

9.9.2011

Dnro 2513/4/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

PÄÄTÖS PALOESIMIEHEN VIRAN TÄYTTÖÄ KOSKEVAAN KANTELUUN

1

KANTELU

Kantelija pyysi 30.6.2010 päivätyssä kantelukirjoituksessa oikeusasiamiestä tutkimaan Vantaan kaupungin pelastusjohtajan viranhaltijapäätöksen 18.2.2010 numero 2/2010 lainmukaisuuden. Kantelija epäili, ettei paloesimiehen viran täyttämässä noudatettu asianmukaisia lakeja eikä niiden perusteella annettuja normeja ja ohjeita. Hän myös epäili, etteivät päätöksestä vastuussa olleet henkilöt noudattaneet virkavelvollisuuttaan.

Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksella oli haettavana paloesimiehen virka. Viran täyttämistä tehtiin viranhaltijapäätös 18.2.2010. Viranhaltijapäätöksestä kävi ilmi, ettei hakijoita haastateltu lainkaan. Hakijoita ei myöskään vertailtu keskenään. Päätöksestä puuttuivat myös perustelut valinnalle. Kantelija teki viran täyttömenettelystä oikaisuvaatimuksen 1.3.2010. Keski-Uudenmaan pelastustoimen liikelaitoksen johtokunta hylkäsi oikaisuvaatimuksen perusteettomana 23.3.2010. Kantelija ei tehnyt oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä valitusta.

Viranhaltijapäätöksen 18.2.2010 mukaan kaikki virkaa hakeneet henkilöt täyttivät viran kelpoisuusehdot. Koska kantelijan tarkoituksena ei ollut tavoitella henkilökohtaista etua tai moittia, saati vähätellä paloesimiehen virkaan valituksi tullutta, hän ei puuttunut hakijoiden pätevyys- ja ansiovertailuun. Sen sijaan hän halusi kiinnittää huomiota siihen, että kyseinen pätevyys- ja ansiovertailu puuttui päätöksestä kokonaan. Viran hakeminen, sen saaminen tai saamatta jääminen on yksittäiselle henkilölle pääsääntöisesti merkittävä asia. Kunnalliset virkanimitykset ovat myös valituskelpoisia. Tästä syystä hakijoille on keskeistä saada kaikki viran täyttöön liittynyt keskeinen tieto mahdollisimman pikaisesti ja viivyttämättä. Käsillä olevassa tapauksessa päätöksen tehnyt viranomaislainen ei toiminut edellä lausutun mukaisesti.

Vantaan kaupungin Palvelussuhdekäsikirjan mukaan esimiestehtävät täytetään aina haastattelujen ja henkilöstöarvioinnin perusteella. Tässä tapauksessa mitään hakijoiden haastatteluja tai arvioita ei tehty. Asia ilmeni kantelijalle hänen käymiensä keskustelujen perusteella. Perusteluina haastattelujen poisjättämiselle ilmoitettiin, että ”hakijat olivat tunnettuja ja hakijoiden tekemiset tiedettiin”. Samassa keskustelussa ilmoitettiin, että nimityksestä puuttui vain pelastusjohtajan allekirjoitus. Kantelija ei muista tämän keskustelun päivämäärää, mutta hän muisti, että ilmoitus viran täytöstä tuli viikkoja keskustelun jälkeen.

Kantelijan oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen perusteluissa todettiin, että hakijoiden esimiehinä toimineita palomestareita oli haastateltu laajemman näkemyksen saamiseksi. Omalta osaltaan kantelija toteaa, että hänen vuoronsa mestaria ei ollut haastateltu missään vaiheessa. Ainakin tältä osin jopa oikaisuvaatimukseen annettu päätös sisälsi virheellistä tietoa.

Kun virantäyttömenettely oli kunnan toimesta ohjeistettu, tuli päättävältä viranomaiselta voida edellyttää, että ohjeita myös noudatetaan. Nyt näin ei tapahtunut.

