

**ASIA**

Aluehallintoviraston menettely virantäytössä

**KANTELU**

Kantelija on oikeuskanslerille 28.11.2012 osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston menettelyä ympäristöneuvoksen virantäytössä. Kantelija katsoo kirjoituksessaan, ettei valintamenettelyssä ole tehty hakijoiden vertailua, eikä valtiovarainministeriön virantäyttömenettelystä antamaa ohjetta ole noudatettu. Kantelija katsoo, että nimitysmenettelyssä on rikottu perustuslain lisäksi ainakin yhdenvertaisuuslakia, ja pyytää, että oikeuskanslerinvirasto hakee purkoa virkanimitykseen.

**SELVITYS**

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston selvitys on annettu 15.5.2013.

**VASTINE**

Kantelija on antanut vastineensa selvityksen johdosta.

**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. Erityisiä 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.

Nimittämisessä noudatettavasta hakijoiden tasapuolisesta kohtelusta säädetään valtion virkamieslain 6 §:n 1 momentissa. Kyseisessä lainkohdassa kielletään viranomaista asettamasta kehtään perusteettomasti eri asemaan toisiin hakijoihin nähden 11 §:n (1088/2007) nojalla. Näitä syitä ovat muun muassa syntyperä, etninen alkuperä, uskonto, ikä, sukupuoli, poliittinen tai ammattiyhdistystoiminta taikka muu näihin verrattava syy. Sukupuoleen perustuva syrjintä työhönoton yhteydessä on kielletty laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986).

Yhdenvertaisuuslain (21/2004) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa lain soveltamisalaan kuuluvissa syrjintätilanteissa. Lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan lakia sovelletaan sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa, kun kysymys on työhönottoperusteista, työoloista tai työehdoista, henkilöstökoulutuksesta tai uralla etenemisestä. Lain 6 §:n 1 momentti sisältää syrjintäkiellon tilanteissa, jotka vastaavat virkamieslain 11 §:n luetteloa.

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.

Valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta on säädetty erikseen lailla julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (2003/424). Sen 4 §:n mukaan on ilmoituksessa, joka koskee viran tai muun palvelussuhteen haettavana tai avoimena olemista, mainittava mahdollista kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista sekä työtehtävien edellyttämästä taikka palvelukseen otettaessa eduksi luettavasta kielitaidosta.

Valtiovarainministeriö on antanut ohjeen virantäytössä noudatettavista periaatteista 26.1.2009 (VM 1/01/2009). 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. Virkanimitysasian ratkaisu perustuu aina kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden pätevyiden 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. Nimitysasian 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 kanteluviranomainen saa tiedon nimityksen perusteista ja voi arvioida sekä ottaa kantaa nimitysratkaisun lainmukaisuuteen ja ratkaisijan harkintavallan käyttöön. Hyvin tehty ja kirjattu hakijoiden ansioiden vertailu paitsi osaltaan varmistaa ratkaisun lainmukaisuutta ja antaa tietoa viranhakijoille myös osaltaan varmistaa ratkaisijan oikeusturvaa päätöksentekijänä. Se myös vähentää tarvetta asian jälkikäteiseen tutkimiseen.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston ympäristöneuvoksen virka julistettiin haettavaksi 30.5.2012 ja uudelleen 15.7.2012. Ympäristöneuvoksen viran kelpoisuusehtoja ei ole säädetty laissa tai asetuksessa. Hakuilmoituksen mukaan ympäristöneuvoksen tehtävänä on valmistella, esitellä ja ratkaista aluehallintovirastolle kuuluvia vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisia lupa-asioita. Ilmoituksen mukaan parhaat edellytykset tehtävän menestykselliselle hoitamiseksi antaa soveltuva ylempi korkeakoulututkinto (esim. tekniikan, oikeustieteen tai luonnontieteen alalta) ja pitkäaikainen kokemus vesi- ja/tai ympäristöasioista. Ilmoituksen mukaan vesitalouden asiantuntemusta arvostetaan erityisesti. Lisäksi ilmoituksen mukaan arvostetaan kykyä itsenäiseen työskentelyyn, hyviä yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja ja tietoteknistä osaamista. Hakijalle luetaan ilmoituksen mukaan eduksi molempien kotimaisten kielten kirjallinen ja suullinen taito.

