

21.12.2022

Dnro 21198/03.04.04.04.10/2021

KUNNAN KIRJURI	23.12.2022
Kunnanhallitus	YL 64/2021
KK	

kh
kj.
erj.
hiösty ja hr-vastava

Asia Määräaikaiseen virkasuhteeseen ottamista koskeva valitus

Valittaja A

Päätös, josta valitetaan

Pellon kunnanhallitus 16.8.2021 § 162

Kunnanjohtaja on 4.6.2021 ottanut vs. elinvoimajohtajan määräaikaiseen virkasuhteeseen ajalle 1.7.2021–30.6.2022 B:n

Kunnanhallitus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt A:n oikaisuvaatimuksen.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan päätökset on kumottava. Päätösten täytäntöönpano on keskeytettävä.

Viranhaltijan päätöstä ei ole perusteltu hallintolain edellyttämällä tavalla. Hakijoista ei ole laadittu ansiovertailua eikä hakijoiden ansioita ole arvioitu suhteessa hakuilmoituksessa mainittuihin kelpoisuusvaatimuksiin ja muihin kriteereihin ennen virkavalintapäätöksen tekemistä. Kunnanjohtajan päätöksestä ei ilmene, millä perusteella tai miltä osin virkasuhteeseen otettu on ansioituneempi tehtävään kuin valittaja. Riittävänä perusteluna ei voida pitää pelkkää yleisen tason mainintaa virkasuhteeseen otetun osaamisesta ja vahvuuksista. Kunnanhallitus ei ole valittajan oikaisuvaatimukseen antamassaan päätöksessä täydentänyt tai täsmentänyt millään tavalla virkavalinnan perusteluja tai vertailut hakijoiden ansioita miltään osin. Päätöksessä viitataan oikaisuvaatimukseen puutteellisesti ja osin harhaanjohtavasti, eikä esitettyihin väitteisiin vastata kaikilta osin.

Kelpoisuusvaatimukset on kirjattu valituksenalaiseen päätökseen osittain toisin kuin ne ovat olleet hakuilmoituksessa. Hakuilmoituksessa edellytetty perehtyneisyys kunnalliseen taloushallintoon on muuttunut talouselämän osaamiseksi. Tällä on merkitystä kunnan asettamien kelpoisuusvaatimusten

täyttymisen arvioinnissa, koska virkasuhteeseen otettu ei ole työskennellyt lainkaan kuntasektorilla tai ollut ennen valintaansa muutoinkaan tehtävissä, joiden voitaisiin arvioida antavan minkäänlaista perehtyneisyyttä kunnalliseen taloushallintoon. Myös perehtyneisyys koulutusalaan on sivuutettu kokonaan, vaikka se hakuilmoituksessa mainitaan osana kelpoisuusvaatimuksia.

Vaikka määräaikaista virkaa täytettäessä voidaan kelpoisuusvaatimuksista poiketa, olennaista on, ettei tällaista mahdollisuutta ole tuotu esille hakuilmoituksessa etukäteen. Hakuilmoituksessa mainittuja kelpoisuusvaatimuksia on muutettu ja/tai niistä on poikettu kesken prosessin siitä huolimatta, että hakijoiden joukossa on ollut ainakin yksi vaatimukset täyttävä hakija. Myös hakuilmoituksessa mainitut eduksi luettavat seikat on sivuutettu kokonaan. Luottamuksensuojan vaatimuksesta seuraa, että hakuilmoitusta lukevan on voitava luottaa siihen, että hakuilmoitus on laadittu oikeudellisesti kestäväällä tavalla ja tehtävään nimittäminen pohjautuu hakuilmoituksessa ilmoitettuihin perusteisiin.