Kantelijan mukaan koko paloiesimiehen viran valintaprosessi oli jo alkujaan epäonnistunut. Aluksi haettava virka ei ollut julkisessa haussa. Kun näin sitten tapahtui, minkäänlaisia haastatteluja tai henkilöarviointeja hakijoiden välillä ei tehty. Viran täyttämistä koskevassa päätöksessä hakijoita ei vertailtu eikä päätöstä ollut muutoinkaan perusteltu. Myös tiedoksisaanti hakijoille kesti kohtuuttoman kauan. Kantelija sai päätöksestä tiedon vasta, kun hän oli itse sitä tiedustellut. Päätöksen perustelujen puuttumisen takia oikaisuvaatimuksen tekeminen oli vaikeaa.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta pyydettiin Vantaan kaupunginhallituksen lausunto. Kantelija antoi siihen vastineen.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin lakia noudatettava.

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun (viranhaltijalain) lain 4 §:n 1 momentin mukaan virkasuhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenettelyä, jollei jäljempänä toisin säädetä. Hakuaika on vähintään 14 kalenteripäivää siitä, kun ilmoitus on julkaistu kuntalain 64 §:ssä säädetyllä tavalla.

Viranhaltijalain 6 §:n 1 momentin mukaan virkasuhteeseen ottamisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. Lisäksi virkasuhteeseen otettavalla on oltava erikseen säädetty tai kunnan päättämä erityinen kelpoisuus.

Viranhaltijalain 12 §:n 1 momentin mukaan työnantaja ei saa virkasuhteeseen ottaessaan eikä virkasuhteen aikana ilman hyväksyttävää perustetta asettaa hakijoita eikä viranhaltijoita eri asemaan iän, terveydentilan, vammaisuuden, kansallisen tai etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen, kielen, uskonnon, mielipiteen, vakaumuksen, perhesuhteiden,

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

3.2 Paloiesimiehen viran täyttäminen ja menettely arviointi

Pelastusjohtajan 18.2.2010 tekemän viran nimityspäätöksen mukaan virkaan haki 10 henkilöä, jotka kaikki täyttivät kelpoisuusehdot. Päätöksessä todettiin, kuka virkaan valittiin ja mistä lähtien sekä

viran palkkauksen peruste. Kantelijan päätöksestä tekemään oikaisuvaatimuksen annetun pelastuslaitoksen johtokunnan päätöksen 23.3.2010 mukaan valintakriteerinä virkaan oli paloestämiehen sijaisena toimimisesta saadut kokemukset ja työtulokset. Työkokemusta Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen paloestämiehen virassa toimimisesta ansioituneimmilla hakijoilla oli enemmän kuin puoli vuotta. Lisäksi haastateltiin heidän esimiehinään toimineita palomestareita. Näillä perusteilla katsottiin voitavan luopua tämän hakuprosessi osalta hakijoiden haastattelusta. Päätöksessä todettiin, että viranhaltijapäätös sisälsi kaikki tarvittavat tiedot. Näillä perusteilla kantelijan oikaisuvaatimus hylättiin perusteettomana.

Kantelijan kantelun mukaan Keski-Uudenmaan palolaitoksen paloestämiehen virka yritettiin alun perin täyttää sisäisenä hakuna. Valitusten jälkeen virka laitettiin kuitenkin julkiseen hakuun. Pelastusjohtajan nimityspäätöksestä puuttui pätevyys- ja ansiovertailu eikä sitä ollut muutenkaan perusteltu. Hakijoita ei myöskään haastateltu. Toisin kuin oikaisuvaatimukseen annetussa päätöksessä todettiin, kaikkien hakijoiden esimiehinä toimineita palomestareita ei haastateltu, ainakaan kantelijan vuoron mestaria ei missään vaiheessa haastateltu.

