

17.6.2009

Dnro 2807/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

MERKITTÄVÄÄ JULKISTA VALTAA KÄYTTÄVÄLLE VIRANHALTIJALLE ASETETTAVA TARPEELLISET KELPOISUUSVAATIMUKSET

1

KANTELU

Kantelija arvostelee tullin virkojen tutkintoja ja opinnäytteitä koskevia erityisiä kelpoisuusehtoja. Kantelija on liittänyt asiakirjoihin jäljennöksen tullin internet-sivuilla julkaistusta Läntisen tullipiirin rikostorjuntapäällikön virkaa koskevasta hakuilmoituksesta. Kelpoisuusehdoista mainitaan hakemuksessa ainoastaan "virkaan valittavalle henkilölle on eduksi tullin toiminnan tuntemus ja johtajan kokemus". Kantelussa arvostellaan sitä, ettei merkittävää julkista valtaa käyttävältä viranhaltijalta vaadita minkäänlaista tutkintoa tai muuta opinnäytettä eikä myöskään kielitaitovaatimuksia ole asetettu.

2

SELVITYS

Kirjoituksen johdosta tänne on hankittu Tullihallituksen selvitys ja valtiovarainministeriön lausunto.

Tullihallituksen 23.1.2008 antamassa selvityksessä todetaan, että valtioneuvoston asetuksessa tullilaitoksesta (1171/2002) säädetään niistä laitoksen viroista, joiden osalta on olemassa erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Tällaiset virat tullilaitoksessa olivat pääjohtaja, laboratorionjohtaja, johtaja ja virka-asemaltaan vastaava virkamies. Rikostorjuntapäällikkö ei ole johtajaa vastaava virkamies. Kyseisessä asetuksessa ei myöskään ollut säädetty eikä olisi ollut mahdollistakaan säätää kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia, koska asetuksen voimaan tullessa oli ollut voimassa erityislaki valtion virkamieheltä edellytettävästä kielitaidosta. Valittavan henkilön kyky hoitaa virkaa ja tulla siihen nimitetyksi tulee arvioiduksi yleisten nimitysperusteiden kautta silloin, kun erityisiä kelpoisuusvaatimuksia ei ole. Yleisten nimitysperusteiden avulla voidaan arvioida myös kyky ja taito -arvioinnissa henkilön kielitaitoa ja sen riittävyttä. Pätevän ja parhaimman mahdollisen henkilön valituksi tuleminen on ennen kaikkea tullilaitoksen ja siellä nimitysvaltaa käyttävien virkamiesten intressissä. Asiassa saadun selvityksen mukaan kantelu koskee Läntisen tullipiirin rikostorjuntayksikön viranhakuilmoitusta. Sanottuun virkaan haki hakuajan puitteissa ainoastaan yksi henkilö, joka tuli sittemmin myös valituksi tehtävään. Valittu henkilö on täyttänyt hakuilmoituksessa ilmaistut pätevyysvaatimukset.

Valtiovarainministeriön vero-osasto on lausunut seuraavaa. Olin selvitys- ja lausuntopyynnöksiäni viitannut valtioneuvoston 27.3.1991 tekemään periaatepäätökseen valtion virkoja ja tehtäviä koskevien kelpoisuusvaatimusten uudistamisesta (VM 342/00/91). Sen mukaan kelpoisuusvaatimukset säädetäisiin muun muassa tehtäviin, joihin kuuluu mahdollisuus käyttää merkittävää välitöntä julkista valtaa tai joissa suoritettavilla päätöksillä tai toimenpiteillä muutoin on suuri vaikutus yksilön asemaan tai yhteiskunnan toimintoihin. Tällaisina tehtävinä periaatepäätöksessä mainitaan muun muassa poliisimiehen tehtävät, puolustusvoimien ja rajav-

tiolaitoksen sotilasvirat ja sotilaalliset tehtävät. Valtiovarainministeriö totesi lausunnossaan, että mainittu periaatepäätös on vuodelta 1991 eli se on tällä hetkellä yli 15 vuotta vanha. Tuolloin annetun periaatepäätöksen sitovuus on kuitenkin kyseenalainen, jos sen ei voida katsoa sitovan oikeudellisesti edes sen antanutta hallitusta.

