

30.9.2005

166/2/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

ERÄITÄ POLIISIN VIRKANIMITYKSIÄ KOSKEVA PÄÄTÖS

1

ASIA

Sain vuoden 2004 syksyllä tietooni, että internetissä toimivalla poliisiasioita käsittelevällä julkisella keskustelusivustolla (www.poliisiopisto.net) on käyty keskustelua poliisissa tehdyistä virkanimityksistä, joiden tosiasiallisena perusteena on epäilty olevan asianosaisen poliisin eroamisiän alentaminen.

Ainakin eräissä ilmitulleissa tapauksissa kysymyksessä on ollut poliisin päällystövirassa olevan henkilön nimittäminen hakemuksensa mukaisesti alipäällystön virkaan siten, että nimitetty henkilö on edelleen määrätty määräaikaisesti hoitamaan aiempaa päällystövirkaansa tai samansisältöistä päällystötehtävää eroamisiän määräytyessä kuitenkin alipäällystöviran mukaisesti.

Internetissä käydyin keskustelun mukaan näin olisi menetelty ainakin Oulun kihlakunnan poliisilaitoksella kahden erillisen virkanimityksen suhteen, joista toinen oli koskenut apulaispoliisipäällikön nimittämistä ylikonstaapelin virkaan ja toinen ylikomisarion nimittämistä ylikonstaapelin virkaan. Molemmat nimitetyt olivat nimitystensä jälkeen jatkaneet entisissä tehtävissään määräaikaisissa virkasuhteissa hoitamatta lainkaan ylikonstaapelin virkaa, joihin heidät oli nimitetty.

Myös Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry:n julkaiseman Poliisi & Oikeus lehden numerossa 5/2004 oli kerrottu erään Kauhajoen kihlakunnan poliisimiehen uravaiheista samansuuntaisesti.

Poliisin hallinnosta annetun asetuksen 24 §:n kohdan 12 mukaan alipäällystöön ja miehistöön kuuluva poliisimies on velvollinen eroamaan virastaan täyttäessään 60 vuotta. Paikallispoliisin päällystöön kuuluva poliisimies, nimismiestä, poliisipäällikköä ja apulaispäällikköä lukuun ottamatta, on velvollinen eroamaan virastaan täyttäessään 63 vuotta. Paikallispoliisin apulais(poliisi)päällikköön sovelletaan valtion virkamieslain 35 §:ää, jonka mukaan virkamiesten yleinen eroamisikä on 68 vuotta.

Nimitysratkaisujen poikkeuksellisuuden ja niihin kohdistuneen arvostelun vuoksi otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla tutkittavaksi omasta aloitteestani.

2

SELVITYS

Sisäasiainministeriön poliisiosasto toimitti 12.4.2005 siltä pyydetyn lausunnon, jonka liitteenä olivat Oulun kihlakunnan poliisilaitoksen virkanimitysten osalta Oulun lääninhallituksen lausunto sekä Oulun kihlakunnan poliisipäällikön selvitys ja Kauhajoen kihlakunnan poliisilaitoksessa tehdyn virkanimityksen osalta Länsi-Suomen lääninhallituksen lausunto sekä Kauhajoen kihlakunnan poliisipäällikön selvitys. Valtiokonttori antoi oman lausuntonsa asiassa 15.6.2005.

3

TAPAHTUMAT

3.1

Nimityspäätökset Oulun kihlakunnan poliisilaitoksella

3.1.1

Apulaispoliisipäällikön nimittäminen ylikonstaapelin virkaan

Oulun kihlakunnan poliisilaitoksella julistettiin 2.2.2004 haettavaksi ylikonstaapelin (vaativuustaso 08.06) virka 1.3.2004 lukien. Hakuilmoituksen mukaan virka oli sijoitettu järjestysosaston tutkintatoimistoon, jonka tehtäviin kuuluu mm. liikennerikostutkinta.

Poliisiin hallinnosta annetun asetuksen tapahtuma-aikana voimassa olleen 16 §:n kohdan 12 mukaisten kelpoisuusvaatimusten (ks. jäljempänä kohta 4.2) lisäksi hakuilmoituksesta kävi ilmi haettavaksi julistetun viran olevan vaativa ryhmänjohtajan toimi. Nimitettävän henkilön tehtäviin kuului tutkintatoimiston johtavan ylikonstaapelin tehtävät sekä yksikön palkkaesimiehenä toimiminen. Viran menestyksellisen hoitamisen edellytyksenä oli kokemus esimiestehtävistä ja liikennerikostutkinnan tuntemus.

Virkaa haki määräaikaan mennessä neljä henkilöä. Virkaa hakeneiden ansioista laadittiin vertailutaulukko ja nimitysmuistio. Virkanimitysratkaisun tehneen Oulun kihlakunnan poliisipäällikön antaman selvityksen mukaan hakemusasiakirjojen, muiden saatavilla olevien tietojen ja käytyjen keskustelujen perusteella pätevimmäksi hakijoista arvioitiin virkaa hakenut Oulun kihlakunnan apulaispoliisipäällikkö, joka 25.2.2004 nimitettiin ylikonstaapelin virkaan 1.3.2004 lukien.

