

21.7.2021

EOAK/6497/2020

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto**

## **TEHTÄVIEN TÄYTTÄMISEEN LIITTYVÄ MENETTELY**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli jäljempänä kohdasta 3.1 lähemmin ilmenevin tavoin A:n sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän palvelupäällikön menettelyä virkojen täyttämistä koskevassa asiassa.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin A:n sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän lausunto ja palvelupäällikön selvitys, joihin kantelija antoi vastineen. A:n sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymälle ja palvelupäällikölle varattiin mahdollisuus lausua kantelijan vastineesta, mutta nämä eivät antaneet lausumaa. Asiakirjojen keskeistä sisältöä ratkaisun kannalta selostetaan jäljempänä kohdissa 3.2 ja 3.3.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Kantelu**

Kantelija kertoi hakeneensa - - - yksikkö B:ssä kahta avoinna ollutta perhehoidon sosiaalityöntekijän virkaa 2.10.2018 jättämällä hakemuksella. Haku aika päättyi 4.10.2018. Kantelija sai 23.11.2018 päivätyn kirjallisen päätöksen sosiaalityöntekijän virkavalinnasta. Päätöksessä ei ollut mainintaa toisen avoinna olleen viran täyttämistä eikä toisen viran osalta ollut toimitettu eri päätöstä. Päätös oli kantelijan mukaan epäselvä siltä osin, että päätöksestä sai sen kuvan, että haettavana olisi ollut vain yksi sosiaalityöntekijän virka, vaikka tosiasiasa haettavana oli ollut kaksi virkaa.

Tehty päätös ei täytä kantelijan näkemyksen mukaan hallintolaisissa säädettyjä vaatimuksia, koska se on puutteellisesti perusteltu. Kantelija ei pidä riittävänä päätöksessä olevaa toteamusta, että henkilö täyttää perustuslaissa mainitut yleiset nimitysperusteet. Vertailua hakijoiden kesken ei ole tehty. Siitä ei myöskään ilmene, mihin kantelija on asianosaisena oikeutettu toisen viran osalta tai miten asia on muuten ratkaistu. Yksilöimättömyydestä ja perusteiden puutteellisuudesta johtuen päätöstä ei voida pitää selkeänä.

Kantelija totesi, että hän oli virkoja hakiessaan asianosaisasemassa. Hallintolain nojalla hänellä olisi ollut oikeus saada päätös perusteluineen myös toisen sosiaalityöntekijän viran täyttämistä. Koska kantelijalle ei toimitettu päätöstä, hänellä ei ollut perustuslain suomaa oikeutta saattaa asiaa tuomioistuimen tai muun viranomaisen ratkaistavaksi.

Toiseksi kantelija kertoi hakeneensa - - - yksikkö B:ssä avoinna ollutta johtavan sosiaalityöntekijän/palveluesimiehen viransijaisuutta 2.10.2018 jättämällä hakemuksella. Hakuaika päättyi 4.10.2018. Palvelupäällikkö teki 18.1.2019 asiassa päätöksen, jonka mukaan sijaisuutta haki yksi henkilö eli kantelija. Sijaisuus jätettiin täyttämättä. Kantelija totesi, että päätöksen mukaan hakuaika olisi päättynyt 2.8.2019, vaikka se tosiasiallisesti päättyi 4.10.2018. Koska päätös oli tältä osin epäselvä, palvelupäällikkö on toiminut vastoin viranomaisen huolellisuusvelvoitetta.

Kantelija viittasi käsittelyajan osalta perustuslakiin, hallintolakiin ja kunnallisesta viranhaltijasta annettuun lakiin (viranhaltijalaki) ja totesi, että kyse ei ollut laajasta, tulkinnanvaraisesta asiasta, jonka selvittäminen ja ratkaiseminen olisi vaatinut erityisen paljon aikaa. Kantelija katsoi, että palvelupäällikkö oli toiminut vastoin edellä mainittuja säännöksiä.

Kantelija katsoi, ettei palvelupäällikön menettely täyttänyt viranhaltijalain vaatimuksia ja palvelupäällikkö oli toiminut vastoin viranomaisen huolellisuusvelvoitetta.

