



ASIA Esteellisyys virantäytön valmistelussa ja nimityspäätöksen perusteleminen

KANTELU

Kantelija arvostelee 1.5.2018 oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa Etelä-Suomen aluehallintoviraston menettelyä ylitarkastajan viran täyttämässä.

SELVITYS

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on antanut 28.6.2018 päivätyn selvityksen, jonka liitteinä se on toimittanut kysymyksessä olevaa virkanimitystä valmistelleen sosiaalihuoltoyksikön päällikön ja terveydenhuoltoyksikön päällikön selvitykset.

VASTINE

Kantelija on antanut selvityksestä vastineensa.

RATKAISU

1 Esteellisyys nimitysasian käsittelyssä

Kantelun mukaan Etelä-Suomen aluehallintovirastossa avoimna olleeseen toukokuussa 2017 täytettävänä olleeseen ylitarkastajan virkaan oli valittu henkilö, joka toimi nimityshetkellä aluehallintoviraston peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualueen (POL-vastuualue) johtajana. Rekrytoijana toimi kantelun mukaan sosiaalihuoltoyksikön päällikkö, jonka esimies virkaan valittu henkilö oli.

Aluehallintoviraston selvityksen mukaan sosiaalihuoltoyksikön päällikkö teki työjärjestyksen mukaisesti esityksen virkaan valittavasta henkilöstä POL-vastuualueen johtajalle. Varsinaisen nimityspäätöksen teki aluehallintoviraston ylijohdaja vastuualueen johtajan sijaisen esityksestä.

Sosiaalihuoltoyksikön päällikön selvityksen mukaan ylitarkastajan viran täytössä noudatettiin hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualueen (HAKE-vastuualue) henkilöstön rekrytoinnista

antamia menettelytapaohteita sekä POL-vastuualueen 9.1.2017 vahvistettua työjärjestystä. Selvityksen mukaan sosiaalihuoltoyksikön päällikkö tiedusteli HAKE-vastuualueelta menettelyohjeita ylitarkastajan viran täytössä, koska yksi hakijoista oli hänen esimiehensä. Saamansa ohjeen mukaan estettä sille, että hän valmisteli nimitysasiaa, ei ollut. Hakijoiden haastatteluun osallistui virkamies HAKE-vastuualueelta, millä pyrittiin ”varmistamaan valmistelun läpinäkyvyyttä sekä turvaamaan haastattelijoiden oikeusturvaa haastattelun mahdollisten puolueellisuusepäilyjen varalta”. Sosiaalihuoltoyksikön päällikkö teki selvityksensä mukaan asiassa esityksen vastuualueen johtajalle, joka esitteli asian ylijohtajan ratkaistavaksi.

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mainittua pykälää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan käsittelyyn osallistumisella ja läsnäololla ei tarkoiteta pelkästään ratkaisun tekemistä vaan myös toimia, jotka välittömästi edeltävät asian ratkaisemista, kuten asian esittely ja valmistelu. Esityksen mukaan esteellinen virkamies ei saisi millään tavalla osallistua sellaisiin asian käsittelyyn liittyviin toimiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun. Tällaisia ovat esityksen mukaan esimerkiksi lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen sekä muiden selvitysten hankkiminen. Sen sijaan tavanomainen toimistotyö ja siihen verrattavat toimet eivät esityksen mukaan ole esteellisyyden kannalta merkityksellisiä.

