

**ASIA** Nimitysmuistion ansiovertailu**KANTELUT**

A on kantelussaan 23.5.2014 ja lisäkirjoituksessaan arvostellut sisäistä viranhakumenettelyä Valtion koulukodin organisaatiomuutoksen yhteydessä vuonna 2012 ja organisaatiomuutoksen jälkeen sisäistä virkanimitysmenettelyä koulukodin ohjaajan AT09 eli tiiminvetäjän virkavalinnassa vuonna 2014.

A on arvostellut Valtion koulukodin organisaatiomuutoksen yhteydessä maaliskuussa 2012 tehtyä hakumenettelyä, jossa kaikki virassa olleet ohjaajat hakivat sisäisessä haussa olleita virkoja (johtava ohjaaja, ohjaajat eli tiiminvetäjät AT09 ja ohjaajat AT08). Valtion koulukodin johtaja on tehnyt virkoja koskevan nimityspäätöksen 10.4.2012. A oli hakenut johtavan ohjaajan ja tiiminvetäjän virkoja, muttei tullut valituksi. Hänet nimitettiin ohjaajan AT08 virkaan 16.7.2012, vaikkei ollut hakenut sitä. A ei halunnut virkaa, joka on vaatavuusaltaan alempi.

A on arvostellut koulukodin ohjaajan AT09 virkanimitysmenettelyä, jossa virka on julistettu haettavaksi 25.3.2014 ja päätös valinnasta on tehty 16.4.2014. A ei tullut valituksi. A on katsonut, että nimitysmuistiossa ei ole suoritettu hakijoiden ansioiden keskinäistä vertailua. Virkaan tuli valituksi nainen, jolla ei ole lainkaan lähiesimieskokemusta. A on katsonut tullessaan virkavalinnoissa toistuvasti syrjityksi. A on ainoana miespuolisena hakijana tullut syrjityksi myös sukupuolensa vuoksi. Hän on lisäksi ollut muutosprosessin aikana ammattiliittonsa luottamusmies.

B on kantelussaan 26.5.2014 niin ikään arvostellut mainittuja virkanimitysmenettelyitä Valtion koulukodin osalta vuonna 2012 ja koulukodin osalta vuonna 2014. Hänen pätevyyttään ei ole otettu huomioon kokonaisvaltaisesti. Hän on myös kokenut tullessaan syrjityksi virkavalinnoissa ikänsä ja sukupuolensa perusteella.

## SELVITYS JA LAUSUNTO

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on antanut A:n ja B:n kanteluiden johdosta selvityksen ja lausunnon. THL:n antamaan selvitykseen sisältyy koulukodin johtajan selvitys. THL on toimittanut myös lisäselvityksen asiassa.

THL on lausunnossaan katsonut, että koulukodin ohjaajan virkavalinnassa (AT9) vuonna 2014 nimittämismuistioon on kirjattu hakijoiden keskinäinen vertailu. Lisäksi A:lle ja B:lle on selvitetty valinnan perusteita kahteen kertaan. THL on ilmoittanut, että hakijoiden ansioluettelot eivät ole saatavissa, koska hakuilmoituksessa ei ollut vaadittu niitä toimitettaviksi.

Koulukodin johtajan mukaan kantelijat soveltuvat organisaatiossa tällä hetkellä parhaiten asi-  
antuntijatehtäviin.

## VASTINEET

A ja B ovat antaneet omat vastineensa.

## RATKAISU

### Kantelun tutkimisen rajaaminen

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

En tutki vuonna 2012 maaliskuussa Valtion koulukodin organisaatiomuutoksen yhteydessä tehtyä sisäistä viranhakumenettelyä ja virkavalintaa koskevaa päätöksentekoa, koska tästä menettelystä on kulunut yli kaksi vuotta ennen kanteluiden vireille laittamista ja koska asiassa ei ole ilmennyt säännöksessä tarkoitettua erityistä syytä.

### Arviointi

#### Nimitysharkinnan säädöspohja

Perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädetään yleisistä nimitysperusteista. Niitä ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Valtion virkamieslaissa säädetään yleisistä kelpoisuusvaatimuksista.

