

31.12.2002

113/4/01

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Länsisyrjä

AVUSTAVAN ULOSOTTOMIEHEN VIRKANIMITYS

1 KANTELU

A on osoittanut eduskunnan oikeusasiamiehelle 9.1.2001 päivätyin kirjoituksen, jossa hän arvostelee Hämeenlinnan kihlakunnanvoudin B:n menettelyä kihlakunnan ulosottoviraston avustavan ulosottomiehen virkaa täytettäessä. Hän oli mielestään pätevämpi kuin virkaan nimitetty henkilö.

Kantelija on toimittanut tänne vielä 26.9.2001 päivätyin lisäkirjeen, jossa hän pyytää tutkimaan B:n menettelyn niinkään avustavan ulosottomiehen virkaa täytettäessä 20.8.2001. Kantelija arvostelee sitä, että hänen vuonna 1989 saamansa tuomio varkauden yrityksestä vaikutti edelleen hänen mahdollisuuteensa tulla nimitetyksi kyseiseen virkaan.

2 SELVITYS

Kirjoituksen johdosta on tänne hankittu kihlakunnanvoudin B:n 12.2.2001 päivätty selvitys. Selvityksen johdosta kantelija on antanut vastineensa. Vastineessa kantelija arvostelee Hämeenlinnan entisen kihlakunnanvoudinmenettelyä hänen irtisanomisensa yhteydessä ja pyytää oikaisemaan mielestään virheellisen häntä koskevan nimikirja merkinnän.

Lisäkirjeen johdosta kihlakunnanvoudin B on antanut selvityksensä 12.12.2002. Tämä selvitys ja siihen liittyvät asiakirjat toimitetaan jäljennöksenä kantelijalle tiedoksi.

3 RATKAISU

3.1 Nimitysmenettely 29.12.2000 täytetyn viran osalta

Tapahtumat

Kihlakunnanvoudin B nimitti avustavan ulosottomiehen --- avustavan ulosottomiehen virkaan 1.2.2001 lukien. Viran hakijoista, joista kantelija oli yksi, oli laadittu 19.11.2000 päivätty yhteenveto sekä 12.2.2001 päivätty perustelumuistio. Muistiossa todetaan mm. seuraavaa:

Näistä [hakijoista] kaikki viran kelpoisuusvaatimukset (varanotaarin tutkinto, soveltuva opistotason tutkinto tai yliopistotutkinto sekä lisäksi käytännön kokemusta virkaan kuuluvissa tehtävissä) täyttäviä hakijoita oli kuusi (---).

Muistiossa vertaillaan lähemmin vain haastatteluun kutsuttujen hakijoiden ansioita. Kantelijaa ei muistiossa mainita nimeltä.

Arviointi

Viran kelpoisuusvaatimukset on oikeuskirjallisuudessa ryhmitelty yleensä yleisiin ja erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin. Yleisiin kelpoisuusvaatimuksiin on katsottu kuuluvan mm. nimitysperusteiden vähimmäistaso. Nimitysperusteet, jotka ilmenevät perustuslain 125 §:stä, tulevat ennen kaikkea sovellettavaksi nimitysharkinnassa eli hakijoiden ansioiden vertailussa. Lainkohdan 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Kysymyksen on tältä osin katsottu olevan sopivuusharkinnasta. Sopivuusvaatimus on sidoksissa viran täytön perusideaan: tarkoituksena on saada virkaan henkilö, jolla on riittävät edellytykset virkatehtävän asianmukaiseen hoitamiseen. Sopivuus kelpoisuusvaatimuksena on katsottu olevan väljä sisällöltään ja oikeudellisilta ominaisuuksiltaan (kts. Seppo Koskinen - Heikki Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, s. 39 ja Niklas Bruun - Olli Mäenpää - Kaarlo Tuori: Virkamiesten oikeusasema, s. 85).

Nimitysperusteisiin ja kelpoisuusehtoihin vähimmäistasoisena kuuluva koeteltu kansalaiskunto ilmentää vaatimusta nuhteettomuudesta. Tässä jutussa on kysymys hakijan yli 10 vuotta sitten saaman rangaistuksen vaikutuksista hänen nuhteettomuutensa arviointiin ensinnäkin hänen kelpoisuutensa määrittelyssä ja toiseksi hakijoiden keskinäisessä vertailussa nimitysperusteiden valossa.