Haastattelumuistio on kirjattu osittain harhaanjohtavasti. Haastattelijoiden yhteenvedossa haastatelluista todetaan, että valittajan työtehtävien sisältö kunnallishallinnossa on koostunut valtaosin tietoliikenneyhteyksien suunnittelusta ja rakentamisesta, mikä antaa täysin virheellisen kuvan valittajan työtehtävistä kunnallishallinnossa. Valittaja on tuonut esiin työkokemustaan ja työtehtäviensä sisältöä hakemuksessaan ja ansioluettelossaan. Vaikka valittaja on tuonut esiin työkokemuksensa kautta kertyneen talous- ja johtamisosaamisen hakemuksessa, haastattelussa ja oikaisuvaatimuksessa, on tämä sivuutettu kokonaan ja keskiöön on nostettu se, että virkasuhteeseen otettu on opiskellut pääaineenaan johtamista. Lisäksi haastattelumuistion yhteenvedossa annetaan ymmärtää, että myös virkasuhteeseen otetulla on ollut kokemusta kuntasektorilta. Vastaavaa harhaanjohtavaa muotoilua on käytetty myös kunnanhallituksen päätöksen perusteluissa. Virkasuhteeseen otetulla ei hakemusasiakirjojen mukaan ole lainkaan aikaisempaa työkokemusta kuntasektorilta.

Elinvoimajohtajan viransijaisen valinnassa on haluttu suosia yhtä hakijoista. Tässä tarkoituksessa osa hakuilmoituksessa mainituista vaatimuksista ja muista arviointiperusteista on jätetty kokonaan huomioimatta. Haastattelumuistion perusteella herää kysymys siitä, onko valittaja sivuutettu valinnassa epäasiallisin tai jopa syrjivin perustein kiinnittämällä negatiiviseen sävyyn huomiota siihen, että hän on tuonut esiin olevansa syntyjään pellolainen ja tietävänsä Pellon kunnan tilanteen ja haasteet.

Valittaja on lisäksi uudistanut oikaisuvaatimuksessa esittämänsä perustelut kokonaisuudessaan. Valittaja on oikaisuvaatimuksessaan edellä mainitun ohella todennut, että päätöstä tehtäessä on toimittu vastoin hyvää hallintotapaa ja jätetty huomioimatta sekä kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 6 § että perustuslain 125 §:n yleiset nimitysperusteet. Kunnanjohtajan päätöksestä ei ilmene, täyttääkö valittu henkilö hakuilmoituksen mukaiset kelpoisuusvaatimukset ja muut valintaperusteet. Vahvasti haastattelun varaan rakentuva päätös on arveluttava, koska kaksi kolmesta haastattelijasta ei ole ollut läsnä koko haastattelu-aikaa valittajan haastattelusta. Elinvoimajohtaja on

saapunut tilaisuuteen myöhässä ja kunnanjohtaja on poistunut joksikin aikaa puhelinkeskusteluun. Epäselväksi on jäänyt, ovatko haastattelutilanteet olleet tasapuolisia haastateltavien osalta ja siten hallintolain 6 §:n mukaisia. Valittaja on katsonut täyttävänsä hakuilmoituksen vaatimukset erinomaisesti ja olevansa virkasuhteeseen otettua ansioituneempi haettavana olleeseen elinvoimajohtajan tehtävään.

Asian käsittely ja selvittäminen

Kunnanhallitus on antanut lausunnon.

Virkasuhteeseen otettu on antanut selityksen.

Valittaja on antanut vastaselityksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Perusteluissa jäljempänä lausutuista syistä kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen päätökset eivät ole olleet lainmukaisia. Kun otetaan huomioon, että päätösten kohteena oleva määräaikainen virkasuhde on päättynyt 30.6.2022, lausuminen valittajan valituksesta enemmänkin raukeaa.

Lausuminen päätösten täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevasta vaatimuksesta raukeaa.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallintolain 49 g §:n mukaan oikaisuvaatimus päätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Oikaisuvaatimus päätöksen perustelemiseen ei sovelleta 45 §:n 2 momenttia.

