

**ASIA**

Patentti- ja rekisterihallituksen menettely virkanimitysasiassa

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 4.11.2015 osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut Patentti- ja rekisterihallituksen menettelyä yritys- ja yhteisölinjan johtajan virkanimitystä koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa. Kantelija katsoo, että nimityspäätöksessä ei ole tehty kaikkien virkaan hakeneiden ansiovertailua siten kuin perustuslaissa säädetään. Hän katsoo myös tulleensa ansioituneempuna sivuutetuksi nimityksessä. Koska valituksi on tullut toisen sukupuolen edustaja, kantelija epäilee asiassa sukupuolisyrrintää.

SELVITYS

Patentti- ja rekisterihallitus on antanut asiassa selvityksen 5.2.2016.

RATKAISU

Nimittämistä koskevista säädöksistä

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Valtion virkojen edellyttämistä yleisistä kelpoisuusvaatimuksista (kansalaisuus, ikä ja kielitaito) säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 3 luvussa. Eri-tyisistä kelpoisuusvaatimuksista on virka- tai nimikekohtaisia säännöksiä asianomaista virastoa koskevassa laissa tai viraston hallintoasetuksessa. Eri-tyisiä kelpoisuusvaatimuksia ovat esimerkiksi vaadittava koulutus tai tutkinto, tehtävien edellyttämä kokemus tai perehtyneisyys viran tehtävälleen sekä käytännössä osoitettu johtamistaito. Säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi voidaan edellyttää muita lisävalmiuksia, jotka auttavat virkatehtävien menestyksellistä hoitamista. Nämä mainitaan viran hakuilmoituksessa ja niiden täytyminen otetaan nimitysharkinnassa huomioon.

Valtion virkamieslain virkaan nimittämistä koskevan 6 §:n (1334/2014) 2 momentissa viitataan yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon osalta yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) säädettyyn sekä tasa-arvon ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellon osalta naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) säädettyyn.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansallisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 7 §:n (1329/2014) 1 momentin mukaan syrjintä sukupuolen perusteella on kielletty.

Nimitysharkintaa ohjaavat lisäksi hallintolaki (434/2003) ja sen hyvän hallinnon oikeusperiaatteet. Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovellettavat säännökset. Hyvän hallinnon perusteet velvoittavat viranomaista muun muassa tasapuoliseen ja puolueettomaan kohteluun.

Valtiovarainministeriö on antanut ohjeen virantäytössä noudatettavista periaatteista 26.1.2009 (VM 1/01/2009). Ohjeen mukaan haastatteluun valitaan hakijat, joiden ominaisuudet, koulutus ja ansiot vastaavat parhaiten tehtävän menestykselliseen hoitamiseen vaadittavia asioita. Ensimmäisenä karsitaan pois hakijat, jotka eivät täytä kelpoisuusvaatimuksia. Kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista haastatteluun valitaan ne, jotka parhaiten täyttävät asetetut edellytykset.

Ohjeen mukaan nimitysmuistiossa vertaillaan hakijoiden ansiot ansioituneimman hakijan osoittamiseksi. Vertailu tehdään yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella tarkastelemalla hakijoiden koulutusta, työ- ja muuta kokemusta sekä muita ansioita. Ohjeessa korostetaan, 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.

Edelleen valtiovarainministeriön ohjeessa todetaan, että 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. Muistiossa olisi käsiteltävä esimerkiksi sitä, jos nimitettäväksi ehdotettavan tai joidenkin muiden hakijoiden virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisiä lisävalmiuksia tai henkilökohtaisia ominaisuuksia on tarpeen painottaa. 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. Virkanimityksasian ratkaisu perustuu aina kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden pätevyyden ja ansioituneisuuden pohjalta tehtävään kokonaisarviointiin, johon kuuluu myös virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisten henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi.

Arviointi

Nimityspäätöksen perustelujen tarkoituksena on selvittää, miksi tehtyyn ratkaisuun on päädytty. Nimityksasian valmistelussa ja esittelyssä kokonaisarviointiin ratkaisevasti vaikuttaneet seikat on esitettävä ja perusteltava asianmukaisesti. Perustelut muodostuvat hakijoiden ansioiden selostamisesta ja vertailemisesta sekä vertailun perusteella tehdystä arvioinnista ansioituneimmasta hakijasta. Perustelut tulee kirjata päätösasiakirjaan tai muistioon, jotta esimerkiksi kanteleviranomainen saa tiedon nimityksen perusteista ja voi arvioida sekä ottaa kantaa nimitysratkaisun lainmukaisuuteen ja ratkaisijan harkintavallan käyttöön. Hyvin tehty ja kirjattu haki-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

joiden ansioiden vertailu paitsi osaltaan varmistaa ratkaisun lainmukaisuutta ja antaa tietoa viranhakijoille myös osaltaan varmistaa ratkaisijan oikeusturvaa päätöksentekijänä. Se myös vähentää tarvetta asian jälkikäteiseen tutkimiseen. Käsillä olevaan nimityspäätökseen ei ole ollut mahdollista hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin, jolloin sen hyvä perusteleminen on ollut korostuneen tärkeää.