Edellä selostetussa muistiossa on arvioitu erityiset kelpoisuusehdot täyttävien sekä muiden haastatteluun kutsuttujen ansioita nimitysperusteiden valossa. Sopivuuskriteereinä on muistiossa käytetty sellaisia seikkoja kuin "perintätulostiedot", "asiakkaiden käsittelytaito" ja ylipäätään "virkatehtävissäänmenestyminen". "Sopivampana" kihlakunnanvouti oli haastattelu- ja taustatietojen perusteella pitänyt avustavaa ulosottomiestä ---.

Selvityksessään kihlakunnanvouti on todennut, että hän oli kantelijan osalta ottanut huomioon sen, että hänen edeltäjänsä oli irtisanonut kantelijan kaupunginvoudinviraston ulosottoapulaisen virasta tahallisen rikoksen johdosta 7.2.1990. Virkamieslautakunta ja korkein hallinto-oikeus olivat pysyttäneet irtisanomista koskevan päätöksen tältä osin. Kihlakunnanvouti toteaa selvityksessään, että A "täyttää sinänsä viralle säädetyt muodolliset kelpoisuusvaatimukset koulutuksen ja kokemuksen osalta". Vielä kihlakunnanvouti katsoi selvityksessään, että vaikka irtisanomisesta oli kulunut jo melko pitkä aika, oli sen ja sen taustalla olevan rikoksen katsottava rasittavan kantelijan osalta tehtävää arviota siten, ettei viran menestyksellinen hoito ole todennäköisesti hänelle mahdollista luottamuspuolan vuoksi samassa virastossa ja asiallisesti vastaavassa virassa, josta hänet oli irtisanottu. Kihlakunnanvouti viittaa vielä siihen, että virastossa työskenteli myös edelleen kantelijan aiempia työtovereita. Nuhteettomuusvaatimus korostui avustavan ulosottomiehen viran hoidossa, koska virassa joutui käsittelemään huomattavia asiakasvaroja.

Kihlakunnanvouti on korostanut, että hän oli tietoisesti halunnut välttää muistiossaan hakijoille kielteisten seikkojen nimenomaista mainintaa. A:n osalta ne olivat kuitenkin muutoinkin hyvin hänen tiedossaan, vaikka A oli nimikirjanotteessaan jättänyt kyseiset sivut hakemukseensa oheistamatta, josta irtisanominen olisi käynyt selville.

Mielestäni on muistion ja selvityksenkin valossa jossain määrin epäselvää, katsoiko kihlakunnanvouti, ettei kantelija täyttänyt viran kelpoisuusehtojakaan. Kantelijan nimeähän ei mainita lainkaan muistiossa. Katson kuitenkin, että selvityksen viittaus muihin päteviin hakijoihin tarkoittanee nimitysperusteiden arviointia hakijoiden vertailussa. Todettakoon, kuten jäljempänä ilmenee, että

kihlakunnanvouti on arvioinut kysymystä kelpoisuusehtojen täyttymisestä toisin selvityksessään myöhempää nimitystä koskevaan lisäkirjoitukseen.

Rikosoikeudellinen rangaistus saattaa osoittaa hakijan sopimattomaksi virkaan. Huomiota on kiinnitettävä rikokseen ja sitä seuranneeseen rangaistukseen sekä täytettävän viran laatuun ja tehtäväpiiriin. Huomiota on kiinnitettävä rikoksen jälkeisen ajan pituuteen ja henkilön muuhun käyttäytymiseen. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että toisin kuin viraltapanossa, aikaisempi irtisanominen voi vaikuttaa virkakelpoisuuden arviointiin vain poikkeuksellisesti, lähinnä silloin, kun täytettävä virka vastaa tehtäviltään aikaisempaa (Heikki Kulla: Virantäyttö, s. 116).

Nyt on kysymys omaisuusrikoksesta, josta kantelija on saanut ehdollisen vankeusrangaistuksen. Kuten kihlakunnanvoudin selvityksestä ilmenee, avustavan ulosottomiehen virassa henkilö joutuu käsittelemään suuriakin rahamääriä. Lisäksi kysymys on saman viraston vastaavasta virasta kuin mistä kantelija on aikoinaan irtisanottu. Toisaalta teosta on kulunut nimittämisen aikaan jo yli 10 vuotta, mikä olisi puoltanut toisenlaistakin lähestymistapaa. Kysymys on kuitenkin kokonaisarvostelusta ja hakijoiden ansioiden vertailusta, minkä osalta nimittävällä viranomaisella on harkintavaltaa.

Katson, että nimittävällä viranomaisella on tässä tapauksessa ollut sopivuuden suhteen sellaista harkintavaltaa, johon oikeusasiamiehen ei laillisuusvalvojana tule puuttua. Näin ollen katson, että kihlakunnanvouti B:n menettely ei tältä osin anna aihetta toimenpiteisiini.

