



Nimitysmuistion ansiovertailu ja päätöksen perusteleminen

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 4.6.2023 osoittamassaan kantelussa Itä-Suomen poliisilaitoksen menettelyä komisarion määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisessä. Kantelijan mukaan nimitysmuistiossa ja -esityksessä ei ollut arvioitu hänen ansioitaan, kokemustaan, taitoaan ja kykyään tasapuolisesti virkaan valitun henkilön kanssa, mikä oli saattanut vaikuttaa päätöksentekoon. Kantelijan näkemyksen mukaan nimitysmuistioon on jäänyt kirjaamatta kantelussa yksilöityjä seikkoja, jotka käyvät ilmi hänen viranhakuasiakirjoista tai jotka tulivat esille haastattelussa, ja nimitysesitystä ohjanneet painotukset kärkihakijoiden vertailussa oli valittu jälkikäteen virkasuhteeseen nimitetyn henkilön eduksi.

SELVITYS

Poliisihallitus ja Itä-Suomen poliisilaitos ovat antaneet asiassa lausuntonsa. Nimityksen tehnyt Itä-Suomen poliisilaitoksen poliisipäällikkö ja asiassa esittelijänä toiminut rikosylikomisario ovat antaneet selvityksensä. Lausunnot ja selvitykset toimitetaan kantelijalle tämän päätöksen liitteenä.

RATKAISU

Oikeusohjeita

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 työsken-

telyn 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 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

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

Valtionvarainministeriön ohje

Nimityspäätöksen tekohetkellä tammikuussa 2022 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.

Ohjeen (s. 12) mukana viranhakuilmoituksen teksti on tärkeä muun ohella viranhakijoilta edellytettävien säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia täydentävien lisävalmiuksien ja -ominaisuuksien kannalta. Pätevyysarvioinnissa ja ansiovertailussa voidaan 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 pätevyyden 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. Ohjeessa korostetaan, 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

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. Huolellisesti laadittu hakijoiden ansioiden vertailu varmistaa ratkaisun lainmukaisuutta ja antaa tietoa viranhakijoille. Se myös vahvistaa ratkaisijan oikeusturvaa päätöksentekijänä, toimii laatijan itsekontrollin välineenä ja vähentää tarvetta asian jälkikäteiseen laillisuusvalvonnalliseen tutkimiseen.

Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa viranhakuilmoituksessa on tehtävän kuvauksen ja säädettyjen kelpoisuusvaatimusten ohella lueteltu ”Hakijalta odotamme” –otsikon alla hakijoille asetetut virantäytön kannalta keskeiset odotukset. Nimitysmuistiosta ilmenee, että haastatteluun valittiin kaksi kärkihakijaa; kantelija ja virkaan valittu henkilö. Molempien kohdalla arvioitiin mainittujen odotusten täyttymistä hakuilmoitusta vastaavien otsakkeiden alla.

Kantelijan näkemyksen mukaan vertailussa on kuitenkin jäänyt huomiotta seikkoja, jotka kävivät ilmi hänen hakemuksestaan tai tulivat esille haastattelussa. Muun ohella hänen työkokemus-

taan nimitysmuistiossa arvioidessa ei ole huomioitu riittävästi hänen esiin tuomia esimiestehtäviä ja johtamiskokemusta. Myöskään hänen kehittämisvalmiuksia ja päätöksentekokykyä ei nimitysmuistiossa vertailtu tasapuolisesti virkaan valitun hakijan kanssa, koska siinä ei huomioitu hänen hallintotieteiden kandidaatin tutkintoa eikä poliisin ylempää ammattikorkeakoulututkintoa. Lisäksi kantelija toteaa, että arvioitaessa tilanne- ja johtokeskustoimintaympäristön tuntemusta hänen kohdallaan, ei nimitysmuistiossa tuotu esiin hänen rooliaan yleisjohtajana, joka oli haettava tehtävää vastaava tehtävä. Hän on lisäksi arvostellut sitä, että nimitysmuistion ”Vertailun päätelmä” -kohdassa mainittuja valinnassa painotettuja seikkoja tilanne- ja johtokeskustoimintaympäristön tuntemuksesta sekä valmiudesta toiminnan kehittämiseen, ei ollut hakuilmoituksessa painotettuina valintakriteereinä etukäteen tuotu esille.

