

22.6.2006

13/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

HAKUILMOITUKSEN MUOTOILU JA ASIAKIRJOJEN ANTAMISTAPA

1

KANTELU

Kantelija pyysi oikeusasiamiehelle 3.1.2005 osoittamassaan kirjeessä tutkimaan Helsingin yliopiston hallintoviraston kehittämisosaston tutkimusasioiden yksikön päällikön määräaikaisen virkasuhteen täyttömenettelyn asianmukaisuuden. Kantelijan mukaan virkasuhteeseen oli valittu henkilö, joka ei täyttänyt asetettuja kelpoisuusvaatimuksia. Lisäksi kantelija arvosteli yliopistoa siitä, ettei hänelle ollut toimitettu hänen pyytämäänsä muiden hakijoiden pätevyyttä osoittavia asiakirjoja.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Virkasuhteen täyttömenettely

Helsingin yliopiston hallintoviraston kehittämisosastossa oli ollut täytettävänä tutkimusasioiden yksikön päällikön määräaikainen virkasuhde ajalle 1.12.2004–30.11.2007. Valtion virkamieslainsäädännössä ei ole säännöksiä määräaikaista virkasuhdetta koskevasta hakumenettelystä, vaan virkamiesasetuksen ilmoittamismenettelyä koskeva 7 a § koskee vain virkoja. Koska yliopisto kuitenkin oli päätenyt julkaisemaan hakuilmoituksen, ilmoitusmenettelyn asianmukaisuus on nyt arvioitava siitä näkökulmasta, mitä ilmoituksessa oli mainittu virkasuhteeseen vaadittavista kelpoisuusehdoista.

Muun muassa Helsingin Sanomissa 22.8.2004 julkaistussa hakuilmoituksessa oli mainittu seuraavaa:

"Tehtävien menestyksellinen hoitaminen edellyttää tohtorin tutkintoa, laajaa kokemusta tutkimustoiminnasta, tutkimushallinnosta ja -rahoituksesta sekä yritystoiminnasta. Eduksi katsotaan yliopistolähtöisten innovaatioiden hyödyntämisestä ja kaupallistamisesta saatu kokemus. Arvostamme myös hyvää johtamistaitoa, kansainvälisiä suhteita, monipuolista käytännön kielitaitoa, hyvää yhteistyökykyä sekä hyvää suullista ja kirjallista ilmaisukykyä. Työtehtävät edellyttävät erinomaista suomen kielen suullista ja kirjallista taitoa sekä ruotsin kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa (KelpA 18 a §)."

Valtiovarainministeriön suosituksessa virkojen hakumenettelyssä ja virkanimitysten valmistelussa noudatettavista periaatteista (14/2000) on todettu lähtökohdan olevan, että säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia noudatetaan myös silloin, kun on kyse nimittämisestä virkamieheksi määräaikaiseen virkasuhteeseen. Hallintoasetuksissa olisi siten suosituksen mukaan säädettävä kelpoisuusvaatimukset määrättyihin tehtäviin tai nimikkeisiin eikä virkoihin.

Saadun selvityksen mukaan tutkimusasiain yksikön päällikön virkaan, jonka viransijaisuuden hoitamisesta nyt siis oli ollut kyse, ei ollut muodollisia kelpoisuusvaatimuksia, joita virkasuhdetta täytettäessä olisi voitu soveltuvin osin noudattaa.

Totean ensinnäkin, että hakuilmoitus tulee kirjoittaa sellaiseen muotoon, että kelpoisuusvaatimuksia koskeva oikea asiointi ilmenee myös siitä. Jos kelpoisuusvaatimukseksi ei ole säädetty tiettyä tai tietyntasoista tutkintoa, hakuilmoitusta ei saa muotoilla niin, että siitä jää vaikutelma, että kyseinen vaatimus kuitenkin olisi voimassa. Koska ilmoituksessa oli virkasuhteen täytössä huomioon otettavien ansioiden yhteydessä käytetty asteittain lieveneviä ilmaisuja ("edellyttää", "eduksi katsotaan", "arvostamme myös"), siitä jää mielestäni väistämättä sellainen käsitys, että tohtorin tutkinto olisi ehdoton kelpoisuusvaatimus. Ilmaisua "edellytetään" tulisi käyttää ainoastaan silloin, kun kyse on säädetystä eli sitovista kelpoisuusehdoista.