Valtiovarainministeriö viittaa valtioneuvoston oikeuskanslerin päätöksessään dnro 15/50/02 8.10.2002 esittämään tulkintaan periaatepäätösten oikeudellisesta merkityksestä ja sisällöstä. Lausunnon mukaan juuri ennen tuon periaatepäätöksen antamista oli annettu uudet tullihallintoa koskevat säädökset, laki ja asetus tullilaitoksesta (228 ja 371/1991). Tuolloin oli myös päätetty luopua kollegiomuotoisista keskusvirastoista, asettaa virastojen ja laitosten johdolle tulos- ja budjettivastuu sekä toisaalta samalla antaa virastoille niiden tulostavoitteiden saavuttamiseksi huomattavan suuri vapaus päättää itse sekä organisaatiosta ja erityisesti henkilöstöstään, sille asetettavista pätevyys- ja muista vaatimuksista ja sen rekrytoinnista. Näistä syistä ei ole katsottu aiheelliseksi säätää lailla tai asetuksella tullilaitoksen virkoja koskevia, laitoksen henkilöstöpolitiikkaa liian tiukasti rajoittavia erityisiä kelpoisuusvaatimuksia muille tullilaitoksen virkamiehille kuin pääjohtajalle, yleensä Tullihallituksen tulosyksikköjen tullipiirien päällikköinä toimiville johtajille sekä laboratorion johtajalle. Uudessa tullilaitoksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (205/2008) säädetään kielilain asettamista vaatimuksista niiden henkilöiden osalta, joiden tehtäviin kuuluu yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä.

3

RATKAISU

3.1

Erityiset kelpoisuusehdot

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).

Perustuslain 125 §:n mukaisia yleisiä nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä asianomaisen viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusehtoihin, joihin liittyen on otettava huomioon myös viran nimi ja tehtäväpiiri sekä virkaan kuuluvat konkreettiset tehtävät. Viranhaltijan valinta perustuu kokonaisharkintaan siitä, ketä kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista on virkaylennysperusteet huomioon ottaen pidettävä täytettävänä olevaan virkaan ansioituneimpana.

Tuolloin voimassa olleen tullilaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1171/2002) 5 §:n mukaan pääjohtajan kelpoisuusvaatimuksena oli ylempi korkeakoulututkinto, perehtyneisyys hallinnonalan toimintaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Tullineuvoksen, laboratorion johtajan, tullijohtajan, johtajan ja virka-asemaltaan vastaavan virkamiehen kelpoisuusvaatimuksena di ylempi korkeakoulututkinto, perehtyneisyys viran tehtävänä ja käytännössä osoitettu johtamistaito.

1.5.2008 voimaan tulleen tullilaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (205/2008) 5 §:ssä säädetään "yleisistä kelpoisuusvaatimuksista". Sen mukaan pääjohtajan kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto, perehtyneisyys hallinnonalan toimintaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Laboratorionjohtajan ja johtajan kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto, perehtyneisyys viran tehtäväänalaa ja käytännössä osoitettu johtamistaito.

Valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentin mukaan valtion virkaan vaadittavista tutkinnoista ja muista vastaavista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella, jollei niistä ole laissa säädetty ja mikäli se on asianomaiseen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi perusteltua. Erityisiä kelpoisuusvaatimuksia ovat esimerkiksi vaadittava koulutus tai tutkinto, tehtävien edellyttämä kokemus tai perehtyneisyys viran tehtäväänalaa ja käytännössä osoitettu johtamistaito. Niitä ei voida määritellä valtioneuvoston asetusta alemmalla tasolla.

Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto on antanut 26.1.2009 ohjeen viran täytössä noudatettavista periaatteista. Ohjeen keskeinen tavoitesisältö on sama kuin vuonna 2000 annetussa suosituksessa, jonka tämä ohje korvaa. Ohjeessa todetaan erityisistä kelpoisuusvaatimuksista seuraavaa.

Säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi voidaan edellyttää muita lisävalmiuksia ja henkilökohtaisia ominaisuuksia, jotka edesauttavat virkatehtävien menestyksellistä hoitamista. Nämä virkatehtävien hoidon vaatimat lisävalmiudet ja henkilökohtaiset ominaisuudet mainitaan viran hakuilmoituksessa ja niiden täytyminen otetaan nimitysharkinnassa huomioon. Tällaisia ovat esimerkiksi tehtävien hoidon edellyttämä vieraiden kielten taito, yhteistyökyky sekä suullinen ja kirjallinen ilmaisutaito.

Jos virkaan ei ole säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia, hakuilmoitus kirjoitetaan sellaiseen muotoon, että oikea asiointi ilmenee myös siitä. Esimerkiksi ylempää korkeakoulututkintoa ei voida asettaa vaatimukseksi virkaan, jonka kelpoisuusvaatimukseksi sellaista ei ole säädetty. Valtioneuvoston oikeuskansleri on antanut 29.12.1999 päätöksen viranhakuilmoitusta koskevassa kanteluasiassa, joka koski kelpoisuusvaatimusten ilmoittamista. Valtiovarainministeriö on lähettänyt päätöksen tiedoksi virastoille kirjeellään 25.1.2000, VM 1/327/2000.