Muistion sisältö

Hallintomenettelylain 24 §:n mukaan päätös on perusteltava. Saman säännöksen mukaan perusteluvaatimus ei koske palvelussuhteeseen ottamista. Vaikka itse päätöstä ei tarvitsekaan säännöksen mukaan perustella, on selvää, että päätöksen tulee tästä huolimatta pohjautua asianmukaisille perusteille ja hakijoiden vertailuille.

Jotta virantäytön asianmukaisuuden arviointi olisi jälkikäteen mahdollista, on asian valmistelussa toimittava siten, että päätöksen objektiivisuudesta ja yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisesta voidaan jälkikäteen varmistua. Tätä vaatimusta tukee myös tasa-arvolain 10 §:n mukainen selvitysvelvollisuus.

Käsitykseni mukaan virkaa täytettäessä esityksen perusteet tulisi kirjata muistion muotoon. Tällöin olisi paikallaan ottaa huomioon valtiovarainministeriön suositukset valtion virkojen hakumenettelystä ja virkanimitysten valmistelusta (tuolloin voimassa ollut valtiovarainministeriön 10.2.1995 antama suositus nro 2/95 ja nykyisin voimassa oleva vastaava 15.12.2000 annettu suositus nro 14/2000). Muistiossa, joka sekin ainakin päiväyksensä perusteella näyttää laaditun vasta kanteluun vastaamisen yhteydessä, ei lainkaan ole arvioitu kantelijaa. Edes siltä osin kun kihlakunnanvouti katsoi hänen täyttävän viran muodolliset kelpoisuusehdot, ei asiaa ole muistiossa mainittu. Perustelunaan kihlakunnanvouti on vedonnut siihen, että hän oli tietoisesti halunnut välttää hakijoille kielteisten seikkojen esilletuontia. Koska hakijan kokonaiskokemus avustavan ulosottomiehen virasta oli hakijoista pisin, muistion perusteella asiaa jälkikäteen arvioitaessa ei voida päätellä, miksi kantelija on arvioinnissa lähinnä sopivuusperusteella syrjäytetty.

Näin ollen katson, että edellä mainittu puute on vaikeuttanut jälkikäteistä arviota siitä, onko hakijoita kohdeltu nimitysharkinnassa tasapuolisesti. Kysymys on myös virkanimitysten puolueettomuutta ja objektiivisuutta kohtaan yleisesti tunnettavan luottamuksen säilyttämisestä. Saatan tämän käsitykseni muistion sisällöllisistä puutteista kihlakunnanvouti B:lle tiedoksi.

Nimikirja ja muut vaatimukset

Kantelija on perustellut sitä, että hän ei ollut liittänyt nimikirjansa viimeistä sivua hakemukseensa sillä, että nimikirjan merkinnät olivat irtisanomispäivän osalta virheelliset. Kihlakunnanvoudin tänne toimittamasta nimikirjanotteesta ei mielestäni kuitenkaan synny väärää käsitystä siitä, milloin irtisanominen on suoritettu ja työsuhde päättynyt. Siltä osin kuin kantelu koskee entisen kihlakunnanvoudin menettelyä yli 10 vuotta sitten, totean, että oikeusasiamies ei oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin nojalla tutki yli viisi vuotta vanhaa asiaa ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä. Kun sellaista syytä ei ole ilmennyt, en enää tässä vaiheessa voi puuttua tähän asiaan.

3.2

Nimityksiin 20.8.2001 liittyvä menettely

Tapahtumat

Kihlakunnanvouti B ilmoitti 20.8.2001 päivätyllä kirjeellään, että avustavan ulosottomiehen A15 palkkaluokan virkaan oli nimitetty avustava ulosottomies --- ja häneltä vapautuneeseen A14 palkkaluokan virkaan avustava ulosottomies --- sekä häneltä vapautuneeseen määräaikaiseen A13 palkkaluokan virkaan, oikeastaan määräaikaiseen virkasuhteeseen, toimistosihteerin C. Hakijoista oli laadittu 13.7.2001 päivätyt yhteenveto sekä 20.8.2001 päivätyt perustelumuiot.

