

Taisto Ahvenainen
Heikki Harjula
Mika Paavilainen
Suomen Kuntaliitto

HENKILÖSTÖVALINNAN PERUSTELEMINEN

- tärkeintä on hakijoiden ansiovertailu ja kokonaisarvioinnin perusteella ansioituneimman valinta

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.

Viranhaltijan suorittamat henkilöstövalintapäätökset on perusteltava. Hallintolain 45 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan perustelut voidaan jättää esittämättä, *jos päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia.*

Poikkeus perusteluvollisuudesta koskee siis kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia. Säännöksessä vaalilla tarkoitetaan luottamushenkilöiden valintoja ja henkilöstövalintoja.

Vaalin toimittamisesta säädetään kuntalain 60 §:ssä. Virkavaalissa ääniä voidaan antaa kenelle tahansa vaalissa kysymykseen tulevalle hakijalle. Lopullinen valinta voi selvitä vasta kokouksessa suljetun lippuvaalin jälkeen. Tämän vuoksi päätöksentekotilanteessa on usein mahdotonta esittää kaikkia valinnan perusteluita. Jos päätös riitautetaan, toimielinten vaalipäätökset on syytä perustella oikaisuvaatimusratkaisussa tai valitusviranomaiselle annettavassa lausunnossa. Hyvään hallintoon kuitenkin kuuluu, että viran hakijalle pyritään pyynnöstä ilmoittamaan valinnan perusteet riippumatta siitä, aikooko hän riitauttaa päätöksen vai ei.

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

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun **KHO 29.7.2008/1772** mukaan hallintopäätöksen perustelut voidaan hallintolain 45 §:n 2 momentin mukaan jättää esittämättä, jos päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia. Hyvä hallintotapa edellyttää, että virkaa tai tehtävää hakeneen henkilön riitauttaessa tällaisen päätöksen, sen perustelut esitetään oikaisuvaatimuvaiheessa tai viimeistään hallinto-oikeudelle annettavassa lausunnossa. Asiaan ei vaikuta lippuäänestys tai muu menettely, jossa oikaisuvaatimukseen annettu päätös on syntynyt.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa **KHO:1992-A-26** todetaan, että hallintomenettelyssä tehty päätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Perustelu voidaan jättää esittämättä, jos asia koskee palvelussuhteeseen ottamista. Virkavaalipäätöksenkin tulee perustua hyväksyttäviin syihin ja oikeisiin säännöksiin, ja vaalista valitettaessa annettavan selityksen tulee olla asianmukaisesti perusteltu. Ylilääkärin viran vaalissa virkaa viransijaisena hoitanut lääketieteen ja kirurgian tohtori oli jäänyt valitsematta. Kun nimittävä viranomaisena ei ollut käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa valittajan syrjäyttämiseksi tai muutoin epäasiallisesti, lääninoikeuden päätöksen lopputulosta, jolla vaali oli pysytetty, ei ollut syytä muuttaa.

Ratkaisussa **KHO:1985-A-II-58** kunnanhallitus oli valinnut sosiaalisihteerin äitiyslomasijaiseksi sosiaalisihteerin pätevyysvaatimukset täyttämättömän henkilön. Kunnanhallitus katsoi, että viransijaiseksi valitulla henkilöllä oli viransijaisuuden hakijoista laajin kokemus sosiaalihuollon tehtävistä. Lisäksi käytäntö oli osoittanut, että tutkintonsa valmiiksi suorittaneet hakijat viransijaisuusajankautena hakivat jatkuvasti vakinaisiin virkoihin, jolloin äitiyslomasijaisuuden hoidosta tuli kunnalle suuria vaikeuksia. Kunnassa noin vuosi aikaisemmin äitiysloman johdosta avoinna ollut sosiaalisihteerin viransijaisuutta oli hoitanut kaikkiaan kolme henkilöä. Valitsemalla valmistumisvaiheessa olevan henkilön kunnanhallitus toivoi saavuttavansa sen, että sama henkilö voisi hoitaa viransijaisuutta koko äitiysloman ajan. Kunnan virkasäännön mukaan virkaan otettavalta vaadittiin erikseen säädetty tai määrätty kelpoisuus. Virkasäännön määräyksiä oli soveltuvin 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.