Apulaispoliisipäällikön tultua nimitetyksi ylikonstaapelin virkaan poliisipäällikkö nimitti hänet 26.2.2004 apulaispoliisipäällikön määräaikaiseen virkasuhteeseen 1.3.–30.4.2004 väliseksi ajaksi. Ylikonstaapeli jäi eläkkeelle 1.5.2004 lukien täytettyään 60 vuotta, joka poliisin hallinnosta annetun asetuksen 24 §:n mukaan on alipäällystään ja miehistöön kuuluvan poliisimiesviran eroamisikä.

3.1.2

Ylikomisarion nimitäminen ylikonstaapelin virkaan

Oulun kihlakunnan poliisilaitoksella julistettiin 11.8.2004 haettavaksi ylikonstaapelin (vaativuustaso 04.05) virka 1.9.2004 lukien. Hakuilmoituksen mukaan virka oli sijoitettu järjestysosaston kenttätöimistöön, jonka tehtäviin kuuluu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, hälytystehtävien hoitaminen ja kenttävalvonta kihlakunnan alueella.

Poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 §:n 12 kohdan mukaisten kelpoisuusvaatimusten (ks. jäljempänä kohta 4.1) lisäksi hakuilmoituksesta kävi ilmi, että nimitettävän henkilön tehtävänä oli mm. toimia 9- 12 henkilön kenttäryhmän varajohtajana, osallistua työpaikkakoulutusten suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä itsenäisesti vastata kenttätöiminnan alueellistamiseen liittyvistä toimista (esim. etsintätöimi, koulupoliisitoiminta) johtamansa ryhmälle nimetyllä alueella. Lisäksi hakuilmoituksesta kävi ilmi, että 1.9.–31.12.2004 välisenä aikana nimitettävä tulisi toimimaan projektiluonteisissa tehtävissä (vaativuustaso 04.04), joihin kuuluisivat mm. henkilörekistereihin liittyvien rekisteriselosteiden päivitys- ja täydennystehtävät, poliisitalon kehittämishankkeen valmistelu ja laatutoiminnan kehittämistehtävät.

Virkaa haki määräaikaan mennessä kaksi henkilöä. Virkaa hakeneiden ansioista laadittiin vertailutaulukko ja nimitysmuistio. Virkanimitysratkaisun tehneen Oulun kihlakunnan poliisipäällikön antaman selvityksen mukaan hakemusasiakirjojen, muiden saatavilla olevien tietojen ja käytyjen keskustelujen perusteella pätevimmäksi hakijoista arvioitiin Oulun kihlakunnan poliisilaitoksen ylikomisario, joka nimitettiin ylikonstaapelin virkaan 1.9.2004 lukien.

Ylikomisarion tultua nimitetyksi ylikonstaapelin virkaan poliisipäällikkö nimitti hänet 1.9.2004 hallinto-osaston johtajana toimivan ylikomisarion määräaikaiseen virkasuhteeseen 1.9.–31.12.2004 väliseksi ajaksi. Ylikonstaapeli jäi eläkkeelle 1.1.2005 lukien täytettyään 60 vuotta, joka poliisin hallinnosta annetun asetuksen 24 §:n mukaan on alipäällystään ja miehistöön kuuluvan poliisimiesviran eroamisikä.

3.2

Nimityspäätös Kauhajoen kihlakunnan poliisilaitoksella

Kauhajoen kihlakunnan poliisilaitoksella julistettiin 2.6.2003 haettavaksi ylikonstaapelin virka (vaativuustaso 08.06) 1.7.2003 lukien. Poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 §:n 12 kohdan mukaisten kelpoisuusvaatimusten lisäksi hakuilmoituksesta ilmeni, että viran tehtäviin kuului rikososaston johtaminen ja tutkinnanjohtajana toimiminen.

Virkaa haki määräaikaan mennessä kaksi henkilöä. Virkanimityksen tehnyt Kauhajoen kihlakunnan poliisipäällikkö nimitti hakijoiden välillä tekemänsä vertailun perusteella ylikonstaapelin virkaan Kauhajoen kihlakunnan poliisilaitoksen komisarion 19.6.2003 lukien.

Komisario toimi ylikonstaapelin virassaan 30.9.2003 asti ja hän jäi eläkkeelle 1.10.2003 lukien täytettyään 60 vuotta, joka poliisin hallinnosta annetun asetuksen 24 §:n mukaan on alipäällystöön ja miehistöön kuuluvan poliisimiesviran eroamisikä.

