

20.12.2006

Dnro 1975/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Esittelijäneuvos Eero Kallio

KOMISARION MÄÄRÄAIKAISEN VIRKASUHTEEN NIMITTÄMISMENETTELY JA NIMITYSMUISTIO

1 KANTELU

Kantelija pyytää eduskunnan oikeusasiamiehelle 30.6.2005 osoittamassaan kantelukirjoituksessa tutkimaan esimiestensä, etenkin Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen johtoryhmän jäsenten - - - menettelyn, kun määräaikainen ylikonstaapeli nimitettiin vaativuusluokan 04.08 määräaikaiseen komisarion virkasuhteeseen ajalle 1.7.–31.12.2005. Kantelija katsoo, että häntä syrjittiin kyseistä nimitystä tehtäessä. Hänen mielestään nimitysmuistio oli tehty tarkoituksellisesti määräaikaista ylikonstaapelia suosivaksi. Kantelijan mukaan asiassa on syyllistytty myös ikärasismiin. Hänen käsityksensä mukaan hänen esimieskokemustaan on vähätelty hakijoiden ansioita arvioitaessa.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Yleistä

Virantäyttöön liittyvä nimitysharkinta on osittain sidottu oikeudellisesti. Osittain se on tarkoituksenmukaisuuteen nojaavaa. Tarkoituksenmukaisuus on ratkaisun perusteena lähinnä nimitysperusteita painotettaessa. Virantäytössä tarkoituksenmukaisuuden rajat ilmenevät perustuslain 125 §:n 2 momentista, jonka mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaisuuskuunto, sekä virkamieslain säännöksistä. Virat on perustettu julkisten tehtävien hoitamiseksi. Sen vuoksi virkaan on nimitettävä sellainen hakija, jolla on parhaat edellytykset hoitaa siihen kuuluvia tehtäviä menestyksellisesti.

Hakijoiden tasapuolisesta kohtelusta säädetään valtion virkamieslain 6 §:n 1 momentissa. Tuon lainkohdan mukaan viranomaisen ei saa perusteettomasti asettaa ketään toisiin nähden eri asemaan lain 11 §:ssä mainittujen syiden nojalla, kun se päättää nimittämisestä. Tällaisia syitä ovat syntyperä, etninen alkuperä, kansalaisuus, sukupuoli, uskonto, vakaumus, vammaisuus, ikä taikka poliittinen tai ammattiyhdistystoiminta taikka muu näihin verrattava syy.

Valtion virkamieslain 9 §:ssä säädetään perusteista, joilla virkamies voidaan nimittää määräajaksi. Määräaikaisia ovat määräajaksi virkasuhteeseen tai virkaan nimitetyt virkamiehet. Harkintavalta säännösten puitteissa on nimittävällä viranomaisella. Määräajaksi virkasuhteeseen voidaan valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin nojalla nimittää, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu sitä edellyttää. Virkamiestä ei tällöin nimitetä virkaan, vaan virkasuhteeseen. Määräaikaisesti virkaan voidaan virkamieslain 9 §:n 2 momentin nojalla nimittää, jos viran luonteeseen tai viran toimintaan liittyvä perusteltu syy sitä vaatii.

Valtiovarainministeriö on antanut 15.12.2000 suosituksen virkojen hakumenettelystä ja virkanimitysten valmistelussa noudatettavista periaatteista (14/2000). Valtiovarainministeriö on tuolloin tähdentänyt muun ohella sitä, että virkanimityksiä valmisteltaessa hakijoita tulee kohdella perustuslain 125 §:n mukaan yhdenvertaisesti. Virkaa hakevia henkilöiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että heitä kohdellaan tasapuolisesti ja ketään ei aseteta toisiin nähden eri asemaan valintaperusteisiin kuulumattoman seikan takia.

Poliisin viroista ja kelpoisuusvaatimuksista säädetään poliisin hallinnosta annetun lain 15 §:n mukaisesti asetuksella. Poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 §:n kohdan 21 mukaan (laissa 282/2005, joka tuli voimaan 15.5.2005) kelpoisuusvaatimuksena komisarioilla ja rikoskomisarioilla on poliisipäällystön virkatutkinnon A-osan suorittaminen tai korkeakoulututkinto ja perehtyneisyys tehtäväalueeseen. Kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista on säädetty erikseen.

