

**ASIA Viranhakuilmoituksen valintaperusteiden ilmoittamiseen tulee kiinnittää huomiota****KANTELU**

Kanteliija on kantelussaan 11.9.2015 kertonut hakeneensa verotoimistossa avoinna ollutta vero-asiantuntijan/asiakastietojen hallinnan ja oma-aloitteisten verojen prosessivastaavan virkaa. Kantelussaan hän on ihmetellyt sitä, että virkaan on valittu ylioppilasmerkonomi, vaikka edellytyksenä on ollut ylempi korkeakoulututkinto. Kantelijalla on kaksi ylempää korkeakoulututkintoa. Häntä ei kutsuttu haastatteluun, vaikka hänellä on huomattavan paljon prosessiosaamista. Kanteliija on hakenut aiemminkin verohallinnon virkaa ja samoin tuolloin hänelle on jäänyt epäselväksi viran valintaperusteet. Kanteliija on pyytänyt oikeuskansleria selvittämään kyseisen henkilövalinnan oikeellisuuden.

SELVITYS

Verotoimisto on antanut kantelun johdosta selvityksen, joka lähetetään ohessa kantelijan tiedoksi.

RATKAISU**Viranhakuilmoituksen sisältö**

Kysymyksessä olevan viran hakuilmoituksen ja nimitysmuistion 7.9.2015 perusteella virkaan ei ole säädetty erityisiä kelpoisuusvaatimuksia Verohallinnon virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1052/2009) kielitaitoa koskevan kelpoisuusvaatimuksen lisäksi. Ylempi korkeakoulututkinto ei siis ole ollut säädetty kelpoisuusvaatimus kyseiseen virkaan.

Hakuilmoituksessa virkaa ja siihen kuuluvia tehtäviä on kuvattu seuraavasti:

”Asiakastietojen hallintaprosessi ylläpitää Verohallinnon asiakastietokantaa. Oma-aloitteisten verojen prosessissa käsitellään arvonlisäveron, työnantajan ennakonpidätyksen ja sosiaaliturvamaksun ilmoittamisen valvontaa. Prosessivastaavan tehtäviin kuuluvat asiakastietojen hallinnan ja oma-aloitteisten verojen prosessien ohjaustehtävät. Prosessivastaavan vastuulla on prosessien suunnittelu, käytännön toteutus ja seuranta verotoimistossa. Hän toimii yhteistyössä muiden prosessivastaavien ja verotoimiston johdon kanssa. Prosessivastaava osallistuu prosessien valtakunnalliseen suunnitteluun ja kehittämiseen.”

Säädettyjen kelpoisuusvaatimusten (verohallinnon virkamiehiltä edellytettävä kielitaito) jälkeen hakuilmoituksessa oli kohta:

”Hakijalta odotamme:

- soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa
- kokemusta soveltuvista verotustehtävistä
- hyviä yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja
- hyvää suullista ja kirjallista ilmaisutaitoa
- myönteistä ja ratkaisukeskeistä työskentelytapaa
- valmiuksia pitkäjänteiseen ja suunnitelmalliseen kehitystyöhön.”

Verotoimiston selvitys

Selvityksen mukaan haastateltavien valinnassa on nimitysmuistion mukaisesti painotettu verolainsäädännön sekä yleistä taloushallinnon tuntemusta, millä on tarkoitettu soveltuvista verotustehtävistä hankittua kokemusta. Haastateltavien valinnassa ei ole painotettu koulutusta eikä prosessiosaamista.

Nimitysmuistion mukaisesti haastateltujen hakijoiden vertailussa on painotettu erityisesti valmiuksia pitkäjänteiseen ja suunnitelmalliseen kehitystyöhön sekä hyvää suullista ja kirjallista ilmaisutaitoa. Vertailussa ei ole painotettu koulutusta. Virkaan valittu on mainittujen ominaisuuksien lisäksi haastattelussa osoittanut omaavansa hyvät yhteistyö- ja vuorovaikutustaidot, myönteisen ja ratkaisukeskeisen toimintatapansa sekä hänellä on pitkäaikainen kokemus soveltuvista verotustehtävistä.

Selvityksen mukaan viranhakuilmoituksessa on selkeästi eroteltu yhtäältä säädetty kelpoisuusvaatimus sekä toisaalta muut odotetut lisävalmiudet ja hakijalta odotetut henkilökohtaiset ominaisuudet.

Selvityksessä on todettu, että valintapäätöksen tekijä päättää kriteerien keskinäisestä painotuksesta. Valintakriteerien painotus on selkeästi ilmaistu nimitysmuistiossa. Prosessivastaavan tehtävä verotoimistossa on verotuksen menetelmien – esimerkiksi aikataulut ja sisäiset työohjeet – lainsäädännön ja sovelluksien asiantuntijan tehtävä. Prosessivastaavan tehtävän hoitaminen edellyttää nimitysmuistiossa esiin tuotujen asioiden painottamista. Menettelyssä on toimitettu Verohallinnon antaman rekrytointiohjeen mukaisesti.