Sinänsä ei mielestäni ole täysin poissuljettua se, että vaikei tiettyä tai tietyntasoista tutkintoa olisikaan säädetty kelpoisuusvaatimukseksi, ilmoituksessa kuitenkin jokin tutkinto mainitaan. Tutkinnon mainitseminen voi jopa olla tehtäväkuvauksen ohella tarkoituksenmukainen tapa ohjata virasta tai virkasuhteesta kiinnostuneita joko hakemaan tai olemaan hakematta virkaa tai virkasuhdetta. Tämä on kuitenkin nähdäkseni mahdollista vain sillä edellytyksellä, että kyseisen tutkinnon katsotaan erityisesti tai olennaisesti edesauttavan virkasuhteeseen kuuluvien tehtävien hoitamista ja että hakuilmoituksesta käy selkeästi ilmi, että kyse ei ole säädetystä kelpoisuusvaatimuksesta vaan esimerkistä. Muutoin on vaarana se, että harhaanjohtavalla ilmoituksella tosiasiallisesti perusteetta rajataan potentiaalisten hakijoiden piiriä.

Edellä todetun vuoksi ja kun valtion virkojen ja virkasuhteiden osalta ei pääsäännön mukaan ole käytettävissä säännönmukaisia muutoksenhakukeinoja, on hakijoiden ennakkollisen oikeusturvan kannalta erittäin tärkeää, että jo hakuilmoitusten muotoilun huolellisuuteen kiinnitetään asiaankuuluvaa huomiota.

Virkasuhdetta haki määräajassa 26 henkilöä, joista 23 oli suorittanut tohtorin tutkinnon. Licensiaatin tutkinto oli kahdella hakijalla, ja yksi oli suorittanut kandidaatin tutkinnon. Viimeksi mainittu nimitettiin virkasuhteeseen. Hakijoiden koulutuksellisen tason jakauma osoittaa mielestäni osaltaan, että hakijat yleensä ottaen olivat mieltäneet tohtorin tutkinnon ehdottomaksi kelpoisuusvaatimukseksi, vaikka hallintovirasto itse olikin selvityksestä ilmenevällä tavalla tarkoittanut sen vain "toiveeksi".

Hyvä hallinto on turvattu perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena. Sanonnaltaan harhaanjohtavat hakuilmoitukset ovat hyvän hallinnon vastaisia.

Johtopäätökseni on, että tohtorin tutkinnon edellyttäminen oli puheena olevassa asiayhteydessä ilmaisuna harhaanjohtava, koska kyseessä ei ollut säädetty kelpoisuusvaatimus vaan ainoastaan hallintoviraston käsityksen mukainen virkasuhteeseen kuuluvien tehtävien hoidon kannalta merkityksellinen seikka.

Yliopiston hallintoviraston menettely ei siten objektiivisesti tarkasteltuna ole antanut luotettavaa kuvaa hakumenettelyn asianmukaisuudesta, minkä vuoksi katson hallintoviraston tältä osin menetelleen asiassa hyvän hallinnon vastaisesti.

3.2

Nimitysharkinnan asianmukaisuus

Kantelija arvosteli vastineessaan muun muassa valintamenettelyn yhteydessä laadittua nimitysmuistiota. Hänen mukaansa se oli tarkoitushakuinen ja puutteellinen sekä laadittu ainoastaan tukemaan ennalta tehtyä valintaa.

Vaikka olen edellä katsonut hakuilmoituksen olleen hyvän hallinnon vastainen, tämä ei vielä itsessään merkitse, että itse nimitysharkinta olisi lainvastainen. Kyseessä on nyt ollut ennen muuta pikemminkin hakuilmoituksen muotoon ja siinä käytettyyn ilmaisutapaan kuin itse valinnan lopputulokseen asiallisesti vaikuttanut seikka.