### 3.2 A:n sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän lausunto ja palvelupäällikön selvitys

**A:n sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän** mukaan palvelupäälliköllä on kuntayhtymän hallintosäännön 45 §:ään perustuva toimivalta rekrytoinneissa. Virkavalinnoissa huomioidaan muodollisen kelpoisuuden ja työkokemuksen lisäksi soveltuvuus viran hoitoon. A:n sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä totesi, että palvelupäällikön toiminnassa ei ole havaittu sellaisia puutteita, joihin viranomainen työnantajana olisi joutunut puuttumaan. Palvelupäällikkö on A:n sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän mukaan noudattanut toiminnassaan riittävää huolellisuutta, hallintolakia ja viranhaltijalakia.

**Palvelupäällikkö** katsoi toimineensa kantelijan esittämissä asioissa huolellisesti ja noudattaen hallintolakia ja viranhaltijalakia työnantajan edellyttämällä tavalla.

### 3.3 Kantelijan vastine palvelupäällikön selvitykseen

Kantelija viittasi palvelupäällikön selvitykseen, jonka mukaan kantelijan väite kahden sosiaalityöntekijän viran haettavana olemisesta olisi virheellinen. Kantelijan mukaan työpaikkailmoitus, kantelijan hakemus ja viranhaltijapäätös tukivat kantelua.

Kantelija totesi, että palvelupäällikkö ei ollut kertonut, miksi työpaikkailmoituksessa avoinna olleet kaksi vakinaista sosiaalityöntekijän virkaa oli muutettu kesken hakuprosessin yhdeksi määräaikaiseksi viraksi. Palvelupäällikkö ei ollut ottanut kantelijaan yhteyttä missään hakuprosessin vaiheessa eikä ilmoittanut muutoksesta ja tiedustellut, onko kantelija kiinnostunut määräaikaisesta virasta.

Kantelija totesi, että hallintolain mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Palvelupäällikön tekemästä päätöksestä puuttuvat selvitykset. Viranhaltijapäätöksessä ei ole hakijoiden ansiovertailua eikä siitä ilmene, mitä sellaista on ollut valitulla henkilöllä, joita ei ole ollut muilla hakijoilla, kuten kantelijalla. Päätöksestä ei esimerkiksi käynyt ilmi, onko ja mitä hakijoiden ominaisuuksia virantäytössä on painotettu. Tehdyn päätöksen perusteella ei voi arvioida, onko ansiovertailu tehty harkintavallan rajoissa.

Kantelija viittasi palvelupäällikön selvitykseen, jonka mukaan kantelijalla oli ollut oikeus hakea muutosta viranhaltijapäätökseen. Kantelija totesi, että valintapäätös yhden viran osalta tehtiin 23.11.2018. Kantelija viittasi päätöksen Tiedoksi -kohtaan, jossa ei ollut kantelijan nimeä. Päätöksen mukaan kantelijalle ei ole annettu päätöstä tiedoksi. Toisesta valinnasta kantelija ei ole saanut päätöstä, joten hänellä ei ole ollut mahdollisuutta hakea muutosta.

Kantelija viittasi 18.1.2018 tehtyyn päätökseen, jonka Oikaisuvaatimus-kohdassa todetaan, että oikaisuvaatimusohje on liitteenä. Päätöksen liitteenä on oikaisuvaatimusohjeet. Jos päätös ei ole oikaisuvaatimuskelpoinen, oikaisuvaatimusohjeita ei olisi saanut liittää päätökseen vaan muutoksenhakukielto. Viranomaisen laajan tiedoksiantovelvollisuuden nojalla päätös on annettava aina tiedoksi, vaikka siihen kohdistuisi muutoksenhakukielto. Tiedoksiannon on tapahduttava viipymättä päätöksenteon jälkeen. Missään säädöksissä ei ole määritelty sellaista poikkeusta, että viranhaltija voisi viivyttää päätöksen antamisessa sillä perusteella, että päätös ei ole oikaisuvaatimus- tai valituskelpoinen.

Kantelijan näkemyksen mukaan asia ei ole sellainen, että siihen liittyvä selvitystyö ja päätöksen tekeminen olisivat vaatineet paljon aikaa. Vaikka kyse olisikin viran täyttämättä jättämisestä koskevasta päätöksestä, on viranhaltijan siitä huolimatta noudatettava laissa säädettyjä hyvän hallinnon periaatteita ja oltava huolellinen työssään.