Vantaan kaupunginhallituksen selvityksen mukaan pelastusjohtajan päätöksen perusteena oli vertailu kelpoisuusehdot täyttävistä hakijoista. Koska kaikki mahdolliset hakijat jo työskentelivät pelastuslaitoksen palveluksessa, päädyttiin harkinnan jälkeen siihen, ettei haastatteluja tarvita. Asiaa valmisteltaessa työnantajan edustajat tekivät arvion, että heillä oli ansioituneimpien hakijoiden aikaisemman työskentelyn perusteella valmiudet arvioida hakijoiden taitojen, kykyjen ja koetellun kansalaiskunnan perusteella, kenellä hakijoista on parhaat edellytykset paloestämiehen viran menestykselliseen hoitamiseen. Selvityksen mukaan valmistelussa todettiin, että valittu hakija oli saanut eniten positiivista palautetta johtamisesta työvuoron palomestareilta, palomiehiltä ja sopimuspalokuntien yksiköiltä.

Kaupungin selvityksessä todetaan, että pelastusjohtajan 18.2.2010 tekemässä päätöksessä kuvataan hakuprosessi ja viranhaltijan kelpoisuusehdot. Sen sijaan perustelujen osalta päätös paloestämiehen valinnasta on puutteellinen. Päätöksessä ei kerrottu, millä perusteella pelastusjohtaja on päätenyt valintaan eikä viitattu sovellettuihin oikeusohjeisiin. Kaupunginhallituksen selvityksessä viitataan Vantaan kaupungin palvelusuhdekäsikirjan rekrytointiohjeeseen ja todetaan, että se oli luettavissa siten, ettei valintapäätöksessä tarvittaisi muita tietoja kuin ohjeessa mainitut vähimmäistiedot. Jotta jatkossa yksikään viranhaltija ei tee ohjeen perusteella puutteellisia päätöksiä, ohjeeseen on lisätty 1.11.2010 alkaen tieto hallintolain 45 §:n mukaisesta perusteluvelvollisuudesta.

Viranhaltijalain mukaan virkasuhteeseen ottaminen edellyttää julkista hakumenettelyä, jollei jäljempänä toisin säädetä. Viranhaltijalain esitöiden (HE 196/2002 vp) mukaan julkinen hakumenettely on yksi julkisen hallinnon perusteisiin liittyvä olennainen seikka, jolla turvataan hallinnon uskottavuutta, oikeudenmukaisuutta, tasapuolisuutta ja parhaan mahdollisen henkilöstön saamista julkishallinnon palvelukseen. Julkinen hakumenettely on pääsääntö virkasuhteeseen nimitettäessä.

Niistä tapauksista, joissa julkista hakumenettelyä ei tarvitse käyttää, säädetään lain 4 §:n 3 momentissa. Siinä säädetty poikkeusperusteet ovat sijaisuutta ja avoimena olevaan virkasuhteeseen määräajaksi ottamista lukuun ottamatta sellaisia, joissa henkilö on tullut valituksi tehtävään avoimen hakumenettelyn ja siinä suoritettun ansiovertailun perusteella. Myös tämä osaltaan korostaa hakumenettelyn avoimuutta ja kiinnostuneiden hakijoiden yhdenvertaista kohtelua.

Julkinen hakumenettelyn tarkoituksena on antaa kaikille virasta kiinnostuneille mahdollisuus kilpailla tehtävästä yhdenvertaiselta pohjalta avoimessa menettelyssä, jossa kaikkien hakijoiden ansioita verrataan keskenään perustuslain 125 §:n mukaisesti. Lainkohdan mukaan julkisten virkojen yleiset nimitysperusteet ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Perustuslain säännös edellyttää hakijoiden

ansioiden vertailua. Koulutuksen ja työkokemuksen ohella on arvioitava viran hoitamisen kannalta merkityksellisiä ominaisuuksia. Hallintolaki puolestaan edellyttää, että viranhaltijan tekemä päätös viran täyttämistä on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Nimityspäätöksen perustelujen ydin on hakijoista tehty ansiovertailu eli käytännössä yhteenveto, jossa henkilötietojen lisäksi esitetään hakijoiden koulutus ja työkokemus sekä tiedot kelpoisuusvaatimusten täyttymisestä.