Viranomaisen harkintavalta henkilöstövalinnassa

Julkisesti haettavana olleeseen virkaan voidaan viranhaltijalain 5 §:n mukaan ottaa vain henkilö, joka on hakenut sitä kirjallisesti ennen hakuajan päättymistä ja silloin täyttää kelpoisuusvaatimukset (poikk. kunnanjohtajan virka ja valtuuston erikseen päättämät virat). Hakemukseen on liitettävä selvitys hakijan kelpoisuudesta. Vaaditun kielitaidon voi osoittaa hakuajan päättymisen jälkeenkin, jos tämä ei viivytä asian käsittelyä (laki julkisyhteisön henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta, 8 §).

Kunnan viranomaisella on lähtökohtaisesti laaja harkintavalta valita kenet tahansa kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista. Tätä harkintavaltaa *kaventavat*:

- *ensimmäinen* perustuslain 125.2 §:n säännös yleisistä nimitysperusteista (virkaylennysperusteet), joita sovelletaan myös kunnallishallinnossa. Perustuslain mukaan julkisten virkojen yleiset nimitysperusteet ovat *taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto*.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) perustelujen mukaan perustuslain nimitysperusteista *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 ja *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, joihin liittyen on otettava huomioon myös viran nimi ja tehtäväpiiri sekä virkaan kuuluvat konkreettiset tehtävät.

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

- *toiseksi* kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 12 §:ssä säädetty *syrijintäkielto*: työnantaja ei saa virkasuhteeseen ottaessaan *ilman hyväksyttävää perustetta* asettaa hakijoita eri asemaan iän, terveydentilan, vammaisuuden, kansallisen tai etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolisen suuntautuneisuuden, kielen,

uskonnon, mielipiteen, vakaumuksen, perhesuhteiden, ammattiyhdistystoiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi.

Välittömän ja välillisen syrjinnän kiellosta ja sisällöstä sekä myös siitä, mikä ei ole syrjintää, säädetään täsmällisemmin *yhdenvertaisuuslaissa* (6 §, 7 §).

- *kolmanneksi* tasa-arvolain 8 §:n *syrjintäkielto silloin, kun hakijoina on eri sukupuolta olevia henkilöitä*. Sekä välitön että välillinen syrjintä sukupuolen perusteella on tasa-arvolain 7 §:n mukaan kielletty. Tasa-arvolain mukaan syrjintää on muun muassa, jos työnantaja työhön ottaessaan syrjäyttää henkilön, joka on ansioituneempi kuin valituksi tullut toista sukupuolta oleva henkilö. Ansiovertailua suoritettaessa otetaan huomioon koulutus, työkokemus sekä sellaiset taidot ja tiedot, jotka ovat objektiivisesti osoitettavissa. Jos ansiovertailu osoittaa syrjintää tapahtuneen, työnantaja voi kumota näin syntyneen syrjintäolettaman osoittamalla, että valintaan on ollut työn tai tehtävän laadusta johtuva painava ja hyväksyttävä syy taikka valinta on johtunut muusta hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta.

Mitkä ovat henkilöstövalinnan perustelut?

Henkilöstön valintapäätöksen perustelujen ydin on hakijoista tehty *ansiovertailu eli käytännössä yhteenveto*, jossa henkilötietojen lisäksi esitetään hakijoiden koulutus ja työkokemus sekä tiedot kelpoisuusvaatimuksen täyttymisestä. Tämän vuoksi valinnoissa on aina tehtävä ansiovertailu.

Viranhaltijan tekemä päätös viran täyttämisestä on perusteltava. Toimielin voi jättää virkavaalin perustelut ilmoittamatta, mutta aina on suositeltavaa lyhyesti perustella se, miksi valittua pidettiin muita hakijoita ansioituneempana.

