



Ansiovertailu nimitysmuistiossa

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 1.6.2020 osoittamassaan kantelussa arvostellut Etelä-Suomen syyttäjälueen johtava aluesyyttäjä A:n virkanimitysasiassa laatimaa nimitysmuistiota. Kantelija kertoo hakeneensa Etelä-Suomen syyttäjälueella ja sen turvallisuus-erikoistumisalueella keväällä 2020 haettavana olleita kahta erikoissyyttäjän (S 17) määräaikaista virkasuhdetta. A:n laatimassa nimitysmuistiossa kantelija todettiin toisen virkasuhteen arvioinnissa toiseksi kärkihakijaksi, mutta kantelijaa ei ehdotettu nimitettäväksi.

Kantelijan näkemyksen mukaan virkaan nimittäminen tehtiin ensisijaisesti sellaisella perusteella, jota ei ollut lainkaan mainittu hakukuulutuksessa/-ilmoituksessa ja joka ei myöskään millään lailla noussut esiin haastattelun yhteydessä. Kyseessä oli kantelijan kanssa vertailussa olleen hakijan erikoisosaamisalue ja nimitystä perusteltiin nimitysmuistiossa tältä osin tarpeellisuusharkinnalla. Kantelijan mielestä virkaan nimittämisen olisi tapauksessa pitänyt tapahtua ensisijaisesti perustuslaissa säädettyjen yleisten virkanimitysperusteiden mukaisesti. Kantelijan mukaan näitä perusteita ei kuitenkaan nimitysmuistiossa arvioitu juuri lainkaan.

Kantelija toteaa lisäksi, että hänen ansioitaan käsiteltiin nimitysmuistiossa puutteellisesti tai ainakin selvästi suppeammin kuin muiden kärkihakijoiden vastaavia ansioita. Muistioon sisältyvässä ansiovertailussa hakijoita ei kantelijan mielestä kohdeltu oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti.

SELVITYS

Nimitysmuiston laatinut johtava aluesyyttäjä on antanut selvityksensä. Valtakunnansyyttäjän toimistosta on lisäksi hankittu jäljennös kantelussa mainitusta nimityspäätöksestä.

VASTINE

Kantelija on antanut hankitusta selvityksestä vastineensa.

RATKAISU

Lähtökohtia

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Perustuslain esitöiden mukaan taidolla tarkoitetaan koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä viitataan tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan puolestaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Yleisiä nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä viran kelpoisuusvaatimuksiin ja otettava huomioon viran nimike, tehtäväpiiri ja konkreettiset työtehtävät. ([HE 1/1998 vp](#), s. 179-180)

Valtion virkojen edellyttämistä yleisistä kelpoisuusvaatimuksista (kansalaisuus, ikä ja kielitaito) säädetään valtion virkamieslain 6, 7 ja 8 §:ssä.

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

Nimityspäätöksen tekohetkellä toukokuussa 2020 on ollut voimassa valtiovarainministeriön 30.4.2019 antama ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista ([VM/2643/00.00.00/2018](#)). Vaikka kyseinen ohje ei ole sitova normi, on sitä viranhakijoiden oikeusturvan vaatimuksien, viranhakuasioissa edellytettävän hallinnon avoimuuden sekä yhdenmukaisen menettelyn turvaamiseksi kuitenkin sovellettu vakiintuneesti.

Ohjeessa (s. 12) todetaan, että viranhakuilmoituksen teksti on tärkeä muun ohella viranhakijoilta edellytettävien säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia täydentävien lisävalmiuksien ja -ominaisuuksien kannalta. Pätevyysarvioinnissa ja ansiovertailussa voidaan ohjeen mukaan nojata vain sellaisiin seikkoihin, jotka on mainittu hakuilmoituksessa, koska kaikkien hakijoiden on saatava tieto vaadittavista lisävalmiuksista ja -ominaisuuksista jo harkitessaan viranhakua ja hakiessaan

virkaa. Jos kysymys on virkatehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta keskeisistä ja tärkeistä lisävalmiuksista ja henkilökohtaisista ominaisuuksista, ne on ohjeen (s. 18) mukaan sisällytettävä myös hakuilmoitukseen. Virkanimitysasian ratkaisu perustuu aina kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden pätevyuden ja ansioituneisuuden pohjalta tehtävään kokonaisarviointiin, johon kuuluu myös virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisten henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi.