Asiassa saatu selvitys ja hallinto-oikeuden johtopäätökset

Viranhakuilmoituksen mukaan Pellon kunnassa on ollut haettavana vs. elinvoimajohtajan virkasuhde ajalle 1.7.2021–30.6.2022. Kelpoisuusehtona on ollut soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, hyvät johtamis- ja vuorovaikutustaidot sekä perehtyneisyys elinkeinoelämään, koulutusalaan sekä kunnalliseen taloushallintoon. Eduksi on todettu katsottavan hankemaailman tuntemus ja kokemus esimiesasemassa toimimisesta. Kielitaitovaatimuksena on suomen kielen lisäksi ollut riittävä ruotsin ja

englannin kielen hallinta. Virkasuhteeseen otettavalta on lisäksi toivottu innovatiivisuutta ja motivoituneisuutta. Vs. elinvoimajohtajan tehtävänä on todettu olevan kunnan elinvoimaisuudesta ja kehittämisestä vastaavien toimintojen johtaminen. Vs. elinvoimajohtaja on kuulunut kunnan johtoryhmään, ja mahdollista on ollut, että tehtäviin on sisältynyt myös kunnan tytäryhtiöiden toimitusjohtajana toimiminen.

Hakijayhteenvedon mukaan virkasuhdetta on hakenut kahdeksan hakijaa. Kunnanjohtaja on 4.6.2021 tekemällään päätöksellä ottanut virkasuhteeseen B:n

Perusteluna on esitetty virkasuhteeseen otetun koulutus ja erityisesti talousosaaminen. Elinvoimajohtajan tehtäviin on kuulunut Pellon kunnassa taloudesta vastaaminen ja talousasiakirjojen valmisteluprosessi. Päätöksen mukaan virkasuhteeseen otetun vahvuus on myös ollut aikaisemman työkokemuksen tuoma elinkeinoelämän tuntemus ja neuvottelutaito.

Haastattelumuistion mukaan virkasuhteeseen otettu on haastattelussa todennut, että hänen on paneuduttava kehittämään kunnallishallinnon osaamisaluetta. Virkasuhteeseen otettu on kertonut perehtyneensä kuntien nykytilanteeseen ja analysoinut näköpiirissä olevia muutoksia, mitkä ovat hänen mielestään antaneet hyvät lähtökohdat kunnallishallintoon perehtymiseen. Virkasuhteeseen otettu on kokenut, että hänellä on ollut hyvät valmiudet operatiiviseen työskentelyyn, ja hän on ollut vakuuttunut, että hän kykenee nopeasti omaksumaan myös kunnallishallinnon tehtävät. Haastattelijoiden yhteenvedon mukaan sekä valittaja että virkasuhteeseen otettu ovat koulutuksen osalta täyttäneet kelpoisuusehdon. Virkasuhteeseen otetun eduksi on laskettu hänen pääaineensa sekä talousalan osaaminen ja kokemus. Talousosaamisen on todettu olevan tärkeässä roolissa, koska päävastuu talouden seurannasta ja suunnittelusta on ollut elinvoimajohtajalla. Haastatteluryhmä on katsonut virkasuhteeseen otetun eduksi hänen haastattelussa esittämät pohdinnat ja perehtyneisyytensä aikaisempaan hankkeeseen liittyvään menetelmään sekä tahtotilansa kehittämiseen ja asioiden tarkastelemiseen uudella tavalla.

Valituksenalaisessa päätöksessä on todettu, että virkasuhteeseen otettu on täyttänyt viralle asetetut kelpoisuusvaatimukset soveltuvasta ylemmästä korkeakoulututkinnosta, hyvistä johtamis- ja vuorovaikutustaidoista, elinkeinoelämään perehtyneisyydestä ja talouselämän osaamisesta. Päätöksen ja haastatteluryhmän haastatteluista koostaman yhteenvedon mukaan valittajalla on ollut pidempi työkokemus, erityisesti kunnallisalasta, kuin virkasuhteeseen otetulla, mutta hänenkin työkokemustaan on voitu tehtävän kannalta pitää riittävänä. Virkasuhteeseen otetun eduksi on katsottu erikoistuminen johtamiseen sekä kokemus rahoitusosalta ja kokemus yritysten kanssa tehdystä yhteistyöstä, joita kunnanhallituksessa on tuotu esiin tarpeellisina osaamisen kehittämiskohteina kunnassa. Virkasuhteeseen otettu on myös haastattelussa osoittanut soveltuvuutensa tehtävään paremmin kuin valittaja.