Hakuilmoitus toivottujen lisävalmiuksien ja ominaisuuksien osalta

Valtion virkamieslaissa tai -asetuksessa ei ole nimitysmuistiota koskevia säännöksiä. Yleislakina hallintolaissa säädetty hallinnon oikeusperiaatteet ja soveltuvin osin päätöksen perustelemista koskeva säännös koskevat myös hallinnon virkanimitysmenettelyä.

Erityisesti hallintotoiminnan yhdenmukaisuuden turvaamiseksi annetun virantäytössä noudatettavia periaatteita koskevan valtiovarainministeriön ohjeen (26.1.2009, VM 1/01/2009, voimassaoloa jatkettu toistaiseksi 1.1.2015 alkaen) tavoitteena on henkilöstön valinnan ammattimainen ja kaikkien hakijoiden kannalta tasapuolinen ja yhdenvertainen haku- ja valintamenettely.

Viranhakuilmoituksen tulee olla selkeä siten, että siitä selvästi ilmenevät yhtäältä virkaan säädetty yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset sekä toisaalta mahdolliset virkaan kuuluvien tehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta merkitykselliset viranhakijalle ansioiksi luettavat lisäkritterit.

Hakuilmoituksessa voidaan säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi kuvata sellaisia lisävalmiuksia ja henkilökohtaisia ominaisuuksia kuten aikaisempaa työkokemusta tai opintoja, joista nimittävän viranomaisen harkinnan mukaan saattaa olla virkaan kuuluvien tehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta hyötyä. Esimerkiksi kielitaidon osalta tämä voi säädetyn ruotsin ja suomen kielen lisäksi koskea muuta virkaan kuuluvien tehtävien kannalta merkityksellistä kielitaitoa. Selvää on, että tutkintovaatimusta ei voida viranhakuilmoitukseen sisällyttää, jos selaista ei ole viran kelpoisuusvaatimukseksi säädetty.

Valtiovarainministeriön ohjeessa on tuotu esiin, että säädettyjen kelpoisuusvaatimusten vähentämisen yhteydessä onnistuneen viranhoidon kannalta toivottujen tärkeiden lisävalmiuksien ja henkilökohtaisten ominaisuuksien merkityksen lisääntyneen painoarvon vuoksi nämä tulisi olla selkeästi potentiaalisten hakijoiden tiedossa. Ministeriön ohjeessa esimerkkeinä toivottujen ja tehtävien onnistuneen hoidon kannalta tärkeiden lisävalmiuksien ilmaisutapana on mainittu: ”Parhaat edellytykset tehtävän hoitamiseen antaa - - ” tai ”Lisäksi virkaan kuuluvien tehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta on tärkeää, että valittavalla on - - ”.

Hakuilmoituksessa tulisi mahdollisimman tarkasti kuvata se, minkälaista osaamista ja muita ominaisuuksia hakijoilta toivotaan tehtävän menestyksellisen hoitamisen kannalta katsottuna. Hakuilmoituksen sisältö tulee harkita etukäteen ja se tulee räätälöidä ottaen huomioon kyseinen virka ja siihen kuuluvat tehtävät.

Ennen hakuprosessin aloittamista tulisi arvioida esimerkiksi se, millainen koulutustaso on tehtävän kannalta merkityksellinen.

Ilmaisutavan merkitys hakuilmoituksessa on tärkeää siksi, että pätevyyden arvioinnissa ja ansioiden vertailussa voidaan ottaa huomioon vain sellaisia seikkoja, jotka on mainittu hakuilmoituksessa. Viranhakijoiden oikeusturva ja yhdenmukaisen kohtelun vaatimus edellyttävät, että hakijoiden lisävalmiuksiin kuten opintoihin tai tutkintoihin, joita ei ole hakuilmoituksessa julkaistu, ei voida virantäytössä vedota.

Virantäyttöhaastateltavien valinnassa ja virantäyttöprosessiin kuuluvassa viranhakijoiden välisessä ansiovertailussa ja hakijakohtaisessa pätevyysarvioinnissa tulee pystyä avoimesti ja objektiivisesti perustelemaan, millä tavoin virkaa koskevassa räätälöidyssä hakuilmoituksessa mainitut ja odotetut lisävalmiudet kuten tässä tapauksessa soveltuva ylempi korkeakoulututkinto on otettu hakijoiden ansiona huomioon. Myös valtiovarainministeriön ohjeessa on mainittu,

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

että mikäli lisävalmiuksia tai henkilökohtaisia ominaisuuksia on tarpeen painottaa, sitä tulisi käsitellä myös nimitysmuistiossa (s. 14). Toisaalta kun hakukuulutuksen tietojen ja kantelu-asiaan saadun selvityksen perusteella voidaan arvioida, että kysymys on ollut Verohallinnon sinänsä tärkeästä, mutta kuitenkin jokseenkin perustason virasta, ylemmää korkeakoulututkintoa koskevan maininnan tarpeellisuutta ja asianmukaisuutta olisi tullut jo viranhakukuulutuksen laadintavaiheessa erikseen arvioida.

