut valintaan vaikuttaneet selvästi osoitettavissa olevat ansiot ja seikat. Selvitykseen ei saa merkitä tietoa kenenkään terveydentilasta tai muista henkilökohtaisista oloista ilman tämän suostumusta.

Lain vaatimukset täyttyvät, kun kunnan toimielin ilmoittaa perustelunsa virkavaalista tehtyjä oikaisuvaatimuksia käsitellessään. Perusteluiden esittäminen muutoksenhakuvaiheessa on hyväksytty myös oikeuskäytännössä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa **KHO:1992-A-26** todetaan, että virkavaalipäätöksenkin tulee perustua hyväksyttäviin syihin ja oikeisiin säännöksiin, ja **vaalista valitettaessa annettavan selvityksen tulee olla asianmukaisesti perusteltu.**

Ratkaisussa **KHO:1985-A-II-58** kunnanhallitus oli valinnut sosiaalisihteerin äitiyslomasijaiseksi sosiaalisihteerin pätevyysvaatimukset täyttämättömän henkilön. Kunnan virkasäännön mukaan virkaan otettavalta vaadittiin erikseen säädetty tai määrätty kelpoisuus. Virkasäännön määräyksiä oli soveltuvien osin noudatettava myös väliaikaista viranhaltijaa valittaessa, jollei vaalin suorittanut viranomaisen erityisistä syistä toisin määrännyt. Asiakirjoissa olevan selvityksen mukaan kunnanhallitus oli esittänyt sellaisia erityisiä syitä, joiden perusteella se oli voinut valita viransijaisen, joka ei täyttänyt sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetun asetuksen mukaisia kelpoisuusehtoja sosiaalisihteerin virkaan. Kunnanhallituksen päätös ei niin ollen ollut lainvastainen eikä loukannut valittajan oikeutta. **Selvitys virkasäännön tarkoittamista erityisistä syistä voitiin esittää valitusvaiheessa.**

Oikeuskäytäntöä ansiovertailusta

Seuraavissa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa ansiovertailussa ratkaisevia olivat **virkaan valitun henkilökohtaiset ominaisuudet**, ja valitukset eivät menestyneet. Päätöksessä **18.3.2008/578** ratkaisevaa oli erityisesti kokemus rehtorin tehtävistä.

KHO:2005:44 Perusopetusta (vuosiluokat 7–9) antavan koulun rehtorin virkaan edellytettiin säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi viranhakuilmoituksen mukaan vahvaa osaamista pedagogisessa johtamisessa, koulun hallinnossa ja taloudenhoidossa. Virkaan etsittiin koulukulttuurin kehittäjää, jolla oli koulun johtamiseen ja muuhun opetustoimen yhteistyöhön tarvittavia sosiaalisia taitoja. Opetuslautakunnan haastatteluun valituista kärkihakijoista A:lla oli hakuajan päättymiseen mennessä kokemusta koulun johtamisesta kolme kuukautta, B:llä noin 13 vuotta ja C:llä noin 20 vuotta.

Opetuslautakunnan päätös valita kysymyksessä olevaan virkaan A oli perustunut hakijoiden vertailuun, jossa **koulutuksen ja työkokemuksen lisäksi oli otettu huomioon opetuslautakunnan suorittamassa haastattelussa esille tulleet seikat sekä A:n, B:n ja C:n henkilökohtaiset ominaisuudet. Tähän nähden opetuslautakunta ei ollut menetellyt yleiset virkanimitysperusteet sisältävän perustuslain 125 §:n 2 momentin vastaisesti, vaikka B:llä ja C:llä olikin pitempi kokemus peruskoulun johtamisesta.** KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen, jolla opetuslautakunnan päätökset oli kumottu.

KHO 25.3.2008/615 Sosiaalityöntekijän virkaan valittiin kelpoisuusvaatimukset täyttänyt hakija, jolla oli sosiaalityöntekijän kokemusta vain opiskeluajoiltaan. Vaalista valitti hakija, jolla oli noin 19 vuoden kokemus sosiaalityöntekijän viran tehtävistä. Hänen **esimiehiltään saadun tiedon perusteella hänellä ei ole katsottu olevan riittäviä valmiuksia kaikkien virkaan sisältyvien tehtävien hoitamiseen.**

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja totesi, että koska valittajan ei ole katsottu soveltuvan kyseiseen virkaan henkilökohtaisten ominaisuuksiensa vuoksi, hänet on voitu jättää valitsematta siitä huolimatta, että hänellä on huomattavasti enemmän työkokemusta sosiaalitoimen alalta.

