ASIA Tehtävään määrääminen ja virkanimikkeen muuttaminen

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 6.4.2017 osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut Kilpailu- ja kuluttajaviraston menettelyä pääekonomistin tehtävään määräämisessä. Kantelija pyytää oikeuskansleria tutkimaan, onko Kilpailu- ja kuluttajaviraston 15.12.2016 päivätty virkanimikkeen muuttamista koskeva päätös valtion virkamieslain ja valtion virkamiesasetuksen mukainen. Kantelija pyytää lisäksi tutkimaan, olisiko pääekonomistin tehtävää varten tullut perustaa uusi virka ja julistaa se valtion virkamieslaissa säädetyllä tavalla haettavaksi.

SELVITYS

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitys on annettu 25.8.2017.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineen selvityksen johdosta.

RATKAISU

Kilpailu- ja kuluttajavirasto haki marraskuussa 2016 sisäisellä hakuilmoituksella pääekonomistia kilpailuvastuualueelle. Hakuprosessissa pääekonomistin tehtävään ilmoittautui halukkaaksi kaksi hakijaa, joista kilpailuasiainneuvos tuli valituksi ja määrätyksi tehtävään 1.1.2017 lukien. Hänen virkansa nimike muutettiin 15.12.2016 kilpailuasiainneuvoksesta pääekonomistiksi.

Kantelija katsoo, että kilpailuasiainneuvoksen tehtävää ei voi verrata pääekonomistin tehtävään ja että tehtävä on virastossa uusi. Tehtävä olisi kantelun mukaan tullut täyttää perustamalla uusi virka ja laittamalla virka julkisesti haettavaksi. Pääekonomistin virka on kantelun mukaan organisatoriselta asemaltaan kilpailuasiainneuvoksen virkaan nähden korkeammalla ja virkaan kuuluvat tehtävät ovat olennaisesti toisia verrattuna kilpailuasiainneuvoksen virkaan kuuluviin tehtäviin.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa selvityksessään, että kilpailuvastuualueella havaittiin vuonna 2016 muutostarve liittyen taloustieteellisten analyysien ohjaus- ja kehittämisvastuisiin. Tässä yhteydessä katsottiin, että tämän toteuttamiseksi on tarpeen osoittaa yhdelle tiimin jäsenistä normaalien analyysitehtävien oheen taloudellisen analyysityön koordinointi-, ohjaus- ja kehitysvastuita. Kyse ei tilannetta arvioitaessa ollut lisätehtävistä eikä -vastuista, eikä tehtävistä, jotka muodostaisivat kokonaisen toimenkuvan. Pääekonomistille siirretyt tehtävät eivät jälkikäteenkään arvioitaessa johtaneet ekonomistien päätehtävien osalta muutoksiin. Kaikkien päätehtävänä on edelleen tapaustutkintaan liittyvä taloudellinen analyysi. Yhden ekonomistitiimin jäsenen eli pääekonomistin työnkuvaan liitettiin muiden tehtävien oheen uudet vastuut. Vaihtoehtoisesti vastuiden siirtäminen olisi voitu toteuttaa viraston näkemyksen mukaan suoraan tehtäväkuvamuutoksella siten, että työnantajan katsoman virkamiehen tehtäväkuvaan olisi liitetty kyseiset tehtävät ilman ilmoittautumismenettelyä. Näin ei kuitenkaan selvityksen mukaan haluttu toimia, koska virasto halusi toimia avoimesti ja tarjota koko henkilöstölle mahdollisuuden saada lisävastuita siten, että valinnat arvioidaan objektiivisesti.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo selvityksessään, että viran virkanimikkeen muutos ei ole muuttanut viran organisatorista asemaa. Pääekonomisti ja muut ekonomistit jatkavat omissa yksiköissään aiemman esimiehen alaisuudessa, eikä pääekonomisti ole muiden ekonomistien esimies. Viraston nimikekäytännössä sekä kilpailuasiainneuvos että pääekonomisti ovat molemmat saman korkeimman asiantuntijatason nimikkeitä. Virka ei ole muuttunut muutoinkaan olennaisesti toiseksi. Pääekonomistiksi valittu henkilö vastaa uutena tehtävänä kilpailuvastuualueen taloustieteellisen analyysin ja osaamisen kehittämisestä sekä vastuualueen ekonomistien työn koordinoinnista. Muilta osin hänen toimenkuvansa on säilynyt ennallaan.