Kantelussa on kysymys THL:n alaisista lastensuojeluyksiköistä, joihin sovelletaan lakia Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaisista lastensuojeluyksiköistä (1379/2010). Kysymyksessä olevassa tapauksessa ohjaajan AT09 (tiiminvetäjä) viran erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään mainitun lain 10 §:ssä, jonka mukaan ohjaajan kelpoisuusvaatimuksena on tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto tai ammattikorkeakoulututkintoja edeltänyt opistoasteinen ammatillinen tutkinto.

Säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi hakijoilta voidaan edellyttää muita lisävalmiuksia ja henkilökohtaisia ominaisuuksia, joiden katsotaan olevan tarpeellisia viran hoidossa. Nämä valmiudet ja ominaisuudet tulee mainita viran hakuilmoituksessa.

Hallintolain 45 §:ssä säädetään hallintopäätöksen perustelemisesta. Pykälän 1 momentin mukaan päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Pykälän 2 momentissa on säädetty poikkeuksista perusteluvollisuuteen.

Nimitystä koskeva päätös on hallintopäätös, jonka perusteluvollisuudesta ei ole säädetty poikkeusta. Näin ollen nimityspäätös on hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaisesti perusteltava.

Nimityspäätöksen perustelut muodostuvat käytännössä nimitysmuistiossa esitetystä hakijoiden ansioiden vertailusta ja sen perusteella tehdyistä johtopäätöksistä. Nimitysasiaa ratkaistaessa yleiset kelpoisuusvaatimukset ja virkaan kuuluvat kelpoisuusvaatimukset arvioidaan jokaisen hakijan kohdalla erikseen. Perustuslaissa säädettyjen yleisten nimitysperusteiden avulla puolestaan vertaillaan hakijoita keskenään.

Nimitysmuistiosta ei ole säännöksiä virkamieslaissa tai -asetuksessa. Valtiovarainministeriö on antanut ohjeen virantäytössä noudatettavista periaatteista (VM 1/01/2009). Ohjeessa on todettu nimitysmuistion sisällöstä, että ansioituneimman hakijan osoittamiseksi muistiossa vertaillaan hakijoiden ansiot.

”Vertailu tehdään yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella tarkastelemalla hakijoiden koulutusta, työ- ja muuta kokemusta sekä muita ansioita. Valtiovarainministeriö korostaa, että muistiota 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. Muistiossa tulisi käydä ilmi, millä perusteilla virkaan nimitettäväksi ehdotettu on siihen ansioitunein ja miten perustuslain, valtion virkamieslain ja tasa-arvolain vaatimukset täyttyvät.”

”Muistiossa tulee myös perustella, jos nimitettäväksi ehdotetaan hakijaa, johon nähden joku tai jotkut muista hakijoista ovat joiltakin muodollisilta ansioiltaan (esim. palvelusajan pituus) virkaan esitettävää edellä. Jos esimerkiksi nimitettäväksi ehdotettavan tai joidenkin muiden hakijoiden virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisiä lisävalmiuksia tai henkilökohtaisia, myönteisiä tai kielteisiä, ominaisuuksia on tarpeen painottaa, olisi asiaa käsiteltävä myös nimitysmuistiossa. Samoin olisi selostettava, mitkä henkilökohtaiset ominaisuudet ovat tarpeen tehtävien hoitamista ajatellen. Jos kysymys on virkatehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta keskeisistä ja tärkeistä lisävalmiuksista ja henkilökohtaisista ominaisuuksista, ne on sisällytettävä myös hakuilmoitukseen. Virkanimitysasian ratkaisu perustuu aina kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden pätevyyden ja ansioituneisuuden pohjalta tehtävään kokonaisarviointiin, johon kuuluu myös virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisten henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi.”

Valtiovarainministeriön edellä mainittu ohje ei ohjeena ole sitova säännöstö. Ohje on joka tapauksessa tarkoitettu sovellettavaksi virantäytössä. Ohjeen tarkoituksena on turvata ammattimainen, kaikkien hakijoiden kannalta tasapuolinen ja yhdenvertainen haku- ja valintamenettely. Ohjeessa on kysymys perustuslain 125 §:n 2 momentin edellyttämän ansiovertailun ja pätevyysarvioinnin käytännön toteuttamisesta.