3.2

Virkanimityspäätökset tehneiden poliisipäälliköiden selvitykset

3.2.1

Oulun kihlakunnan poliisipäällikön selvitys

Oulun kihlakunnan poliisipäällikkö on asian johdosta antamassaan selvityksessä todennut, että nimitysratkaisuissa tulee ottaa huomioon hallinnon oikeusperiaatteet, joita ovat tarkoitussidonnaisuuden periaatteen lisäksi yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojan periaatteet. Poliisilaitoksen käsityksen mukaan näitä periaatteita tulee tarkastella rinnakkaisina, toisiinsa vertaillen sekä toisiinsa suhteuttaen.

Poliisipäällikkö toteaa selvityksessään edelleen, että nyt ilmennyttä "ongelmaa" ei olisi syntynytäkään, jos edellä mainituissa tapauksissa kaikki hakijat olisivat olleet likimain samantasoisia. Kun molemmissa tapauksissa yksi hakija oli koulutukseltaan, kokemukseltaan ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan selvästi muita hakijoita parempi, mutta oli epäily siitä, että nimitys johtaisi nopeaan eläkkeelle siirtymiseen, oikeusperiaatteiden noudattamisessa tuli ristiriitatilanne.

Tekemiensä nimitysten perusteiden osalta poliisipäällikkö kertoo, että virkanimitykset tehtiin oikeudenmukaisuutta korostaen ja yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti, vaikka nimitykset eivät olleetkaan kaikilta osin tarkoituksenmukaisia pidemmällä tähtäimellä. Hän toteaa keskeisinä seikkoina virkanimityspäätöksissään olleen oikeusvarmuutta luovan hallinnon muutosidonnaisuuden sekä yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisen. Virkanimitysten vaikuttimena ei hänen mukaansa ollut vaikuttaa eläkkeelle jäämisen ikärajoihin eikä tarkoituksena ollut myöskään edistää poliisilaitoksen palveluksessa olevien vastaavia pyrkimyksiä. Selvityksen mukaan tilanne nimitysten jälkeen kuitenkin muodostui ongelmalliseksi laitoksen johtamisjärjestelyiden suhteen, minkä johdosta jouduttiin turvautumaan virkaan nimitettyjen osalta siihen, että heidät nimitettiin hoitamaan aiempiinsa virkoihinsa kuuluneita tehtäviä määräaikaisissa virkasuhteissa.

Poliisipäällikkö toteaa selvityksessään myös, että eräänä syntyneisiin ratkaisuihin vaikuttaneena seikkana oli poliisihallinnon suhtautuminen asiaan. Vuosia sitten vastaavanlaisissa, alempiin virkoihin siirtymisissä oli valtion taholta asetettu tiettyjä aikarajoituksia eläkkeellä pääsemiselle. Nykyisin tällaisia rajoituksia ei ole. poliisipäällikön mukaan nimitysharkinnassa oli pohdittu myös tätä seikkaa ja vastakohtaispäättelynä päädytty siihen, että "valtiovalta tänä päivänä joko hyväksyy paikallistasolla syntyneet lopputulokset niiden lopullisesta vaikutuksesta huolimatta tai ei muusta syystä halua ohjata tätä asiaa".

3.2.2

Kauhajoen kihlakunnan poliisipäällikön selvitys

Kauhajoen kihlakunnan poliisipäällikkö kertoo selvityksessään, että keväällä 2003 poliisilaitoksella oli ollut tiedossa, että laitoksella tulisi vapautumaan ylikonstaapelin virka sen viranhaltijan jäädessä eläkkeelle. Samoihin aikoihin komisario oli käynyt keskustelemassa poliisipäällikön kanssa ja kertonut ottaneensa Valtiokonttorista selvää, että hänellä olisi mahdollisuus päästä 60-vuotiaana eläkkeelle, mikäli hänet nimitettäisiin ylikonstaapelin virkaan. Perusteena Valtiokonttorin kannanotossa oli ollut riittävän pitkä palvelus ylikonstaapelina sekä yli 39 vuoden työskentely poliisissa. Komisario oli tiedustellut poliisipäälliköltä, olisiko mahdollista, että hänet nimitettäisiin virkaan. Poliisipäällikön mukaan laillista estettä mahdolliselle nimitykselle ei ollut, joten hän oli vastannut komisariolle myöntävästi – riippuen tietenkin muista hakijoista.

Suorittamastaan vertailusta hakijoiden kesken poliisipäällikkö toteaa selvityksessään, että ottaen huomioon komisarion pitkäaikainen kokemus keskusrikospoliisin ylikonstaapelina sekä Kauhajoen poliisilaitoksen rikososaston päällikkönä ja tutkinnanjohtajana, hänen pätevyytensä tehtävään oli ylivoimainen. Poliisipäällikön käsityksen mukaan asiassa on menetelty laillisesti ja ottaen huomioon Valtiokonttorin kannanotto komisariolle, myös asianmukaisesti.