Kuopion hallinto-oikeus kumosi päätöksellään 14.2.2006, 06/0094/3 kaupunginhallituksen päätökset, kun hallitus ei ollut perustanut päätöstään viran tehtäväravioon eikä hakijoiden ansiovertailuun. **KHO** ei päätöksellään 14.12.2006/3439 muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta.

Tapauksessa kaupunginhallitus valitsi A:n hallinto- ja kehittämiskeskuksen omistajaohjausryhmän johtajan virkaan. Kaupunginhallitus hylkäsi B:n oikaisuvaatimuksen. Kaupunginhallitus lausui päätöksen selostusosassa, että A ja B täyttivät viran kelpoisuusvaatimukset. Kaupunginhallituksella oli oikeus valita virkaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäen sopivaksi katsomansa hakija.

Valitukseen antamassaan lausunnossa kaupunginhallitus korosti, että se oli tehnyt päätöksensä tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäen. Henkilön valinta virkaan oli kokonaisvaltainen arviointi henkilön sopivuudesta kyseessä olevaan tehtävään päättäjän käyttäessä vapaata harkintaa. Ratkaisun perustana ei tarvinnut olla virkavuodet tai opinnäytteet ja tutkinnot. Ansiovertailua ei tarvinnut suorittaa, koska kysymyksessä ei ollut tasa-arvolain edellyttämä vertailu. B ei ollut edes väittänyt, että kaupunginhallitus olisi käyttänyt harkintavaltaansa jossain muussa tarkoituksessa kuin mikä sille on laillisesti annettu.

Hallinto-oikeus kumosi kaupunginhallituksen päätökset ja totesi, että Suomen perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Nämä perusteet koskevat myös kunnallisen viranhaltijan nimittämistä.

Hallinto-oikeus totesi, ettei nimitysharkinta ole vapaata harkintaa. Uuden perustuslain voimaantulo on rajoittanut kunnan harkintavaltaa. Nimitysharkinnassa tulee

varsinaisten kelpoisuusvaatimusten täyttämisen lisäksi kiinnittää huomiota hakijoiden taidon, kyvyn ja koetellun kansalaiskunnan vertailuun. Kaupunginhallitus ei ollut perustanut päätöstään haettavana olleen viran tehtävälleen ja perustuslaissa säädettyihin yleisiin nimittämisperusteisiin, minkä vuoksi hallinto-oikeus piti päätöstä lainvastaisena.

Valinnan kannalta usein ratkaisevia ovat hakijan henkilökohtaiset ominaisuudet. Näistä saadaan tietoja monella tavoin, esimerkiksi aiemmilta työnantajilta, hakijoiden haastatteluilla ja soveltuvuustesteillä. Usein tällaiset tiedot ovat luonteeltaan salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 29 ja 32 kohtien nojalla.

Laki yksityisyyden suojasta työelämässä säättää rajoituksia työnhakijaa koskevien henkilötietojen hankkimiselle edelliseltä työnantajalta (mm. 2 § 2 mom., 3 § ja 4 §).

Työelämän tietosuojalaki *ei rajoita* vaalissa tiedonhankintaa, jos edellisen työnantajan edustajalta pyydetään pelkästään tämän muistikuviiin perustuvia arvioita ja mielipiteitä työnhakijasta. Tietoja voidaan pyytää suullisesti tai kirjallisena, siihen ei tarvita työnhakijan lupaa eikä siitä ole myöskään pakko informoida työnhakijaa. Työnhakijalla on kuitenkin oikeus tutustua itseään koskeviin tietoihin, jos niistä on merkintöjä päätöksenteon perusteena olevissa asiakirjoissa.

Työelämän tietosuojalaki *rajoittaa* vaalissa tiedonhankintaa, jos edellisen työnantajan edustajalta pyydetään henkilörekisterissä olevia tietoja työnhakijasta. Jos edellinen työnantaja antaa työnhakijaa koskevia henkilötietoja asiakirjoistaan, henkilötietojen hankintaan tarvitaan yleensä työnhakijan suostumus. Henkilörekisteristä poimittujenkaan henkilötietojen luovuttamiseen ei tarvita työnhakijan suostumusta, jos tiedoilla pyritään varmistamaan työnhakijan luotettavuutta.