Perustelumuiotissa todettiin, että 21:stä hakijasta viran kelpoisuusvaatimukset täytti 13 hakijaa. A:n osalta todettiin, että hänellä oli pitkä kokemus avustavan ulosottomiehen tehtävistä, mutta että hänet oli aikanaan irtisanottu siitä. Toimistosihteerin C:stä todettiin, että hän oli ylioppilas ja hänellä oli pitkä kokemus ulosoton toimistotehtävissä mutta ei työkokemusta avustavan ulosottomiehen tehtävistä. Virkatehtävissä menestymistä sopivuuskriteerinä arvioitiin perintätuloksien sekä erityisperintätehtävissä menestymisen valossa. Myös asiakkaiden käsittely tuli esiin kriteerinä. Kahden henkilön osalta korostettiin vankkaa kokemusta ulosoton toimistotehtävistä. Muistiossa sopivimpina virkaan pidettiin --- ja --- sekä määräaikaiseen virkasuhteeseen C:tä.

Arviointi

Nyt kysymyksessä olevien virkojen osalta on muistiossa arvioitu kantelijan sopivuutta ja kannanotto on perusteltu. Lisäkirjoituksen perusteella on vielä arvioitava määräaikaisen virkasuhteeseen nimitetyn toimistosihteerin nimityksen lainmukaisuutta.

Eryysiset kelpoisuusvaatimukset avustavan ulosottomiehen virkaan on määritelty ulosottotoimen hallinnosta annetun asetuksen (319/1996) 4 §:ssä. Avustavalla ulosottomiehellä on sen mukaan oltava varanotaarin tutkinto, soveltuva opistotason tutkinto tai ylioppilastutkinto sekä lisäksi käytännön kokemusta virkaan kuuluvissa tehtävissä. Muistiossa ei ole C:n osalta todettu, täyttääkö hän kyseisen ehdon työkokemuksesta.

Selvityksessään kihlakunnanvouti totesi, että C:n ja A:n ei kummankaan voitu katsoa nimityksen aikaan täyttäneen erityistä kelpoisuusehtoa käytännön kokemuksesta tulla nimitetyksi vakinaisesti avustavan ulosottomiehen virkaan. Kihlakunnanvouti katsoi, että henkilö voidaan nimittää kuitenkin määräaikaiseen virkasuhteeseen erityisestä syystä, vaikka hän ei täyttäisikään kelpoisuusvaatimuksia, mikäli hän muutoin täyttää riittävästi nämä vaatimukset ja hänet voidaan katsoa siihen sopivaksi. Hän katsoi, että C:ltä puuttui kelpoisuusvaatimuksissa mainittu käytännön kokemus virkaan kuuluvista tehtävistä osittain. Hänellä oli kuitenkin vankka kokemus ulosottotoimesta usean vuoden ajalta ulosoton toimistotehtävistä. A:n osalta kihlakunnanvouti totesi, että hän oli ollut poissa

yhtäjaksoisesti avustavan ulosottomiehen tehtävistä 11.10.1989 lukien eikä hänen käytännön kokemuksensa siten ulosoton merkittävien muutosten jälkeen enää vastannut käytännön tarpeita viranhoidon osalta. Näin ollen kihlakunnanvouti katsoi, että C:n kokemuksella oli A:ta parempi asiallinen vastaavuus viran tehtäväpiiriin.

Todettakoon aluksi, että myös määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettäviä koskevat virkamiesten yleiset kelpoisuusvaatimukset. Edellä mainitussa valtiovarainministeriön suosituksessa pidettiin myös lähtökohtana, että asianomaista virkaa varten säädettyjä *erityisiäkin kelpoisuusvaatimuksia* noudatetaan myös silloin, kun kysymys on nimittämisestä määräaikaiseen virkasuhteeseen. Oikeuskirjallisuudessa on muutoinkin katsottu, että kun määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetään pitkäaikaista sijaisuutta varten, kelpoisuusvaatimuksista poikkeaminen edellyttää hyvin painavia perusteita (Bruun ym.: Virkamiesten oikeusasema, sivu 114).

Sitä, mitä kihlakunnanvouti on selvityksessään esittänyt toisaalta C:n ja toisaalta kantelijan työkokemuksesta ja niiden merkityksestä viranhoidon kannalta, on pidettävä perusteltuna eikä ratkaisua ainakaan vertailtaessa kantelijan ja C:n ansioita voida pitää lainvastaisena tai katsoa kihlakunnanvoudin ylittäneen asiassa harkintavaltansa. Näin ollen katson, että minulla ei ole aihetta puuttua asiaan. Kiinnitän kuitenkin kihlakunnanvoudin huomiota vastaisen varalle siihen, että myös määräaikaisen virkasuhteen nimitettäessä tulisi noudattaa viran säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia.

3.3

Toimenpiteet

Saatan edellä esittämäni käsitykset nimittämismuistion sisällöstä ja määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä kihlakunnanvouti B:n tietoon lähettämällä hänelle jäljennöksen tästä päätöksestä.