3.3

Lääninhallitusten poliisiosastojen lausunnot

3.3.1

Oulun lääninhallituksen lausunto

Oulun lääninhallituksen poliisiosaston lausunnossa todetaan, että jälkikäteen arvioituna oikeampi menettely kummasakin nimitysratkaisussa olisi ollut nimittää ylikonstaapelin virkoihin muu kuin päällystövirassa ollut sinänsä ansioiltaan ylivoimainen hakija, mikäli nimittäjän tiedossa nimityshetkellä jo oli nimitettävän tarkoitus jäädä tuota pikaa eläkkeelle eikä ryhtyä hoitamaan hakemaansa ylikonstaapelin virkaa.

Lääninhallituksen lausunnon laatinut lääninpoliisijohtaja kertoo Oulun poliisipäällikön keskustelleen kyseisistä virantäytöistä hänen kanssaan, jolloin tiedossa oli ollut Etelä-Pohjanmaalla ollut vastaava nimitysratkaisu ja siihen liittyvä eläkkeelle jääminen. Lääninpoliisijohtaja kertoo, että keskustelussa poliisipäällikön kanssa ei kuitenkaan silloin nähty mahdolliseksi jättää apulaispoliisipäälliköä ylivoimaisena hakijana nimittämättä. Jälkikäteen tarkastelleen lääninpoliisijohtaja toteaa, että poliisin lääninjohton olisi tullut ottaa asiaan perusteellisemmin kantaa.

Lisäksi lääninpoliisijohtaja kertoo selvityksessään, että hänen ymmärtääkseen Oulun poliisipäällikkö ja poliisilaitos suhtautuivat kyseessä olevien henkilöiden varhaiseläköitymiseen koko ajan "nihkeästi ja kielteisesti". Lääninpoliisijohtajan

mukaan virkoja hakeneet poliisimiehet ovat käyttäneet hyväkseen eläke- ja muussa lainsäädännössä olevaa aukkoa. Lääninhallituksen mukaan asianosaisen ministeriön asiana lienee jatkossa huolehtia siitä, että lakeja tarvittavilta osin muutetaan ja kyseiset järjestelymahdollisuudet eliminoidaan.

3.3.2

Länsi-Suomen lääninhallituksen lausunto

Länsi-Suomen lääninhallituksen lausunnon mukaan Kauhajoen kihlakunnan poliisipäällikön näkemystä komisariosta kaikkein pätevimpänä hakijana ylikonstaapelin virkaan voidaan pitää perusteltuna ja lääninhallitus toteaa virkaan nimittämisen muodollisten edellytysten näin täytyneen.

Lääninjohdon näkemyksen mukaan viran täytön tarkoituksen tulee olla virkaan kuuluvien tehtävien hoidetuksi tuleminen parhaalla mahdollisella tavalla, mikä komisarion nimityksen myötä on toteutunut. Lääninjohdon näkemyksen mukaan ei kuitenkaan voi olla tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaista, että virkaannimittämisen taustavaikuttimena olisi tehtäväkohtaista eroamisikää koskevien määräysten kiertäminen.

3.4

Sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunto

Sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunnossa todetaan, että kaikissa kolmessa tapauksessa poliisipäälliköiden näkemystä siitä, että kaikkein pätevin hakija on tullut nimitetyksi virkaan, voidaan pitää perusteltuna. Koska virkoihin on saadun selvityksen mukaan nimitetty ylivoimaisesti pätevin hakija, virkaan nimittämisen muodolliset edellytykset ovat täytyneet.

Poliisiosaston lausunnossa on arvioitu nimitysratkaisujen asianmukaisuutta. Lausunnossa todetaan, että kaikissa kolmessa tapauksessa nimitetyt poliisipäällystön virassa olleet poliisimiehet ovat virkaa hakiessaan ja ennen nimitetyksi tulemistaan mitä ilmeisimmin tuoneet nimittävälle viranomaiselle esiin halunsa jäädä eläkkeelle aikaisemmin ja että alipäällystön virkaan hakeutuminen on laillinen ja käytetty mahdollisuus varhentaa eläköitymistä. Nimittävän viranomaisen tiedossa on ollut myös alipäällystön viran pakollista eroamisikää koskeva päätös.

Poliisin ylijohdon mukaan ei voi olla tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaista, että yhtenä virkaan nimittämisen vaikuttimena on tehtäväkohtaista eroamisikää koskevien määräysten kiertäminen ja eläkeiän alentaminen. Nimitysratkaisujen perusteita ei poliisin ylijohdon näkemyksen mukaan voida kaikilta osin pitää asianmukaisina eikä viran täytön perimmäinen tarkoitus – virkaan kuuluvien tehtävien hoitaminen parhaalla mahdollisella tavalla – ole täytynyt näissä nimitysratkaisuissa.

Poliisin ylijohdon käsityksen mukaan mainitunlainen nimitysmenettely eläkeiän alentamiseksi ei poliisihallinnossa ole muodostunut yleiseksi eikä siitä sen

vuoksi ole muodostunut laajaa ongelmaa poliisihallinnossa. Poliisin ylijohdon tietoon ei ole tullut muita vastaavanlaisia tapauksia. Esiin tulleiden tapausten perusteella ja niiden vuoksi poliisin ylijohdo ei näe tarpeellisena tarvittavilta osin muuttaa eläkesäännöksiä. Poliisin ylijohdo tulee kuitenkin antamaan asiasta kirjallisen ohjeen.