Jos viran täyttämistä koskevaa päätöksentekoa varten hankitaan työnhakijaa koskevia tietoja edellisen työnantajan asiakirjoista, siitä on informoitava työnhakijaa etukäteen. Työnhakijaa on informoitava myös saaduista tiedoista vielä ennen virkavalintaa.

Haastattelutilanteessa hakijalle on syytä kertoa aikomuksesta hankkia tietoja hänen edelliseltä työnantajaltaan ja samalla pyytää siihen hänen suostumuksensa.

Haastattelujen johtopäätökset sekä soveltuvuustestien salassa pidettävät tulokset (mm. henkilöarvio) tulee olla vaalin toimittavan viranomaisen käytettävissä (Helsingin HaO 19.6.2006/06/0835/2, KHO:30.4.2007/1151 ei muutosta).

Käytännössä on menetelty niin, että esimerkiksi valtuustokäsittelyä varten salassa pidettävät testit (ainakin henkilöarvio) jaetaan vasta kokouksessa valtuutetuille, joita muistutetaan siitä, että arvio on salassa pidettävä. Ennen asian käsittelyä kokous päätetään pitää tältä osin suljetussa istunnossa yleisön läsnä olematta. Samalla valtuutetuille voidaan varata tilaisuus esittää kysymyksiä viranhakijoita haastatelleille. Tämän jälkeen salassa pidettävät testiasiakirjat kerätään valtuutetuilta pois. Jatkokäsittely ja vaali suoritetaan julkisessa kokouksessa.

Virkavalinnan suorittava toimielin tai viranhaltija voi ottaa päätöstä tehdessään huomioon myös tiedot hakijoiden aikaisemmasta toiminnasta ja sen puitteissa osoittaman ansioituneisuuden (taikka sen puutteen).

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussa **KHO:1991-A-31** käsitellyt päätöksentekijöille tutun hakijan tunnettujen ominaisuuksien huomioon ottamista virkavalinnassa. Liittovaltuuston katsottiin täyttäessään kunnaneläinlääkärin viran syrjäyttäneen hakijan, jota oli pidettävä virkaan valittua ansioituneempana. Kun otettiin huomioon virkaan valitsematta jääneen hakijan hakemukseensa liittämät esitykset mm. uuden osavuotisen porotalouseläinlääkärin viran perustamisesta sekä viranhoitoon liittyvät muut ehdot sekä se mitä liittovaltuusto oli tuntien hakijat ja heidän toimintansa kuntainliiton

eläinlääkärin tehtävissä päätöksensä perusteeksi esittänyt, liittovaltuuston katsottiin osoittaneen menettelynsä johtuneen muusta, hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta. Liittovaltuuston päätös ei siten ollut lainvastainen.

Tapauksessa **KHO:1989-A-39** kaupungin terveysviraston hammashuolto-osaston osastopäällikkönä toimivan johtavan ylihammaslääkärin (hallinnollinen) virkaa oli hakenut kaksi kelpoisuusehdot täyttäneitä, eri sukupuolta olevaa hakijaa. Virkaan valittu X oli toiminut valmistuttuaan v. 1982 hammaslääketieteen lisensiaatiksi kunnallisena hammaslääkärinä, korkeakoulun päätoimisena tuntiopettajana hammaslääketieteen osastossa ja hammaslääketieteen assistenttina sekä sairaanhoitopilaitoksen tuntiopettajana hammashoitaja- ja erikoishammashoitajaostoissa. Virkaan valitsematta jäänyt Y oli suorittanut hammaslääketieteen lisensiaatin tutkinnon v. 1966 ja toiminut sen jälkeen kouluhammaslääkärinä, yksityishammaslääkärinä ja terveyskeskushammaslääkärinä. Molemmille oli myönnetty hammashuollon erikoislääkärin pätevyys v. 1987 ja he olivat hoitaneet ko. johtavan ylihammaslääkärin virkaa viransijaisina: X noin 12 kk ja Y noin 8 1/2 kk. Terveyslautakunnan katsottiin valitessaan virkaan X:n, syrjäyttäneen Y:n, jota oli pidettävä virkaan valittua ansioituneempana. Sen perusteella, mitä lautakunta molemmat hakijat ja heidän toimintansa po. johtavan ylihammaslääkärin tehtävissä tuntien oli esittänyt päätöksensä perusteeksi, katsottiin Y:n valitsematta jäämisen johtuneen naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 8 §:n 1 momentissa tarkoitetusta muusta, hyväksyttävästä seikasta kuin sukupuolesta. Terveyslautakunnan päätös ei siten ollut lainvastainen.