Hallintolain 28 §:n 1 momentissa säädetään esteellisyysperusteista ja sen 1-6 kohdassa yksilöidyistä esteellisyysperusteista. Käytettävissäni olevien tietojen perusteella käsiteltävänä olevassa asiassa sovellettavaksi tulisi lähinnä momentin 7 kohdassa tarkoitettu yleislausekkeeseen perustuva jääviys, jonka mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuutensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleisenä tulkintaohjeena on pidetty esteellisyyden perustavan vaikutuksen samantasoisuutta verrattuna yksilöityihin perusteisiin. Säännöstä olisi sovellettava siten, että luottamus virkamiesten tasapuolisuuteen ja puolueettomuuteen säilyisi, mutta sitä ei saisi tulkita laveasti siten, että virkamiehet voisivat jäävätä itsensä tai heidät voitaisiin jäävätä näennäisperusteilla. (Heikki Kulla: Hallintomenettelyn perusteet, 2015, s. 200)

Edelleen oikeuskirjallisuudessa on todettu, että pelkästään ulkopuolisen henkilön epäluottamus virkamieheen tai viranomaisen toimintaan ei vielä perusta esteellisyyttä yleislausekkeen perusteella, vaan luottamuksen vaarantumiselle on oltava konkreettinen syy. Erityinen syy voi olla esimerkiksi virkamiehelle erityisen merkityksellinen ja kiinteä ystävyys-, yhteistyö- tai kiistasuhde asianosaiseen tai muunlainen vahva sidonnaisuus tai keskinäinen lojaalisuus, joka voi aiheutua muun muassa yhteisistä taloudellisista intresseistä. Puolueettomuuden vaarantumisen saattaa aiheuttaa se, että virkamiehen välitön esimies on esteellinen asiassa, koska esimiehellä on työhohjaus ja -valvontavalta suhteessa alaiseensa. Pelkästään virkamiehen riippumattoman aseman ja virkavastuun ei ole katsottu poistavan esteellisyyden mahdollisuutta. (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2016, s. 186)

Virkamiehellä on hallintolain 27 §:ssä säädetyllä tavalla velvollisuus ottaa huomioon hänen esteettömyyteen vaikuttavat seikat ja arvioida yksittäisten asioiden kohdalla esteettömyytensä asian käsittelyssä. Jääviyssäännöksillä pyritään ennakolta varmistamaan virkatoimien puolueettomuus ja ehkäisemään puolueettomuuteen kohdistuvat epäilyt.

Ylitarkastajan virantäytöstä on laadittu 15.5.2017 päivätty nimitysmuistio. Muistio sisältää muun ohella erittelyn haastatteluun valittujen hakijoiden ansioista ja esityksen nimitettävästä hakijasta. Muistion on allekirjoittanut sosiaalihuoltoyksikön päällikkö, joka on myös osallistunut hakijoiden haastatteluun. Virkaan esitetty ja sittemmin valittu henkilö toimi tuolloin sosiaalihuoltoyksikön päällikön esimiehenä.

Muistio on toiminut asiassa päätöksenteon pohjana ja ohjannut nimitysmenettelyä. Vaikka nimityspäätöksen tekijä ei ole sidottu nimitysmuistiossa tehtyyn esitykseen, sisältää se kuitenkin perustellun kannanoton nimitettävästä henkilöstä ja ohjaa päätöksentekijän huomiota muistiossa esille otettuihin seikkoihin. Muistion laatiminen on yleensäkin, ja myös nyt käsiteltävässä tapauksessa se on ollut, oleellinen nimitysasian käsittelyyn vaikuttava valmistelutoimi. Sosiaalihuoltoyksikön päällikkö on siten esitetyllä tavalla aktiivisesti ja asian käsittelyyn vaikuttavalla tavalla osallistunut nimitysasian valmisteluun.