KHO totesi, että kun otetaan huomioon Suomen perustuslain 125 §:n 2 momentin mainitsemat yleiset nimitysperusteet, **ratkaisevaa ei ole kertyneen virka- tai työuran pituus, vaan huomiota on kiinnitettävä tehtävien aiempaan hoitamiseen ja muihin ansioihin kokonaisuudessaan.**

KHO: Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

KHO 18.3.2008/578 Kun otetaan huomioon valituksi tulleen hakijan kokemus rehtorin viran hoitamisesta (2 vuotta 3 kuukautta), valittajaa ei lisäopinnoistaan, pidemmästä opettajakokemuksestaan ja hallinnollisesta kokemuksestaan (vara-rehtorin tehtäviä ja vähäisessä määrin rehtorin sijaisuuksia) huolimatta voida pitää rehtorin virkaan valittua ansioituneempana virkaan. Koulutuslautakunta painotti lausunnossaan nimenomaan **kokemusta rehtorin tehtävistä ratkaisevana perusteena valinnalle.** Lisäksi lautakunta viittasi **hakijoiden haastattelujen ja psykologin testauksen tuloksiin, jotka osoittivat valituksi tulleen hakijan henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivimmaksi virkaan.** KHO katsoi myös, että rehtorin viran

väliaikainen hoitaminen valituksen aikana ja vaalin kumoamisen jälkeen edelleen määräaikaisena oli virkaa uudelleen täytettäessä otettava työkokemuksena huomioon.

KHO 17.4.2002/893 Kunta oli voinut laillisesti valita yläasteen maantiedon ja biologian lehtorin virkaan vuonna 1971 syntyneen henkilön, jolla oli työkokemusta noin 3,5 vuotta. Valinnan riitautaneella, vuonna 1950 syntyneellä opettajalla oli sama koulutus ja kokemusta opettajana noin 15 vuotta. Kumpikin täytti viran kelpoisuusvaatimukset ja **molemmilla oli myös riittävä kokemus viran hoitamiseen**. KHO katsoi, että valinta perustuu kokonaisharkintaan siitä, ketä kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista on virkaylennysperusteet huomioon ottaen pidettävä virkaan ansioituneimpana. Koulutuksen ja työkokemuksen ohella on otettava huomioon hakijan viran hoitamisen kannalta merkitykselliset henkilökohtaiset ominaisuudet. **Päätös oli perustunut myös hakijoiden henkilökohtaiseen haastatteluun ja haastattelussa esille tulleisiin seikkoihin ja hakijoiden henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointiin**. Valintapäätös ei ollut perustuslain 125.2 §:n vastainen, eikä vanhempaa hakijaa ollut myöskään asetettu silloisen palvelussuhdeturvalain 2 §:n syrjintäkiellon vastaisesti iän perusteella epäedullisempaan asemaan.

Seuraavissa ratkaisuissa korkein hallinto-oikeus katsoi ansioituneimman hakijan tulleen syrjäytetyksi, ja kunnan ja kuntayhtymän päätökset kumottiin.

KHO:2020:10 X:n kunnanvaltuusto valitsi äänestyksen jälkeen kunnanjohtajan määräaikaiseen virkasuhteeseen naispuolisen hakijan A. Hallinto-oikeus hylkäsi päätöksestä valituksen tehneen miespuolisen hakijan B:n valituksen.

KHO kumosi B:n valituksesta valtuuston päätöksen ja hallinto-oikeuden päätöksen.

Viranhakuilmoituksen mukaan vs. kunnanjohtajan tehtävänä oli kunnan hallinnon, taloudenhoidon ja palvelutuotannon johtaminen, elinkeinoelämän kehittäminen ja tulevaisuudessa entistä tärkeämpi alueellinen yhteistyö. Kelpoisuusvaatimuksena oli virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, hyvä perehtyneisyys kunnallis-hallintoon sekä kokemus johtotehtävistä.