3.5

Valtiokonttorin lausunto

Valtiokonttori toteaa lausunnossaan, että Kauhajoen poliisilaitoksella tapahtunutta nimitystä koskevassa asiassa on voitu olla yhteydessä sinne, mutta ainakaan kirjallista yhteydenottoa ei ole löydetty eikä mahdollisesta suullisestakaan yhteydenotosta ole muistikuvaa kenelläkään viraston työntekijöistä. Virasto viittaa siihen, että vuosittain eri tavalla annettavien neuvojen määrään nähden yksittäistä tapausta on hyvin vaikea muistaa. Virasto pitää mahdollisena, että sinne tehtyyn tiedusteluun on vastattu toteamalla kyseisen järjestelyn olevan eläkesäännösten kannalta sikäli mahdollinen, että tapauksessa sovelletaan vanhemman konstaapelin tavanomaista alhaisempaa eläkeikää.

4

OIKEUDELLINEN ARVIOINTI

4.1

Oikeusohjeet

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan edellä mainituista nimitysperusteista *taito* tarkoittaa koulutuksen ja työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja, *kyky* viittaa henkilön tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, kuten luontaiseen lahjakkuuteen, järjestelykykyyn, aloitteellisuuteen ja muihin vastaaviin tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisiin kykyihin ja *koeteltu kansalaiskunto* tarkoittaa yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä.

Yleisistä kelpoisuusvaatimuksista, jotka virkaan tai virkasuhteeseen nimitettävän tulee täyttää, säädetään valtion virkamieslain 6, 7 ja 8 §:ssä (kansalaisuus, ikä ja kielitaito).

Valtion virkamieslain 6 §:n 1 momentin (281/2000) mukaan nimittämisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. Päätettäessä nimittämisestä viranomaisen ei saa perusteettomasti asettaa ketään toisiin nähden eri asemaan 11 §:ssä mainittujen syiden nojalla. Kyseisen 11 §:n (692/1995) mukaan viranomaisen on kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti niin, ettei ketään perusteettomasti aseteta toisiin nähden eri

asemaan syntyperän, kansalaisuuden, sukupuolen, uskonnon, iän taikka poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan taikka muun näihin verrattavan seikan vuoksi.

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.

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Poliisin hallinnosta annetun lain 15 §:n mukaan poliisin viroista ja kelpoisuusvaatimuksista niihin säädetään asetuksella.

Poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 §:n kohdan 12 mukaan kelpoisuusvaatimuksena alipäällystön kuuluvilla poliisimiehillä on poliisialipäällystön tutkinto tai korkeakoulututkinto sekä perehtyneisyys tehtäväalueeseen. (Asetusta muutettu 15.5.2005; alipäällystön kelpoisuusvaatimukset 16 §:n 23 kohdassa)

Hallinnon toimintaa oikeudellisesti sitovista yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää lain suomaa harkintavaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi. Periaate sisältää siis kiellon käyttää julkista valtaa tai viranomaisasemaa väärin eli hallinnolle vieraaseen tarkoitukseen. Tarkoitussidonnaisuuden periaate on ollut alkujaan johdettavissa perustuslain 2 §:n 2 momentista, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa virkatoiminnassa on noudatettava tarkoin lakia sekä nyttemmin myös 1.1.2004 voimaan tulleen hallintolain 6 §:stä (edellä).

4.2

Oikeusasiamiehen arvioinnin näkökulma

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiehen on eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n mukaan tutkittava kantelu, jos on aihetta epäillä, että hänen valvontavaltaansa kuuluva on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Oikeusasiamiehen tulee asiaa tutkiessaan erityisesti valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Lain 4 §:n mukaan oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

Virkanimitysratkaisuun sisältyy aina harkintavallan käyttöä. Oikeusasiamiehellä ei ole mahdollisuutta puuttua tämänkaltaiseen harkintavallan käyttöön, mikäli viranomaisen on pysynyt harkintavaltansa rajoissa. Nimitysharkintaa ohjaavat yleiset harkintavallan rajoitusperiaatteet, joita kutsutaan myös hyvän hallinnon oikeusperiaatteiksi. Nämä periaatteet - objektiivisuus, suhteellisuus, tarkoitussidonnaisuus ja yhdenvertaisuus - on nyttemmin edellä todetulla tavalla kirjattu hallintolain 6 §:ään.

Oikeusasiamies ei voi myöskään tehdä yksityiskohtaisia ansiovertailuja viranhakijoiden kesken eikä varsinkaan ottaa kantaa siihen, kuka hakijoista olisi tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivin. Viranomaisella on oikeus harkita itse, mitä hakijoiden ominaisuuksia virantäytössä painotetaan. Näiden perusteiden tulee kuitenkin olla jälkikäteen objektiivisesti arvioituna hyväksyttäviä.

