



ASIA Nimitysasian selvittäminen ja perusteleminen

KANTELU

Kantelija arvostelee kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan, hallinto-oikeuden sekä korkeimman hallinto-oikeuden menettelyä kahdessa virantäytössä. Kaupungin sosiaalipalvelujen päällikkö valitsi 20.4.2010 talous- ja velkaneuvojan virkaan A:n. Kantelija haki päätökseen oikaisua kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnalta, joka hylkäsi oikaisuvaatimuksen. Hallinto-oikeus kumosi 21.6.2011 antamallaan päätöksellä sosiaali- ja terveyslautakunnan sekä sosiaalipalvelujen päällikön päätökset. Hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen sosiaalipalvelujen päällikkö valitsi 19.10.2011 johtavan talous- ja velkaneuvojan virkaan A:n. Sosiaali- ja terveyslautakunta hylkäsi 13.12.2011 kantelijan oikaisuvaatimuksen. Hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus hylkäsivät kantelijan tekemät valitukset päätöksillään 16.4.2013 ja 29.1.2015.

Kantelija arvostelee muun muassa sitä, että sosiaali- ja terveyslautakunta ei kummankaan virantäytön yhteydessä tarkastanut A:n työtodistuksia. A:n työpaikkahakemuksissa ja vuoden 2011 nimityspäätöstä koskevassa ansiovertailussa sekä sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksissä olevat tiedot poikkeavat merkittävästi A:n työtodistuksissa olevista tiedoista. Hakemusten ja ansiovertailun mukaan A näyttää ansioituneemmalta kuin työtodistuksista voidaan päätellä, mistä seikasta on ollut kantelijalle vahinkoa A:n ja kantelijan keskinäisessä ansiovertailussa. Lautakunta on johtavan talous- ja velkaneuvojan virantäyttöä koskevaan oikaisuvaatimukseen antamassaan päätöksessä todennut A:n toimineen toimistonjohtajana vuosina 1994-1999, vaikka näin ei ole ollut.

Kantelun mukaan hallinto-oikeuden päätös 16.4.2013 perustuu virheelliseen johtopäätökseen, että vuosina 2010 ja 2011 täytetyt virat olivat eri virkoja. Korkein hallinto-oikeus ei ottanut asiaan kantaa eikä myöskään selvittänyt A:n todellista muissa tehtävissä hankittua esimieskokemusta, vaikka kantelija sitä pyysi. Kantelun mukaan A:n esimieskokemus oli perhevapaiden vuoksi olennaisesti vähäisempi kuin tuomioistuinten päätöksissä oletetaan olevan. Kantelijan mukaan korkeimman hallinto-oikeuden olisi tullut hankkia lisäselvityksiä hallinto-oikeuden virheelliseen ratkaisuun johtaneista seikoista.

Kantelija pyytää oikeuskansleria ryhtymään toimivallassaan oleviin toimenpiteisiin.

SELVITYS

Kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala on antanut 17.8.2015 päivätyn selvityksen.

VASTINE

Kantelija on antanut 8.9.2015 päivätyn vastineen.

RATKAISU

Oikeuskanslerin tehtävänä on muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tätä tehtävää oikeuskansleri hoitaa muun muassa tutkimalla kanteluja.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n (536/2011) 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmis-oikeuksien toteutumisen kannalta. Pykälän 3 momentin mukaan oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Arviointi

Talous- ja velkaneuvojan virantäyttö

Talous- ja velkaneuvojan virantäyttöä koskeva asia muutoksenhakuineen on kantelun vireille tullessa ollut yli kaksi vuotta vanha asia. Vaikka ymmärrän, että kantelussanne tarkoitetut virantäyttöasiat liittyvät toisiinsa, ei ensimmäisen virantäytön tutkimiseen ilmene kantelustanne sellaista erityistä syytä, että minulla olisi perusteita ryhtyä sitä vielä tässä vaiheessa käsittelemään. Sen vuoksi en ole ryhtynyt asiaa tutkimaan enkä ota kantaa kyseistä nimityspäätöstä ja sitä koskevaa muutoksenhakua koskeviin väitteisiin.