Nyt kysymyksessä olevan Läntisen tullipiirin rikostorjuntapäällikön viran osalta ei siis ollut säädetty erityisiä kelpoisuusehtoja eikä näitä olisi näin ollen voitu tullinkaan viranhakuilmoituksessa asettaa. Toisaalta Tullihallitus ei ole viranhakuilmoituksen perusteella katsonut, että jonkin tutkinnon suorittaminen tosiasiallisesti erityisen hyvin edesauttaisi viran tehtävien menestyksellistä hoitamista. Näin olisi ollut mahdollista menetellä. (Ks. valtiovarainministeriön ohjeissa mainittu oikeuskanslerin ratkaisu 25.1.2000. Tämän ratkaisun valtiovarainministeriö on lähettänyt virastoille tiedoksi jo tammikuussa 2000.)

Olen 9.6.2006 antamassani ratkaisussa dnro 785/4/04 arvioinut kalastuksentralvoijalle asetettavia kelpoisuusvaatimuksia perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Totesin, että julkisen hallintotehtävän ydinalueen muodostaa julkisen vallan käyttö, jolla tarkoitetaan lain tai asetuksen nojalla tapahtuvaa velvoittavan määräyksen antamista tai päätöksen-

tekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Myös lain nojalla tapahtuva tosiasiallinen puuttuminen toisen etuun tai oikeuteen on julkisen vallan käyttöä.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp s. 179) perusteluissa todetaan perustuslain 124 §:n osalta muun muassa, että ehdotetun säännöksen mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan huolehtia tarkastustoiminnan kaltaisessa tosiasiallisessa toiminnassa muun muassa siten, että laissa määritellään tehtävän hoitajan pätevyysvaatimukset tai kelpoisuusehdot (PeVL 40/2002 ja PeVL 42/2005 vp) sekä säädetään toiminnan valvonnasta (PeVL 40/2002 vp). Julkista valtaa käyttävän järjestyksenvalvojan toiminnan osalta perustuslakivaliokunta on todennut asiasta lausunnossaan (PeVL 10/2006 vp) seuraavan.

"Järjestyksenvalvojen toiminnassa on perustuslain kannalta kysymys tosiasiallisesta toiminnasta. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tällaisessa toiminnassa huolehtia yleensä sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 20/2002 vp, s. 3/I, PeVL 28/2001 vp, s. 5 ja PeVL 24/2001 vp, s. 4/II). Valiokunta on sääntelyn perusoikeusmerkityksen vuoksi korostanut sen tärkeyttä, että järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen edellytyksenä on tehtävän vaativuuden kannalta asianmukainen ja riittävä koulutus (PeVL 44/1998 vp, s. 3/II)".

Edellä esitetyn valossa on ongelmallista, jos julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävän hoitajalle valtion hallinnon organisaatiossa ei aseteta mitään koulutuksellisia tai muitakaan erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, kun niiden merkitystä on korostettu tilanteessa, jossa luonteeltaan samankaltaisia tehtäviä hoitaa yksityinen henkilö. Jos kelpoisuusvaatimuksia ei ole laissa tai asetuksessa, ei niitä yksittäisessä viranhakutilanteessa myöskään voida asettaa muutoin kuin suosituksen luontoisesti.

Pidän epätydyttävänä, ettei tullilaitoksen niissäkään viroissa, joissa käytetään jopa merkittävää julkista valtaa, ole säädetty erityisiä kelpoisuusvaatimuksia muihin kuin pääjohtajan ja johtajan virkoihin. Nyt kysymyksessä olevan tullipiirin rikostorjuntapäällikön tehtäviin kuuluu toimiminen tullipiirin rikostorjunnan päällikkönä vastualueenaan tullipiirin rikostorjunnan kehittäminen ja operatiivinen johtaminen. Pidän selvänä, että tehtävään sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Valtioneuvosto on 27.3.1991 tehnyt periaatepäätöksen valtion virkoja ja tehtäviä koskevien kelpoisuusvaatimusten uudistamisesta (VM 342/00/91). Sen mukaan kelpoisuusvaatimukset säädettäisiin muun muassa tehtäviin, joihin kuuluu mahdollisuus käyttää merkittävää välitöntä julkista valtaa tai joissa suoritettavilla päätöksillä tai toimenpiteillä muutoin on suuri vaikutus yksilön asemaan tai yhteiskunnan toimintoihin. Tällaisina tehtävinä periaatepäätöksessä mainitaan muun muassa poliisimiehen tehtävät, puolustusvoimien ja rajavartiolaitosten sotilasvirat ja sotilaalliset tehtävät.