4.3

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta virkanimitysasioissa

Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että virkanimitykset - kuten muutkin viranomaisen ratkaisut ja toimenpiteet - tulisi tehdä laillisten ja hyväksyttävien tarkoituserien toteuttamiseksi. Viranomaisen päätökseen ei saa olla vaikutusta sellaisilla seikoilla, joiden huomioon ottamista päätösharkinnassa lainsäätäjä ei ole hyväksynyt. Virkanimityksen asianmukaisena tarkoituksena on valita tehtävään kelpoisuusehdot ja menestyksellisen viranhoidon muut edellytykset parhaiten täyttävä henkilö, joka myös henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan on tehtävään sopivin. Viran menestyksellinen hoitaminen sisältää nähdäkseni muun muassa sen, että valittavan voidaan odottaa hoitavan tehtävää viranhoidon tarkoituksenmukaisuuden kannalta järkevän ajan. Se, että henkilön tiedetään hoitavan virkaa vain hyvin lyhyen ajan, voidaan nähdäkseni ottaa huomioon hänen nimittämistään vastaan puhuvana seikkana.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ydin on kuitenkin siinä, että viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen ei voi käyttää harkintavaltansa tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen vastaisesti.

4.4

Oulun kihlakunnan poliisipäällikön menettelyn arviointia

Kun kysymyksessä ovat kaksi poliisipäällikön tekemää virkanimityspäätöstä ovat pitkälti samankaltaiset, arvioin niitä yhdessä.

Selvityksen mukaan molemmissa tapauksissa yhtä hakijaa on ollut pidettävä koulutukseltaan, kokemukseltaan ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan selvästi muita hakijoita parempina. Näin ollen yleisten virkaylennysperusteiden (taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto) valossa vaikuttaisikin siltä, että molempiin virkoihin valittiin henkilö, joka parhaiten viranhoidosta suoriutuisi. Molemmissa

tapauksissa virkoihin valitut täyttivät myös poliisin hallinnosta annetun asetuksen edellyttämät ylikonstaapelin virkojen kelpoisuusvaatimukset (poliisialipääallystön tutkinto tai korkeakoulututkinto sekä perehtyneisyys tehtäväalueeseen). Molemmat hakijat olivat suorittaneet mm. poliisipääallystön virkatutkinnon (apulaispoliisipääallikkö vuonna 1975 ja ylikomisario vuonna 1982).

Poliisipääallikkö toteaa selvityksessään että hänellä oli molempia virkoja koskevia nimitysharkintoja tehdessään tiedossaan "epäily" siitä, että mahdollinen nimitys johtaisi nimitettyjen nopeaan eläkkeelle jäämiseen. Selvityksen perusteella on lisäksi ilmeistä, että poliisipääallikkö tiedosti molempien todennäköisesti aiheuttavan ongelmia poliisilaitosten johtamisjärjestelyissä. Oli odotettavissa, että he eivät edes hoitaisi avoinna olevia tehtäviä, vaan jatkaisivat aiemmissa tehtävissään, kunnes varsin pian siirtyisivät eläkkeelle.

Laillisuusvalvonnan kannalta olennaista asiassa on se, ovatko tehdyt nimitysratkaisut hyväksyttäviä hallinnon tarkoitussidonnaisuuden kannalta. Olen edellä todennut, että vaikka nimitysharkintaan sisältyy myös vapaata harkintaa, sitä ohjaa tarkoitussidonnaisuuden periaate. Tässä tapauksessa olennaisin tarkoitussidonnaisuuden periaatteen asettama vaatimus on, oliko tehtyjen nimitysten perusteella odotettavissa täytettävien tehtävien mahdollisimman hyvä hoitaminen vai oliko nimitysten tosiasiallisena perusteena jokin virkaan nimittämisen tarkoitukselle vieras peruste.

Poliisipääallikön nimittämistä henkilöistä kumpikaan ei ryhtynyt lainkaan hoitamaan virkaa, joihin heidät oli nimitetty. Kumpikin nimitettiin koko eroamisikä edeltäväksi työajakseen määräaikaiseen virkasuhteeseen hoitamaan aikaisempaan virkaansa. Virkaan nimittämisten ja määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisten päätösajankohtien vertailun perusteella näyttää siltä, että tämä ratkaisu oli ollut tiedossa jo nimittämishetkellä.

Poliisipääallikkö on itse katsonut, ettei hänellä yhdenvertaisen kohtelun ja oikeudenmukaisuuden velvoitteiden näkökulmasta ollut muuta mahdollisuutta kuin päätyä asianomaisten nimittämiseen, vaikka nimitykset eivät olleetkaan kaikilta osin tarkoituksenmukaisia pidemmällä tähtäimellä. Hän vetoaa myös siihen, että hänen saamansa tiedon mukaan valtiokonttori ei ole pitänyt menettelyä lain vastaisena ja että poliisien eläkesäännöksiin aikanaan tehdyt muutokset viittaavat lainsäätäjänkin hyväksyneen tämänkaltaisen menettelyn.