Virheelliset tiedot johtavan talous- ja velkaneuvojan virantäytössä

Johtavan talous- ja velkaneuvojan virkaa koskevan hakuilmoituksen mukaan johtavalta talous- ja velkaneuvojalta edellytetään talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain mukaista alalle soveltuvaa korkeakoulututkintoa, kokemusta talous- ja velkaneuvonnan tehtävistä sekä esimiestyöstä. Työ edellyttää hyviä vuorovaikutustaitoja ja yhteistyökykyä erilaisten ihmisten kanssa. Eduksi ilmoituksen mukaan luetaan juridiikan ja yritystoiminnan tuntemus.

Sosiaalipalvelujen päällikön 19.10.2011 tekemästä virantäyttöä koskevasta päätöksestä ilmenee, että hän on valinnut virkaan valtiotieteen kandidaatti A:n 1.12.2011 lukien. Päätöksen mukaan A:lla on kokemusta talous- ja velkaneuvonnasta sekä johtavan talous- ja velkaneuvojan tehtävään soveltuva esimieskokemus. Päätöksestä ei ilmene muita perusteluja päätökselle. Viran hakijoista on tehty yhteenveto, josta ilmenee kunkin hakijan koulutus ja työkokemus. A:n kohdalta ilmenee muun muassa, että hän on toiminut toimistonjohtajana 2-3/2000 ja 1/1994-3/1999 telemarkkinointiyhtymässä.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Sosiaali- ja terveyslautakunnan 13.12.2011 kantelijan oikaisuvaatimukseen tekemässä päätöksessä on vertailtu kantelijan ja A:n kokemusta esimiestyöstä ja todettu, että A on ollut toimistonjohtajana telemarkkinointiyrityksessä tammikuusta 1994 maaliskuuhun 1999 ja että A:lla on enemmän ja monipuolisempaa kokemusta esimiestyöstä.

Hallinto-oikeus on 16.4.2013 antamassaan päätöksessä todennut, että A on toiminut toimistonjohtajana telemarkkinointiyrityksessä tammikuusta 1994 maaliskuuhun 1999 ja maaliskuun 2000. Edelleen hallinto-oikeus on todennut päätöksen arviointi- ja johtopäätösosassa, että: ”Työkokemuksen perusteella nimenomaan talous- ja velkaneuvojana kantelijaa on pidettävä A:ta ansioituneempana. A:lla on sen sijaan pidempi ja monipuolisempi kokemus esimiestehtävistä, joskin kantelijalla on A:ta pidempi kokemus talous- ja velkaneuvonnan esimiestehtävistä. Nyt puheena olevan viran hoitamisen kannalta A:n pidempää ja monipuolisempaa esimieskokemusta voidaan pitää merkittävämpänä.”

Myös korkein hallinto-oikeus on päätöksessään todennut, että A:lla on ollut muualta kuin talous- ja velkaneuvonnan alalta runsaan viiden vuoden esimieskokemus, joka on voitu ottaa huomioon hakijoiden esimieskokemusta arvioitaessa. Edelleen korkein hallinto-oikeus on todennut, että johtavan talous- ja velkaneuvojan valinnassa on haluttu antaa erityinen paino valittavan henkilön esimiestaidoille ja -kokemukselle sekä tähän liittyville ominaisuuksille.

Kantelun liitteenä olevasta telemarkkinointiyrityksen antamasta työtodistuksesta ilmenee, että A oli yhtiön palveluksessa ajalla 20.1.1994-19.3.1999 ja hänen tehtäviinsä kuului aluksi aikakauslehtien puhelinmyynti. A toimi 1.4.1994 lähtien vuoropäällikkönä, jolloin hänen toimenkuvaansa kuuluivat puhelinmarkkinoinnin lisäksi vastuu vuoronsa myyntitavoitteiden saavuttamisesta, työtehtävien jakaminen, uusien työntekijöiden haastattelu ja koulutus. Todistuksen mukaan A toimi 17.11.1997 lähtien toimistonjohtajana osallistuen yrityksen toiminnan suunnitteluun ja kehitykseen. Yhtiön antaman toisen työtodistuksen mukaan A on toiminut myös helmi-maaliskuussa 2000 toimistonjohtajana yhtiössä.

