



Landskapsregeringens förfarande i anslutning till tjänsteutnämning

KLAGOMÅL

Klaganden har i sitt till justitiekanslern riktade klagomål daterad 20 mars 2020 kritiserat Ålands landskapsregerings förfarande vid tjänstetillsättningen. Klaganden anser att Ålands landskapsregering har förbigått grundlagens utnämningsskäl, att beredningen dokumenterats bristfälligt och att förfarandet ger upphov till en presumtion att klaganden har blivit diskriminerad i rekryteringsprocessen i fråga till följd av det faktum att klaganden inte är av åländsk börd.

Enligt klagomålet jämfördes alla sökande inte i beslutsmotiveringarna och kriterierna för valet till intervjuerna förblev oklara, tjänsten annonserades bara på Åland och i Sverige och det finns två olika rekryteringspromemorior i saken. Enligt rekryteringspromemorian har ingen av de intervjuade någon erfarenhet av statsförvaltningen. Deras erfarenhet begränsar sig till kommunalförvaltningen. Inte heller redogörs för någon erfarenhet av internationella ärenden. Promemorian har konstiga och irrelevanta konstateranden. Varken landskapsregeringens beslut eller dess underlag möjliggör enligt klagomålet en tillfredsställande prövning av huruvida landskapsregeringen hållit sig inom ramen för sin prövningsrätt vid avvägning av sökandenas färdighet i förhållande till utnämningsskälerna.

UTREDNING

Ålands landskapsregering har gett sin utredning 17.11.2020.

BEMÖTANDE

Klaganden har gett sitt bemötande 22.12.2020.

AVGÖRANDE

Rättsregler

Den grundläggande bestämmelse som ska tillämpas vid tjänsteutnämningar är 125 § i grundlagen (731/1999), enligt vilken de allmänna utnämningsgrunderna är skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd.

Enligt 6 § 2 mom. i Finlands grundlag får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

I förvaltningslagen för landskapet Åland (ÅFS 2008:9) finns stadganden om god förvaltning och motivering av beslut. Enligt 1 § är syftet med lagen att främja en god och effektiv förvaltning samt ett gott rättsskydd i förvaltningsärenden. Enligt 40 § skall ett beslut motiveras. I motiveringen skall det anges vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet och vilka bestämmelser som har tillämpats.

Enligt 18 § 2 punkten i självstyrelselagen för Åland (ÅFS 1991:1144) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapets tjänstemän. Om de allmänna behörighetskraven för tjänster föreskrivs i 5 § i tjänstemannalagen för landskapet Åland (ÅFS 1987:61).

Utöver den allmänna likställighetsklausulen och diskrimineringsförbudet i 6 § i grundlagen skall iaktas 8 § 2 mom. i tjänstemannalagen för landskapet Åland enligt vilken sökandena i samband med utnämning till tjänst skall bemötas opartiskt i enlighet med vad i 13 § stadgas. Enligt nämnda 13 § 1 mom. skall tjänstemännen i tjänsteförhållande bemötas opartiskt. Ingen tjänsteman får utan fog ges en annan ställning än andra på grund av börd, etnisk tillhörighet, religion, kön, sexuell läggning, ålder, funktionshinder, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet eller annan därmed jämförbar omständighet.

Enligt 1 § i landskapslagen om Ålands landskapsstyrelsens allmänna förvaltning (1998:70) har landskapsstyrelsens allmänna förvaltning till uppgift att biträda landskapsstyrelsen och dess medlemmar i de ärenden och andra uppgifter som ankommer på landskapsstyrelsen. Enligt 9a § i lagen finns behörighetskraven för förvaltningschefen. Behörig för tjänsten som förvaltningschef är den som vid universitet eller därmed jämförbar högskola, som är erkänd av en nationell

utbildningsmyndighet, avlagt en examen som motsvarar minst fyra års heltidsstudier inom juridik eller med en ämneskombination som är lämplig för tjänsten samt har erfarenhet av ledarskap och förvaltningsuppgifter.

Ålands landskapsregerings utredning

I sin utredning konstaterar Ålands landskapsregering att förutom de krav som anges i lagen angavs i annonsen följande som värdefulla meriter:

- erfarenhet av förvaltningsuppgifter samt i praktiken visad ledarförmåga och ledarerfarenhet
- noggrannhet, ansvarstagande, kunna se nya möjligheter och ta initiativ
- en verbal, utåtriktad och handlingskraftig person som ser helheter och är bra på att inspirera och motivera andra för att nå målen
- ditt ledarskap ska vara såväl strategiskt som resultatorienterat
- du behöver ha en god förmåga att kommunicera, skapa delaktighet och fatta beslut
- i ditt arbete med att leda allmänna förvaltningen bör du också vara bra på att bygga relationer och skapa gott samarbete såväl inom allmänna förvaltningen som i förhållande till politiker, myndigheter och andra målgrupper och nätverk,
- stor vikt läggs även vid personliga egenskaper och vid intervjutillfällena.