#### 3.4 Asiaa koskevat säännökset

**Perustuslain** 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

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

**Hallintolain** (434/2003) 2 luvussa ovat säännökset hyvän hallinnon perusteista. Hallintolain 6 §:ssä on säännös oikeusperiaatteista. Säännöksen mukaan viranomaisen toimien on muun muassa suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisen

tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen (HE 72/2002 vp, s. 55–56).

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Tämä tarkoittaa muun muassa sellaisen ilmaisutavan käyttöä, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa (HE 72/2002 vp, s. 59).

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

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

Hallintolain 54 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukielto.

**Kuntalain** (410/2015) 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Kuntalain 141 §:n 3 momentin mukaan päätökseen, josta ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta, on liitettävä ilmoitus muutoksenhakukiellosta. Ilmoituksessa on mainittava, mihin säännökseen kielto perustuu.

**Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain** (tapahtuma-aikaan laki kunnallisesta viranhaltijasta, viranhaltijalaki 304/2003) 4 §:n 1 momentin mukaan virkasuhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenettelyä, jollei jäljempänä toisin säädetä. Virkasuhteeseen ottamisesta päättävä viranomainen voi 4 §:n 2 momentin mukaan perustellusta syystä päättää hakuajan jatkamisesta, uudesta hakumenettelystä tai virkasuhteen täyttämättä jättämisestä. Haettaessa muutosta työnantajan päätökseen sovellettiin tapahtuma-aikaan voimassa olleen 50 §:n mukaan, mitä kuntalaissa oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta säädetään, jollei jäljempänä toisin säädetä.

Viranhaltijalain 6 §:n 1 momentin mukaan virkasuhteeseen ottamisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. Lisäksi virkasuhteeseen otettavalla on oltava erikseen säädetty tai kunnan päättämä erityinen kelpoisuus.

Viranhaltijalain 17 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä.

### 3.5 Sosiaalityöntekijän virantäyttö

#### 3.5.1. Virantäyttömenettelyn eteneminen ja sen asianmukaisuus

Palvelupäällikön selvityksen mukaan kantelijan väite siitä, että sosiaalityöntekijän virkoja olisi ollut haettavana kaksi, on virheellinen. Palvelupäällikön mukaan A:n sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän - - - yksikössä B oli haettavana vain yksi sosiaalityöntekijän virka määräaikaan virkasuhteeseen perhehoitoon ajalle 18.9. - 4.10.2018. Näkemyksensä tueksi palvelupäällikkö viittasi selvityksensä liitteenä olleeseen työpaikkailmoitukseen:

- - - yksikkö - - - haettiin kahta (2) perhehoidon sosiaalityöntekijää toistaiseksi voimassa oleviin virkasuhteisiin. Kelpoisuutena virkaan oli oikeus harjoittaa sosiaalityöntekijän ammattia laillistettuna ammattihenkilönä. Ilmoituksen mukaan eduksi luettiin kokemus lastensuojelutyöstä sekä lasten, nuorten ja perheiden kanssa työskentelystä. Ilmoituksen mukaan hakuaika: 18.9. – 4.10.2018 ja työsuhteen kesto: vakinainen.

Palvelupäällikön 23.11.2018 tekemän viranhaltijapäätöksen 2 kohdassa (Asiaselostus ja perustelut) todetaan seuraavaa:

”Virkaa haki 4 henkilöä, joista kolme täytti kelpoisuusvaatimuksen. Kaksi hakijaa haastateltiin. Hakuilmoituksessa mainittujen vaatimusten sekä haastattelussa saadun kokonaiskäsityksen perusteella esitetään yksimielisesti virkaan valittavaksi - - - 2.1.2019 alkaen. Valittavalla on vaadittava koulutus ja kokemusta vastaavasta työstä. Henkilö täyttää perustuslaissa (§ 125) mainitut yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin.”

Viranhaltijapäätöksen 3 kohdassa (Päätös) todetaan seuraavaa:

”Valitsen - - -yksikkö - - - sosiaalityöntekijän virkaan 2.1.2019 - - -n.”

