

**ASIA**

Viranhakijan ansioiden puutteellinen selvittäminen

KANTELU

Kantelija arvostelee kirjoituksessaan oikeusministeriön menettelyä ministeriön viestintäjohtajan nimityksen valmistelussa. Kantelijan mielestä oikeusministeriön olisi pitänyt pyytää häntä täydentämään hakemuksessaan olevia tietoja työurastaan. Kun näin ei tapahtunut, hänen työkokemuksensa oli nimitysasiakirjoissa todellista lyhyempi. Lisäksi kantelija katsoo, että osa hänen johtamiskokemuksestaan jätettiin huomiotta. Kantelijan näkemyksen mukaan ministeriön menettely vaikutti hakijoiden ansioiden vertailuun ja nimityspäätökseen. Hän pyytää tämän vuoksi tutkimaan, ”onko ministeriössä tietoisesti laadittu vääräsältöinen nimitysmuistio esiteltäväksi valtioneuvostolle.”

SELVITYS

Oikeusministeriö on antanut selvityksen.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineen oikeusministeriön selvityksen johdosta.

TAPAHTUMATIETOJA

Oikeusministeriö ilmoitti 31.10.2014 haettavaksi ministeriön viestintäjohtajan viran viiden vuoden määräajaksi. Virkaa haki 27 henkilöä. Kantelija toimitti hakemuksensa sähköisellä lomakkeella. Hän merkitsi yhden työsuhteensa alkamisvuodeksi 1098 lomakkeen nelinumeroiseen kenttään, vaikka todellinen vuosiluku oli 1987. Tähän työsuhteeseen kuuluvien tehtävien kohdalla kantelija mainitsi toimineensa muun muassa toimittajakoulun kurssin assistenttina vuosina 1989-1990.

Oikeusministeriö kutsui haastatteluun seitsemän hakijaa ja teetti heistä kolmelle, muun muassa kantelijalle, soveltuvuusarvioinnin. Hakijoiden ansioista laadittiin 14.1.2015 päivätty ansioyhdistelmä ja nimityksen perustelut esitettiin 21.1.2015 päivättyssä nimitysmuistiossa. Ansioyhdistelmässä kantelijan edellä mainitun työsuhteen alkamisvuosi oli 1998 ja päättymisvuosi hakemuksen mukaisesti 2007. Nimitysmuistiossa työsuhteen kestoksi kerrottiin ansioyhdistelmän

kanssa yhtäpitävästi vajaat kymmenen vuotta. Valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 5.2.2015 viestintäjohtajan nimityksestä.

SÄÄNNÖKSET JA OHJEET

Virkanimityksestä päätettäessä yleiset nimitysperusteet ovat perustuslain mukaan taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Taidolla tarkoitetaan koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä viitataan tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Yleisiä nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä viran kelpoisuusvaatimuksiin ja otettava huomioon viran nimike, tehtäväpiiri ja konkreettiset työtehtävät (perustuslaki 125 §, HE 1/1998 vp s. 179-180).

Oikeusministeriön viestintäjohtajan erikseen säädetyt kelpoisuusvaatimukset ovat ylempi korkeakoulututkinto, perehtyneisyys viran tehtäväalaa ja käytännössä osoitettu johtamistaito (valtioneuvoston ohjesääntö 43 §).

Virkanimitykset ovat hallintopäätöksiä, joihin sovelletaan hallintomenettelyä koskevia yleisiä säännöksiä. Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määrääjässä täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asianosainen voi myös omasta aloitteestaan täydentää hakemustaan tai muuta asian käsittelyä varten toimittamaansa asiakirjaa sekä toimittaa käsittelyn kuluessa viranomaiselle asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisia asiakirjoja. Virkanimitys on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun (hallintolaki 22, 31 ja 45 §).

Virkanimityksiä koskevien päätösten perustelut esitetään vakiintuneen käytännön mukaan erillisessä nimitysmuistiossa. Nimitysmuistion laadinnassa noudatetaan valtiovarainministeriön antamia ohjeita. Nimitysmuistiossa ilmoitetaan muun muassa virkaan ilmoittautuneet henkilöt ja esitellään heidän ansionsa. Nimitettävän henkilön valinta perustellaan muistiossa vertailemalla hakijoita viran säädettyjen kelpoisuusvaatimusten, perustuslain yleisten nimitysperusteiden ja viran tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella. Nimitysmuistiota laadittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja objektiiviseen vertailuun (valtiovarainministeriön ohje VM 1/01/2009, VM/2165/00.00.00/2011 ja VM/2659/000.00.00/2014).

