

29.1.2009

Dnro 2831/4/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

VIRANHAKUMENETTELY EI OLLUT AVOINTA

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 19.9.2007 oikeusasiamiehelle saapuneessa kirjeessään sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ja sen edeltäjän tarkastuslautakunnan menettelyä virantäytössä. Kantelijan mukaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta laittoi elokuussa 2007 avoinna olleesta virasta hakuilmoituksen vain lautakunnan omalle ilmoitustaululle. Hänen mukaansa lautakunta on viimeisten vuosien aikana laiminlyönyt julistaa julkisesti haettavaksi suurimman osan täytettävänä olleista viroista.

Kantelijan mukaan lautakunnan menettely on ollut perustuslain, virkamiesasetuksen 7 a §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden vastaista.

3

RATKAISU

3.1

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan lausunto

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on lausunnossaan selvittänyt aluksi virantäyttökäytäntöjä vuoden 2006 loppuun saakka toimineessa tarkastuslautakunnassa. Sen mukaan tarkastuslautakunnassa vakinaisen viran omaavia henkilöitä hakeutui määräaikaisiin virkasuhteisiin lautakunnan ulkopuolelle. Heidän tilalleen palkattiin viransijaisia. Lisäksi lautakuntaan palkattiin ylimääräisiä virkamiehiä purkamaan jutturuuhkia.

Lausunnon mukaan tilanne johti lopulta siihen, että viransijaiset hoitivat virkaa pitkään ennen kuin lautakunnassa avautui vakinainen virka haettavaksi. Hakuilmoitus virasta asetettiin tällöin lautakunnan ilmoitustaululle, koska käytäntönä oli, että vakinaiseen virkaan tuli nimetyksi viransijaisena pisimpään samanlaista virkaa hoitanut henkilö. Lausunnon mukaan mahdollisuus tulla nimetyksi vakinaiseen virkaan muodosti tärkeän kannusteen pysyä lautakunnan palveluksessa.

Vuoden 2007 alusta toimintansa aloittaneeseen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan perustettiin uusia virkoja. Haettavista viroista ilmoitettiin muun muassa Helsingin Sanomissa. Lautakunnassa tuli elokuussa 2007 haettavaksi esittelijän virka. Viranhausta ilmoitettiin lautakunnan ilmoitustaululla, koska lautakunnan palveluksessa oli vuoden 2008 loppuun kestävään määräaikaiseen virkaan nimettyjä esittelijöitä, jotka olivat saaneet koulutuksen tehtävään ja toimineet menestyksellisesti lautakunnan esittelijän tehtävissä.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta ilmoittaa lausunnossaan, että kantelijan kirjoituksen jälkeen elokuussa 2007 avoimena ollut virka on laitettu uudelleen hakuun, sillä elokuussa 2007 virkaan nimetty esittelijä on marraskuussa 2007 nimitetty julkisen hakumenettelyn jälkeen toiseen lautakunnan avoimeen virkaan. Lautakunta ilmoittaa toimittavansa jatkossa avoimet virat lautakunnan ulkopuoliseen hakumenettelyyn. Se ilmoittaa liittyneensä Valtiokonttorin ylläpitämään henkilöstön hankinnan ja työnhaun järjestelmäpalveluun, mitä kautta sen avoimet virat tulevat laajasti näkyviin.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsityksen mukaan sen ja tarkastuslautakunnan menettely ei ole ollut virkamiesasetuksen tai hyvän hallinnon periaatteiden vastaista. Sen mukaan valintamenettelyillä on turvattu pätevän ja osaavan henkilöstön saaminen lautakunnan palvelukseen ja lautakunnan kannalta tärkeä osaamisen jatkuvuus. Myös jatkossa harjaantuminen sosiaalivakuutuksen muutoksenhaun tehtävissä tulee lautakunnan mukaan olemaan merkittävä valintaperuste virkoja täytettäessä. Se ilmoittaa kuitenkin muuttavansa käytäntöjään edellä kerrotulla tavalla.

3.2

Oikeusohjeet ja suositukset

Valtion virkamiesasetuksen 7 a §:n 2 momentin mukaan ilmoitus viran haettavana tai avoinna olemisesta on julkaistava asianmukaisella tavalla.

Valtiovarainministeriö on antanut joulukuussa 2000 suosituksen virkojen hakumenettelyssä ja virkanimitysten valmistelussa noudatettavista periaatteista. Suosituksessa todetaan, että vaikka asianmukainen tapa harkitaan kussakin tapauksessa erikseen, virka on kuitenkin aina julistettava haettavaksi avoimesti ja julkisesti. Hakuilmoituksen julkaisemisella pyritään siihen, että mahdollisimman moni edellytykset täyttävä henkilö saisi tiedon haettavana olevasta virasta ja voisi sitä hakea. Viranomaisen kannalta hyötynä on se, että hakijoiksi saadaan avoinna olevan tehtävän kannalta kyvykkäimmät henkilöt.

Suosituksen mukaan hakuilmoitus tulee julkaista sisäisten ilmoituskanavien – viraston ilmoitustaulu ja lehti – lisäksi julkisesti. Ilmoituskanava valitaan sen mukaan, miten laajalti ilmoituksen halutaan leviävän. Julkisia kanavia ovat Virallinen lehti, valtakunnalliset ja paikalliset sanomalehdet, työvoimatoimistot, ammattilehdet sekä Internet.