Totean, että viranhaltijalakia koskevan hallituksen esityksen 5 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan jo hakuvaiheella on merkitystä virkasuhdetta hakevan henkilön oikeusasemalle. Virkasuhteeseen ottaminen on hallintotoimintaa ja virkasuhteeseen ottaminen on sekä sitä hakeneiden henkilöiden että työnantajan kannalta merkittävä hallintotoimi. Tämän vuoksi on tärkeää, että kaikki virkasuhteeseen valintaa koskevat menettelytavat ovat mahdollisimman selkeät (HE 196/2002 vp, 30–31).

Totean myös, että viranhakuilmoituksella ja sen julkaisemisella on mielestäni yhteys hyvään hallintoon kuuluvan menettelyllisen neuvontavelvoitteen täyttämiseen, koska viranhakuilmoitus ohjaa hakijaa laittamaan viranhakua koskevan asian vireille ja kiinnittämään huomiota valintamenettelyssä olennaisiin seikkoihin.

Luottamuksensuojan vaatimuksesta puolestaan seuraa, että viranhakuilmoitusta lukevan on voitava luottaa siihen, että hakuilmoitus on laadittu oikeudellisesti kestäväällä tavalla ja aikanaan tehtävä nimityspäätös pohjautuu hakuilmoituksessa ilmoitettuihin perusteisiin. Tarkoitussidonnaisuuden vaatimus puolestaan edellyttää, että ilmoitus vastaa virantäytön tarkoitusta. Hyvään hallintoon niin ikään kuuluva hyvän kielenkäytön vaatimus taas edellyttää niin viranhakuilmoitukselta kuin nimityspäätökseltäkin sellaista selkeyttä ja ymmärrettävyyttä, että niiden perusteella voidaan yksiselitteisesti muodostaa käsitys hakuilmoituksen ja päätöksen sisällöstä.

Perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun asian asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu myös, että jälkikäteen on yksiselitteisesti selvitettävissä ja hahmotettavissa, miten hallintoasiaa käsiteltäessä on menetelty. Perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Oikeusasiamiehen kirjallisen kantelumenettelyn näkökulmasta on tärkeää, että kun oikeusasiamies pyytää kantelun johdosta virkamieheltä selvitystä, tämä antaa virkavastuulla huolellisesti ja totuudenmukaisesti kaikki asiaan liittyvät olennaiset tiedot, joiden perusteella menettelyn asianmukaisuutta on mahdollista arvioida.

Edellä todettuun nähden totean, että palvelupäällikön selvityksen ja selvityksen liitteenä olleen työpaikkailmoituksen sekä palvelupäällikön 23.11.2018 tekemän viranhaltijapäätöksen välillä on ristiriita, jonka kantelija toi esille. Palvelupäälliköllä olisi ollut selvityksessään ja viimeistään siinä vaiheessa, kun hänelle varattiin tilaisuus lausua kantelijan vastineesta, mahdollisuus kuvata virantäyttömenettelyn oikea kulku ja oikaista mahdolliset ristiriitaisuudet. Sen sijaan palvelupäällikkö on lähinnä tyytynyt väittämään kantelua virheelliseksi, vaikka hänen oma selvityksensä ei mitenkään tue tätä väitettä. Siten asia on jäänyt edelleenkin epäselväksi.

Hallintolaissa on säännökset myös hallintoasian ratkaisemisesta sekä hallintopäätöksen muodosta, sisällöstä ja perustelemisesta. Hallintolaissa ei nimenomaisesti säädetä viranomaiselle velvollisuutta tehdä päätös eikä myöskään hallinnossa asioivalle oikeutta saada päätös omassa asiassa. Viranomaisen päätöksentekovelvollisuus ja hallinnon asiakkaan oikeus saada päätös perustuvat perustuslain 21 §:ään ja toisaalta asiaa koskeviin nimenomaisiin säännöksiin eri laeissa. Viranhaltijalaissa ja kuntalaissa ei käsitykseni mukaan ole nimenomaista säännöstä päätöksen tekemisestä, joten asia jää perustuslain yleissäännöksen varaan.