Pääsääntö on, että virka täytetään julkisella haulla ja virkaa on haettava määrääjassa kirjallisesti. Virkaan valittavalla on oltava ennen hakuajan päättymistä kelpoisuusvaatimusten edellyttämä koulutus ja työkokemus (viranhaltijalaki 4 §, 5 §).

Kenelläkään ei ole ehdotonta oikeutta tulla valituksi kunnan virkaan pelkästään siksi, että hänellä on korkeampi koulutus tai pitempi työkokemus kuin muilla hakijoilla (mm. KHO:19.9.1997/2296). Hakijoiden henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioinnin perusteella on lain mukaan mahdollista päätyä valitsemaan kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista muukin kuin korkeimmin koulutettu taikka kokenein. Virkaa täyttävällä kunnan viranomaisella on laaja harkintavalta painottaa yhtä kelpoisuusvaatimukseen sisältyvistä vaatimuksista ja "ohittaa" jokin muu vaatimus haastattelun ja ansiovertailun perustuvan kokonaisarvion nojalla.

Pitempi kokemus ei siten automaattisesti tee hakijaa vähemmän kokenutta kokonaisuutena paremmaksi (ks. myös korkeimman oikeuden vuosikirjaratkaisut KKO:2005:24 ja KKO:1996:141.). Haettavana olevaan virkaan pidemmän työkokemuksen omaava hakija voi kuitenkin olla virkaan koulutuksensa puolesta soveltuvampaa ja muutoin pidemmän työkokemuksen omaavaa hakijaa ansioituneempi virkaan, kun myös henkilökohtaiset ominaisuudet otetaan kokonaisarvioinnissa huomioon. Virkaa täyttävällä on muutenkin hakijoiden henkilökohtaisten ominaisuuksien painottamisessa harkintavaltaa.