Kaupungin selvityksessä on todettu, että johtavan talous- ja velkaneuvojan virkaa täytettäessä hakemusten liitteeksi edellytettiin cv:ta, jonka oikeellisuuteen luotettiin. Hakijoista tehtyyn yhteenvedoon otettiin työkokemusta koskevat tiedot kyseisistä cv-tiedoista. Tutkintotodistukset tuli esittää valintapäätöksen yhteydessä ja myös työtodistukset tarkistettiin tuolloin tai palvelusluisien myöntämisen yhteydessä.

Selvityksessä on todettu, että A:n työtodistuksia ja cv:ta verrattaessa esimiestehtävien nimikkeessä on epätarkkuutta. A:n cv:n mukaan hän on toiminut 1/1994-3/1999 toimistonjohtajana, mutta työtodistuksen mukaan hän on toiminut kyseisestä ajasta kolme kuukautta aikakauslehtien puhelinmyyjänä ja 1.4.1994 lähtien vuoropäällikkönä sekä 17.11.1997 lähtien toimistonjohtajana. Selvityksessä on todettu, että työtodistuksen mukaan vuoropäällikön tehtäviin kuului esimiestehtäviä. Selvityksessä on todettu, että A:ta ja kantelijaa verrattaessa oli verrattu esimiestehtävien määrää eikä nimikkeellä ollut merkitystä. Sillä, että A:n esimieskokemus on ollut kolme kuukautta vähäisempi kuin valintatilanteessa on ymmärretty, ei selvityksen mukaan ole olennaista merkitystä hakijoiden esimieskokemuksen vertailussa.

Kaupungin selvityksen mukaan sosiaali- ja terveystoimiala oli saanut A:n työtodistukset palvelusluisihakemuksen yhteydessä 25.2.2011. Nimityspäätös johtavan talous- ja velkaneuvojan virkaan oli tehty 19.10.2011, jolloin asiakirjoissa olleessa cv:ssa oli ollut maininta toimistonjohtajan tehtävästä ajalla 1/1994-3/1999. Selvityksen mukaan tieto olisi ollut tarkennettavissa työtodistuksista. Tieto on siirtynyt valitusasiakirjoissa sosiaali- ja terveyslautakunnalle, hallinto-oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Selvityksen mukaan on valitettavaa, että ky-

seistä epätarkkuutta ei huomattu korjata ja sosiaali- ja terveystoimiala on esittänyt kantelijalle pahoittelunsa tapahtuneesta. Kaupunki on selvityksessään todennut, että toiminnasta saatu palaute otetaan huomioon toimintoja kehitettäessä siten, että vastaiset prosessit olisivat mahdollisimman toimivia ja tarkkoja. Selvityksen mukaan henkilökuntaa on viime vuosina ohjeistettu ja koulutettu henkilöstöasioiden hoidossa ja päätöksenteossa. Ohjeistuksen mukaan alkuperäiset opiskelu- ja työtodistukset tulee tarkistaa viimeistään siinä vaiheessa, kun tehdään virkamääräys tai työsopimus. Selvityksen mukaan esimiehiä muistutetaan tarkkuudesta rekrytointiprosesseissa, jotta hakijoiden yhdenvertaisuus ja oikeusturva toteutuvat mahdollisimman hyvin.