Nimitysmuistioon kohdistetun arvostelun osalta totean ensinnäkin, että edellisessä kohdassa mainitun valtiovarainministeriön suosituksen mukaan nimitysmuistion tarkoitus on, että siinä 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.

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. Muistiossa tulisi myös perustella, miksi nimitettäväksi ehdotetaan hakijaa, johon nähden joku tai jotkut muista hakijoista ovat muodollisilta ansioiltaan ylivoimaisia. Jos esimerkiksi nimitettäväksi ehdotetun tai joidenkin muiden hakijoiden henkilökohtaisia, joko myönteisiä tai kielteisiä, ominaisuuksia halutaan painottaa, olisi tästä kerrottava myös nimitysmuistiossa. Samoin olisi selostettava, mitkä ominaisuudet ovat tarpeen tehtävien hoitamista ajatellen.

Ansiovertailu tehdään yleisten nimitysperusteiden (kyky, taito ja koeteltu kansalaiskunto), kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella tarkastelemalla hakijoiden sellaista koulutusta, työ- ja muuta kokemusta sekä muita ansioita, jotka ovat objektiivisesti osoitettavissa. Koulutuksen ja työkokemuksen ohella on otettava huomioon hakijan viran hoitamisen kannalta merkitykselliset henkilökohtaiset ominaisuudet.

Tässä arvioinnissa kokonaisharkinta on tärkeää, mikä edellyttää vertailua ja yhteenvetoa hakijoiden ominaisuuksista. On selvää, että ansiovertailua ei saa epäasiallisin syin muodostaa sellaiseksi, että se tosiasiasa suosii tiettyä hakijaa tai on muutoin yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen. Näin ollen arvioinnissa ei esimerkiksi saa painottaa sellaisia ominaisuuksia, joilla ei ole merkitystä eikä vaikutusta itse viranhoitoon. Hakijoiden samantyyppiset ansiot tulisi selostaa vertailtavuuden vuoksi samassa laajuudessa.

Erityisesti valtionhallinnossa, jossa virkanimitysten lainmukaisuus voidaan vain erityislainsäädännössä säädettyjen muutoksenhakuasteiden perusteella saattaa muutoksenhakuasteiden tukittavaksi, nimitysmuistiot tulee laatia siten, että nimitysharkinnan perusteet ilmenevät riittävän tarkasti näistä virantäyttöasiakirjoista. Muistion ei tule jättää sellaista vaikutelmaa, että siinä olisi ikään kuin keskitytty lähinnä perustelemaan nimitysesitystä sen sijaan, että ansiovertailuun mukaan otettujen osalta olisi tehty asiaankuuluvaa vertailua.

Kun viran tai virkasuhteen hoito ei edellytä tiettyä tutkintoa, kuten nytkin oli asian laita, nimittäjällä on harkintavaltaa sen suhteen, minkälainen ja minkä sisältöinen tutkinto soveltuu tehtävään parhaiten. Sen vuoksi esimerkiksi jonkun hakijan soveltuvakaan ylempi koulutus ei automaattisesti vielä tee häntä ansioituneemmaksi tehtävään.

Käsitykseni mukaan silloin, kun hakijoita on runsaasti, kuten nyt (26), vertailu voidaan nimitysmuistiossa rajata sellaisiin hakijoihin, joita pidetään varteenotettavimpina. Tällainen rajausta edellyttää kuitenkin alustavaa vertailua, jossa tarkastellaan pääpiirteittäin kaikkien virkasuhteeseen kelpoisten hakijoiden ansioita. Tätä vaatimusta oli käsitykseni mukaan toteutettu laatimalla kaikista hakijoista kirjallinen alkuraportti.