Oikeuskirjallisuudessa (Mäenpää Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, s. 297–298) todetaan, että perustuslaki ei määrittele, mitä kaikkea asian käsittelyyn kuuluu, mutta on johdonmukaista pitää lähtökohtana, että asian käsittelyyn sisältyy myös asiaa koskevan päätöksen tekeminen. Myös muutoksenhakuoikeuden toteutuminen edellyttää päätöksen saamista. Viranomaisen käsittelyvelvollisuuteen sisältyy näin ymmärrettynä myös velvollisuus antaa päätös sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa, joka on asianmukaisesti pantu vireille. Viranomaisella on hallintoasian käsittelyssä ratkaisovelvollisuus tai ratkaisupakko. Se sisältää velvollisuuden ratkaista kaikki viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka ovat tulleet siinä asiallisesti vireille.

Edellä todettuun nähden kantelijalla olisi käsitykseni mukaan ollut oikeus saada päätös, josta olisi käynyt ilmi, millaisia päätöksiä A:n sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymä teki kahden hakuilmoituksessa olleen perhehoidon sosiaalityöntekijän viran osalta.

Huomioni on kiinnittynyt vielä siihen, että viranhaltijapäätöksestä saa sen kuvan, että päätös olisi tehty esittelystä ja sen olisi valmistellut joku muu kuin päätöksentekijä ("esitetään yksimielisesti virkaan valittavaksi"). Päätöksestä ei käy kuitenkaan ilmi, kuka tai ketkä esittävät päätöksessä mainittua henkilöä valittavaksi virkaan.

Edellä todetun perusteella virantäyttömenettely ei mielestäni täytä hyvään hallintoon kuuluvaa asian asianmukaisen käsittelyn vaatimusta.

### 3.5.2 Nimityspäätöksen perusteleminen

Kantelija katsoi, että 23.11.2018 tehty viranhaltijapäätös ei täytä hallintolaissa säädettyjä vaatimuksia, koska päätös on puutteellisesti perusteltu. Kantelija ei pidä riittävänä päätöksessä olevaa toteamusta, että valittu henkilö täyttää perustuslaissa mainitut yleiset nimitysperusteet. Kantelija totesi, että vertailua hakijoiden kesken ei ole tehty.

Palvelupäällikkö puolestaan katsoi, että viranhaltijapäätös täyttää hallintolain 45 §:n vaatimukset, koska siinä on mainittu, mitkä seikat ovat vaikuttaneet valintaan, ja viitattu lainsäädäntöön.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Myös nimityspäätös on lähtökohtaisesti perusteltava. Nimitysratkaisun asianmukainen perusteleminen varmistaa perustelujen niin sanotun itsekontrollitehtävän kautta ratkaisun lainmukaisuutta. Hakijat saavat päätöksen perusteluista, kuten ansiovertailusta, tietoa asian käsittelystä ja voivat arvioida päätöksen lainmukaisuutta ja muutoksenhauntarvetta. Asianmukaiset perustelut turvaavat myös valintamenettelyn läpinäkyvyyttä ja tasapuolisuutta sekä mahdollistavat sen jälkikäteistä kontrolloitavuuden.

Totean, että perustuslain yleiset nimitysperusteet edellyttävät hakijoiden ansioiden vertailua. Koulutuksen ja työkokemuksen ohella on arvioitava viran hoitamisen kannalta merkityksellisiä ominaisuuksia. Nimityspäätöksen perustelujen ydin on hakijoista tehty ansiovertailu, jossa henkilötietojen lisäksi esitetään hakijoiden koulutus ja työkokemus sekä tiedot kelpoisuusvaatimusten täyttymisestä.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 24.9.2013/3023 todennut seuraavaa: K:n kaupungilla oli henkilöstön rekrytoinnissa käytössä sähköinen 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. Valintapäätöstä ei kuitenkaan kumottu virheellisessä järjestyksessä syntyneenä, vaikka nimenomaista kirjallista ansiovertailua ei ollut laadittu, koska asiakirjoista ilmenevä valintamenettely kokonaisuutena osoitti, että hakijoita oli esillä olevassa asiassa menettelyn kuluessa tosiasiallisesti vertailtu keskenään.

Ansiovertailussa tulisi tasapuolisesti selostaa hakijoiden ansiot ja vertailla niitä yleisten nimitysperusteiden, virkaan kuuluvien kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamiin muihin vaatimuksiin nähden siten, että siitä ilmenee nimitysharkinnan kulku. Vertailusta tulisi käydä ilmi, miten asiassa on päädytty päätöksestä ilmenevään lopputulokseen.