Selvityksessä todetaan lisäksi, että valinnasta on tehty nimitysmuistio. Kummankaan tehtävän hakijan osalta ei muistiossa ole katsottu tarpeelliseksi luetella kaikkia hakijoiden ansioluetteloissaan mainitsemia meriittejä, vaan siinä kuvataan pääpiirteittäin molempien hakijoiden koulutus ja aiempi työkokemus. Muistiossa arvioidaan hakijoiden kykyjä ohjaamis-, kehittämis- ja koordinointivastuun osalta. Hakijat todetaan melko tasaväkisiksi, mutta analyysien kehittämisen ja laadun osalta valitun henkilön käytännön työssä osoitettu osaaminen arvioitiin paremmaksi.

Arviointi

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Valtion virkamieslain (750/1994) 4 §:n 2 momentin mukaan säännökset virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella. Valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 3 §:n 1 momentin mukaan muun kuin asetuksen 2 §:ssä tarkoitetun viran perustamisesta ja lakkauttamisesta ja viran muuttamisesta samoin kuin viran siirtämisestä samassa virastossa muuhun yksikköön kuin mihin se on perustettu päättää asianomainen virasto. Viran nimeä ei saa asetuksen 4 §:n mukaan muuttaa siten, että virkaan nimitetty virkamies ei täytä nimeltään muutettuun virkaan säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia.

Virkamiehen virka-asema ja tehtävät saattavat muuttua nimittämismenettelyä käyttämättä viran muuttamisen tai tehtävään määräämisen myötä. Valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista 29.11.2016 antaman ohjeen (VM/2118/00.00.00/2016) ja tätä aiemman näiltä osin vastaavan sisältöisen ohjeen mukaan nimitysmenettelyä käyttämättä toteutettavat virkanimikkeen muutokset perustuvat yleensä tosiasiallisesti tapahtuneeseen viran tehtävien muuttumiseen. Tilanteissa, joissa on kysymys viran organisatorisen aseman nostamisesta tai viran muuttumisesta olennaisesti toiseksi, muutosta ei kuitenkaan voida toteuttaa virkaa muut-

tamalla, vaan on perustettava virka, joka täytetään tavanomaista nimittämismenettelyä käyttäen. Erilaisissa organisaatiomuutostilanteissa viran nimen ja tehtävien muutokset mahdollistavat henkilöstön siirtämisen joustavasti toisiin tehtäviin.

Tehtävään määräämisestä ei ole säännöksiä virkamieslaissa tai -asetuksessa. Kyseessä on edellä mainitun ohjeen mukaan työnantajan direktio-oikeuteen kuuluva asia. Tehtävään määräämistä rajoittavat vain virkamiehen virkanimike ja kyseistä virkaa koskevat säännökset. Viraston työjärjestyksessä voidaan määrätä tehtävään määräämisestä virastossa samoin kuin muistakin työnantajan direktio-oikeuteen kuuluvista seikoista. Ohjeen mukaan tehtäviin määrättäessä on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että menettely on sopusoinnussa virkanimitysjärjestelmään kuuluvien edellytysten – avoimuuden sekä nimitysperusteiden ja kelpoisuusvaatimusten objektiivisen arvioinnin – kanssa. Tämä voi toteutua ainakin siten, että tehtävään halukkaat virkamiehet voivat ilmoittautua asianomaisiin tehtäviin ja että tehtävään määräämisessä noudatetaan soveltuvin osin tavanomaista virantäyttömenettelyä. Tämä edellyttää kelpoisuusvaatimusten arviointia ja potentiaalisten henkilöiden ansioiden vertailua kuten virkaan nimittämisen yhteydessä yleensäkin. Tehtävään määräämismenettely tulee toteuttaa siten, että se täyttää hyvän hallinnon oikeusperiaatteet.

