

**ASIA** Virkanimitys**KANTELU**

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 30.12.2014 osoittamassaan kirjoituksessa oikeusaputoimiston johtavan julkisen oikeusavustajan menettelyä julkisen oikeusavustajan virkanimitysasiassa. Kantelija katsoo, ettei johtavan julkisen oikeusavustajan menettely asiassa ole ollut valtiovarainministeriön antaman virantäytössä noudatettavia periaatteita koskevan ohjeen eikä perustuslain 125 §:n mukaista. Kantelija katsoo muun ohella, että johtavan julkisen oikeusavustajan 4.12.2014 laatima nimitysmuistio oli puutteellisesti laadittu, kun siitä ei ilmennyt hakijoiden ansiovertailua eikä perustetta sille, miksi virkaan valittu oli katsottu ansioituneimmaksi. Lisäksi hakumenettely ei ollut kantelijan mielestä yhdenvertainen, koska hakijoista ainoastaan kahta viraston sisäistä hakijaa oli pyydetty haastattelua varten vastaamaan kirjallisesti heille toimitettuun arviointilomakkeeseen sekä laatimaan kirjallinen esitys työstään.

SELVITYS

Oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta on pyydetty selvitys ja lausunto asiasta. Ministeriön 23.3.2015 päivätyn lausunnon liitteenä on ollut johtavan julkisen oikeusavustajan 16.2.2015 päivätty selvitys.

VASTINE

Kantelija on antanut häneltä pyydetyn vastineen oikeusministeriön selvityksestä ja lausunnosta.

RATKAISU

Nimitysmuistio

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan mainituista nimitysperusteista taito tarkoittaa koulutuksen ja työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja, kyky viittaa henkilön tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, kuten luontaiseen lahjakkuuteen, järjestelykykyyn, aloitteellisuuteen ja muihin vastaaviin tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisiin kykyihin, ja koeteltu kansalaiskunto tarkoittaa yleisessä kansalaistoiminnassa saatua viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä.

Nimitysperusteet, jotka ilmenevät perustuslain 125 §:stä, tulevat ennen kaikkea sovellettavaksi nimitysharkinnassa eli hakijoiden ansioiden vertailussa. Erityisistä kelpoisuusvaatimuksista on virka- tai nimikekohtaisia säännöksiä asianomaista virastoa koskevassa laissa tai hallinnonalaa koskevassa asetuksessa. Säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi voi olla muita ominaisuuksia, jotka edesauttavat virkatehtävien hoitamista. Tällaisia ovat esimerkiksi tehtävien hoidon edellyttämä vieraiden kielten taito, yhteistyökyky sekä suullinen ja kirjallinen ilmaisutaito. Sikäli kuin nämä otetaan huomioon nimitysharkinnassa, ne tulee mainita jo viran hakuilmoituksessa.

Yleisistä kelpoisuusvaatimuksista, jotka virkaan tai virkasuhteeseen nimitettävän tulee täyttää, säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 6, 7 ja 8 §:ssä (kansalaisuus, ikä ja kielitaito).

Nyt kyseessä olevan nimityspäätöksen tekohetkellä voimassa olleen valtion virkamieslain 6 §:n 1 momentin (281/2000) mukaan päättäessään nimittämisestä viranomaisen ei saanut perusteetomasti asettaa ketään toisiin nähden eri asemaan lain tuolloin voimassa olleessa 11 §:ssä mainittujen syiden nojalla. Tällaisia syitä olivat syntyperä, etninen alkuperä, kansalaisuus, sukupuoli, sukupuolinen suuntautuminen, uskonto, vakaumus, vammaisuus, ikä taikka poliittinen tai ammattiyhdistystoiminta taikka muu näihin verrattava seikka. Työhönottoperusteisiin sovellettiin myös mm. tuolloista yhdenvertaisuuslakia (21/2004). Nytemmin on voimassa uusi yhdenvertaisuuslaki (1325/2014).

Hallintolain (434/2003) 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Valtiovarainministeriö on antanut ohjeen virantäytössä noudatettavista periaatteista 26.1.2009 (VM 1/01/2009). Ohjeen voimassaoloa on jatkettu 28.12.2011 ohjeella VM/2165/00.00.00/2011. Valtiovarainministeriö on 19.12.2014 päättänyt jatkaa ohjeen voimassaoloa 1.1.2015 alkaen toistaiseksi (VM/2659/00.00.00/2014). 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.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

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 pätevyyden ja ansioituneisuuden pohjalta tehtävään kokonaisarviointiin, johon kuuluu myös virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisten henkilökohtaisten ominaisuuksien 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 esimerkiksi 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.

Viranomaistoiminnan laillisuusvalvojan tehtävänä on ottaa kantaa vain siihen, onko viranhaltija tai muu julkista tehtävää hoitava käyttänyt toimi- ja harkintavaltaansa lain sallimissa rajoissa, onko harkintavaltaa käytetty oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla ja onko valinta asianmukaisesti perusteltu.

Valtion virkamieslaissa tai -asetuksessa ei ole nimitysmuistioita koskevia säännöksiä. Valtiovarainministeriön edellä mainitun ohjeen mukaan ansioituneimman hakijan osoittamiseksi muistiossa vertaillaan hakijoiden ansiot. 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.