Kantelukirjoituksessa tarkoitetun viranhakukuulutuksen osalta totean, että sen jaksossa ”Hakijalta odotamme” ensimmäisenä oleva maininta soveltuvasta ylemmästä korkeakoulututkinnosta on ensinnäkin voinut viranhakemista harkitseville perustellusti synnyttää sellaisen käsityksen, että vain hakijat, joilla on sellainen tutkinto, olisivat voineet tulla virkaa täytettäessä kyseeseen. Toisaalta viranhakijoille, joilla sellainen tutkinto on, on voinut perustellusti syntyä odotus, että he olisivat sen vuoksi hakijoina muita vahvemmassa asemassa tai ainakin että hakukuulutuksessa mainitulla ylemmällä korkeakoulututkinnolla ylipäättään olisi jokin merkitys kyseisessä virantäyttöasiassa. Tämän vuoksi ja kun kolmella viranhakijalla ollut ylempi korkeakoulututkinto on jäänyt nimitysmuistiossakin pelkän maininnan varaan, on voinut perustellusti herätä kysymys nimitysratkaisun asianmukaisuudesta, kun virkaan on valittu hakija, jolla ei ole ylemmää korkeakoulututkintoa.

Nimitysmuistiossa on todettu, että haastatteluun valinnassa on painotettu verolainsäädännön sekä yleistä taloushallinnon tuntemusta. Kanteluasiassa hankitun verotoimiston selvityksen mukaan tällä on tarkoitettu ”soveltuvista verotustehtävistä hankittua kokemusta”. Mainituista arviointikriteereistä ensimmäistä ei ole lainkaan mainittu hakukuulutuksessa mutta jälkimmäinen on. Edellä olevaan viitaten totean, että kärkihakijoiksi valikoituneiden viranhakijoiden ansiovertailu olisi tullut kirjata täsmällisemmin, virkanimitysmuistioon hakukuulutuksessa julkaistujen kriteereiden mukaisesti.

Verotoimisto on viitannut Verohallinnon rekrytointiohjeeseen 18.2.2013, jonka mukaan valintapäätöksen tekijä päättää hakuilmoituksen kriteerien keskinäisestä painotuksesta (s. 9). Mainitussa rekrytointiohjeessä on myös todettu, että rekrytoinnista vastaava arvioi ansioita suhteessa haettavaan tehtävään ja kaikkiin hakuilmoituksessa merkityksellisiksi lueteltuihin seikkoihin (s. 17). Kun ainakin virkanimitysmuistion ja virkanimityspäätöksen lopputuloksen sekä kantelu-asiaan saadun selvityksen valossa näyttää siltä, että hakukuulutuksessa mainittua ylemmää korkeakoulututkintoa ei ole virkaan kuuluvien tehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta katsottukaan hakijalle ansioiksi luettavaksi lisävalmiudeksi, hakuilmoituksen muotoiluun hakijalta odotetun koulutustason osalta olisi ollut syytä viranhakua etukäteen suunniteltaessa kiinnittää enemmän huomiota.

Johtopäätös ja toimenpide

Kanteluasian tutkinnassa ei ole ilmennyt, että Verohallinnon verotoimisto olisi verotoimistossa haettavana olleen veroasiantuntijan viran täyttämistä koskevassa päätöksenteossa käyttänyt väärin viranomaisella virantäyttöasioissa olevaa harkintavaltaa. Menettelyn osalta pidän virheellisenä sitä, että virantäyttöprosessissa, konkreettisesti virantäyttömuistiossa, ei ole lainkaan perusteltu sitä, miksi hakuilmoituksessa hakijalta odotettuna lisävalmiutena mainittua soveltuvaa korkeakoulututkintoa ei ole otettu haastateltavien valinnassa ja varsinaisessa virkavalinnassa ansiona huomioon. Viranhakuilmoituksen sisältöön lisävalmiutena mainitun koulutustason suhteen olisi voinut viranhakua etukäteen suunniteltaessa kiinnittää enemmän huomiota.

Saatan näkemykseni Verohallinnon ja verotoimiston tietoon. Muihin toimenpiteisiin kantelu ei ole antanut aihetta.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN
TELEFAKSI

0295 16001
09 160 23975

E-MAIL
INTERNET

etunimi.sukunimi@okv.fi
www.okv.fi