3.3

Asian arviointia

Nyt on siis arvioitavana avoinna olevan viran hakumenettely, josta säädetään valtion virkamiesasetuksessa. Tällöin on kyse niin sanotusta vakinaisesta virasta. Sen sijaan määräaikaisesta virkasuhdesta koskevasta hakumenettelystä ei ole säännöksiä. Tällöin henkilöä ei nimitetäkään virkaan vaan virkasuhteeseen.

Viranhakuilmoituksen julkaisemismenettelyä koskeva sääntely on niukkaa, sillä asetuksen mukaan ilmoitus avoinna olevasta virasta on siis julkaistava asianmukaisella tavalla. Valtiovarainministeriön antaman suosituksen mukaan virka on kuitenkin aina julistettava haettavaksi avoimesti ja julkisesti.

Oikeuskirjallisuudessa (Koskinen-Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet, 2001, s. 64–65) on katsottu, että viran haettavaksi julistamisella pyritään edistämään julkista etua hankkimalla jul-

kisyhteisön palvelukseen mahdollisimman pätevää henkilöstöä. Haettavaksi julistaminen varmistaa myös julkisen tiedonkulun, jotta kaikki halukkaat voivat periaatteessa yhdenvertaisesti pyrkiä virkaan. Tärkeänä on pidetty myös sitä, että muun muassa tiedotusvälineet saavat halutessaan tiedon virantäytön alkamisesta, jolloin julkisen vallankäytön seuraaminen ja myös kritisointi on mahdollista.

Viranomaisten tulee myös viranhakumenettelyssä noudattaa julkisuusperiaatetta ja avoimuutta. Mäenpään mukaan julkisuusperiaate on nykyään keskeisesti nimenomaan avoimen hallinnon osatekijä (Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2008, s. 83).

Käsitykseni mukaan valtiovarainministeriön edellä mainittu suositus ilmentääkin viranhakuilmoitusten osalta nimenomaan hyvään hallintoon kuuluvaa julkisuusperiaatetta.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on lausunnossaan perustellut menettelyään julkaista viranhakuilmoitus vain lautakunnan omalla ilmoitustaululla sillä, että vakiintuneen käytännön mukaan virkaan tuli valituksi lautakunnassa jo pitkään samoja työtehtäviä määräaikaisessa virkasuhteessa hoitanut henkilö. Lautakunnan mukaan sen määräaikaisista hakumenettelyistä saatu kokemus osoitti lisäksi, että lautakunnan tehtäviin ei ollut hakeutunut sosiaalivakuutus-alalla aiemmin toimineita henkilöitä. Se on katsonut menettelynsä turvaavan pätevän ja osaamisen henkilökunnan saamisen lautakunnan palvelukseen.

Käsitykseni mukaan viranhaulta vaadittava avoimuus ja julkisuus edellyttävät kuitenkin sitä, että kaikilla, joilla voisi olla halukkuutta pyrkiä virkaan, on mahdollisuus saada viranhauasta tieto. Kyse on siis tässä suhteessa myös kaikkien kyseeseen tulevien hakijoiden yhdenvertaisesta kohtelusta, kuten kantelijakin on kantelussaan todennut. Yhdenvertaisuuslain 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Viran täyttäminen on prosessi, joka saattaa vaatia viranomaiselta huomattavan paljon työtä etenkin silloin, kun hakijoita on paljon. Käsitykseni mukaan viranomaisen ei tule kuitenkaan pyrkiä rajaamaan hakijoiden määrää syrjäyttämällä julkisuus ja avoimuus viranhakuilmoituksen julkaisemisessa. Käsitykseni mukaan viranomaisen ei tule myöskään tehdessään päätöstä viranhakuilmoituksen julkaisemisesta, arvioida liiaksi sitä, kuinka moni viranomaisen ulkopuolelta virkaa lopulta hakee eikä etenkään sitä, kuka virkaan lopulta tulee valittavaksi.

Käsitykseni mukaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ja sen edeltäjän tarkastuslautakunnan edellä selostettu menettely ilmoittaa avoimista viroista ainoastaan lautakunnan omalla ilmoitustaululla ei ole ollut avointa ja julkista siten kuin viranomaisen toiminnalta voidaan edellyttää.

Viranhakuilmoitusten laajempi julkaiseminen ei olisi käsitykseni mukaan myöskään vaarantanut lautakunnan mahdollisuuksia saada palvelukseensa pätevää henkilöstöä. Avoin ja julkinen hakumenettely ei olisi luonnollisestikaan rajoittanut lautakunnan palveluksessa työskentelevien henkilöiden mahdollisuuksia hakea virkaa.

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen lautakunnan viranhakumenettelystä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on lausunnossaan ilmoittanut kuitenkin muuttaneensa käytäntöään ja toimittavansa jatkossa avoimet virat lautakunnan ulkopuoliseen hakumenettelyyn. Tilanne onkin käsitykseni mukaan nyttemmin korjautunut vastaamaan viranhaulta vaadittavaa avoimuutta ja julkisuutta eikä asia anna minulle aiheita enempään toimenpiteisiin.