Patentti- ja rekisterihallituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:n mukaan linjanjohtajalta vaaditaan ylempi korkeakoulututkinto, hyvää perehtyneisyyttä viran tehtäväalaan ja käytännössä osoitettua johtamistaitoa. Tämän lisäksi tehtävään vaadittiin hakuilmoituksen mukaan erinomaista suomen kielen ja tyydyttävää ruotsin kielen taitoa. Ilmoituksessa todettiin myös, että hyvää englannin kielen taitoa arvostetaan, sekä että viran menestyksellinen hoitaminen edellyttää hyviä esimies- ja vuorovaikutustaitoja sekä sujuvaa kirjallista ja suullista esitystaitoa.

Linjanjohtajan virkaa haki 23 henkilöä. Valintaa koskevassa nimitysmuistiossa todetaan, että haastatteluun valittiin viisi kelpoisuusehdot täyttävää henkilöä, joilla on ylempi korkeakoulututkinto, hyvä perehtyneisyys viran tehtäväalaan ja käytännössä osoitettu johtamistaito. Muistiossa tuodaan tämän jälkeen esille haastateltujen hakijoiden työkokemusta ja muita ansioita. Nimitysmuistiosta ei kuitenkaan ilmene, millä tavoin kukin viran säädetty kelpoisuusvaatimukset täyttänyt hakija täytti myös viranhakuilmoituksessa mainitut tarkemmat kriteerit. Muistiosta ei myöskään ilmene, oliko joillakin viran säädetty kelpoisuusvaatimukset täyttäneellä hakijalla sellaisia muita viran ja siihen kuuluvien tehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta merkityksellisiä ansioita, jotka olisi tullut nimitysmuistiossa mainita ja ottaa ansiovertailussa huomioon. Muita kuin edellä mainittuja perusteluja, jotka ovat samat kuin virkaan säädetty kelpoisuusvaatimukset, ei ole esitetty edellä mainittujen viiden hakijan valinnalle haastatteluun. Edellä mainitussa valtiovarainministeriön ohjeessakin nimenomaisesti todetaan, että kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista haastatteluun valitaan ne, jotka parhaiten täyttävät asetetut edellytykset. Kanteluasiassa hankitussa Patentti- ja rekisterihallituksen selvityksessäkin on vain hieman tarkemmin kantelijan osalta selostettu niin sanottujen kärkihakijoiden määräytymisen perusteita, mutta nimitysmuistiosta ne eivät riittävällä tavalla ilmene.

Totean hallintolain 45 §:n perusteluelvoite sekä valtiovarainministeriön edellä mainittu ohje huomioon ottaen, että nimitysmuistiota voidaan pitää puutteellisena hakijoiden ansiovertailun osalta. Muistiosta ei ilmene se, millä perusteella viisi kelpoisuusvaatimukset täyttävää viranhakijaa on valikoitunut muista kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista niin sanotuiksi kärkihakijoiksi. Vain haastatteluun kutsuttujen hakijoiden välillä on tehty ansiovertailu. Niillä, joita ei kutsuttu haastatteluun, ei näin ollen ole ollut mahdollisuutta tutustua valintapäätöksen perusteluihin omalta osaltaan.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Laillisuusvalvojan tehtävänä on ottaa kantaa siihen, onko virkamies käyttänyt harkintavaltaansa lain sallimissa rajoissa. Nimittäjällä on harkintavaltaa muun ohella sen suhteen, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan. Tämä koskee myös esimerkiksi hakijoiden koulutuksen, työkokemuksen sekä viran tehtäviin perehtyneisyyden keskinäistä painotusta hakijoita vertailtaessa. Oikeuskansleri voi arvioida suoritettuja ansiovertailuja lähinnä nimitysmuistioiden ja asiassa saatujen selvitysten perusteella siitä näkökulmasta, onko ansiovertailu tehty harkintavallan rajoissa. Sen sijaan oikeuskansleri ei voi tehdä ansiovertailua viranhakijoiden kesken uudelleen, eikä varsinkaan ottaa kantaa siihen, kuka hakijoista olisi tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivin tai kuka hakijoista olisi tullut nimittää virkaan.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Nimityspäätöstä tehtäessä kysymys on kokonaisarviointista. Kantelussa tarkoitettussa asiassa ei käytettävissä olleista asiakirjoista ole ilmennyt sellaista, että minulla olisi perusteita katsoa harkintavaltaa virkaa täytettäessä käytetyn tavalla, joka ei ole oikeudellisesti hyväksyttävissä. Käytettävissäni olevan asiakirjaselvityksen perusteella ei ole myöskään havaittavissa viitteitä siitä, että kysymys olisi ollut syrjinnästä.

Kiinnitän Patentti- ja rekisterihallituksen huomiota siihen, mitä olen edellä todennut hakijoiden ansioiden kirjaamisesta nimitysmuistioon sekä nimityspäätöksen perusteleminen.

Kirjoitus ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Esittelijäneuvos

Outi Kostama

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