Perustellun ja ansiovertailun sisältävän nimitysmuistion tarkoituksena on, että siitä nimitysasian ratkaisija saa helposti vertailukelpoisessa muodossa tiedot hakijoiden ansioista. Samalla muistio osaltaan toimii hakijoiden oikeusturvan takeena, koska sen laatiminen edellyttää an-

sioiden perusteellista punnintaa. Nimitysmuistio on myös tärkeässä osassa nimityksen lainmuokaisuutta jälkikäteen arvioitaessa kuten valitsematta jääneen harkitessa erilaisten oikeussuojakeinojen käyttämistä sekä oikeuskanslerin kantelun johdosta suorittamassa laillisuusvalvonnassa. Esitettyjen syiden vuoksi nimitysmuistio ja hakijoiden ansiovertailu on tehtävä huolellisesti ja niin, että muistiosta selviää perusteet nimityspäätökselle.

#### Nimitysmuistion ja -päätöksen puutteet

Koulukodin 25.3.2014 päivätyssä tiiminvetäjän eli ohjaajan AT09 virkaa koskevassa hakuilmoituksessa on mainittu viran erityinen kelpoisuusvaatimus ja kuvattu virkaan kuuluvia tehtäviä. Hakuilmoituksen mukaan tiiminvetäjän tehtävänä on toimia asumisyksikön ohjaajien ja yövalvojen lähiesimiehenä, ohjata ja kehittää tiimin kasvatustyötä sekä vastata tiimin taloudesta. Tiiminvetäjä toimii osana tiiminvetäjien ryhmää ja tekee tiivistä yhteistyötä johtoryhmän kanssa.

Selvityksen mukaan sisäisessä viranhaussa hakijoita ei ollut pyydetty toimittamaan ansioluettelaita.

Koulukodin johtaja C:n 16.4.2014 päiväämässä nimitysmuistiossa ja hänen itsensä tekemässä nimityspäätöksessä on todettu, että kaikki viisi hakijaa ovat olleet kelpoisuusvaatimukset täyttäviä ja että heidät on haastateltu.

Muistiossa on selostettu virkaan valitun ansioita ja hänestä haastattelun yhteydessä saatuja positiivisia vaikutelmia.

Muistiossa ei ole tuotu esiin muiden hakijoiden ansioita, vaikutelmia haastattelusta eikä hakijoiden ansioiden keskinäistä vertailua sekä näiden perusteella tehtyä kokonaisarviointia. Oleellista on, että muistion yhteydessä on yhteenveto, josta hakijat ja heidän ansionsa on nähtävissä. Nimitysmuistiosta, joka on samalla nimityspäätös, ei käy ilmi nimityspäätöksen perustelut.

VM:n ohjeen mukaisesti, kun hakija tai hakijat ovat nimitettäväksi ehdotettavaa henkilöä joiltakin muodollisilta ansioiltaan, esimerkiksi palvelusajan pituuden osalta, virkaan esitettävää edellä, valinta tulisi perustella. Ansiovertailussa tulisi kiinnittää huomiota ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja ansioiden objektiiviseen vertailuun.

Koska hakijoiden ansioiden yhteenvetoa ei ole tehty eikä ansioluetteloitakaan ole ollut käytävissäni, virkaan valitun ansioituneisuutta ei ole voitu tarkastella.

Hakijoiden kokonaisarviointiin kuuluu myös virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisten henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi. Virkaan valittua on kuvattu nimitysmuistiossa muun muassa niin, että hänellä on järkevä ja rauhallinen asenne työntekoon sekä että hänellä on kokemusta ja osaamista tyttöjen kanssa työskentelystä. Kuten edellä VM:n ohjeessa on tuotu esiin, mikäli tietynlainen asenne tai luonteenpiirre ja tässä tapauksessa nimenomaan kokemus ja osaaminen tyttöjen kanssa työskentelyssä on katsottu virkatehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta keskeisinä tekijöinä, ne olisi tullut mainita myös hakuilmoituksessa.