3.2

Viransijaisuuden täyttäminen tässä tapauksessa

Nimitysperusteet tulevat kysymykseen vertailuperusteena myös viransijaisuuksia ja määräaikaisia virkoja täytettäessä. Tällöin kelpoisuusehdot täyttyviä hakijoita on vertailtava sekä ansioiltaan että ominaisuuksiltaan. Vertailun on oltava puolueeton. Ansiovertailun perusta ei saa epäasiallisin syin muodostaa sellaiseksi, että se tosiasiasa suosii tiettyä hakijaa. Perustuslain 125 §:n 2 momentin säännös ei estä valintaperusteiden keskinäistä painottamista. Ensisijaisena lähtökohtana on sen arvioiminen, minkälaisia valmiuksia virka ja sen hoito edellyttävät. Ratkaisevasti asiaan vaikuttaa kokonaisarvio, jossa otetaan huomioon asiaan vaikuttavat seikat. Jos nimitysharkinnassa sivuutetaan ansioiltaan selvästi ensisijaishakija, valinnan on perustuttava objektiivisiin syihin, esimerkiksi soveltuvuuteen.

Valtion virkamieslaissa tai asetuksessa ei ole nimitysmuistioita koskevia säännöksiä. Valtioneuvoston esittelijän oppaassa on ohjeita virkanimitystä koskevan muistion sisällöstä. Vaikka opas on laadittu valtioneuvostossa esiteltävien asioiden valmistelua varten, valtiovarainministeriö on suosittanut samojen periaatteiden noudattamista myös niissä nimitysasioissa, joissa nimitysvalta on valtioneuvostoa alemmalla tasolla. Edellä mainitun valtiovarainministeriön suosituksen mukaan nimitysasioissa laadittavalla muistiolla on tärkeä merkitys nimityspäätöksen tekijälle, jonka tulisi saada

hakemusasiakirjoista ilmenevistä seikoista tasapuolinen tieto. Nimitysmuistioon tutustumalla myös virkaa hakeneet voivat perehtyä nimityspäätöksen perusteluihin.

Nimitysratkaisuun sisältyy aina harkintavallan käyttöä. Tämä harkinta on osittain oikeudellisesti sidottua. Osittain harkintaa ohjaavat yleiset harkinnan rajoitusperiaatteet, jotka on kirjattu hallintolain 6 §:ään. Nimitysharkintaa tehtäessä kelpoisuusvaatimukset arvioidaan jokaisen hakijan kohdalta erikseen.

Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksella julistettiin 24.5.2005 poliisilaitoksen sisäisesti haettavaksi määräaikainen komisarion virkasuhde ajalle 1.7.–31.12.2005. Kelpoisuusvaatimuksina esitettiin olevan poliisipäälystön virkatutkinto tai korkeakoulututkinto ja perehtyneisyys tehtäväalueeseen sekä sellainen taito ja kyky, jota viran menestyksellinen hoitaminen edellyttää. Lisäksi hakuilmoituksesta kävi ilmi, että nimitettävän henkilön päävastuualueena on johtaa poliisipäivystystä sekä vartiointikeskusta.

Määräaikaista virkasuhdetta haki neljä henkilöä, jotka kaikki haastateltiin. Hakijoiden ansioista tehtiin nimitysmuistio. Määräaikaiseen komisarion virkasuhteeseen nimitettiin Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen määräaikainen ylikonstaapeli 1.7.2005 lukien.

Poliisipäällikkö on vastannut kantelijan kantelukirjoituksessa esitettyihin väitteisiin. Muut johtoryhmän jäsenet ovat antaneet oman selvityksensä ja yhtyneet poliisipäällikön selvitykseen. Poliisipäällikkö katsoo, että määräaikainen ylikonstaapeli täytti parhaiten määräaikaisesti täytettävän komisarion virkasuhteen edellyttämät vaatimukset. Kaikki johtoryhmän jäsenet ovat selvityksissään todenneet, että valinta oli yksimielinen.

Lääninhallituksen poliisiosasto toteaa lausunnossaan, että Tampereen kihlakunnan poliisipäällikkö on ratkaissut nimitysasian hänelle lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Asiassa ei ole lääninhallituksen poliisiosaston mukaan aihetta epäillä, että poliisipäällikkö olisi käyttänyt tätä harkintavaltaa väärin tai että asiassa olisi perustuslain 6 ja 125 §:n vastaisesti rikottu hakijoiden yhdenvertaisuutta. Sisäasiainministeriön poliisiosasto yhtyy lausunnossaan lääninhallituksen poliisiosaston lausunnossa esitettyihin näkemyksiin.

Lääninhallituksen poliisiosasto kiinnitti kuitenkin laaditun nimitysmuistion osalta huomiota seuraaviin seikkoihin.

Poliisilaitokselta annettujen selvitysten mukaan jokaiselle hakijalle varattiin tilaisuus henkilökohtaiseen haastatteluun, jonka tarkoituksena oli erityisesti selvittää hakijoiden valmiudet kehittämiseen, muutosjohtamiseen sekä siihen johtamistyyliin, jolla he aikovat päästä esittämiinsä tavoitteisiin. Hakijat saivat esittää näkemyksensä, miten he tulisivat kyseisessä tehtävässä toimimaan sekä sitä kehittämään. Annettujen selvitysten mukaan haastatteluissa nousi muiden henkilöiden yläpuolelle määräaikainen ylikonstaapeli, jonka näkemykset toiminnan johtamisesta ja kehittämisestä olivat muita nykyaikaisempia ja eteenpäin suuntautuvampia.