Sekä A:lla että B:llä oli tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto: A:lla oikeustieteen maisterin tutkinto ja B:llä filosofian maisterin tutkinto. B oli suorittanut lisäksi kaksi muuta tutkintoa ja johtamista koskevia muita opintoja. B:llä oli hakuajan päättymiseen mennessä kertynyt kokemusta kunnanjohtajan tehtävistä 18 vuotta ja esimieskokemusta 19 vuotta ja 9 kuukautta. A:lla oli vastaavasti kokemusta kunnanjohtajan tehtävistä alle kuukausi ja esimieskokemusta yhdeltä vuodelta.

B oli yleisten nimitysperusteiden kannalta **työkokemuksensa perusteella selvästi ansioituneempi** vs. kunnanjohtajan tehtävään. **B:n perehtyneisyys kunnallis-hallintoon oli myös merkittävästi laajempi kuin A:n, samoin kuin kokemus johtotehtävistä. Asiassa ei ollut myöskään tuotu esille sellaisia seikkoja, jotka olisivat osoittaneet, että B:llä ei olisi ollut henkilökohtaisia edellytyksiä tehtävästä selviytymiseen.**

Tähän nähden oli vielä arvioitava, missä määrin A:lla oli sellaista erityistä osaaamista ja kokemusta, joka voisi kokonaisharkinnassa nostaa hänet ansioituneisuudessa B:n edelle. Kunnanhallitus oli vedonnut lausunnossaan A:n oikeustieteelliseen koulutukseen sekä X:n kunnan hallinnosta hankittuun kokemukseen. **Kumpakaan seikkaa ei ollut kuitenkaan mainittu viranhakuilmoituksessa.** Vaikka kunnan hallinnossa oli esiintynyt oikeudellisia ongelmia, jotka olivat johtaneet valtuutettujen rikossyytteisiin, kunnanjohtajan tehtävät eivät liittyneet näiden asioiden rikosoikeudelliseen käsittelyyn. Vaikka perehtyneisyys kunnan keskushallinnon toimintaan olikin voitu katsoa eduksi A:lle, hänen tosiasiallinen työskentelynsä kunnassa oli ollut varsin lyhytaikaista, ja tästäkin ajasta hän oli työskennellyt valtaosan sosiaalityöntekijänä. A:n kokemus kunnallishallinnosta oli varsin vähäistä verrattuna B:n kokemukseen eri kunnista.

Hakijoiden ansioita ei ollut verrattu tasapuolisesti ja objektiivisesti. B oli ansioituneempana hakijana yleisten nimitysperusteiden vastaisesti syrjäytetty valittaessa viransijaista kunnanjohtajan määräaikaiseen virkasuhteeseen. Päätöstä tehtäessä oli syntynyt myös tasa-arvolaisissa tarkoitettu syrjintäoletta. Kunta ei ollut osoittanut, että A:n valinta olisi johtunut tasa-arvolain 8 §:n 1 momentin ja 9 a §:ssä tarkoitettua muusta, hyväksyttävästä syystä kuin sukupuolesta. Tällaisena syytä ei voitu pitää A:n koulutusta ja työkokemusta, jotka oli jo otettu huomioon ansiovertailussa.

KHO:2013:46 Maakunnan liiton hallitus oli valinnut kehittämisjohtajan virkaan kolmesta kärkihakijasta miespuolisen V:n. Päätöksestä oli valittanut kaksi poliittisesti sitoutumatonta naispuolista kärkihakijaa katsoen, että virka oli täytetty puoluepoliittisin perustein, ja että päätös oli myös naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain vastainen. **Hallinto-oikeus oli kumonnut valituksen kohteena olleet päätökset tasa-arvolain nojalla.**

V valitti hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muun ohessa sillä perusteella, että syrjintäoletta ei ollut syntynyt. Mikäli sellainen kuitenkin oli syntynyt, työnantajalla oli ollut hänen valintaansa hyväksyttävä syy ottaen huomioon viran luonne ja siihen liittyvä mahdollisuus noudattaa poliittinen edustavuus -periaatetta. Tällä hän tarkoitti sitä, että kehittämisjohtajan viran haltija kuului johtajien muodostamaan johtoryhmään, jossa neljän keskeisen johtajapaikan osalta kullakin suurimmalla puolueella oli oma edustajansa.