En voi yhtyä poliisipääallikön käsitykseen. Tässä tapauksessa tehtyjä nimityksiä vastaan ovat puhuneet kiistattomat hallinnon tarkoitussidonnaisuuteen perustuvat syyt. Koko viranhaun varsinaisena tarkoituksena on ollut päästä alemman eläkeiän piiriin eikä nimitettyjen ilmeisesti poliisipääallikön tietten ole ollut tarkoitukseen ryhtyä hoitamaan uutta virkaansa. Käsitykseni mukaan kyseiset nimitykset ovatkin kiistatta hallinnon tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen vastaisia. Valtiokonttorin mahdollinen kannanotto ei ole voinutkaan koskea menettelyn hyväksyttävyyttä, koska sillä ei ole voinut olla tällaisessa arvioissa tarvittavaa tietoa. En voi myöskään hyväksyä vetoamista eläkesäännösten

muutoksiin. Niitäkin tehtäessä on nähdäkseni voitava lähteä siitä, että laista ei yritetä etsiä "teknisiä porsaanreikiä" vaan pyritään tarkoitussidonnaisuuden mukaiseen lainkäyttöön.

Poliisipäällikön menettelyn moitittavuutta arvioidessani olen ottanut huomioon sen, että hän on itse selvästi kokenut lain edellyttävän häneltä kyseisenlaisia nimityksiä. Kysymys on hänen näkökulmastaan siitä, miten lakia on tulkittava tällaisessa tilanteessa eikä hän ole selvityksensä mukaan pyrkinyt tulkitsemaan lakia virheellisesti vaan on pikemminkin vastentahtoisesti tullut kerrottuun lopputulokseen. Edellä olevaan nähden tyydyn saattamaan käsitykseni tarkoitussidonnaisuuden merkityksestä tämänkaltaisessa nimitysratkaisussa poliisipäällikön tietoon ja vastaisen varalle huomioon otettavaksi.

4.5

Kauhajoen kihlakunnan poliisipäällikön menettelyn arviointia

Kauhajoen kihlakunnan poliisipäällikkö kertoo selvityksessään, että komisario oli käynyt keskustelemassa hänen kanssaan siitä, olisiko hänellä mahdollisuus tulla nimitetyksi avoimeksi julistettavaan ylikonstaapelin virkaan, jolloin hän pääsisi eläkkeelle 60-vuotiaana. Poliisipäällikkö kertoo vastanneensa komisariolle tämän kysymyksen myöntävästi sillä varauksella, minkälaisia muita hakijoita virkaan olisi. Perusteena menettelylle poliisipäällikkö toteaa, että hänen käsittääkseen komisarion nimittämiselle ei olisi ollut laillista estettä. Komisario oli kertonut poliisipäällikölle selvittäneensä asiaa Valtiokonttorista.

Komisario oli selvityksen mukaan toiminut mm. Kauhajoen kihlakunnan poliisilaitoksen rikososaston päällikkönä ja tutkinnanjohtajana. Poliisilaitos julisti rikososastoon sijoitetun ylikonstaapelin viran, jossa tehtävän kuvaukseksi oli mainittu "rikososaston johtaminen ja sekä erityisestä syystä tutkinnanjohtajana toiminen". Komisario nimitettiin kyseiseen ylikonstaapelin virkaan ja hän myös toimi nimityksensä jälkeen ylikonstaapelin virassa, mutta käytännössä hän siis hoiti entiseen toimenkuvaansa kuuluvia tehtäviä eläkkeelle jäämiseensä saakka.

Myös tässä nimityksessä lopputuloksena on se, että virkaan nimitetty hyvin nopeasti nimityksensä jälkeen on siirtynyt eläkkeelle ilmeisesti täysin tai jotakuinkin samoin taloudellisin eduin kuin jos eläkkeelle siirtyminen olisi tapahtunut hänen aikaisemmasta virkahierarkiassa ylemmästä virasta. Hän on sinänsä hoitanut uutta virkaansa, mutta sen toimenkuva on pitkälle vastannut hänen aikaisempaa toimenkuvaansa. Tässä tapauksessa huomiota herättävää on myös se, että ylikonstaapelin viran tehtäväkuvaus hakuilmoituksessa hyvin pitkälle vastaa tehtävään nimitetyn aikaisempia tehtäviä komisarion virassa. Hakuilmoituksessa mainitut tehtävät (rikososaston johtaminen ja erityisestä syystä tutkinnanjohtajana toiminen) eivät käsittääkseni ole sellaisia tehtäviä, jotka tyyppillisesti kuuluisivat alipäälystötehtävässä toimivalle poliisimiehelle.