Poliisin lääninjohto katsoo lausunnossaan, että mikäli hakijoiden edellä mainittuja henkilökohtaisia ominaisuuksia ja haastatteluissa ilmitulleita seikkoja tahdottiin painottaa, olisi näistä ominaisuuksista tullut kertoa nimitysmuistiossa. Muutenkin poliisin lääninjohto painottaa, että nimitysmuistioon tulee kirjata kaikki nimitykseen mainittavat seikat tasapuolisesti ja kunkin hakijan kohdalta yhdenmukaisesti eriteltyinä.

Tätä lausuntoa laadittaessa poliisin lääninjohto kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että hallinto-osaston johtajan laatima nimitysmuistio on laadittu määräaikaisen komisarion viran täyttämistä. Ilmeisesti kyseessä on vain huomaamattomuusvirhe.

Poliisin lääninjohto katsoi Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen päällikön toimineen hänelle lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla ratkaistessaan kysymyksessä olevan nimitysasian.

Omana käsityksenäni totean, että nimitysmuistioista tulee käydä ilmi, millä perusteilla joku henkilö katsotaan muita ansioituneemmaksi. Tämä korostuu etenkin silloin, kun hakijoissa on muita selvästi kokeneempia henkilöitä. Yhdyn Länsi-Suomen lääninhallituksen poliisiosaston käsitykseen siitä, että muistiossa ei ole käsitelty edellä kerrottua ratkaisevaa osuutta hakijoiden vertailussa säännösten edellyttämällä tavalla.

Tässä tapauksessa virantäytössä on sivuutettu selvästi kokenein henkilö. Kaikki perusteet tehdyille valinnalle tulivat esiin vasta kanteluun annetuissa selvityksissä. Poliisipäällikkö kertoo kyllä keskustelleensa kantelijan kanssa, kun kantelija oli tiedustellut häneltä perusteluja nimityspäätökselle. Poliisipäällikkö kertoo viitanneensa tuolloin nimitysmuistioon kirjattuihin perusteisiin. "Keskustelussa käytiin läpi kirjatut perusteet yksityiskohtaisemmin, mutta kantelijan mahdollisesti haluamia muita perusteluja en esittänyt, koska nimitys perustui muistion sisältöön". Näin ollen kantelija sai valinnan keskeiset perusteet tietoonsa vasta, kun kanteluun hankittu selvitys lähetettiin hänelle tiedoksi vastineen antamista varten. Tampereen poliisilaitoksen menettelyä ei voida tältä osin pitää avoimena, vaikka avoimuuteen on sinänsä pyritty, kun muistio on laadittu tilanteessa, jossa sitä ei välttämättä olisi vaadittu.

Saatan edellä esitetyn käsitykseni kaikkien valintaperusteiden kirjaamisesta poliisipäällikön sekä muistion laatineen hallinto-osaston johtajan tietoon.

Itse päätöksestä totean, että perustuslain 125 §:n 2 momentin säännös ei estä valintaperusteiden keskinäistä painottamista. Ensisijaisena lähtökohtana on sen arvioiminen, minkälaisia valmiuksia virka ja sen hoito edellyttävät. Ratkaisevasti asiaan vaikuttaa kokonaisarvio, jossa otetaan huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat. Viransijaisuusratkaisua on tässä tapauksessa perusteltu pitkälti tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin kuuluvilla seikoilla. Tampereen kihlakunnan poliisipäällikkö on ratkaissut asian, poliisilaitoksen johtoryhmän yksimielisen näkemyksen saatuaan, hänelle lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla.

3.3

Kantelijan muista väitteistä

Kantelija on esittänyt kantelussaan ja vastineessaan eräitä näkemyksiään Tampereen poliisilaitoksen johtamisesta ja toiminnasta yleensäkin. Osa kantelijan esiin tuomista seikoista on ollut yksityiskohtaisia ja liittynyt läheisesti tähän viransijaisuuden täyttämiseen. Poliisipäällikkö on vastannut niihin liitteenä olevassa selvityksessään. Niissä ei ole sellaisia seikkoja, joita minun olisi syytä ryhtyä tutkimaan laillisuusvalvonnan keinoin.

3.4

Toimenpiteet

Saatan edellä esitetyn käsitykseni kaikkien valintaperusteiden kirjaamisesta poliisipäällikön sekä muistion laatineen hallinto-osaston johtajan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä heille tiedoksi.