Esimies-alaisuuteeseen liittyy aina valta-asetelma esimiehen työjohto-oikeuden ja valvontavallan kautta. Virkamies voi myös kokea velvollisuudekseen olla lojaali esimiestään kohtaan tai suhteessa voi olla esimerkiksi kiistoja tai erimielisyyksiä, jotka voivat vaikuttaa esimiehen ja virkamiehen suhtautumiseen toisiinsa. Selvityksistä ei ilmene, millainen sosiaalihuoltoyksikön päällikön ja hänen esimiehensä esimies-alaisuusuhde on ollut. Sen laadusta riippumatta esimies-alaisuusuhde itsessään on edellä kuvatussa tilanteessa muodostanut sellaisen sidonnaisuuden hakijan ja sosiaalihuoltoyksikön päällikön välille, joka arvioni mukaan on hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettu tavoin vaarantanut luottamuksen sosiaalihuoltoyksikön päällikön puolueettomuuteen asiassa. Näkemykseni mukaan sosiaalihuoltoyksikön päällikön ei tämän vuoksi olisi tullut osallistua ylitarkastajan virantäyttöä koskevan asian valmisteluun ja käsittelyyn toteutuneella tavalla.

Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Arvioidessani sosiaalihuoltoyksikön päällikön menettelyn moitittavuutta asiassa olen kuitenkin ottanut huomioon sen, että hän oli edellä kerrotuin tavoin tiedustellut HAKE-vastuualueelta kyseisen esimies-alaisuusuhden vuoksi menettelytapaohjeita, jotta rekrytointi olisi hyvän hallinnon periaatteiden mukaista, ja että HAKE-vastuualueelta hänelle oli ilmoitettu hänen voivan esityksen valmistella.

Aluehallintovirasto on tuonut selvityksessään esiin, että asiassa kuitenkin oli päätetty HAKE-vastuualueen virkamiehen osallistuvan haastatteluihin mahdollisen jääviysepäilyjen varalta ja hakijoiden oikeusturvan varmistamiseksi. Mielestäni on selvää, ettei virkanimityksen valmistelijan esteellisyydestä aiheutuva ongelma ole oikeudellisesti kestävällä tavalla korjattavissa kerrotuin tavoin esteettömien haastattelijoiden määrää lisäämällä.

2 Nimitysmenettely muutoin

Kantelija arvostelee myös sitä, että ylitarkastajan virkaa ei täytetty parhaalla mahdollisella hakijalla ja että valinnassa sivuutettiin pätevimmat hakijat, joilla oli pisin kokemus viran tehtäviin kuuluvasta talous- ja velkaneuvonnasta. Kantelun mukaan nimitysasiassa painotettiin vasta hakuajan jälkeen sosiaalihuollon osaamista. Kantelija kysyy, olisiko virka tullut painotuksen muutoksen vuoksi laittaa uudelleen hakuun.

Aluehallintoviraston selvityksessä on todettu, että ylitarkastajan tehtävänkuvassa painottui määrällisesti sosiaalihuolto sen ollessa 50 % tehtävistä. Talous- ja velkaneuvonnan tehtävien osuus oli 40 % ja loput 10 % oli määritelty koko viraston yhteiseen peruspalveluiden arviointityöhön (5 %) sekä muihin esimiehen ja viraston osoittamiin tehtäviin (5 %). Selvityksen mu-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

kaan kysymys oli kaksi eri tehtäväaluetta sisältävästä kokonaisuudesta ja hakijoilta odotettiin kummankin tehtäväalueen tuntemusta.

Selvityksen mukaan väite pätevimpien hakijoiden sivuuttamisesta tai talous- ja velkaneuvontaa koskevan kokemuksen puuttumisesta virkaan nimitetyiltä ei pidä paikkaansa. Selvityksen mukaan yhdelläkään muulla hakijalla kuin nimitetyillä ei ollut sellaista talous- ja velkaneuvonnasta saatua työkokemusta, josta olisi ollut välitöntä hyötyä juuri aluehallintoviraston tehtävien hoitamisessa. Nimitysmuistiossa käytetyllä ilmaisulla nimitettäväksi esitettävän soveltuvasta työkokemuksesta (ks. jäljempänä kohta 3) on nimenomaisesti viitattu aluehallintovirastosta saatuun talous- ja velkaneuvontakokemukseen samoin kuin pitkään sosiaalihuollon työkokemukseen.