Oikeuskirjallisuudessa tehtävään määräämisessä on todettu olevan kyse normaalista töiden ja tehtävien järjestelystä, joka kuuluu työnantajan työnjohto-oikeuden alaan. Mikäli järjestely otetaan käyttöön virastossa, siitä määrätään yleensä työjärjestyksessä. (Koskinen-Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, 2016, s. 59)

Viran muuttamisen osalta edellä mainitussa teoksessa todetaan, että muutettaessa viran alaa, opetusalaa tai tehtäväpiiriä muutoksen on pysyttävä viran nimen osoittamissa sisällöllisissä puitteissa. Virka- ja virkasuhdejärjestelyitä ei saa käyttää niille vieraassa tarkoituksessa, esimerkiksi virkamiehen suosimiseksi tai syrjimiseksi. Järjestelyt ovat muutenkin alisteisia viran perustamiselle ja lakkauttamiselle. Olennaiset muutokset viraston organisaatiossa pitää toteuttaa siten, että perustettavat uudet virat voidaan täyttää normaalissa menettelyssä haettavaksi julistamisen jälkeen.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston työjärjestyksen (KKV/1676/00.01.01/2015) 4 §:ssä todetaan, että pääjohtaja päättää henkilöstön sijoittamisen virastossa. Pääjohtaja vahvistaa vastuualueen sisäisen organisaation ja määrää kullekin yksikölle päällikön ja tämän sijaisen ylijohtajan esittelystä. Vastuualueilla ylijohtaja vahvistaa yksikön sisäisen organisaation yksikön päällikön esittelystä. Saman pykälän mukaan virastossa voi olla projekteja ja hankkeita, joihin osallistuu henkilöitä eri yksiköistä. Vastuualuerajat ylittävien projektien perustamisesta päättää pääjohtaja ja vastuualueen sisäisistä projekteista vastuualueen ylijohtaja. Pääjohtaja ratkaisee kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain (661/2012) 3 §:ssä säädettyjen asioiden lisäksi työjärjestyksen 7 §:n mukaan muun muassa asiat, jotka koskevat palvelussuhteen perustamista ja lakkaamista sekä virkoihin nimittämistä ja virkavapauksia.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan ekonomistitiimi on työjärjestyksen 4 §:ssä tarkoitettu projekti/hanke, johon osallistuu henkilöitä eri yksiköistä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Tehtävään määräämisestä ei edellä kuvatuin tavoin ole lain- tai asetuksentasoista sääntelyä. Valtiovarainministeriön ohjeessa on ylemmänasteisten säännösten puuttuessa ohjeistettu noudattamaan tehtävään määräämisessä avoimuutta ja hyvää hallintoa ja noudattamaan vastaavan-

kaltaista menettelyä muun muassa henkilöiden ansiovertailun osalta kuin virkaan nimittämisessä yleensäkin. Ohje ei ole oikeudellisesti velvoittava.

Ottaen huomioon Kilpailu- ja kuluttajavirastossa tehtävään määräämisessä selvityksen perusteella noudatetun menettelyn, jossa tehtävään määrääminen on tehty noudattaen soveltuvin osin virantäytössä noudatettavaa menettelyä, katson, ettei viraston menettely anna aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin. Valinnasta on tehty nimitysmuistio, jossa on vertailtu hakijoiden ansioita, eikä asiassa ole tullut ilmi, ettei ansioita olisi selostettu tasapuolisesti tai vertailtu objektiivisesti.

Kilpailuasiainneuvoksen virkanimike on muutettu pääekonomistiksi, mutta saadun selvityksen mukaan viran organisatorinen asema ei ole muuttunut, eikä virka ole olennaisesti muutoinkaan muuttunut toiseksi. Minulla ei tältäkään osin ole aihetta toimenpiteisiin.

Sekä valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista antamassa ohjeessa että oikeuskirjallisuudessa on edellä kerrotulla tavalla todettu, että tehtävään määräämisestä määrätään työjärjestyksessä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston työjärjestyksessä olisi näkemykseni mukaan perusteltua määritellä selkeästi, missä tilanteissa tehtävään määräämismenettelyä voidaan virastossa käyttää ja mikä menettelyn sisältö on. Näin pystytään varmistamaan, että tehtävään määräämismenettelyn ja virkaan nimittämisen käyttöalat ovat selkeät ja ennalta tiedossa.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan ohessa kantelijalle.

Apulaisoikeuskansleri Kimmo Hakonen

Esittelijäneuvos Outi Kostama