Kantelija on vastineessaan todennut, että kaupunki vähättelee virkaan valitun henkilön antamia virheellisiä tietoja ja niiden merkitystä virkavalintaan. Virheellistä tietoa oli usean työtehtävän kohdalla eikä vain toimistonjohtajan tehtävän osalta. Vastineen mukaan kaupunki ei ole voinut jälkikäteen puolueettomasti arvioida, onko virheellisillä tiedoilla ollut merkitystä valintapäätökseen ja tuomioistuinten antamiin päätöksiin. Vastineen mukaan kantelijan oikeusturva ei ole toteutunut, kun nimityspäätöksen tekijä on antanut tuomioistuimille virheellistä tietoa nimitetyn ansioituneisuudesta.

Kannanotto

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:ssä säädetään viranhaltijan yleisistä velvollisuuksista. Pykälän 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Tehtävien hoitaminen asianmukaisesti tarkoittaa niiden hoitamista mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti, mutta myös huolellisesti.

Hallintolain 6 luvussa säädetään asian selvittämisestä. Lukuun sisältyvän lain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan viranhakua koskevaan hakemukseen on liitettävä selvitys hakijan kelpoisuudesta.

Kyseisten säännösten perusteella hakijalla on selvittämisvelvollisuus kelpoisuudestaan, mutta myös viranomaisen voi tarvittaessa pyytää asiassa selvitystä.

Totean, että edellä mainittujen säännösten perusteella virkamiehen tulee huolellisesti käytettävissä olevin keinoin pyrkiä varmistamaan siitä, että sillä on päätöksiä tehdessään käytettävissä oikeat ja riittävät tiedot asian ratkaisemiseksi.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella johtavan talous- ja velkaneuvojan virantäytössä ja sen jälkeisessä valitusprosessissa A:n esimieskokemuksesta käytettävissä ollut tieto ei ole ollut täysin virheetöntä. Telemarkkinointiyrityksen antaman työtodistuksen mukaan A toimi jonkinasteisessa esimiestehtävässä 1.4.1994 lukien siirryttyään yhtiössä vuoropäällikön tehtävään. Työtodistuksen niukkojenkin tietojen perusteella vuoropäällikön tehtävä on kuitenkin ollut selvästi erilainen kuin toimistonjohtajan tehtävä, vaikka vuoropäällikön tehtävässä esimiestehtävän elementtejä olikin. A:n työkokemus toimistonjohtajan tehtävästä on joka tapauksessa ollut selvästi lyhyempi kuin esimerkiksi viran hakijoista tehdyssä yhteenvedossa on mainittu. Edellä mainittu ei toisaalta muuta sitä tosiasiaa, että A:lla kuitenkin on kokemusta myös toimistonjoh-

tajan tehtävästä. Kun otetaan huomioon, että virantäytössä on selkeästi painotettu esimiesvalmiuksien lisäksi esimieskokemusta, ei eroa vuoropäällikön ja toimistonjohtajan tehtävien välillä nähdäkseni voida pitää täysin merkityksettömänä. On kuitenkin mahdotonta arvioida, mikä merkitys kyseisellä virheellisellä tiedolla on virantäytössä ja sen jälkeisessä valitusprosessissa ollut.

Hakijoiden oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden, mutta myös nimitysprosessin luotettavuuden ja uskottavuuden vuoksi virantäytön perusteet olisi tullut selvittää niin, että päätöstä tehtäessä käytettävissä olisivat olleet virheettömät tiedot. Edellä esitetyn perusteella totean, että johtavan talous- ja velkaneuvojan viran täyttöä koskevaa asiaa ei ollut selvitetty riittävän huolellisesti eikä toiminta virantäytössä siten ole ollut asianmukaista.

Nimityspäätöksen perusteleminen

Hallintopäätöksen perusteleminen säädetään hallintolain 45 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Pykälän 2 momentissa on säädetty poikkeuksista perusteluvelvollisuuteen.

Nimitystä koskeva päätös on hallintopäätös, jonka perusteluvelvollisuudesta ei ole säädetty poikkeusta lukuun ottamatta kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia, mistä nyt käsiteltävänä olevassa johtavan talous- ja velkaneuvojan virantäytössä ei ollut kysymys.