Korostan, että virantäyttömuistion perusvaatimukseen kuuluu se, että kaikki viranhakijat, mutta myös asiaan muutoin tutustuvat ulkopuoliset voivat saada hakijoiden keskinäisen ansiovertailun ja nimityspäätöksen perustelujen avulla riittävät tiedot siitä, miksi valittua on pidetty hakijoista ansioituneimpana. Muistion ja päätöksen perustelujen puutteita ei voi korjata valinnan jälkeen tapahtuvilla selvityksillä.

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Kantelijoiden ja selvityksen antajan tiedoksi totean, että laillisuusvalvojan toimivallassa ja tehtävänä ei ole suorittaa uutta ansiovertailua viranhakijoiden kesken vaan arvioida viranomaisen eli tässä tapauksessa koulukodin johtajan menettelyä kanteluiden perusteella. Oikeuskansleri ei voi ottaa kantaa siihen, kuka hakijoista olisi ollut esimerkiksi henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan virkaan soveltuvien. Oikeuskansleri ei voi jälkikäteisesti ylipäättään arvioida valintaan osallistuneiden haastattelujen yhteydessä tehtyä havainnointia hakijoista ja heidän henkilökohtaisista ominaisuuksistaan muutoin kuin muistiossa esitettyjen perustelujen avulla sekä myöhemmin mahdollisen kantelun yhteydessä annetun selvityksen avulla. Viranomaisella on oikeus harkita, mitä hakijoiden ominaisuuksia se tehtävään valinnassa painottaa kunhan nämä ominaisuudet ovat objektiivisesti hyväksyttävät ja ne on mainittu hakuilmoituksessa. Virkavalinta on aina kokonaisuutena harkittavaa ja viranomaisella on harkintavaltaa valintaa tehtäessä. Harkintavaltaa käytettäessä on kuitenkin otettava huomioon yleiset harkintavallan rajoitusperusteet.

Kanteluissa on viitattu myös syrjintään sukupuolen ja iän perusteella. Nimitysmuistiolla on merkitystä myös naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain ja yhdenvertaisuuslain noudattamista selvitettäessä, ja näihin lakeihin liittyvien oikeussuojakeinojen käyttämisen mahdollistamisen kannalta. Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 10 §:n perusteella työnantajalla on velvollisuus pyynnöstä antaa kirjallinen selvitys sille, joka on katsonut, että on tullut syrjäytetyksi sukupuolensa perusteella. Mainitun lain valvontaviranomaisia ovat tasa-arvovaltuutettu ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. Edelleen yhdenvertaisuuslain (uusi laki 325/2014) 8 §:n perusteella ketään ei saa syrjiä iän perusteella. Yhdenvertaisuuslain noudattamista valvovat yhdenvertaisuusvaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä työsuojeluviranomaiset. Näissä säännöksissä on säädetty oikeussuojakeinojen käyttämisestä erikseen.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Koulukodin ohjaajan AT09 virantäyttöä koskevassa muistiossa ja nimittämispäätöksessä 16.4.2014 ei ole esitetty perustuslain 125 §:n 2 momentin edellyttämää hakijoiden ansioiden keskinäistä vertailua valtiovarainministeriön edellä mainitussa ohjeessa esitettyllä tai vastaavalla tavalla eikä nimitystä koskevaa päätöstä ole perusteltu hallintolain 45 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla. Päätöksestä ja sitä koskevasta muistiosta ei ole nähtävissä, miksi virkaan valittu on katsottu siihen ansioituneimmaksi, koska vain virkaan nimitetyn ansiot on tuotu nimitysmuistiossa esiin. Nimitysmuistiossa on arvioitu virkaan valitun henkilökohtaisia ominaisuuksia, mutta niitä ei ole mainittu viran hakuilmoituksessa tehtävän hoitamista edesauttavina ominaisuuksina.

Ohjaajan nimitystä koskevan asian vuonna 2014 on ratkaissut koulukodin johtaja C. Hänen tulee jatkossa kiinnittää huomiota edellä johtopäätöksessä virantäyttömenettelyn virheellisyyksistä lausumaani ja noudattaa virantäyttömenettelyä koskevia säännöksiä.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen tulee omalta osaltaan huolehtia siitä, että alaisensa lastensuojeluyksiköt noudattavat mainittuja säännöksiä.

Kantelu ei ole johtanut muihin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi  
INTERNET www.okv.fi