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuutta sekä sitä, että viranomaiset, virkamiehet ja julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa (perustuslaki 108 §).

RATKAISU

Arviointi

Virkanimitysasioissa oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan kuuluu arvioida, onko nimitysmenettely ollut oikeudellisesti moitteeton. Oikeuskanslerin tehtävänä ei kuitenkaan ole osallistua sen arvioimiseen, kenet tulisi valita niiden hakijoiden joukosta, jotka parhaiten täyttävät lainsäädännössä asetetut yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset. Tämä on virkaan nimittäjän tehtävä. Nimittäjällä on oikeudellisten rajojen puitteissa harkintavaltaa muun muassa siinä, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Oikeusministeriön viestintäjohtajan nimityksen perusteena olleissa asiakirjoissa kantelijan yksi työsuhde oli 11 vuotta lyhyempi kuin kantelija oli hakemuksessaan tarkoittanut ilmoittaa. Kantelijan mukaan työsuhteen virheellinen alkamisvuosi hänen hakemuksessaan johtui hänen omasta virheestään. Kantelijan mielestä hänen ilmoittamansa vuosiluku 1098 oli ”ilmeisen mieleton”, Kantelijan mukaan vuosiluvun virheellisyys ilmeni myös siitä, että hän selosti hakemuksessa työsuhteen aikaisia tehtäviään erikseen vuosina 1989-1990. Oikeusministeriön selvityksen mukaan kantelijan haastattelusta jäi haastattelijoille selvä kuva pitkästä kokemuksesta tässä työsuhteessa, vaikka tarkkaa vuosimäärää ei käsitelty. Ansioyhdistelmän laatinut virkamies ei ollut sairauden vuoksi läsnä haastattelussa, ja työsuhteen alkamisvuotta koskevan tiedon tarkistaminen jäi tuolloin tekemättä. Ansioyhdistelmän tietojen perusteella laadittiin nimitysmuistio. Ministeriön mukaan tietoa ”ei missään tapauksessa otettu tarkoituksellisesti virheellisenä asiakirjoihin, vaan virhe on tahaton”. Ministeriö myös toteaa, että asiakirjoissa olleesta virheellisestä tiedosta huolimatta nimitystä valmistelleilla on kuitenkin ollut käsitys kantelijan pitkästä ja ansiokkaasta urasta tässä työsuhteessa.

Hallintolaissa on säädetty viranomaiselle velvollisuus huolehtia hallintoasian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Lain esitöiden mukaan säännöksellä pyritään aineellisen totuuden saavuttamiseen asettamalla viranomaiselle menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä. Asian riittäväällä selvittämisellä tarkoitetaan sitä, että viranomaisen on hankittava sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle. Selvittämisen asianmukaisuus korostaa viranomaiselle kuuluvaa menettelyjohtovaltaa ja huolellisuutta selvitysten hankkimisessa (HE 72/2002 vp s. 86-87). Hallintolaissa on säädetty viranomaiselle myös velvollisuus kehottaa asiakirjan lähettäjää täydentämään asiakirjaa, jos asiakirja on puutteellinen, ellei täydentäminen ole asian ratkaisemisen kannalta tarpeetonta. Lain esitöiden mukaan puutteellisuus voi tarkoittaa sekä asian käsittelyn edellytyksiin vaikuttavaa tietoa että asiakirjan muodossa olevaa puutetta (HE 72/2002 vp s. 72-73). Lain mukaan asianosaisella on lisäksi mahdollisuus oma-aloitteisesti täydentää lähettämäänsä asiakirjaa.