KHO hylkäsi V:n valituksen. Ansiovertailussa viran kelpoisuusvaatimusten lisäksi on otettava huomioon etukäteen vahvistetut valintaperusteet sekä konkreettiset työtehtävät. Kehittämisjohtajan tehtävänkuvassa painottui liiton toimialan asia-

osaaminen ja viran tehtäväalueelle kuuluva yhteiskunnallinen osaaminen. Hakijoiden ansioita arvioitaessa ratkaisevaa oli se, **millaista asiantuntemusta kullakin hakijalla voitiin heidän koulutuksensa ja työkokemuksensa perusteella katsoa olevan tehtävänkuvan mukaisten tehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta.** V:llä oli monipuoliset ja laaja-alaiset ansiot, jotka antoivat valmiuksia suoriutua erityyppisistä tehtävistä. **Nämä sinänsä merkitykselliset ansiot eivät kuitenkaan kohdistuneet suoranaisesti kysymyksessä olevan viran tehtäväalueelle, toisin kuin kahdella valitsematta jääneellä naispuolisella kanssahakijalla.** Hakijoiden ansiovertailun perusteella syntyi syrjintäoletta. Syrjintäolettaamaa ei kumonnut se V:n valinnan tueksi esitetty seikka, että hänellä oli yhteiskuntapoliittista työkokemusta.

Perusteluissa KHO lausui vielä hakijan poliittisen toiminnan merkityksestä seuraavasti:

Poliittinen toiminta henkilön koeteltua kansalaiskuntoa ja yhteiskunnallisessa toiminnassa saavutettua kokemusta kuvaavana osatekijänä ei osoita syrjintää muita kohtaan, koska poliittinen toiminta ei voi olla esteenä virkaan valituksi tulemiselle. **Koeteltu kansalaiskuntoa ei kuitenkaan tarkoita kaikenlaisia poliittisessa toiminnassa saatuja ansioita. Merkitystä voidaan antaa vain sellaiselle toiminnalle, joka lisää hakijan edellytyksiä virkatehtävien asianmukaiseen hoitamiseen.** Virkaan voidaan viranhaltijalain 12 §:n 1 momentin syrjintäkieltosäännöksen estämättä nimittää nimitysperusteiden mukaan ansiokkain hakija riippumatta nimitettävän poliittisesta sitoutuneisuudesta.

Työsuhteeseen ottaminen

Työsuhde syntyy, kun osapuolet solmivat työsopimuksen. Työsuhteeseen ottamisesta on periaatteessa tehtävä hallintopäätös, johon perustuen työsopimus tehdään. Hallintopäätöksen perustelemisesta säädetään hallintolain 45 §:ssä. Käytännön syistä erityisesti sijaisia palkataan ilman hallinnollista päätöksentekoa, jolloin esimies allekirjoittaa kunnan puolesta työsopimuksen.

Työsopimuslaissa ei säännellä työsuhteeseen ottamista koskevaa hakumenettelyä. Kunta voi siten itse päättää menettelytavoista, joita noudatetaan työsuhteeseen otettaessa. Kunnanhallituksen olisi hyvä tehdä asiassa periaatelinjaukset.

KHO 2009:32 Kaupungissa oli ollut haettavana lähihoitajan työsopimussuhteisia tehtäviä. Hakuilmoituksen mukaan tehtävän kelpoisuusvaatimuksena oli lähihoitajan tai perushoitajan tutkinto. Tehtävää hakenut A ei ollut täyttänyt kelpoisuusvaatimuksia vielä silloin, kun kaupungin työnantajana asettama hakuaika oli päätynyt. Hän ei tullut valituksi. Vaikka kaupunki olisi voinut lähihoitajan työsuhdetta koskevan lainsäädännön estämättä valita hänet tehtävään edellyttäen, että työsuhde olisi alkanut vasta kelpoisuuden saavuttamisen jälkeen, se oli kuitenkin myös voinut työnantajana edellyttää, että tutkinto on suoritettu ennen hakuajan päättymistä.

Kelpoisuusvaatimukset ja ansiovertailu

Joidenkin työsuhteisten tehtävien kelpoisuusvaatimukset määritellään laissa tai asetuksessa.