Sosiaalihuoltoyksikön päällikön selvityksen mukaan alue- ja maakuntauudistuksen valmistelun käynnistyttyä nousi esille mahdollinen hallinnollinen muutos talous- ja velkaneuvontapalvelujen järjestämisessä. Ylitarkastajan viran hakuajan umpeuduttua valtioneuvosto linjasi hallinnonalan muutoksen ja näytti ilmeiseltä, ettei suunnitellussa Lupa- ja valvontavirastossa Luovassa hoidettaisi talous- ja velkaneuvontatehtäviä. Asia kerrottiin haastatteluun kutsutuille hakijoille. Muutos tarkoitti ylitarkastajan viran osalta sitä, että tehtävä tulisi jatkossa sisältämään lähes yksinomaan sosiaalihuollon tehtäviä. Selvityksen mukaan virkaan kuuluvien tehtävien painotus kuitenkin säilyi ennallaan eikä sitä siis muutettu. Selvityksen mukaan tehtävät olisivat painottuneet sosiaalihuoltoon ilman muutostakin, eikä sillä ollut välitöntä vaikutusta nimitysasian lopputulokseen.

Selvityksen liitteenä olevassa ylitarkastajan viran hakuilmoituksessa oli todettu, että tehtäviin kuului talous- ja velkaneuvonnan asiantuntija- ja esittelytehtävät sekä sosiaalihuollon julkisten ja yksityisten sosiaalipalvelujen ohjaus- ja lupatehtävät. Ilmoituksessa oli selostettu kyseisten tehtävien sisältöä myös yksityiskohtaisemmin. Hakijalta odotettiin ilmoituksen mukaan talous- ja velkaneuvonnan tehtävien tuntemusta ja työkokemusta sekä sosiaalihuollon osaamista ja asiakastyön tuntemusta. Ilmoituksesta ei ilmene, oliko siinä tarkoitettu painottaa jompaakumpaa tehtäväaluetta ja siihen liittyvää osaamista.

Selvityksen liitteenä olevasta ylitarkastajan viran päiväämättömästä tehtävänkuvasta (pääasialliset tehtäväkokonaisuudet) ilmenee, että siihen kuuluvista tehtävistä 40 % on talous- ja velkaneuvonnan tehtäviä ja 50 % sosiaalihuollon tehtäviä.

Valtion virkamieslain (jäljempänä virkamieslaki) 6 a §:n 1 momentin mukaan virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Lain 6 c §:n 1 momentin mukaan 6 a §:ssä tarkoitettussa ilmoituksessa on mainittava viran tehtävät ja säädetyt kelpoisuusvaatimukset.

Virkamieslain 6 c §:n 2 momentin mukaan perustellusta syystä virka tai virkasuhde voidaan tarvittaessa ilmoittaa uudelleen haettavaksi tai hakuaikaa jatkaa.

Virkamieslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 298/2014 vp) yksityiskohtaisten lain 6 c §:ää koskevien perustelujen mukaan peruste uudelleen haettavaksi julistamiselle tai hakuajan jatkamiselle voisi olla muun muassa tilanteessa, jossa virkaan tai virkasuhteeseen ei ole tullut riittävästi kelpoisuusvaatimukset ja muut tehtävän edellyttämät vaatimukset täyttäviä hakijoita.

Virkaan kuuluvien tehtävien kertominen hakuilmoituksessa on tärkeää paitsi hakijoiden myös nimittävän viranomaisen kannalta. Tehtävien määrittelyn kautta määräytyvät virkaan kuuluvien tehtävien hoitamisen kannalta merkitykselliset edellytykset. Tehtävien ja niiden hoitamiseksi asetettujen edellytysten ilmoittaminen on oleellista, jotta virkaa hakisivat mahdollisimman mo-

net edellytykset täyttävät henkilöt ja jotta nimitysharkinta voidaan tehdä tasapuolisesti. Virkaan kuuluvia tehtäviä ei sen vuoksi tulisi kesken hakumenettelyn muuttaa.