Landskapsregeringen konstaterar att tjänsten ledigannslogs den 7.10.2019 och publicerades på elektroniska anslagstavlan, via AMS Åland, i de lokala tidningarna, i Hufvudstadsbladet (i Finland), i DN (Dagens Nyheter i Sverige) samt på sociala medier - Facebook och LinkedIn.

Landskapsregeringen konstaterar att den har vid rekryteringen till stora delar följt den mall för rekrytering som fastslagits i landskapsregeringens rekryteringspolicy. Således har landskapsregeringen i detta fall i huvudsak lagt upp rekryteringen och dokumenterat på det sätt som alltid görs vid rekrytering vid landskapsregeringen. Dock saknas enligt utredningen den tabell över helhetsbedömningen av de sökande som normalt brukar ingå i rekryteringspromemorian, vilket landskapsregeringen beklagar.

I rekryteringspromemorian redogörs enligt landskapsregeringens praxis inte för alla sökandes meriter, utan enbart för dem som kallats till intervju. En sammanställning av de sökande görs dock alltid. Detta förfarande grundar sig bland annat på att det till vissa tjänster kan finnas ett stort antal sökande som ibland t.o.m kan överstiga 50 personer, varför en genomgång av samtliga sökandes meriter i rekryteringspromemorian inte skulle vara ändamålsenlig. Till intervju kallas de personer som rekryteringsgruppen anser att bäst uppfyller kompetenskraven och de meriterande egenskaper som efterfrågas för tjänsten.

Rekryteringen av förvaltningschef råkade sammanfalla med ett regeringsskifte. Dessutom krävdes att en ny landskapslag skulle träda i kraft innan förvaltningschefen kunde utses (ÅFS 2019/115). Eftersom förvaltningschefen utses av Ålands landskapsregering i plenum, på föredragning av vice lantrådet, måste den nya regeringen som skulle fatta beslut i ärendet ges möjlighet att även delta i beredningen av ärendet. Av den anledningen uppgjordes två rekryteringspromemorior.

I och med att rekryteringen inte var klar vid regeringsskiftet i november 2019 gjordes en promemoria den 8.1.2020 efter det första intervjutillfället med kandidaterna. Den 9.1.2020 blev det nya lantrådet en del av rekryteringsgruppen i den fortsatta rekryteringsprocessen. Promemorian som är daterad 27.1.2020 skrevs efter andra och tredje intervjutillfällena och efter referenstagningarna. Beslut om anställningen avgjordes av landskapsregeringen i plenum vid föredragning av vice lantrådet, vilket också framgår av promemorian.

Klaganden hävdar att beslutsmotiveringen inte redogör för längden av allas anställningar, vilket är korrekt. Landskapsregeringen anser dock inte att det är nödvändigt att redogöra för detta eftersom det framgår av ansökningshandlingarna och då det exakta antalet tjänsteår inte är avgörande för beslutet då samtliga kandidater som kallats till intervju bedömts ha så lång arbetslivserfarenhet och erfarenhet av ledarskap att detta inte är ett avgörande kriterium för vem som får tjänsten.

Landskapsregeringen konstaterar vidare att den person som valdes till tjänsten har sju års erfarenhet av ledarskap och att det är irrelevant för tjänsten från vilken typ av förvaltning, stats- eller kommunalförvaltning ledarerfarenheterna kommer. Det saknar betydelse om förvaltningschefen har kännedom om internationella avtal och beredning av EU-ärenden eftersom de hanteras vid enheten för rättsliga och internationella frågor, vilken leds av landskapsregeringens rättschef. Av denna orsak har inte heller kännedom om dessa frågor angetts som meriterande i annonsen.

De kandidater som valdes ut till den fortsatta rekryteringsprocessen valdes på de grunderna att de hade många års i praktiken visad erfarenhet av att leda stora personalgrupper och chefer samt erfarenhet av att leda en hel organisation. Klagandens i praktiken visade ledarskap var enligt klagandens ansökningshandlingar begränsat till att leda 15 personer vid en enhet, medan de som kallades till intervju samtliga hade erfarenhet av att leda en hel organisation.