Ohjeessa (s. 18) tuodaan esille, että virkamieslaissa tai -asetuksessa ei ole nimitysmuistioita koskevia säännöksiä. Nimitysmuistio on tärkeä osa virantäyttömenettelyn kokonaisuutta, jossa ansioituneimman hakijan osoittamiseksi vertaillaan hakijoiden ansiot. Vertailu tehdään yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella tarkastelemalla hakijoiden koulutusta, työ- ja muuta kokemusta sekä muita ansioita. Valtiovarainministeriö korostaa ohjeessaan, että muistiota laadittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja niiden objektiiviseen vertailuun. Hakijoiden saman tyyppiset ansiot tulisi selostaa samassa laajuudessa, jotta vertailu olisi muistion perusteella mahdollista. Muistiosta tulisi käydä ilmi, millä perusteella virkaan nimitettäväksi esitetty on siihen ansioitunein ja miten perustuslain, virkamieslain ja tasa-arvolain vaatimukset täyttyvät.

Ohjeessa (s. 21) todetaan muun ohella lisäksi, että nimitysasioissa laadittavalla muistiolla on tärkeä merkitys nimityspäätöksen tekijälle, jonka tulisi saada hakemusasiakirjoista ilmenevistä seikoista tasapuolinen tieto. Nimitysmuistion merkitys korostuu ohjeen mukaan entisestään nimityspäätöstä koskevan vuoden 2019 alusta lukien voimaan tulleen valitusoikeuden myötä, koska nimitysmuistio muodostaa pohjan myös nimityspäätöksessä esitettävälle perusteluille. Nimityspäätöksessä esitettyjen perustelujen tulee vastata nimitysmuistiossa esitettyä. Virkaa hakeneet voivat nimitysmuistioon tutustumalla perehtyä tarkemmin nimityspäätöksen perusteluihin.

Arviointi

Kantelijan väite nimitysperusteesta, jota ei mainittu hakuilmoituksessa

Totean aluksi selvyden vuoksi, että asiassa tehtyyn nimityspäätökseen ei juuri sisälly perusteluja. Perusteluina todetaan ainoastaan, että "[h]akijoista usea henkilö on kokenut, turvallisuussektorin vaativiin asioihin jo pitkään keskittynyt henkilö" ja että "[k]okonaisuutena arvioiden --- ja --- parhaiten täyttävät erikoissyyttäjän hakukriteerit". Tämän jälkeen päätöksessä tuodaan esille, että tarkemmat perustelut ilmenevät nimitysmuistiosta. Kantelija onkin arvostellut asiassa nimenomaan nimitysmuistiota ja sen ansiovertailuosiota.

Käsittelen ensimmäiseksi kantelijan väitettä siitä, että virkaan nimittäminen olisi tehty ensisijaisesti sellaisella perusteella, jota ei ollut lainkaan mainittu hakuilmoituksessa ja joka ei myöskään millään lailla noussut esiin haastattelun yhteydessä. Kantelija viittaa tässä yhteydessä nimitysmuistion ansiovertailuosiossa todettuun nimitettäväksi esitetyn hakijan erikoistumisalueeseen sekä siihen, että nimitystä on perusteltu tältä osin tarpeellisuusharkinnalla.

Nimitysmuistion ansiovertailuosiossa tuotiin esille, että kantelijan ja nimitettäväksi esitetyn hakijan työurat olivat niin pitkiä, että erikoissyyttäjää valittaessa olennaisinta oli se, mihin vaativiin rikosasioihin heidän viime vuosien työuransa oli keskittynyt ja tuleva työura keskittyy. Edelleen muistiossa selostettiin molempien hakijoiden nimenomaiset erikoisosaamisalueet ja muistion laatinut johtava aluesyyttäjä totesi katsovansa, että Syyttäjälaitoksen ja syyttäjäalueen näkökulmasta erikoissyyttäjän (määräaikaiseen) virkaan valittaessa nimitettäväksi esitetyn hakijan osaaminen ja kokemus oli ”vielä tarpeellisempaa” kuin kantelijan.

Johtavan aluesyyttäjän mielestä kantelijan väite on paikkansa pitämätön. Hän korostaa selvityksessään, että nimitysmuistion ansiovertailuosiossa kuvattiin kiteytetysti, mikä oli hakijan substanssiammattitaidon kovaa ydintä eli mihin vaativiin asioihin hakija oli viime vuosina keskittynyt. Nimitysmuistiossa tuotiin esille, että erot kantelijan ja nimitettäväksi esitetyn hakijan välillä olivat tässä katsannossa suuret. Tällöin nimittäjä joutuu johtavan aluesyyttäjän mukaan väistämättä arvottamaan osaamisia keskenään.