Aluehallintoviraston 7.9.2012 päivätyssä nimitysmuistiossa todetaan henkilöt, jotka hakemusasiakirjojen perusteella parhaiten täyttävät viran kelpoisuusehdot ja hakuilmoituksessa mainitut muut valintaperusteet, omaavat tarvittavaa asiantuntemusta ja joilla on kokemusta ympäristö- ja/tai vesitalousasioista. Näistä kymmenestä hakijasta on lyhyesti esitetty heidän koulutustaus-tansa ja työkokemuksensa. Näitä kymmentä hakijaa on haastateltu, ja muistioon on kirjattu haastattelussa esiin tulleita seikkoja. Muistiossa todetaan lopuksi ketä hakijaa on pidetty hakemusasiakirjojen, haastattelujen, vastuualueen henkilöstön osaamiskartoituksen ja osaamistarpeen ja osoitetun kielitaidon sekä muiden arvioiden perusteella ansioituneimpana avoinna olevaan virkaan. Muistiossa ei kuitenkaan ole tehty hakijoiden välistä varsinaista ansiovertailua, eikä siitä selkeästi ilmene, millä tavoin kukin hakija täyttää hakuilmoituksessa mainitut kriteerit. Muistiossa olisi tullut valtiovarainministeriön edellä mainitun ohjeen mukaan käsitellä myös sitä, jos nimitettäväksi ehdotettavan tai joidenkin muiden hakijoiden virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisiä lisävalmiuksia tai henkilökohtaisia ominaisuuksia on tarpeen painottaa. Tässä tapauksessa on painotettu hyviä yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja, mutta näitä ei ole kaikkien hakijoiden osalta esitetty muistiossa tasapuolisesti. Kantelijan kohdalla näistä taidoista ei ole mainintaa.

Laadittaessa ympäristöneuvoksen virkaa koskevaa nimitysmuistiota ei kaikilta osin ole noudatettu edellä mainittua valtiovarainministeriön ohjetta virantäytössä noudatettavista periaatteista. Nimitysasiassa ratkaisijan ja kanssahakijoiden tulisi saada nimitysmuistiosta riittävät perustelut siihen, miksi nimitysesitys koskee juuri virkaan valittua. Ympäristöneuvoksen virkaa koskeva nimitysmuistio ei anna riittäviä mahdollisuuksia tämän seikan toteamiseen. Tällaisena muistiosta ei saa riittävää kuvaa siitä, miksi virkaan valittu olisi pätevin virkaan ja miksi nimitysesitys päättyi häneen. Käsitelmäni mukaan nimitysmuistion laatimisessa ei ole riittävästi kiinnitetty huomiota nimitysesityksen perustelemiseen, mistä syystä muistion sisältö ja nimitysesityksen perustelut ovat jääneet puutteelliseksi. Perustelut eivät täytä myöskään hallintolain 45 §:n pe-

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

rusteluvetoiteen ja hallintolain hyvän hallinnon perusteita koskevien säännösten asettamia edellytyksiä.

Tarkasteltaessa hakemusasiakirjojen pohjalta nimityspäätöstä siltä kannalta, täyttikö virkaan valittu asetetut vaatimukset ja voitiinko häntä pitää pätevimpänä hakijana, voidaan todeta, että hänellä on pitkä kokemus vesi- ja ympäristöasioista erityisosaamisena vesirakentaminen. Hän on täyttänyt virkaan asetetut vaatimukset ja tullut kysymykseen virkaa täytettäessä. Viitteitä siitä, että nimitysesityksen taustalla olisi ollut jokin hakumenettelyyn kuulumaton seikka, ei ole käynyt ilmi. Nimitysmuistiossa olleista puutteista huolimatta ei ole käynyt ilmi, että nimitystä valmisteltaessa ja nimitysesitystä tehtäessä olisi tapahtunut syrjintää.

Viranomaistoiminnan laillisuusvalvojan tehtävänä virkanimitysasioissa on ottaa kantaa siihen, onko virkamies tai viranomaisena käyttänyt harkintavaltansa lain sallimissa rajoissa. Oikeuskansleri voi laillisuusvalvojana puuttua viranomaisen harkintavallan käyttöön ainoastaan silloin, jos viranomaisena on ylittänyt sille kuuluvan harkintavaltansa. 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. Vaikka aluehallintoviraston tekemän nimitysratkaisun perusteet ovat edellä mainitulla tavalla puutteelliset, katson, ettei virasto ole ylittänyt viranomaiselle virkanimitysasioissa kuuluvan harkintavallan rajoja.

#### Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston huomiota hallintolain 45 §:n asettamiin vaatimuksiin nimityspäätöksen perustelemisessa sekä valtiovarainministeriön edellä mainittuihin ohjeisiin nimitysmuistion laadinnassa.

Kirjoitus ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Kantelijan kirjoituksen liitteet palautetaan ohessa kantelijalle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Risto Hiekkataipale

Esittelijäneuvos

Outi Kostama

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE  
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

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