Itä-Suomen poliisilaitos toteaa lausunnossaan, että nimitysmuistion kirjaukset ovat olleet puutteellisia, koska kantelijan ryhmän varajohtajana toimimista ja yleisjohtajan tehtävän hoitamista ei ollut nimenomaisesti kirjattu muistioon. Kantelijan ja virkaan valitun haastattelussa antamia tietoja kehittämisvalmiuksistaan olisi tullut myös kirjata laajemmin nimitysmuistioon ja vertailun päätelmässä käytetty valinnan painotuksia koskeva ilmaisu olisi voinut olla selkeämpi.

Poliisihallitus ja poliisilaitos ovat lausunnoissaan todenneet, että arvioinnin kohteena olevassa nimitysmuistiossa ei ole riittävästi kirjattu kantelijan työkokemusta, ajantasaista osaamista valvonta- ja hälytystoiminnan sekä rikostorjunnan tehtävistä, kehittämisvalmiuksia ja tilanne- ja johtokeskustoimintaympäristön tuntemista. Tämä on ongelmallista ottaen muun ohella huomioon sen valtiovarainministeriön ohjeessa todetun lähtökohdan, 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. Yhdyn näihin näkemyksiin.

Nimitysmuistiosta ilmenee, että siihen oli kirjattu kohdassa ”koulutus” kantelijan hallintotieteiden kandidaatin tutkinto sekä poliisin ylempi ammattikorkeakoulututkinto, jotka olivat poliisilaitoksen selvityksen mukaan myös huomioitu hakijoiden keskinäisessä vertailussa. Tältä osin asia ei anna minulle aihetta lausua enemmän.

Poliisilaitos on kiinnittänyt huomiota nimitysmuistion kohdassa ”Vertailun päätelmä” käytettyyn ilmaisuun, jonka mukaan valinnassa painotettiin tilanne- ja johtokeskustoimintaympäristön tuntemusta ja valmiuksia toiminnan kehittämiseen ja pitänyt tätä kritiikille alttiina. Ilmaisusta voi perustellusti syntyä käsitys, että kaikista hakijalta odotettavista ja eduksi luettavista ominaisuuksista juuri mainitut kaksi ominaisuutta olisivat olleet muita tärkeämmässä asemassa.

Yhdyn tähän näkemykseen. Hakuilmoituksessa ei tällaisesta painotuksesta ollut mainintaa, joten on ymmärrettävää, että se on tullut kantelijalle yllätyksenä. Tämän merkitys korostuu, koska sama kirjaus on myös merkitty nimityspäätöksen perusteluihin.

Nimitysmuistiosta käy ilmi, että kyse on kärkihakijoiden osalta ollut kokonaisharkinnasta. Sen perustelut jäävät nimitysmuistiossa ja -pääöksessä kuitenkin varsin suppeiksi.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Hallintolain 45 §:ssä säädetty perusteluvelvoite, valtiovarainministeriön edellä mainittu ohje sekä edellä esittämäni seikat huomioon ottaen hakijoiden ansiovertailu ja nimitysesityksen perustelut ovat olleet nimitysmuistiossa edellä kerrotuin tavoin puutteelliset.

Saatan nimitysmuistion laatineen Itä-Suomen poliisilaitoksen rikosylikomisarion tietoon näkökohdat, jotka olen edellä esittänyt hakijoiden ansioiden vertailusta ja nimitysesityksen perusteluista nimitysmuistiossa.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Petri Rouhiainen