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

Yksityiskohtainen ansiovertailu voidaan useiden hakijoiden joukosta rajata sellaisiin hakijoihin, joita pidetään varteenotettavimpina.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu **KHO 2005:44** koskee tilannetta, jossa kaupungin opetustoimessa haettavana olleeseen 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 kolmesta kelpoisuusvaatimukset täyttäneestä kärkihakijasta filosofian maisteri A:lla oli hakuajan päättymiseen mennessä kokemusta koulun johtamisesta kolme kuukautta, filosofian maisteri B:llä noin 13 vuotta ja kasvatustieteiden maisteri 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 ja vaikka B:llä ja C:llä olikin pitempi kokemus peruskoulun johtamisesta, opetuslautakunta ei päättäessään kokonaisarvion perusteella valita kysymyksessä olevaan rehtorin virkaan A:n ollut menetellyt yleiset virkanimitysperusteet sisältävän perustuslain 125 §:n 2 momentin vastaisesti. Korkein hallinto-oikeus kumosi tämän vuoksi hallinto-oikeuden päätöksen, jolla opetuslautakunnan päätökset oli kumottu.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu **KHO 25.3.2008/615** koskee tilannetta, jossa sosiaalityöntekijän virkaan voitiin hakuilmoituksen mukaan ottaa myös vailla kelpoisuutta oleva hakija, kun hakijoina ei ollut kelpoisuusehdot täyttäviä henkilöitä. Virkaan valittiin kelpoisuusvaatimukset täyttänyt, mutta vain opiskeluaikaista sosiaalityöntekijän kokemusta omaava hakija. 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 kun valittajan ei ole hänen henkilökohtaisten ominaisuuksiensa vuoksi katsottu soveltuvan kyseiseen virkaan, 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 mainitsevat yleiset nimitysperusteet, ratkaisevaa ei ole kertyneen virka- tai työuran pituus, vaan huomiota on kiinnitettävä tehtävien aiempaan hoitamiseen ja muihin ansioihin kokonaisuudessaan. KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu **EOA 22.6.2006**, dnro 13/4/05 koskee tilannetta, jossa valtion virkaa haki 26 henkilöä, joista 23 oli suorittanut tohtorin tutkinnon. Virkaan ei ollut muodollisia kelpoisuusvaatimuksia, mutta tohtorin tutkinto oli yksi virkasuhteeseen kuuluvien tehtävien hoidon kannalta merkityksellinen seikka. Virkaan nimettiin kandidaatin tutkinnon suorittanut. Nimitysmuistio ansiovertailuineen antoi riittävän kuvan siitä, että kandidaatin tutkinnon suorittanut hakija oli pätevin virkasuhteeseen. EOA katsoi myös, että nimittävällä viranomaisella on harkintavaltaa sen suhteen, minkälainen ja minkä sisältöinen tutkinto soveltuu tehtävään parhaiten. Jonkun hakijan soveltuvakaan ylempi koulutus ei automaattisesti vielä tee häntä ansioituneemmaksi tehtävään. Kakkien kelpoisten hakijoiden ansioista pitää tehdä alkuraportti. Ansiovertailu voidaan useiden hakijoiden joukosta rajata sellaisiin hakijoihin, joita pidetään varteenotettavimpina. Haastatteluun kutsuttiin kahdeksan ja jatkohaastatteluun kuusi hakijaa. EOA totesi myös, että viranomaisella on oikeus harkita itse, mitä hakijoiden ominaisuuksia painotetaan. Tapauksessa EOA viittasi julkisuuslain 16 §:n säännökseen ja katsoi myös, että kun asiakirjoja, joista kantelun tehnyt oli pyytänyt kopioita, oli yhteensä 375 sivua, kopiointi olisi tuottanut viranomaiselle kohtuutonta haittaa, minkä vuoksi kopiointipyyntöön ei tarvinnut suostua.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan **KHO 18.3.2008/578** rehtorin virkavaalin yhteydessä katsonut, että kun otetaan huomioon valituksi tulleen hakijan (kahden vuoden ja kolmen kuukauden) kokemus rehtorin viran hoitamisesta, (vararehtorin tehtäviä ja vähäisessä määrin rehtorin sijaisuutta hoitanutta) valittajaa ei lisäopinnoistaan, pidemmästä opettajakokemuksestaan ja hallinnollisesta kokemuksestaan 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 täytettävä otettava työkokemuksena huomioon (**myös KHO 22.12.1998/2981**).

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

Ratkaisussa **KKO:2002:42** korkein oikeus käsitteli tilannetta, jossa kunta oli pitänyt B:tä, joka oli jo sijaisena hoitanut täytettävää virkaa ja jota oli virkaa täytettäessä haastateltu, A:ta sopivampana virkaan. Kun ammattikokemukseltaan selvästi ansioituneempaa A:ta ei ole haastateltu eikä kunta muullakaan tavoin ole 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.

Vaalin lopputuloksen kannalta, *eli ketä pidetään ansioituneimpana virkaan*, ratkaisevia ovat hakijan henkilökohtaiset ominaisuudet, minkä vuoksi vaalin perustelut voivat jäädä melko yleiselle tasolle. Riittävänä voitaneen pitää esimerkiksi viittaamista haastatteluihin tai soveltuvuustesteihin, joiden perusteella valittua on voitu pitää ansioituneimpana täytettävänä olleeseen tehtävään edellyttäen, että esimerkiksi vaalissa syrjäytetyn selvästi kokeneemman hakijan ominaisuudet on myös selvitetty. Yksityiskohtien esilletuominen ei ehkä ole edes mahdollista salassapitosäännösten vuoksi.