Landskapsregeringen konstaterar att de citat som klagande hänvisar till i rekryteringspromemorian enbart återger vad personerna själva har framfört vid intervjun.

Landskapsregeringen anser att det ligger inom ramen för landskapsregeringens prövningsrätt att utgående från de kriterier som angetts i utannonseringen välja ut de personer som kallats till intervju. Landskapsregeringen anser även att landskapsregeringen inom ramen för sin prövningsrätt har haft rätt att rekrytera den person som valdes till förvaltningschef.

Bedömning

Utöver de föreskrivna behörighetskraven kan det finnas andra egenskaper som främjar skötseln av tjänsteuppgifterna. I den mån som dessa beaktas vid övervägandet skall de nämnas redan i platsannonsern. Förutom de krav som ställs i lagen har man i annonsern angett som värdefulla meriter bland annat erfarenhet av förvaltningsuppgifter, i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet, noggrannhet, ansvarstagande, förmåga att se möjligheter och ta initiativ. Därtill har man i tidningsannonsern poängterat vikten av personens verbala förmåga och handlingskraft, förmåga att se helheter, inspirera och motivera andra för att nå målen.

Hur behörighetskraven uppfylls bedöms separat för var och en av de sökande. I synnerhet av bestämmelserna om likställdhet och diskrimineringsförbud följer att de sökande när det finns flera sökanden som uppfyller behörighetskraven bör jämföras sinsemellan med avseende på meriter. Jämförelsen av meriter görs utgående från behörighetskraven och de övriga krav som följer av de uppgifter som hör till tjänsten genom att de sökandes utbildning, arbetserfarenhet och annan erfarenhet samt andra meriter granskas. För att jämförelsen av meriter ska vara korrekt krävs det att de sökandes meriter har antecknats i ett sammandrag eller en motsvarande sammanställning. Det är viktigt att likställighetsprincipen följs när meriterna nedtecknas i ett sammandrag. Meriter av samma art ska för varje sökande anges i samma omfattning.

Om det finns många sökanden, kan den detaljerade jämförelsen dock begränsas till de sökande som är klart mer meriterade än övriga sökande.

Enligt Ålands landskapsregerings rekryteringspolicy för allmänna förvaltningen som är uppdaterad den 25.1.2019 ”sker urvalet inför en intervjuomgång utifrån ansökningshandlingarna. Därför är det främst de sökandes kunskaper och färdigheter som förvärvats genom utbildning och arbetserfarenhet som är möjliga att jämföra i det här skedet. De sökande som enligt handlingarna bedöms mer meriterade än övriga sökande kallas till intervjuer.”

Urvalskriterierna för intervjun måste vara transparenta, tydliga och jämlika. Med tanke på rättskyddet för dem som söker en tjänst är det viktigt att de behandlas lika och att inte någon särbehandlas på grund av en omständighet som inte hör till urvalsgrunderna. De som sökt tjänsten kan bättre sätta sig in i motiveringarna i utnämningsbeslutet genom att ta del av utnämningsspromemorian.

Det har inte antecknats i promemorian varför vissa sökande har valts ut som så kallade toppkandidater och blivit kallade till intervju. En meritjämförelse har gjorts endast mellan de sökande som kallats till intervju. De som inte kallades till intervju har därför inte haft möjlighet att bekanta sig med orsakerna till urvalsbeslutet.

Ålands landskapsregering konstaterar i sin utredning att de kandidater som valdes ut till den fortsatta rekryteringsprocessen valdes på de grunderna att de hade många års i praktiken visad erfarenhet av att leda stora personalgrupper och chefer samt erfarenhet av att leda en hel organisation. Den här motiveringen har dock inte antecknats i rekryteringspromemorian.

Slutsatser och åtgärder

På grundval av det material som jag har haft tillgång till anser jag att motiveringarna har antecknats ofullständigt i rekryteringspromemorian. Det har inte antecknats i promemorian varför vissa sökande har valts ut som så kallade toppkandidater och blivit kallade till intervju. I promemorian har även angående vissa sökanden framförts uppgifter som inte har någon betydelse för framgångsrikt skötande av tjänsten.

Jag fäster Ålands landskapsregerings uppmärksamhet på min ovan uttalade uppfattning om förfarandet vid tjänsteutnämningen.

Klagomålet föranleder för mig inga andra åtgärder.

Detta dokument har undertecknats elektroniskt.

Biträdande justitiekansler

Mikko Puumalainen

Referendarieråd

Outi Kostama