Mikäli virkaan kuuluvat tehtävät muuttuvat virantäyttömenettelyn aikana, voi tapauksesta riippuen olla perusteltua ilmoittaa virka uudelleen haettavaksi. Tällä tavoin voidaan varmistaa se, että mahdollisimman monet viran tehtävien hoitoa ajatellen ansioituneet hakijat voivat hakea virkaa. Asiaa koskevan päätöksen tekee ja siihen kuuluvaa harkintavaltaa käyttää nimittävä viranomais. Perustellun syyn tulee olla objektiivisesti hyväksyttävissä.

Käsiteltävänä olevassa tapauksessa ylitarkastajan virkaan kuuluviin tehtäviin on hakumenettelyn aikana hallinnollisen uudistuksen vuoksi ollut tulossa muutoksia. Näitä muutoksia ei kuitenkaan ole saamieni tietojen mukaan ole ollut mahdollista ottaa huomioon ennen hakumenettelyn aloittamista. Hakumenettelyn aikana ilmennyt muutos on vaikuttanut ylitarkastajan viran tehtäväkuvaan, mutta se ei ole muuttanut sitä kokonaisuudessaan. Muutoksen seurauksena ylitarkastajan viran tehtävät tulivat kuitenkin painottumaan sosiaalihuollon tehtäviin suunniteltua enemmän.

Talous- ja velkaneuvonnan tehtävät ovat sittemmin 1.1.2019 siirtyneet oikeusaputoimistoille.

Virkaan kuuluvien tehtävien ollessa muuttumassa kohtuullisen suurelta osin (40 %), olisi viran uudelleen haettavaksi ilmoittamisellekin ollut olemassa perusteita. Aluehallintoviraston menettelyn arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon myös, että ylitarkastajan tehtävässä painotuiivat jo lähtökohtaisesti sosiaalihuollon tehtävät. Lisäksi oikeusaputoimistoille vuoden 2019 alusta siirtyneet talous- ja velkaneuvonnan tehtävät olivat edelleen olleet aluehallintoviraston hoidettavana vuoden 2018 loppuun saakka. En edellä esitetyssä tilanteessa katso aluehallintoviraston käyttäneen harkintavaltansa lainvastaisesti täyttäessään ylitarkastajan viran ilmoittamatta sitä uudelleen haettavaksi.

Kantelija ei ole kantelussaan yksilöinyt, keiden nimitettyä hakijaa ansioituneempien hakijoiden hän on katsonut tulleen nimitysasiassa sivuutetuksi. Minulla ei kantelusta, nimitysmuistiosta ja selvityksestä ilmenevien tietojen perusteella ole perusteita arvioida, että aluehallintovirasto olisi nimityspäätöstä tehdessään ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä muutenkaan virheellisesti niin, että se antaisi aiheita laillisuusvalvonnalliseen arvosteluun.

3 Nimitysratkaisun perusteleminen

Kantelija arvostelee myös sitä, ettei ylitarkastajan virantäyttöä koskevassa nimitysmuistiosta ollut yksilöidysti perusteltu sitä, millä perusteella virkaan nimitetty hakija on katsottu siihen ansioituneimmaksi.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Myös nimityspäätös on perusteltava hallintolain 45 §:n mukaisesti.