Hakuilmoituksen mukaan hakijalta odotettiin turvallisuus-erikoistumisalueen osaamista eli osaamista sellaisten rikosten hoitamisesta, jotka kohdistuvat ensisijaisesti yleisempiin, yhteisöliisiin oikeushyviin, kuten yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, ympäristöön, työturvallisuuteen, tietoliikenteeseen, viranomaisten toiminnan asianmukaisuuteen, oikeushenkilön asemaan jne. Tämän tarkemmin hakijan odotettua osaamista ja kokemusta ei hakuilmoituksessa määritetty.

Aiempi oikeuskansleri Jaakko Jonkka on ylimpien tuomioistuinten jäsenten nimittämismenettelyä koskevassa 11.12.2014 ([OKV/1350/1/2012](#)) antamassaan ratkaisussa ottanut muun ohella yleisesti kantaa siihen, onko virantäyttöesitystä asianmukaista perustella sellaisella erityisasi-antuntemuksen tai jollakin tietyllä oikeudellisen elämän alueella hankitun ammatillisen kokemuksen tarpeella, jota ei ole ilmoitettu jo ilmoituksessa viran avoinna olemisesta. Oikeuskansleri toi ratkaisussaan esille esimerkkejä siitä, että nimitysesitystä on korkeimmassa oikeudessa perusteltu tällaisella tietyn erityisosaamisen tarpeella. Oikeuskansleri totesi, että ansiovertailun painottaminen tiettyyn ammatilliseen ryhmään kuuluvien keskinäiseen ansioiden vertailuun silloin, kun kyseisenlaisesta painotuksesta ei ole virkaa avoimeksi julistettaessa mainittu, on ristiriidassa yleisesti suositeltavana pidetyn ja vakiintuneesti edellytetyn menettelytavan kanssa.

Oikeuskanslerin ratkaisemassa ja käsillä olevassa asiassa on tiettyjä samankaltaisia piirteitä. Molemmissa on lähtökohtaisesti kyse siitä, voidaanko virantäyttöesitystä perustella sellaisella ammatillisen kokemuksen tarpeella, jota ei ole ilmoitettu viranhakuilmoituksessa. Tapaukset eivät kuitenkaan ole rinnastettavissa toisiinsa muun muassa siitä syystä, että oikeuskanslerin ratkaisemassa asiassa oli kyse täysin eri ammattiryhmiin (tuomarit, syyttäjät, asianajajat jne) kuuluvien hakijoiden keskinäisestä ansioiden vertailusta. Lisäksi käsillä olevassa tapauksessa ammatillisen kokemuksen tarve määriteltiin hakuilmoituksessa tietyiltä osin, koska hakijoilta odotettiin osaamista erikoissyyttäjille kuuluvalla turvallisuus-erikoistumisalueella, joka on yksi erikoissyyttäjäjärjestelmään kuuluvista erikoissyyttäjien erikoistumisalueista. Huomion arvoista siinä on, että oikeuskanslerin ratkaisun mukaan tuomioistuimen ajankohtainen osaamistarve voidaan ratkaisussa esitetystä huolimatta tarvittaessa ottaa huomioon tehtäessä valintaa keskenään tasavertaiseksi arvioitujen hakijoiden välillä.

Mikäli jo viranhakuilmoitusta tehtäessä on tiedossa jokin tai jotkin nimenomaiset erityisasiantuntemuksen alueet, jotka hakijan toivotaan hallitsevan eli kysymys on virkatehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta keskeisistä ja tärkeistä lisävalmiuksista ja henkilökohtaisista ominaisuuksista, on ne valtiovarainministeriön ohjeen mukaan sisällytettävä myös viranhakuilmoitukseen. Totean tämän vuoksi yleisesti, että mikäli käsillä olevassa tapauksessa olisi jo hakuilmoitusta tehtäessä ollut tiedossa, että hakijalta toivottiin turvallisuus-erikoistumisalueen jonkun nimenomaisen osa-alueen tietämystä, olisi perusteltua ollut mainita tästä hakuilmoituksessa.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella tapauksessa ei kuitenkaan ole ollut kyse kerrotun kaltaisesta tilanteesta, vaan kantelijan ja nimitettäväksi ehdotetun hakijan osaamisalueita on nimitysmuistiossa yleisesti vertailtu keskenään Syyttäjälaitoksen ja syyttäjälueen tarpeiden näkökulmasta. Nimitysmuistion sanamuodosta päätellen tähän arviointiin ilmeisesti päädyttiin, koska kantelijan ja nimitettäväksi ehdotetun hakijan työurien pituuden vuoksi heidät arvioitiin siltä osin varsin tasaväkisiksi.

Minulla ei edellä esitetyn perusteella ole perusteita todeta johtavan aluesyyttäjän menetelleen asiassa näiltä osin toimenpiteitäni edellyttävällä tavalla.