Tämän jälkeen kahdeksan hakijaa oli kutsuttu alustavaan haastatteluun, jonka ulkopuolelle jäivät sellaiset hakijat, joiden kokemusta organisaation johtamisesta oli pidetty riittämättömänä tai ammatillista osaamista liian kapea-alaisena haettavana olevan tehtävän kannalta. Alustavassa haastattelussa arviointi oli kohdistunut johtamiskokemuksen lisäksi hakijoiden tietoon ja kokemukseen Helsingin yliopistosta tai yliopistosta yleensä. Keskustelussa oli kiinnitetty huomiota hakijoiden taustaan ja sen tuomaan kapasiteettiin sekä persoonan sopivuuteen. Tämän jälkeen jatkohaastatteluun oli kutsuttu kuusi hakijaa, joista neljästä suoritettiin ulkopuolisella asiantuntijalla soveltuvuuden arviointi.

Virkanimitysratkaisuun sisältyy aina harkintavallan käyttöä.

Oikeusasiamiehellä ei ole mahdollisuutta puuttua tämänkaltaiseen harkintavallan käyttöön, mikäli viranomaisella on pysynyt harkintavaltansa rajoissa. Nimitysharkintaa ohjaavat yleiset harkintavallan rajoitusperiaatteet, joita kutsutaan myös hyvän hallinnon oikeusperiaatteiksi. Nämä periaatteet – objektiivisuus, suhteellisuus, tarkoitussidonnaisuus ja yhdenvertaisuus – on nyttemmin kirjattu hallintolain 6 §:ään.

Oikeusasiamies ei voi myöskään tehdä yksityiskohtaisia ansiovertailuja viranhakijoiden kesken eikä ottaa kirjallisessa kantelumenettelyssä kantaa varsinkaan siihen, kuka hakijoista olisi tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivin. Viranomaisella on oikeus harkita itse, mitä

hakijoiden ominaisuuksia painotetaan. Näiden perusteiden tulee kuitenkin olla jälkikäteen objektiivisesti arvioituna hyväksyttäviä.

Katson, että nimitysmuistiossa on riittävän monipuolisesti ja tarkasti esitetty sekä otettu huomioon niiden hakuilmoituksessa ilmoitetut edellytykset ja toivomukset täyttävien hakijoiden ansiot, joiden kesken ansiovertailu oli suoritettu. Nimitysmuistio antaa myös mielestäni riittävän kuvan siitä, miksi nimitetty hakija virkaylennysperusteet, kelpoisuusvaatimukset ja virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät huomioon ottaen oli pätevin virkasuhteeseen.

Asiassa ei myöskään ole aihetta epäillä, että nimitysharkinnassa olisi esimerkiksi painotettu sellaisia valintaperusteisiin kuulumattomia seikkoja, jotka eivät vastaisi hakuilmoituksessa mainittuja virkaan nimitettävän sopivuuteen liittyviä tekijöitä. Totean kuitenkin yleisellä tasolla sopivuuden arviointiin liittyvien edellytysten olevan käsitemäärityksiltään siinä määrin väljiä, että ne voivat mahdollistaa useita erilaisia tulkintavaihtoehtoja ja näkemyksiä.

Johtopäätökseni on, että käytettävissäni olevan aineiston perusteella asiassa ei ole ilmennyt hakijoiden kelpoisuuden vertailun osalta harkintavallan väärinkäyttöä. Kirjoitus ei siten tältä osin anna aihetta toimenpiteisiini.

3.3

Asiakirjojen antaminen

Kantelija kertoi tuloksetta pyytäneensä yliopistoa toimittamaan hänelle hakijoiden pätevyuden osoittavat asiakirjat. Hän oli pyytänyt saada kopiot "kaikista tutkimusasiainpäällikön viransijaisuuden täyttämiseen liittyvistä asiakirjoista". Kantelijan kertoman mukaan hänelle oli toimitettu vain hakijoiden alkuraportti ja päätösperustelumuistio, kun taas muiden asiakirjojen osalta hänelle oli ilmoitettu, että ne olivat nähtävillä kirjaamossa. Yliopiston selvityksissä on katsottu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 1 momenttiin viitaten, ettei yliopistolla ollut velvollisuutta jäljentää 26 hakijan hakuasiakirjoja kantelijan käyttöön.