Perustuslain 125.2 §:n virkaylennysperusteiden vastaisuutta sekä viranhaltijalain 12 §:n ja tasa-arvolain 8 §:n syrjäntäkieltojen rikkomista koskevat väitteet tulevat yleensä esille vasta muutoksenhakuvaiheessa. Tällöin kunnan on pystyttävä näyttämään, ettei virkaylennysperusteiden vastaisuutta eikä syrjäntää ole tapahtunut, vaan kokonaisharkinnan perusteella on valittu ansioitunein hakija.

Koulutuksen ja työkokemuksen lisäksi on otettava huomioon hakijan viran hoidon kannalta merkitykselliset henkilökohtaiset ominaisuudet. Viranhakumenettelyn luonteeseen kuuluu, että vain osa hakijoista kutsutaan haastatteluun.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa **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 riitauttaneella, 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 tullessiin seikkoihin ja hakijoiden henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointiin. KHO katsoi, että valintapäätös ei ollut perustuslain 125.2 §:n vastainen eikä vanhempaa hakijaa oltu myöskään asetettu silloisen palvelussuhdeturvalain 2 §:n syrjäntäkiellon vastaisesti iän perusteella epäedullisempaan asemaan.

Ratkaisussa **KHO:2006:93** korkein hallinto-oikeus totesi, että yhdenvertaisuuslain syrjäntäkieltoa 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. Se, että useista hakijoista vain osa kutsuttiin haastatteluun, kuului viranhakumenettelyn luonteeseen. Viranhakijoiden keskimääräisestä iästä suuntaan tai toiseen poikkeava ikä ei sellaisenaan antanut aiheutta olettaa ikäsyrjintää. Valituksen kohteena olleen nimityksiasian valmisteluvaiheista ei ollut ilmennyt seikkoja, joiden perusteella olisi voitu olettaa, että valittaja olisi jätetty kutsumatta haastatteluun hänen ikänsä johdosta.

Yhteenveto

Viranhaltijan tekemä virkavaali on perusteltava. Vaikka toimielin voi lain mukaan lähtökohtaisesti jättää virkavaalin perustelut ilmoittamatta, päätöksessä on tarpeellista kuvata lyhyesti se, millä perusteilla virkaan valittava on ansioitunein.

Virkavaalissa tärkeintä on hakijoiden ansiovertailu ja kokonaisarvioinnin perusteella hakuilmoituksen kelpoisuusvaatimukset parhaiten täyttävän eli ansioituneimman hakijan valitseminen virkaan. Vaalissa on otettava huomioon koulutuksen ja työkokemuksen lisäksi hakijan viran hoidon kannalta merkitykselliset henkilökohtaiset ominaisuudet.

Viran täyttävällä viranomaisella on laaja harkintavalta painottaa yhtä kelpoisuusvaatimuksiin sisältyvistä vaatimuksista ja "ohittaa" jokin muu vaatimus haastattelun ja ansiovertailuun perustuvan kokonaisarvion nojalla. Myös soveltuvuustestien salassa pidettävien tulosten on oltava vaalin toimittavan viranomaisen käytettävissä.

Yksityiskohtainen ansiovertailu voidaan useiden hakijoiden joukosta rajata sellaisiin hakijoihin, joita pidetään varteenotettavimpina. Viranhakumenettelyn luonteeseen kuuluu myös se, että vain osa hakijoista kutsutaan haastatteluun. Huolellisesti ja tasapuolisesti tehty hakijoiden ansiovertailu on keskeinen osa virkavalintapäätöksen perustelua. Toinen osa on hakijoiden henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi, mutta tältä osin perustelut jäävät melko yleiselle tasolle. Hyvä hallintotapa edellyttää, että täsmällisemmät perustelut esitetään viimeistään mahdollisen muutoksenhaun yhteydessä. Tällöin vertaillaan keskenään tehtävään valitun ja muutoksenhakijan ansioita ja ominaisuuksia.

Jos virkavaalista valitetaan, virkaan valittu on syytä ottaa avoimen viran hoitajaksi siihen asti kun vaali on lainvoimaisesti ratkaistu.