Hallinto-oikeus toteaa, että ansiovertailu on osa viran täyttämistä koskevaa menettelyä, ja sillä on myös olennainen merkitys hakijoiden oikeusturvan kannalta. Perusteluvollisuuden täyttämisen kannalta olennaista on, että

päätöksenteon kohteena olevalla asianosaisella on tosiasialliset edellytykset arvioida päätöksen oikeellisuutta. Perusteluilla turvataan myös hyvän ja avoimen hallinnon toteutumista. Perustelujen avulla voidaan varmistaa, että viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa lain ja oikeusperiaatteiden mukaisesti. Hakijoiden ansiot tulee selostaa huolellisesti ja objektiivisesti, ja vertailla niitä keskenään yleisten nimitysperusteiden, viranhakuilmoituksen ja erityisten kelpoisuusvaatimusten perusteella johdonmukaisesti ja tasavertaisesti ottaen huomioon virkaan kuuluvat tehtävät. Viran vaatimuksia on arvioitava objektiivisesti ja erityisesti ottaen huomioon, mitä viran luonteesta ja tehtävästä on esitetty hakuvaiheessa.

Asiakirjoista ilmenee, että hakijoista on ollut käytettävissä hakijayhteenvedo. Lisäksi haastatelluista on laadittu haastattelumuistio. Hallinto-oikeus toteaa, että valinnassa käytössä ollut hakijayhteenvedo ei vastaa virkavalinnassa vaadittavaa hakijoiden ansioiden vertailua. Vaikka nimenomaista kirjallista ansiovertailua ei ole muutoinkaan laadittu, asiakirjoista ilmenevä valintamenettely ja erityisesti haastattelumuistion yhteenvedossa todettu kokonaisuutena osoittavat, että hakijoita on tosiasiallisesti vertailtu keskenään. Kunnanjohtajan eikä myöskään kunnanhallituksen päätösten perusteluissa sen sijaan ei ole esitetty hakijoiden ansiovertailuun perustuvia syitä valinnalle. Perustelusta ei ilmene, mitkä ovat ne kelpoisuusvaatimuksiin, yleisiin nimitysperusteisiin ja erityisesti hakuilmoituksessa etukäteen asetettuihin valintaperusteisiin liittyvät perusteet, joiden nojalla virkasuhteeseen otettu henkilö on valittu. Asiassa ei ole esitetty, että virkasuhteeseen otettu olisi täyttänyt hakuilmoituksessa ilmoitetut kelpoisuusvaatimukset perehtyneisyydestä koulutusalaan sekä kunnalliseen taloushallintoon. Päätöksessä ei ole myöskään esitetty perusteluja hakuilmoituksessa ilmoitetuista kelpoisuusvaatimuksista poikkeamiselle. Päätösten perusteluissa ei ole esitetty hakijoiden ansiovertailuun perustuvia syitä valinnalle, eikä niitä ole esitetty myöskään lausunnossa hallinto-oikeudelle. Koska päätöksiä ei ole perusteltu, hallinto-oikeudella ei ole edellytyksiä arvioida niiden laillisuutta muutoin.

Hallintolain päätöksen perustelemista koskevat säännökset huomioon ottaen kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen päätökset ovat lainvastaisia, ja ne olisi tämän vuoksi kumottava. Kun päätösten kohteena oleva määräaikainen virkasuhde on kuitenkin jo päättynyt, valituksesta lausuminen ei enemmälti ole tarpeen.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Kuntalaki 135 §

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valitus valituslupahakemuksineen on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Selostus valitusluvan myöntämisen edellytyksistä ja hakumenettelystä on liitteenä (Kunnallisvalitus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Riitta Arjas, Johanna Hakulinen ja Henri Matinolli.

Esittelijä Heidi Puotiniemi

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös valittaja, todisteellista sähköistä tiedoksiantoa käyttäen

Oikeudenkäyntimaksu maksutta

Jäljennös maksutta Pellon kunnanhallitus, kirjeitse

B kirjeitse

Päätöksestä on viipymättä julkaistava ilmoitus kuntalain 142 §:ssä säädetyllä tavalla.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

Osoite: PL 189 (Isokatu 4, 3. krs), 90101 OULU

Puhelin: 029 56 42800 Telekopio: 029 56 42841

Sähköposti: pohjois-suomi.hao@oikeus.fi

Sähköinen asiointipalvelu: <https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>