Aikaisemmin virantäytöstä laadittava nimitysmuistio sisälsi käytännössä nimityspäätöstä koskevat perustelut, koska varsinainen nimityspäätös oli useimmiten nimitetylle annettava perustelematon nimittämiskirja. Valtion virkamieslakiin (jäljempänä virkamieslaki) lisättiin 1.1.2019 voimaantulleella muutoksella säännökset, joiden mukaan useimpiin virkanimityksiin on mahdollista hakea muutosta. Valtiovarainministeriö on muutoksen jälkeen antanut 1.5.2019 voimaan tulleen ministeriöille ja virastoille osoitetun ohjeen virantäytössä noudatettavista periaatteista. Ohjeen mukaan nimityspäätöksen tulisi sisältää valitun henkilön valinnan perustelut.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Tietosuojasyyistä nimityspäätöksen ei kuitenkaan tulisi sisältää muiden hakijoiden henkilötietoja, vaan heidän osaltaan perustelut ilmenisivät edelleen nimitysmuistiosta. Nykyisin nimityspäätöksen perustelut muodostuvat siten kokonaisuudessaan nimityspäätöksessä esitetyistä perusteluista ja nimitysmuistiosta sekä kaikkia hakijoita koskevasta yhteenvedosta. Muutoksesta huolimatta jatkossakin nimitysmuistio perusteluineen on merkityksellinen paitsi nimityspäätöksen tekijälle myös hakijoille. Nimitysratkaisun asianmukainen perusteleminen varmistaa perustelujen niin sanotun itsekontrollitehtävän kautta ratkaisun lainmukaisuutta. Hakijat saavat nimitysmuistiosta tietoa asian käsittelystä ja voivat arvioida päätöksen lainmukaisuutta sekä nykyisin myös muutoksenhauntarvetta. Asianmukaiset perustelut turvaavat myös valintamenettelyn läpinäkyvyyttä ja tasapuolisuutta sekä mahdollistavat sen jälkikäteistä kontrolloitavuuden.

Kantelussa tarkoitettuna ajankohtana virkanimityksissä perustelut ilmenivät nimitysmuistiosta, joka kerrotuin tavoin nykyäänkin muodostaa osan nimityspäätöksen perusteluista. Sen vuoksi ja jotta myös nimityksen tekijä saisi muistiosta päätöksenteon edellyttämät tiedot, nimitysmuistiossa tulisi tasapuolisesti selostaa hakijoiden ansiot ja vertailla niitä yleisten nimitysperusteiden, virkaan kuuluvien kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamiin muihin vaatimuksiin nähden siten, että siitä ilmenee nimitysharkinnan kulku. Vertailun kautta muistiosta tulisi käydä ilmi, miten asiassa on päädytty nimitysesitykseen ja päätöksestä ilmenevään lopputulokseen.

Aluehallintovirasto on selvityksessään todennut, että nimitysmuistion allekirjoittanut sosiaalihuoltoyksikön päällikkö teki asiassa vain työjärjestyksen mukaisesti esityksen vastuualueen johtajalle virkaan valittavasta henkilöstä sekä mahdollisista varalle valittavista henkilöistä. Edelleen aluehallintovirasto on todennut, että nimitysmuistioon oli kirjattu selkeästi, että kyseessä on valintaesitys eikä nimitysmuistio toimi siten virkavalintaa päättävänä asiakirjana, ja että varsinaisen nimityspäätöksen teki aluehallintoviraston ylijohdaja vastuualueen johtajan sijaisen esityksestä. Selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, että virkanimityksen esitellyt vastuualueen johtajan sijainen olisi tehnyt asiassa muuta perusteltua nimitysesitystä, vaan nimityksen perustelut näyttäisivät tosiasiallisesti jääneen sosiaalihuoltoyksikön päällikön nimitysmuistion varaan ja siten nimityspäätös on käytännössä perusteltu kyseisessä nimitysmuistiossa.

Ylitarkastajan virantäyttöä koskevassa nimitysmuistiossa (ESAVI/3551/01.01.01/2017) on kohdassa ”Ehdokkaiden vertailu” selostettu haastateltujen hakijoiden koulutusta ja työkokemusta. Muistion ”Yhteenveto”-kohdassa on hyvin yleisesti kerrottu haastateltujen hakijoiden työkokemuksesta ja todettu, että tehtävässä tulee jatkossa painottumaan sosiaalihuollon tuntemus ja osaaminen talous- ja velkaneuvonnan tehtävien siirtyessä pois aluehallintovirastolta. Muistion ”Valintaesitys”-kohdan mukaan virkaan sittemmin nimitetty henkilö oli esitetty ylitarkastajan virkaan valittavaksi ”soveltuvan työkokemuksensa perusteella”.