Kelpoisuusvaatimukset voidaan määritellä myös hallintosäännössä. Jos työsuhteisen tehtävän kelpoisuudesta ei ole erikseen säädetty tai määrätty, työsuhteeseen ottamisesta päättävä viranomainen voi päättää vaadittavasta kelpoisuudesta ja valita yksityisen työnantajan tavoin sopivimmaksi katsomansa hakijan.

Päätettäessä työsuhteeseen ottamisesta tulee ottaa huomioon tasa-arvolaisissa ja yhdenvertaisuuslaissa säädetty syrjintäkiellot. Niiden rikkomisesta voi seurata velvollisuus maksaa hyvitystä loukkauksen kohteeksi joutuneelle. Ansiovertailun tekemisellä ja kirjaimella päätökseen perustelut pyritään osoittamaan, ettei syrjintäkieltoa ole rikottu.

Muutoksenhaku

Työsuhteeseen ottamista koskevaan hallintopäätökseen voi hakea muutosta kuntalaissa ja hyvinvointialueilla säädetyllä tavalla. Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä voi tehdä kunnallisvalituksen tai aluevalituksen hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus tutkii valitusperusteita, joissa vedotaan päätöksenteon menettelyvirheisiin tai toimivallan ylitykseen.

Hallinto-oikeus ei tutki, onko ansioituneempi hakija syrjäytetty tai onko päätöksenteossa syrjitty valitsematta jäänyttä hakijaa. Niinpä valitusosoitukseen olisi syytä lisätä lause ”Hallinto-oikeus ei ota tutkittavaksi valitusperustetta päätöksen työsopimuslain vastaisuudesta”.

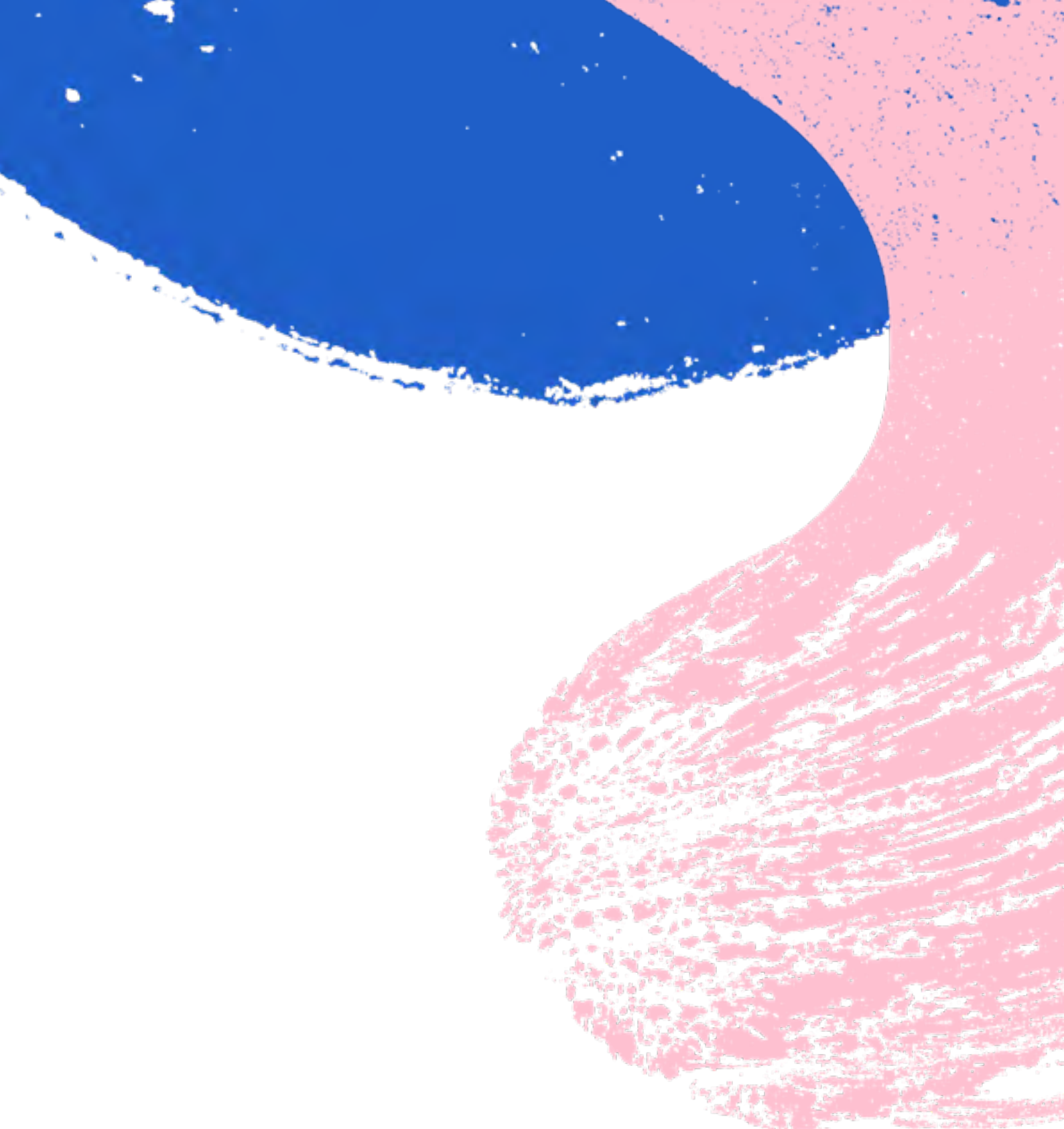
KHO 2003:17 Hallintolainkäytön järjestyksessä ei tullut tutkia, oliko kunnan työsuhteisen toimen täyttämiseksi syyllistytty ikäsyrjintään ja sukupuolen perusteella tapahtuvaan syrjintään.