Nimityspäätöksen tekeminen on hallintotoimintaa. Tämän vuoksi virkasuhteeseen valintaa koskevien menettelytapojen tulee olla selkeitä ja niiden on täytettävä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat oikeusperiaatteet. Viran hakijoita on kohdeltava tasapuolisesti, viranomaisen menettelyjen tulee olla puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeutettuja odotuksia. Virkavalinnan valmistelussa asiat on selvitettävä riittävästi. Virkavalinnasta päättävällä viranomaisella tulee olla käytettävissään tasapuolisesti tieto kaikista päätökseen vaikuttavista seikoista. Virantäyttömenettelyn kaikissa vaiheissa on noudatettava syrjintäkieltoa. Virkavalintaa koskevan päätöksen tulee siten perustua kaikista hakijoista tasapuolisesti annettuihin tietoihin.

Edellä todettuihin lähtökohtiin nähden tarkastelussa olevaa nimityspäätöstä ei mielestäni ole perusteltu asianmukaisesti, kun hakijoiden ansioiden vertailun sijaan päätöksessä on lähinnä tyydytty perustelemaan sitä, miksi valittava henkilö valitaan virkaan.

### 3.5.3 Päätöksen tiedoksianto

Päätöksen tiedoksiannon osalta kantelija viittasi 23.11.2018 tehdyn viranhaltijapäätöksen Tiedoksi -kohtaan ja totesi, että päätöksen mukaan sitä ei ollut annettu hänelle tiedoksi. Toisaalta kantelija on liittännyt kanteluunsa 23.11.2018 tehdyn viranhaltijapäätöksen.



Käytettävissäni olevan aineiston perusteella en voi ottaa enemmälti kantaa siihen, miten kantelija oli saanut tiedon viranhaltijapäätöksestä ja oliko viranhaltijapäätös annettu hänelle tiedoksi hallintolain 54 §:n 1 momentin mukaisesti. Koska tällä asialla ei kuitenkaan ole enää kohdasta 4 ilmenevän lopputuloksen kannalta ratkaisevaa merkitystä, en ole katsonut aiheelliseksi ryhtyä asiaa tältä osin enää enempää selvittämään.

### 3.6 Johtavan sosiaalityöntekijän/palveluesimiehen viransijaisuuden täyttö

#### 3.6.1 Hakuilmoituksen asianmukaisuus

Johtava sosiaalityöntekijä/palveluesimies -tehtävän työpaikkailmoituksessa todetaan, että "haemme johtavan sosiaalityöntekijän/palveluesimiehen sijaista". Ilmoituksen mukaan haku-aika oli 18.9. – 4.10.2018 ja työsuhteen kesto oli määräaikainen.

Palvelupäällikön 18.1.2019 tekemän viranhaltijapäätöksen mukaan A:n sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymän - - -palveluissa oli haettavana johtavan sosiaalityöntekijän/palveluesimiehen viransijaisuus - - -yksikkö B:hen 2.8.2019 saakka.

Kantelija viittasi työpaikkailmoitukseen, jonka mukaan kyse oli määräaikaisesta virkasuhteesta. Ilmoituksessa ei kuitenkaan kerrottu, milloin määräaikaisuus alkaa ja milloin se päättyy.

Saamani selvityksen ja edellä kohdassa 3.5.1 esittämieni hakuilmoituksen yleisten lähtökohtien perusteella katson, että johtavan sosiaalityöntekijän/palveluesimiehen tehtävää koskeva työpaikkailmoitus ei ole sisällöltään hyvän hallinnon mukainen, koska siitä ei käy ilmi, mille ajalle tehtävä oli ollut tarkoitus täyttää.

#### 3.6.2 Viranhaltijapäätöksen selkeys

Kantelija on katsonut, että 18.1.2019 tehty viranhaltijapäätös on epäselvä, koska päätöksen mukaan haku-aika olisi päättynyt 2.8.2019, vaikka se tosiasiallisesti päättyi 4.10.2018. Palvelupäällikön mukaan viranhaltijapäätöksen perustelujen perusteella ei yleisen kielenkäytön perusteella jää epäselväksi se, että mainitussa kohdassa todetaan määräaikaisen virkasuhteen kestävän 2.8.2019 saakka ja että haettu virka jätetään täyttämättä. Asialla ei ole palvelupäällikön mukaan merkitystä, koska kyseessä oli viran täyttämättä jättämistä koskeva päätös.