Nimitysmuistiossa ei ole sanallisesti vertailtu hakijoiden ansioita keskenään, vaikka haastateltuun kutsuttujen hakijoiden ansiot on siinä kerrottu. Ansioiden ilmoittaminen ilman, että niitä keskenään vertaillaan, ei riitä osoittamaan päätöksentekijän perusteita päätökselle, koska kuvatussa tilanteessa vertailun ja johtopäätösten tekeminen jäävät muistion lukijan tehtäväksi. Ylitarkastajan virantäyttöä koskevassa nimitysmuistiossa ei ole perusteltu nimityspäätöstä hallintolain edellyttämällä tavalla.

Totean lisäksi, että nimitysmuistiosta eivät ilmene kaikki virkaa hakeneet henkilöt eikä myöskään, että muistion liitteenä olisi ollut yhteenveto hakijoista. Aluehallintoviraston selvityksen liitteenä olevan HAKE-vastuualueen 1.7.2015 antamassa ohjeessa olevassa esimerkkinimitysmuistiossa on ohjattu siihen, että esittelylistan liitteenä tulisi olla yhteenveto hakijoista. Myös

valtiovarainministeriön edellä mainitussa ohjeessa virantäytössä noudatettavista periaatteista on ohjattu yhteenvedon tekemiseen, jonka on katsottu olevan osa päätöksen perusteluja. Yhteenvedon liittäminen nimitysmuistioon on tärkeää päätöksenteon läpinäkyvyyden ja sen jälkikäiteisen arvioinnin vuoksi. Sitä, millä perusteella 60 hakijan joukosta valittiin haastateltaviksi muistiossa mainitut viisi hakijaa, ei muistiossa ole perusteltu mitenkään.

Edellä kerrotuilla perusteilla totean aluehallintoviraston laiminlyöneen perustella nimityspäätöksen siten kuin hallintolaissa edellytetään.

4 Nimitetyn virkavapaus

Kantelija arvostelee sitä, ettei ylitarkastajan virkaan valittu ole hoitanut kyseistä virkaa, vaan hän on tultuaan siihen nimitetyksi ollut jatkuvasti virkavapaalla. Kantelun mukaan hänen ei ole ollut tarkoituskaan hoitaa virkaa, mikä seikka on ollut nimittäjän tiedossa nimitysmenettelyn aikana. Kantelija epäilee, että henkilö on valittu ylitarkastajan virkaan, jotta hänelle on saatu järjestettyä ”taustavirka”.

Aluehallintoviraston selvityksen mukaan aluehallintovirastojen ylin johto on nimitetty virkoihinsa määräaikaisesti ja näin oli myös ylitarkastajan virkaan nimitetyn henkilön kohdalla. Virkaan nimitetty henkilö oli kysynyt haastattelussa, onko hänen mahdollista hakea virkavapautta POL-vastuualueen johtajan tehtävien hoitamiseksi vuoden 2017 loppuun saakka, mikäli hän tulee valituksi ylitarkastajan virkaan. Hän olisi ryhtynyt hoitamaan ylitarkastajan virkaa vuoden 2018 alusta. Ylitarkastajan viran täyttämisen jälkeen hän haki virkavapautta, jonka hänelle myönsi vastuualueen johtajan sijainen. Hän ryhtyi sittemmin hoitamaan Luovan valmisteluun liittyvää hankejohtajan virkaa, joka perustettiin vasta joulukuussa 2017 samassa yhteydessä, kun valmistelusta vastaava hanketoimisto perustettiin. Kyseisellä hankejohtajan määräaikaisella virkasuhteella ei ole selvityksen mukaan mitään tekemistä ylitarkastajan viran täytön kanssa.