Tässä tapauksessa nimityksen todellisena tarkoituksena on asianosaisten itsensäkin mukaan ollut mahdollistaa komisarion tehtäviä hoitaneen henkilön siirtyminen eläkkeelle ylikonstaapelin viran mukaisessa eläkeiässä. Sinänsä on

aivan ilmeistä, että tehtävään nimitetty on ollut tähän tehtävään ansioitunein. Olen edellä arvioinut hallinnon tarkoitussidonnaisuuden vaatimusta tämänkaltaisten nimitysten kannalta. Käsitykseni mukaan tässä tapauksessa virkanimitystä on kiistatta käytetty muussa kuin lain hyväksymässä tarkoituksessa.

Poliisipäällikkö on perustellut menettelyään sillä, että laillista estettä tällaiselle nimitykselle ei ole. Hän on vedonnut lisäksi siihen, että virkaan nimitetty oli kertonut saaneensa Valtiokonttorista tietää, että hänellä olisi oikeus siirtyä eläkkeelle 60-vuotiaana, jos hänet nimitettäisiin ylikonstaapelin virkaan. Poliisipäällikön perustelut eivät ole hyväksyttäviä mielestäni. Hallinnossa on noudatettava myös tarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Hallinnollisia päätöksiä ei voida tehdä kerrotunlaisten virkanimityksille vieraiden tavoitteiden saavuttamiseksi, vaikka menettely ei sinänsä olisikaan jonkin nimenomaisen lainsäädännön (tässä tapauksessa virkaan nimittämisen muodollisten eikä ilmeisesti myös asiallisten) vaatimusten vastainen. Myös viittaaminen Valtiokonttorin näkemykseen osoittaa, että nimittäjä ei ole havainnut hallinnon tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen merkitystä hallinnollisessa päätöksenteossa.

Hallinnon tarkoitussidonnaisuuden vaatimus on otettu lainsäädäntöön nimenomaisena säännöksenä vasta 1.1.2004 voimaan tulleessa hallintolaissa. Sitäkin ennen periaatetta on kyllä pidetty täysin vakiintuneena hallintoa ohjaavana oikeusperiaatteena. Edellä arvostelemani nimitys on tehty 19.6.2003 eli ennen kyseisen hallintolain säännöksen voimaantuloa. Sen vuoksi arvioin poliisipäällikön tekemää nimitysratkaisua ensisijaisesti hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta.

Edellä esittämilläni perusteilla katson, että poliisipäällikkö on menetellyt hallinnossa noudatettavan hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ja siten myös hyvän hallinnon vaatimusten vastaisesti tehdessään edellä kerrotus nimityksen. Kun mainittu periaate on sisällytetty lainsäädäntöön vasta kyseisen päätöksen tekemisen jälkeen, tyydyn vakavasti kiinnittämään hänen huomiotaan vastaisen varalle edellä hallinnon tarkoitussidonnaisuudesta lausumaani käsitykseen.

Asiaa koskevista hakuasiakirjoista ilmenee lisäksi, ettei asiassa ole tehty nimitysmuistiota, jossa hakijoiden ansioita olisi tasapuolisesti vertailtu. Hakuasiakirjoihin sisältyy ainoastaan molempien hakijoiden kirjalliset hakuilmoitukset sekä jäljennökset heidän nimikirjanotteistaan.

Valtion virkamieslaissa tai -asetuksessa ei ole nimitysmuistioita koskevia säännöksiä. Totean kuitenkin virkaa hakevien henkilöiden oikeusturvan kannalta olevan tärkeää, että heitä kohdellaan tasapuolisesti ja ettei ketään aseteta toisiin nähden eri asemaan valintaperusteisiin kuulumattoman seikan takia. Mikäli nimityksestä ei laadita muistiota, valintaperusteiden asianmukaisuuden kontrollointi vaikeutuu. Nimitysmuistioon tutustumalla virkaa hakeneet voivat perehtyä nimityspäätöksen perusteluihin. Nimitysmuistiolla on suuri merkitys nimitysten jälkivalvonnan, esimerkiksi laillisuusvalvonnan kannalta ja myös tasa-

arvolain noudattamisen valvonnassa. Tässä tapauksessa asian jälkikäteistä tutkimista on vaikeuttanut myös se, että tapahtuma-aikana voimassa olleen hallintomenettelylain 24 §:n 2 momentin nojalla palvelussuhteeseen ottamista koskevaa päätöstä ei tarvinnut perustella.

Kiinnitän tältä osin poliisipäällikön huomiota esittelymuistion merkityksestä lausumaani.

5

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 2 momentin nojalla saatan Oulun kihlakunnan poliisipäällikön tietoon kohdassa 4.4 esittämäni käsityksen ja Kauhajoen kihlakunnan poliisipäällikön tietoon kohdassa 4.5 esittämäni käsityksen heidän tekemiensä virkanimitysten hallinnon tarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen vastaisuudesta. Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennökset tästä päätöksestäni.

Saatan käsitykseni ilmitulleiden virkanimitysten virheellisyydestä myös sisäasiainministeriön poliisiosaston sekä Oulun ja Länsi-Suomen lääninhallitusten tietoon lähettämällä niille jäljennökset päätöksestäni.

Muihin toimenpiteisiin asia ei anna aihetta.