Periaatepäätöksen tavoitteena oli kelpoisuusvaatimusten määrän vähentäminen, niiden sisällön uudistaminen ja se, että kelpoisuusvaatimukset olisivat mahdollisimman yhdenmukaisia koko valtionhallinnossa.

Valtioneuvoston periaatepäätös ohjaa hallintoa virkamieheen kohdistuvana toimintaohjeena, joka on otettava asioiden valmistelussa huomioon lain säätämässä puitteissa.

Periaatepäätöstä ei ole enää vahvistettu nykyisessä hallituksessa. Periaatepäätöksestä ilmevä linjaus erityisten kelpoisuusehtojen asettamisessa on kuitenkin mielestäni perusoikeuksien toteutumisen edistämisen kannalta tarpeellinen ja tulisi ottaa huomioon myös tullilaitoksen virkojen erityisiä kelpoisuusehtoja asetettaessa.

Saatan tämän käsitykseni valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten.

3.2

Kielitaitovaatimuksesta

Kelpoisuusvaatimuksista säädetään tullilaitoksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1171/2002). Sen 5 §:n mukaan ainoastaan pääjohtajan, tullineuvoksen, laboratorionjohtajan, tullijohtajan, johtajan ja virka-asemaltaan vastaavan virkamiehen kelpoisuusvaatimuksista on säädetty. Tullilaitoksesta annetussa laissa (228/1999) tai edellä mainitussa valtioneuvoston asetuksessa ei ole säädetty virkamiehiltä vaadittavasta ruotsin kielen taidosta.

Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) 5 §:n mukaan suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista on aina säädettävä, jos henkilöstön tehtäviin kuuluu yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä. Lain 6 §:n mukaan valtion henkilöstöltä, jolta edellytetään säädettynä kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa, vaaditaan kaksikielisessä viranomaisessa viranomaisen virka-alueen väestön enemmistön kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Yksikielisessä viranomaisessa edellytetään viranomaisen kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää ymmärtämisen taitoa.

Valtioneuvoston asetuksen tullilaitoksesta (205/2008) 6 §:n mukaan virkamiehen, jonka tehtäviin kuuluu lain, asetuksen tai työjärjestyksen mukaan ratkaista tai esitellä yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevia päätöksiä tai jolla on oikeus käyttää voimakeinoja, kielitaitoa koskevana kelpoisuusvaatimuksena on kaksikielisessä viranomaisessa viranomaisen virka-alueen väestön enemmistön kielen, hyvä suullinen ja kirjallinen taito sekä toisen kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito. Yksikielisessä viranomaisessa kielitaitoa koskevana kelpoisuusvaatimuksena on viranomaisen kielen hyvä suullinen ja kirjallinen taito sekä toisen kielen tyydyttävä ymmärtämisen taito. Tullihallituksen tai tullilaitoksen yksikön on yksilöitävä ne virat, joissa vaaditaan edellä edellytettyä kielitaitoa.

Asetuksen 13 §:n siirtymäsäännöksen mukaan sen estämättä, mitä tässä asetuksessa säädetään kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista, tullilaitoksen virkamies säilyttää kelpoisuutensa toimia siinä virassa, johon hän on nimitettynä tämän asetuksen voimaan tullessa, sekä kelpoisuuden muihin tullilaitoksen virkoihin, joiden kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset ovat samat kuin sen viran, johon virkamies on nimitettynä tämän asetuksen voimaan tullessa. Sama koskee tämän asetuksen voimaan tullessa virkasuhteeseen määrääjäksi nimitettyjen kelpoisuutta määrääjän loppuun saakka.

Tällä asetuksella tullilaitoksen virkojen kielitaitovaatimuksesta on nyttemmin säädetty laissa asetettujen vaatimusten mukaisesti. Näin ollen katson, ettei minulla enää ole aihetta puuttua kielitaitovaatimuksen puutteelliseen sääntelyyn.

3.3

Toimenpide

Saatan valtiovarainministeriön tietoon käsitykseni, että tullilaitoksen niihin virkoihin, joissa käytetään merkittävää julkista valtaa tai joissa suoritettavilla päätöksillä tai toimenpiteillä muutoin on suuri vaikutus yksilön asemaan tai yhteiskunnan toimintoihin, tulisi säännösten asettaa tarpeelliset erityiset kelpoisuusvaatimukset. Pyydän valtiovarainministeriötä ilmoittamaan 31.12.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni on mahdollisesti antanut aihetta.

Saatan tämän päätökseni myös Tullihallituksen tietoon.