Johtavan julkisen oikeusavustajan laatimassa nimitysmuistiossa on muun ohella todettu viran avoimeksi tulo, hakumenettely sekä viran kelpoisuusehdot ja hakijalta odotetut muut ominaisuudet, jotka edesauttavat virkatehtävien hoitamista. Hakijoiden ansioista on mainittu koulutus ja työkokemus julkisen oikeusavustajan tehtävistä. Sen sijaan muistiosta ei ilmene hakijoiden keskinäistä ansiovertailua edes neljän haastatteluun kutsutun hakijan osalta. Muistiossa kuvataan ”vertailun päätelmä” -otsakkeen alla ainoastaan valittavaksi esitettävän työkokemus ja päätelmä hänen henkilökohtaisista ominaisuuksistaan. Myös oikeusministeriö on lausunnossaan katsonut muun ohella, että oikeusaputoimistossa laadittu nimitysmuistio on siltä osin puutteellinen, että siitä eivät ilmene riittävällä tarkkuudella muiden kuin valituksi tulleen hakijan ansiot.

Etukäteistehtävät

Kantelija ei ole pitänyt hakumenettelyä yhdenvertaisena, koska ainoastaan viraston sisäistä kahta hakijaa pyydettiin etukäteen haastattelua varten kirjoittamaan essee työstään sekä vastaamaan arviointilomakkeeseen.

Valtiovarainministeriön edellä mainitussa ohjeessa (s. 11) pidetään tärkeänä kiinnittää huomiota hakijoiden tasapuoliseen kohteluun. Ohjeen mukaan hakijoiden keskinäinen vertailu onnistuu parhaiten, jos haastattelussa käydään läpi etukäteen valmisteltu, kaikille haastateltaville sama haastattelurunko.

Johtava julkinen oikeusavustaja on selvityksessään todennut, että kahta sisäistä hakijaa pyydettiin haastattelua varten kirjoittamaan A4 pituinen kirjoitus työstään sekä arvioimaan osaamisalueitaan. Sisäisten hakijoiden haastattelut voivat julkisen oikeusavustajan mukaan jäädä varsin pintapuolisiksi, koska heidät tunnetaan ja haastattelun kysymykset haluttiin tuoda heidän tiedokseen jo etukäteen. Haastatteluissa muiden hakijoiden osalta käytiin läpi samat kysymykset, jotka oli luontevaa esittää hakijoille, jotka eivät työskennelleet virastossa. Hakuilmoituksessa oli julkisen oikeusavustajan mukaan samat edellytykset kuin arviointilomakkeessa, joten yllättävistä tai erilaisista kysymyksistä ei olisi ollut kyse eikä hakijoiden tasapuolista kohtelua ollut loukattu.

Oikeusministeriö on lausunnossaan katsonut olevan täysin luonnollista, että oikeusaputoimiston sisäisten hakijoiden haastattelu poikkeaa osittain muiden hakijoiden haastattelusta, sillä jo julkisena oikeusavustajana työskentelevältä ei ole keskeistä kysyä esimerkiksi millaiseksi hän olettaa julkisen oikeusavustajan työn tai oikeusaputoimiston työpaikkana, mitkä kysymykset muille esitettyinä voivat antaa hyvinkin olennaista tietoa hakijan suhtautumisesta täytettävänä olevaan virkaan.

Pidän kuitenkin nyt kyseessä olevassa tapauksessa valtiovarainministeriön ohjeessa edellytetyn hakijoiden tasapuolisen kohtelun kannalta ongelmallisena sitä, että viraston sisäisillä hakijoilla on ollut mahdollisuus etukäteen pohtia ja laatia vastauksia kysymyksiin, joihin viraston ulkopuoliset hakijat joutuivat vastaamaan suoraan ja nopeasti usein yleisesti jossain määrin stressaavaksi koetussa haastattelutilanteessa. Todettakoon, että käytössäni olleen selvityksen perusteella kaikki haastatellut neljä hakijaa ovat haastatteluhetkellä toimineet julkisen oikeusavustajan tehtävissä, joten oikeusministeriön lausunnossa esimerkinomaisesti viitattu peruste ei puolla haastateltujen erilaista kohtelua myöskään tältä osin.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Katson, että oikeusaputoimiston johtavan julkisen oikeusavustajan laatimassa 4.12.2014 päivätyssä nimitysmuistiossa julkisen oikeusavustajan viran täyttämiseksi oikeusaputoimistossa on edellä mainitut säännökset sekä valtiovarainministeriön ohje huomioon ottaen vertailtu puutteellisesti hakijoiden ansioita ja ominaisuuksia. Muistio ei siten täytä viranhakijoiden pätevyysarvioinnille ja ansiovertailulle asetettavia vaatimuksia, eikä nimitystä ole perusteltu hallintolain 45 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla.

Hakumenettelyssä ei ollut valtiovarainministeriön ohje huomioon ottaen riittävästi huomioitu hakijoiden tasapuolisen kohtelun vaatimusta, kun kahdelle sisäiselle hakijalle annettiin mahdollisuus valmistautua haastattelua varten etukäteen kirjallisin tehtävin.

Kiinnitän johtavan julkisen oikeusavustajan huomiota hakijoiden ansioiden asianmukaiseen vertailuun sekä päätöksen asianmukaiseen perustelemiseen. Kiinnitän lisäksi hänen huomiotaan hakijoiden tasapuoliseen kohteluun hakumenettelyssä. Tässä tarkoituksessa lähetän oikeusministeriön oikeushallinto-osastolle jäljennöksen päätöksestäni.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Petri Rouhiainen

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