Myös oikeuskäytännössä on arvioitu kuntien viranomaisten viranhakumenettelyä ja -päätöksiä. Korkein hallinto-oikeus ei päätöksellään (2006/3439) muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä, jolla kaupunginhallituksen virkanimityspäätös oli kumottu. Kaupunginhallitus ei ollut perustanut nimityspäätöstään tehtäväärvioon eikä hakijoiden ansiovertailuun. Hallinto-oikeuden mukaan, kun kaupunginhallituksen päätös ei perustunut haettavana olevan viran tehtäväälaan ja perustuslaissa säädettyihin yleisiin nimittämisperusteisiin, se oli lainvastainen. Korkein hallinto-oikeus on toisessa ratkaisussaan (KHO 2006:93) todennut, että syrjintäkieltoa on noudatettava virantäyttömenettelyn kaikissa vaiheissa. Kaupungin työnantajan suorittamat työhaastattelut olivat osa nimityspäätöksen valmistelua, jossa asia oli selvitettävä tasapuolisesti, syrjimättömästi ja riittävästi.

Käytettävissä olevan selvityksen perusteella Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksessa avoinna olleen paloiesimiehen virka oltiin alun perin täyttämässä sisäistä hakumenettelyä käyttäen. Esitetyn arvostelun perusteella päädyttiin kuitenkin julkiseen hakumenettelyyn. Julkinen hakumenettely on kuitenkin viranhaltijain mukaan pääsääntö, josta voidaan poiketa vain laissa säädetyillä poikkeusperusteilla. Paloiesimiehen viran hakijoita ei haastateltu ja hakijoiden ominaisuuksia arvioitiin vain laitoksen sisäisen palautteen perusteella. Selvitystä siitä, kuinka kattavasti, riittävästi ja tasapuolisesti tätä palautetta hankittiin kaikista hakijoista, ei ole esitetty. Oikeuskäytännössä on todettu, että kunnallisen virantäyttömenettelyn kaikissa vaiheissa on noudatettava hakijoiden yhdenvertaista kohtelua. Valmistelu on suoritettava tasapuolisesti, ja syrjimättömästi ja sen on oltava riittävä. Viranhaltijan nimityspäätöstä ei ollut perusteltu. Hallintolaki edellyttää, että päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja mainittavat sovellettavat oikeusohjeet. Oikeuskäytännössä nimityspäätöstä, jota ei ole perusteltu viran tehtäväälaan ja perustuslaissa säädettyjen yleisten nimitysperusteiden nojalla, on pidetty lainvastaisena.

Edellä todetun perusteella totean, että Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen paloiesimiehen viran täytön valmistelu ei ole ollut asianmukainen, koska puutteellisen dokumentoinnin vuoksi nyt jälkikäteen ole mahdollista arvioida, oliko asiaa kaikkien viran hakijoiden osalta selvitetty tasapuolisesta, syrjimättömästi ja riittävästi. Myöskään viranhaltijapäätöksestä sen puuttuvien perustelujen johdosta ei voida todeta, perustuiko nimitysharkinta haettavana olevan viran tehtäväälaan ja perustuslaissa säädettyihin yleisiin nimittämisperusteisiin. Edellä todetuista perusteista virantäyttömenettely on käsitykseni mukaan ollut lainvastainen.

Kiinnitän Vantaan kaupunginhallituksen huomiota siihen, että julkisen hakumenettelyn tarkoituksena on turvata kaikille virasta kiinnostuneille mahdollisuus kilpailla tehtävästä yhdenvertaiselta pohjalta avoimessa menettelyssä, jossa kaikkien hakijoiden ansioita verrataan keskenään perustuslain 125 §:n mukaisesti.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa esittämäni käsityksen Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen virantäyttömenettelyn lainvastaisuudesta Vantaan kaupunginhallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän kau-

punginhallitukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni. Pyydän kaupunginhallitusta ilmoittamaan tästä käsityksestäni myös Keski-Uudenmaan pelastuslaitokselle ja sen pelastusjohtajalle.