Kantelijan muut väitteet

Kantelija on myös väittänyt, että hänen ansioitaan ei olisi selostettu nimitysmuistiossa juuri lainkaan tai ainakin selvästi suppeammin kuin muiden kärkihakijoiden ansioita. Lisäksi hän on väittänyt, että nimitys ei olisi tapahtunut perustuslaissa säädettyjen yleisten virkanimitysperusteiden mukaisesti ja että näitä perusteita ei olisi tuskin lainkaan arvioitu nimitysmuistiossa.

Johtavan aluesyyttäjän mielestä kantelijan kyseiset väitteet ovat paikkansa pitämättömiä. Johtavan aluesyyttäjän mukaan nimitysmuistio ja sen vertailuosio on pyritty rakentamaan niin, että se käsittelisi hakijoita yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti ja tiukasti keskittyisi hakukuulutuksen kriteeristöön.

Nimitysmuistioon sisältyvässä ansiovertailuosiossa tuodaan muun ohella esille nimitettäväksi esitetyn hakijan kokemus osallistumisesta kouluttamiseen, lainsäädännön kehittämistyöhön ja kansainväliseen yhteistyöhön. Kantelijan vastaavasta kokemuksesta ei ansiovertailuosiossa ole minkäänlaista mainintaa. Kantelijalla on kertomansa mukaan kuitenkin ollut tällaista kokemusta, mikä sinällään osin ilmenee myös nimitysmuistioon sisältyvästä hakijoiden ansioiden selostusosiosta. Näyttää näin ollen siltä, että ansiovertailuosiossa on tältä osin keskitytty perustelevaan nimitettäväksi esitetyn hakijan sopivuutta sen sijaan, että ansiovertailuun mukaan otettuun kantelijaan nähden olisi tehty aitoa vertailua. Ansiovertailuosio on nähdäkseni muutoinkin varsin suppea siltä osin kuin kyse on yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella tehtävästä hakijoiden ansioiden vertailusta.

Nimityspäätöksen perustelujen tarkoituksena on selvittää, miksi tehtyyn ratkaisuun on päädytty. Nimitysasian valmistelussa ja esittelyssä kokonaisarviointiin ratkaisevasti vaikuttaneet seikat on esitettävä ja perusteltava asianmukaisesti. Perustelut muodostuvat hakijoiden ansioiden selostamisesta ja vertailemisesta sekä vertailun perusteella tehdystä arvioinnista ansioituneimmasta hakijasta. Perustelut tulee kirjata päätösasiakirjaan tai muistioon, jotta esimerkiksi kanteluviranomainen saa tiedon nimityksen perusteista ja voi arvioida sekä ottaa kantaa nimitysratkaisun lainmukaisuuteen ja ratkaisijan harkintavallan käyttöön. Hyvin tehty ja kirjattu hakijoiden ansioiden vertailu paitsi osaltaan varmistaa ratkaisun lainmukaisuutta ja antaa tietoa viranhakijoille, myös osaltaan varmistaa ratkaisijan oikeusturvaa päätöksentekijänä. Se myös vähentää tarvetta asian jälkikäteiseen tutkimiseen.

Valtiovarainministeriön edellä kerrotussa ohjeessa tuodaan esille, että ansiovertailu tehdään yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella tarkastelemalla hakijoiden koulutusta, työ- ja muuta kokemusta sekä muita ansioita. Ohjeessa korostetaan, että nimitysmuistiota laadittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja niiden objektiiviseen vertailuun, ja että hakijoiden saman tyyppiset ansiot tulisi selostaa samassa laajuudessa, jotta vertailu olisi muistion perusteella mahdollista. Ansiovertailun tulisi näin ollen olla tasapuolista, yhdenmukaista ja aidosti vertailevaa. Kun tapauksessa hakuilmoituksen mukaan nimitettävälle erikoissyöttäjälle on kuulunut muun ohella valtakunnallisia erityisasiantuntija-, kehittämis-, koulutus-, yhdyshenkilö- ja sidosryhmäyhteistyötehtäviä, on sinällään ollut asianmukaista tehdä niihin liittyvää ansioiden vertailua.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Hallintolain 45 §:n perusteluvuote, valtiovarainministeriön edellä mainittu ohje sekä edellä esittämäni seikat huomioon ottaen hakijoiden ansiovertailu on näkemykseni mukaan ollut nimitysmuistiossa edellä kerrotuin tavoin puutteellinen.

Saatan johtavan aluesyyttäjän tietoon näkökohdat, jotka olen edellä esittänyt hakijoiden ansioiden vertailusta nimitysmuistiossa.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Markus Löfman