KHO 1996 A 8 Liikuntatoimenjohtaja oli päätöksellään täyttänyt työsopimus-suhteisen urheilupuiston siivoojan toimen. Päätöksestä valitettiin viittaamalla TSL 42 b §:n säännökseen. Työnantajan on pykälässä mainituin edellytyksin tarjottava osa-aikatyössä olevalle työntekijälleen uutta osa- tai kokoaikatyötä. Kysymystä siitä, onko kunta työnantajana noudattanut asianmukaisesti työsopimuslain säännöksiä, ei ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä, vaan sitä koskevat oikeusriidat käsitellään yleisessä alioikeudessa riita-asioina. Liikuntatoimenjohtajan päätös ei näin ollen loukannut T:n oikeutta 1976 KunL tarkoitetulla tavalla.

Työsuhteeseen ottamista koskeva päätös ei aina ole luonteeltaan yksinomaan yksityisoikeudellinen. Mikäli viranomaisen hallintosääntö sisältää menettelymääräyksiä työsuhteeseen ottamisesta, voi valituksessa vedota hallintosäännön vastaiseen menettelyyn. Hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaistaan kysymys siitä, onko päätöksenteossa noudatettu laissa tai asetuksessa säädettyjä tai kunnan hallintosäännössä päättämiä kelpoisuusvaatimuksia. Ratkaisussa 2006:28 KHO tutki valituksen, jossa vedottiin siihen, että hallintosäännön määräyksiä lähihoitajan toimen kelpoisuusvaatimuksista oli rikottu.

KHO 2006:28 Valituksissa oli vaadittu kunnan perusturvalautakunnan päätösten kumoamista sillä perusteella, että yksi perusturvalautakunnan päätöksellä lähihoitajan työsopimussuhteeseen toimeen valituista henkilöistä ei ollut toimeen kelpoinen, koska hänellä ei ollut kunnan hallintosäännössä ja hakuilmoituksessa vaadittua tutkintoa. Hallinto-oikeus oli jättänyt valitukset tutkimatta sillä perusteella, että yksityisoikeudellista, työsopimuslain soveltamisalaan kuuluvan toimen täyttämistä koskevaa riitaa ei voida ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä. Koska kysymys siitä, onko työsopimussuhteisen toimen täyttämisen yhteydessä noudatettu säädettyjä tai kunnan päättämiä kelpoisuusehtoja, ratkaistaan hallintolainkäytön järjestyksessä, hallinto-oikeuden ei olisi tullut mainitsemillaan

perusteilla jättää valituksia tutkimatta. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden päätökset kumottiin ja asia palautettiin sille uudelleen käsiteltäväksi. Asetus sosiaalihuollon ammatilliselta henkilöstöltä vaadittavasta kelpoisuudesta (804/1992) 5 §, X:n kunnan hallintosääntö 1 ja 37 §.



Henkilöstövalinnan perustelevinen

Helsinki 2022