Totean, että vaikka viranhaltijapäätös ei mielestäni ole selkein mahdollinen, siitä ei päätöksen tekopäivä huomioon ottaen voi nähdäkseni kuitenkaan syntyä sellaista mielikuvaa, että haku-aika olisi päättynyt 2.8.2019 eli päätöksen tekoajankohdan jälkeen. Menettely ei siten tältä osin ole virheellinen.

### 3.6.3 Muutoksenhakuohjauksen asianmukaisuus

Palvelupäällikkö on selvityksessään todennut, että täyttämättä jättämistä koskeva päätös ei lähtökohtaisesti ole valmistelua koskevana päätöksenä oikaisuvaatimus- ja valituskelpoinen. Hänen 18.1.2019 tekemäänsä täyttämättä jättämistä koskevaan päätökseen oli kuitenkin liitetty oikaisuvaatimusohje, jonka mukaan päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen.

Kuntalain 136 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Kuntalain 141 §:n 3 momentin mukaan päätökseen, josta ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta, on liitettävä ilmoitus muutoksenhakukiellosta. Ilmoituksessa on mainittava mihin säännökseen kiello perustuu.

Palvelupäällikön selvitys on ristiriidassa hänen tekemäänsä päätökseen nähden. Päätökseen on kuitenkin kuntalain vastaisesti liitetty oikaisuvaatimusohje, vaikka siihen olisi tullut liittää ilmoitus muutoksenhakukiellosta.

### 3.6.4 Käsittelyaika

Hakuaika johtava sosiaalityöntekijä/palveluesimies -tehtävään päättyi hakuilmoituksen mukaan 4.10.2018. Palvelupäällikkö teki viranhaltijapäätöksen viransijaisuuden täyttämättä jättämisestä 18.1.2019. Palvelupäällikkö katsoi, että päätös on annettu viivyttämättä, koska täyttämättä jättämistä koskeva päätös ei lähtökohtaisesti ole valmistelua koskevana päätöksenä oikaisuvaatimus- ja valituskelpoinen eikä sillä siten ole kantelijan oikeusturva huomioon ottaen merkitystä.

Totean, että myös päätös viransijaisuuden täyttämättä jättämisestä on tullut tehdä hallintolain 23 §:n edellyttämien tavoin ilman aiheetonta viivytyksiä. Päätöksen tekeminen kesti yli kolme kuukautta, mitä on asian lopputulokseen nähden lähtökohtaisesti pidettävä pitkänä aikana. Tämän vuoksi ja kun asian käsittelyn kestolle ei ole esitetty asian arvioinnissa merkityksellistä esimerkiksi asian laatuun ja laajuuteen sekä sen edellyttämiin valmistelutoimiin liittyvää tai muutakaan hyväksyttävää syytä, päätöstä ei ole tehty ilman aiheetonta viivytyksiä.

## 4 YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Olen kohdassa 3.5.1 katsonut, että sosiaalityöntekijän viran täyttömenettely ei täytä asian asianmukaisen käsittelyn vaatimusta.

Olen kohdassa 3.5.2 katsonut, että viranhaltijapäätöstä ei ole perusteltu asianmukaisella tavalla.

Olen kohdassa 3.6.1 katsonut, että hakuilmoitus ei ole hyvän hallinnon mukainen.

Olen kohdassa 3.6.3 katsonut, että viranhaltijapäätökseen on liitetty virheellinen muutoksenhakuohje.

Olen kohdassa 3.6.4 katsonut, että päätöstä ei ole tehty ilman aiheetonta viivytystä.

Kun otetaan huomioon, että palvelupäällikön vastuulla olleissa viran ja viransijaisuuden täyttömenettelyissä on ollut asian asianmukaisen käsittelyn näkökulmasta useita puutteita, annan palvelupäällikölle eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla huomautuksen vastaisen varalle.

Tässä tarkoituksessa lähetän palvelupäällikölle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös A:n sosiaali- ja terveystieteiden kuntasivustolle.