Kantelijan ilmoittama vuosiluku 1098 on oikeusministeriössä kirjattu vuosiluvuksi 1998 nimityksen perusteena olleisiin asiakirjoihin. Vuosilukua ei kuitenkaan ole missään vaiheessa tarkistettu kantelijalta. Tarkistus olisi ollut mahdollista tehdä milloin tahansa nimityksen valmistelun aikana riippumatta siitä, mitä asiasta oli tullut ilmi haastattelussa tai siitä, kuka oli haastattelussa läsnä. Toisaalta kantelijalla olisi samana aikana ollut mahdollisuus omasta aloitteestaan oikaista hakemustaan. Hakemuksessa olleen tiedon virheellisyys oli kuitenkin niin ilmeinen, että kantelijalle olisi tullut varata tilaisuus sen oikaisemiseen. Kun oikeusministeriössä ei näin menetelty, nimityksen perusteena olleissa asiakirjoissa kantelijan työkokemuksesta jäi puuttumaan 11 vuoden jakso. Virhettä ei voida pitää vähäisenä ottaen huomioon, että kantelijan oli nimitysmuistiossa katsottu kuuluvan kolmen ansioituneimman hakijan joukkoon. Hakemuksen täydentämismenettelyn laiminlyönti on siten johtanut puutteisiin nimityspäätöksen perusteluissa ja vaarantanut kantelijan oikeusturvaa.

Kantelija kertoo toimineensa edellä mainitun 11 vuoden aikana esimiestehtävässä 20 kuukauden ajan toimittajakoulun kurssin assistenttina. Hän katsoo tehtävän lisänneen huomattavasti hänen johtamiskokemustaan ja tämän tiedon tulleen esiin myös haastattelussa. Tieto puuttui ansioyhdistelmästä, eikä sitä kantelijan mielestä otettu huomioon nimitysmuistiossa hänen johtamiskokemustaan arvioitaessa. Oikeusministeriön selvityksen mukaan kantelijan hakemuksen perusteella oli ”tehtävän esimiesluonteesta mahdotonta päätellä mitään”. Ministeriön mukaan siitä, ”että haastattelijoille olisi syntynyt selvä käsitys tehtävän johtamistaidollisesta merkityksestä, ovat muistikuvat epäselviä”. Ministeriö on myös huomauttanut, että kantelijalla olisi ollut mahdollisuus toimittaa tehtävästä erillinen todistus tai täsmentää työn sisältöä hakemukses-

saan. Oikeuskanslerin käytettävissä olevilla keinoilla ei ole mahdollista selvittää tarkemmin, onko kantelijan haastattelussa tullut esiin sellaista, joka olisi edellyttänyt ministeriöltä toimenpiteitä nimityksen valmistelussa.

Kun oikeusministeriön viestintäjohtajan nimityksestä päätettiin valtioneuvoston yleisistunnon, valtioneuvoston esittelylistalla ja sen liitteinä olleet nimitysmuistio ja ansioyhdistelmä tarkastettiin etukäteen oikeuskanslerinvirastossa osana säännönmukaista laillisuusvalvontaa. Oikeuskansleri oli läsnä yleisistunnon nimityksestä päätettäessä. Valtioneuvoston päätöksenteossa ei tuolloin havaittu oikeudellisesta näkökulmasta huomautettavaa. Oikeusministeriön selvityksen mukaan ”sillä, että osa työkokemuksen määrästä jäi huomiotta, ei ole kokemuksen tuoman laadullisen potentiaalin (taito ja kyky haettavaan tehtävään) kannalta ratkaisevaa merkitystä”. Minulla ei ole oikeudellisia perusteita kyseenalaistaa ministeriön näkemystä. Käytettävissä olevan aineiston perusteella ei siten ole syytä jälkikäteenkään epäillä, että nimityspäätöksessä olisi ylitetty nimittäjälle kuuluva harkintavalta tai käytetty sitä lainvastaisesti.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Asiassa saadun selvityksen perusteella oikeusministeriö on laiminlyönyt velvollisuutensa varata viranhakijalle tilaisuus täydentää hakemuksensa ilmeisen virheellisiä tietoja. Kiinnitän oikeusministeriön huomiota huolellisuuden ja tarkkuuteen sekä hakijoiden oikeusturvan varmistamiseen virkanimityspäätösten valmistelussa. Lähetän jäljennöksen päätöksestäni oikeusministeriölle.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan oheisena.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Maija Salo

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