Virkamieslain 23 §:n 1 momentin nojalla virkamies saa keskeyttää työnteon, jos asianomainen viranomainen hakemuksesta myöntää hänelle virkavapauden taikka hän on suoraan lain nojalla virkavapaana.

Työnantaja käyttää edellä mainitun lainkohdan perusteella harkintavaltaansa ratkaistessaan virkavapautta koskevan asian. Kantelusta tai selvityksestä ei ilmene sellaista, että minulla olisi perusteita todeta aluehallintoviraston käyttäneen harkintavaltaansa lainvastaisesti tai muuten virheellisesti kysymyksessä olevassa virkavapausasiassa.

5 Kantelussa aiempiin nimitysmenettelyihin kohdistettu arvostelu

Kantelija arvostelee myös yleisemmin aluehallintoviraston POL-vastuualueen nimitysmenettelyjä kantelua edeltävien kahden viimeisen vuoden aikana. Hänen mukaansa virastossa on ainakin sosiaalihuolto- ja terveydenhuoltoyksikössä nimitetty useita lakimiehiä vakituisiin virkoihin ilman julkista hakumenettelyä. Kantelija on yksilöidysti maininnut erään henkilön nimittämisen 11 B -vaativuustason ylitarkastajan virkaan.

Aluehallintoviraston selvityksen mukaan kyseinen henkilö on nimitetty terveydenhuollonyksikössä olevaan ylitarkastajan 11 A -vaativuustason virkaan 1.11.2016 alkaen. Toisen ylitarkastajan irtisanoutuessa 11 B -vaativuustason virastaan siirrettiin kyseisellä ylitarkastajalla olleet koordinoivan ylitarkastajan tehtävät kantelussa mainitulle henkilölle ja samalla hänen virkansa vaativuustaso muutettiin 11 B -vaativuustason ylijohdajan päätöksellä.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Kantelu on tältä osin edellä selostettua tilannetta lukuun ottamatta yksilöimätön. Asiassa ei ole ilmennyt sellaista, mikä antaisi aihetta laillisuusvalvonnalliseen arvosteluun.

6 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Etelä-Suomen aluehallintoviraston ylitarkastajan virantäyttöä koskevan asian valmisteluun on nimitysmuistion laatimalla ja hakijoiden haastatteluihin osallistumalla osallistunut sosiaalihuoltoyksikön päällikkö, joka on samaan aikaan työskennellyt virkaa hakeneen ja siihen sittemmin valitun peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualueen johtajan alaisuudessa. Vaikka yksikön päällikkö ei aluehallintoviraston selvityksen mukaan toiminut asian esittelijänä, hän kuitenkin aktiivisesti ja asian käsittelyyn vaikuttavalla tavalla osallistui asian valmisteluun toimin, jotka olivat keskeisiä nimityspäätöksen valmistelussa. Edellä päätökseni kohdassa 1 arvioimallani tavalla sosiaalihuoltoyksikön päällikkö oli esteellinen osallistumaan nimitysasian valmisteluun.

Virkaan nimittämistä koskevat päätökset on perusteltava hallintolain 45 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla. Aluehallintoviraston ylitarkastajan virantäyttöä koskevassa päätöksen perustelut sisältävässä nimitysmuistiossa ei edellä päätökseni kohdassa 3 arvioimallani tavalla ollut vertailtu haastateltujen hakijoiden ansioita keskenään, minkä vuoksi siitä eivät ilmenneet nimityspäätöksen perusteet.

Kiinnitän Etelä-Suomen aluehallintoviraston huomiota hallintolain esteellisyyttä ja perusteluvollisuutta koskevien säännösten soveltamiseen nimityspäätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Kansliapäällikkö

Marjo Mustonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