Nimityspäätöksen perustelut muodostuvat käytännössä viran hakijoiden ansioiden vertailusta ja niiden perusteella tehdyistä johtopäätöksistä. Oleellista on, että perusteluista ilmenee, miksi virkaan valittu on katsottu hakijoista ansioituneimmaksi kyseiseen virkaan. Perustelut on keskeinen tiedonlähde nimityspäätöstä ja sen lainmukaisuutta jälkikäteen arvioitaessa. Kirjalliset perustelut osaltaan takaavat hakijoiden oikeusturvaa, koska kirjallinen muoto edellyttää ansioiden tarkkaa punnintaan. Edelleen perustelut auttavat hakijoita arvioimaan muutoksenhaun tarvetta ja hyvin perusteltu päätös voi myös vähentää tarvetta muutoksenhakuun. Edellä esitettyjen syiden vuoksi hakijoiden ansioiden vertailu on tehtävä huolellisesti ja niin, että vertailusta ilmenevät perustelut tehdyille nimityspäätökselle. Usein perustelut ilmenevät nimityspäätöstä koskevasta muistiosta, mutta ne voivat olla myös nimityspäätöksessä.

Totean, että johtavan talous- ja velkaneuvojan virantäyttöä koskevaa sosiaalipalvelujen päällikön tekemää päätöstä ei ole perusteltu muuten kuin mainitsemalla hyvin lyhyesti virkaan valitun A:n työkokemus. Viranhakijoista on tehty yhteenveto, josta ilmenevät hakijoiden koulutus ja työkokemus, mutta kuten ei päätöksessä ei myöskään yhteenvedossa ole vertailtu hakijoiden ansioita eikä esitetty johtopäätöksiä. Käytettävissä olevien tietojen perusteella katson, että kyseisestä päätöksestä ei ilmene riittävästi peruste virantäytölle eikä sitä siten ole perusteltu hallintolain 45 §:n edellyttämällä tavalla.

Muuta

Kantelija arvostelee myös hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden menettelyä.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Hallinto-oikeudella ja korkeimmalla hallinto-oikeudella oli virantäytöstä tehtyjä valituksia käsitellessään käytössään tiedot, jotka se muun muassa kaupungilta sai. Näkemykseni mukaan

laillisuusvalvonnallisesti arvioitava ja moitittava menettely tapahtui nimenomaisesti kaupungin taholta, minkä vuoksi ja kun asiassa ei kantelusta ilmene sellaista, että minulla olisi syytä epäillä hallintotuomioistuinten toiminnassa laillisuusvalvonnallisesti moitittavaa menettelyä, en ole niiden menettelyä ryhtynyt tutkimaan.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kaupungin johtavan talous- ja velkaneuvojan viran täyttämistä koskevaa sosiaalipalvelujen päällikön päätöstä 19.10.2011 ei ole perusteltu hallintolain 45 §:n edellyttämällä tavalla. Asiaa ei myöskään ollut selvitetty hallintolain 31 §:n mukaisesti riittävästi, minkä vuoksi virkaan valitun henkilön työkokemuksesta on päätöstä tehtäessä ollut käytössä virheellistä tietoa, joka sittemmin on ollut myös muutoksenhakuelimien käytössä.

Kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala on selvityksessään todennut, että henkilökuntaa on ohjeistettu henkilöstöasioiden hoidossa ja päätöksenteossa ja muun muassa alkuperäisten opiskelu- ja työtodistusten tarkistamisesta ennen virkamääräyksen antamista tai työsopimuksen tekemistä.

Kaupunki on edellä mainitulla tavalla ryhtynyt asiassa toimenpiteisiin nimitysprosessien parantamiseksi. Kiinnitän siitä huolimatta kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan huomiota nimitysasioissa hallintolain 31 §:n säännökseen asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä ja erityisesti hallintolain 45 §:n säännökseen hallintopäätöksen perustelemisesta.

Muilta osin kantelu ei ole antanut aihetta toimenpiteisiini.

Kantelun liitteet palautetaan kantelijalle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