Mainitun lainkohdan mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Säännöksen perusteluissa (HE 30/1998 vp, s. 73) on todettu muun muassa, että edellä mainitun haitan tulee olla todellista ja olennaista. Säännöksessä tarkoitettua kohtuuttomasta haitasta on hallituksen esityksen mukaan kysymys esimerkiksi silloin, kun pyynnön täyttäminen olisi niin työlästä, että viranomainen ei voisi täyttää pyyntöä sen käytettävistä resursseista merkittävän osan joutumatta sidotuksi pyyntöön vastaamiseen. Edelleen on todettu, että jos viranomaisella ei ole teknisiä mahdollisuuksia, voitaisiin vaikeasti kopioitavaan aineistoon, kuten isoihin kartta-aineistoihin, varata tilaisuus tutustua viranomaisen luona. Vielä on todettu, että viranomaisella ei

tietoturvallisuussyistä olisi velvollisuutta esimerkiksi kopioida sähköisiä asiakirjoja tietoa pyytävän omille levykkeille.

Totean ensinnäkin, että kyse on perustuslain 12 §:n 2 momentissa perusoikeutena turvatun julkisuuden toteutumisesta. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Viranomaisten harkintavaltaa ohjaavista harkintavallan rajoitusperiaatteista seuraa muun muassa, että viranomaiset eivät saa omaksua sellaisia toimintatapoja, joilla todellisuudessa estetään julkisuuden toteutumista ohi sen, mitä salassapidosta nimenomaisesti on säädetty.

Nähdäkseni kynnys sille, milloin viranomainen voi kieltäytyä antamasta tietoja pyytäjän haluamalla tavalla, on tarkoitettu korkeaksi. Pääsääntö on, että tiedot annetaan pyytäjän haluamalla tavalla. Julkisuuslain 16 § jättää viranomaisille kuitenkin jossain määrin harkintavaltaa, johon oikeusasiamies voi puuttua vain, jos sen rajat on ylitetty tai sitä muutoin on käytetty väärin. Jotta harkintavallan käytön asianmukaisuutta olisi nyt mahdollista arvioida, viranomaisen tulee esittää menettelylleen perusteet.

Saamissani selvityksissä ei ole hakijoiden lukumäärään viittaamista lukuun ottamatta otettu kantaa siihen, kuinka suuresta asiakirja-aineistosta lopulta oli ollut kyse, millaista haittaa kaikkien hakuasiakirjojen kopioiminen olisi aiheuttanut hallintovirastolle eikä siihen, olisiko tuo haitta ollut kohtuutonta eli todellista ja olennaista. Tavanomaisessa muodossa olevien hakemusasiakirjojen kopioiminen ei nähdäkseni voi tuottaa viranomaiselle tekniseltä kannalta tarkastellen kohtuutonta rasisusta, jollei niiden lukumäärä ole poikkeuksellisen mittava. Yliopiston hallintovirastosta nyttemmin saadun tiedon mukaan pyydettyjä asiakirjoja oli kuitenkin yhteensä 375 sivua.

Totean, että julkisuusperiaatteen näkökulmasta hallintoviraston menettelyä voidaan pitää jossain määrin arvostelulle alttiina. Pidän kuitenkin hakemusasiakirjojen lukumäärää nyt esillä olevassa tapauksessa siinä määrin merkittävänä, että asiassa ei ole ilmennyt perusteita sille, että hallintovirasto olisi ylittänyt harkintavaltansa, kun se ei ollut toimittanut asiakirjoja kantelijalle hänen pyytämällään tavalla.

4 TOIMENPITEET

Saatan vastaisen varalle Helsingin yliopiston hallintoviraston tietoon edellä esitetyt käsitykseni. Tässä tarkoituksessa lähetän hallintovirastolle jäljennöksen tästä päätöksestäni. Samalla lähetän päätöksen tiedoksi Helsingin yliopiston kanslerille.

- - -