

29.4.2008

Dnro 3186/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

SUOJELUPOLIISIN MENETTELY VIRANTÄYTTÖÄ KOSKEVASSA ASIASSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan suojelupoliisin menettelyä mm. eräissä virkanimitysasioissa.

3 RATKAISU

3.2 Virantäytöt

3.2.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi, ja julkisen vallan on 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

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.

Viran kelpoisuusvaatimukset on oikeuskirjallisuudessa ryhmitelty yleensä yleisiin ja erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin. Yleisiin kelpoisuusvaatimuksiin on katsottu kuuluvan mm. nimitysperusteiden vähimmäistaso. Nimitysperusteet, jotka ilmenevät perustuslain 125 §:stä, tulevat ennen kaikkea sovellettavaksi nimitysharkinnassa eli hakijoiden ansioiden vertailussa. Lainkohdan 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Kysymyksen on tältä osin katsottu olevan sopivuusharkinnasta. Sopivuusvaatimus on sidoksissa viran täytön perusideaan: tarkoituksena on saada virkaan henkilö, jolla on riittävät edellytykset virkatehtävän asianmukaiseen hoitamiseen.

Sopivuuden kelpoisuusvaatimuksena on katsottu olevan väljä sisällöltään ja oikeudellisilta ominaisuuksiltaan (ks. Seppo Koskinen – Heikki Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet (2001), s. 39, ja Niklas Bruun – Olli Mäenpää – Kaarlo Tuori: Virkamiesten oikeusasema (1995), s. 85, sekä yleisesti virantäytöstä Heikki Kulla: Virantäyttö (1991).

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 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 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.

Erityisistä kelpoisuusvaatimuksista on virka- tai nimikekohtaisia säännöksiä asianomaista virastoa koskevassa laissa tai hallinnonala koskevassa asetuksessa.

Säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi voi olla muita ominaisuuksia, jotka edesauttavat virkatehtävien hoitamista. Tällaisia ovat esimerkiksi tehtävien hoidon edellyttämä vieraiden kielten taito, yhteistyökyky sekä suullinen ja kirjallinen ilmaisutaito. Sikäli kuin nämä otetaan huomioon nimitysharkinnassa, ne tulee mainita jo viran hakuilmoituksessa.

Yhdenvertaisuuslaissa säädetään muun ohella syrjinnän kiellosta. Lain 6 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan syrjintänä ei pidetä sellaista 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun syrjintäperusteeseen liittyvää erilaista kohtelua, jonka perusteena on työtehtävien laatu ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus. Lisäksi lain 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Viranomaisten tulee erityisesti muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista.

3.2.2

Nimitysmuistiota koskevat suositukset

Valtion virkamieslaissa tai -asetuksessa ei ole nimitysmuistioita koskevia säännöksiä. Sen sijaan valtioneuvoston esittelijän oppaassa on ohjeita virkanimitystä koskevan muistion sisällöstä. Vaikka opas on laadittu valtioneuvostossa käsiteltävien asioiden valmistelua varten, valtiovarainministeriö on suosittanut samojen periaatteiden noudattamista myös niissä nimitysasioissa, joissa nimitystoimivalta on valtioneuvostoa alemmalla tasolla (Valtiovarainministeriön suositus (14/2000) virkojen hakumenettelystä ja virkanimitysten valmistelusta noudatettavista periaatteista).

Suosituksen mukaan ansioituneimman hakijan osoittamiseksi muistiossa 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.

Muistiota laadittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja niiden objektiiviseen vertailuun. Hakijoiden samantyyppiset ansiot tulisi selostaa samassa

laajuudessa, jotta vertailu olisi muistion perusteella mahdollista. Muistiossa tulisi käydä ilmi, millä perusteilla virkaan nimitettäväksi ehdotettu on siihen ansioitunein ja miten perustuslain, valtion virkamieslain ja tasa-arvolain vaatimukset täyttyvät. Muistiossa tulisi myös perustella, miksi nimitettäväksi ehdotetaan hakijaa, johon nähden joku tai jotkut muista hakijoista ovat muodollisilta ansioiltaan ylivoimaisia. Jos esimerkiksi nimitettäväksi ehdotetun tai joidenkin muiden hakijoiden henkilökohtaisia, joko myönteisiä tai kielteisiä, ominaisuuksia halutaan painottaa, olisi tästä kerrottava myös nimitysmuistiossa. Samoin olisi selostettava, mitkä ominaisuudet ovat tarpeen tehtävien hoitamista ajatellen.

3.2.3

Nimitysharkinnan yleisiä lähtökohtia

Virkanimitysratkaisuun sisältyy aina harkintavallan käyttöä. Tämä harkinta on osin oikeudellisesti sidottua ja osittain tarkoituksenmukaisuusseikkoihin nojautuvaa. Nimitysharkintaa on oikeuskirjallisuudessa luonnehdittu suppeaksi sen johdosta, että laki osoittaa nimitysperusteet. Tarkoituksenmukaisuuden osuutta rajaa myös se, että ratkaisuvaihtoehdot määräytyvät etukäteen. Nimittäjän on valittava laissa vahvistettujen perusteiden mukaisesti tietystä henkilöpiiristä kyseiseen virkaan kelpoisiksi todetuista henkilöistä (Koskinen – Kulla, s. 54). Muodollisen pätevyyden lisäksi arvioidaan hakijan henkilökohtaista kykyä hoitaa menestyksellisesti virkaan kuuluvia tehtäviä. Tärkeintä on – luonnollisesti erityisten kelpoisuusvaatimusten täyttymisen lisäksi – hakijan ansioiden ja henkilökohtaisten ominaisuuksien muodostama kokonaisuus.

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. Nimitysharkintaa tehtäessä kelpoisuusvaatimukset arvioidaan jokaisen hakijan osalta erikseen, kun taas perustuslain nimitysperusteita sovelletaan hakijoiden keskinäisessä suhteessa.

Ansiovertailu tehdään yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella tarkastelemalla hakijoiden sellaista koulutusta, työ- ja muuta kokemusta sekä muita ansioita, jotka ovat objektiivisesti osoitettavissa. Koulutuksen ja työkokemuksen ohella on otettava huomioon hakijan viran hoitamisen kannalta merkitykselliset henkilökohtaiset ominaisuudet.

Tässä arvioinnissa kokonaisharkinta on tärkeää, mikä edellyttää vertailua ja yhteenvetoa hakijoiden ominaisuuksista. Ansiovertailua ei saa epäasiallisin syin muodostaa sellaiseksi, että se tosiasiasa suosii tiettyä hakijaa tai on muutoin yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen. Näin ollen arvioinnissa ei esimerkiksi saa painottaa sellaisia ominaisuuksia, joilla ei ole merkitystä eikä vaikutusta itse viranhoitoon.

Erityisesti valtionhallinnossa, jossa virkanimitysten lainmukaisuus voidaan vain erityislainsäädännössä säädettyjen muutoksenhakukeinojen perusteella saattaa muutoksenhakuasteiden tukittavaksi, nimitysmuistiot tulee laatia siten, että nimitysharkinnan perusteet ilmenevät riittävän tarkasti näistä virantäyttöasiakirjoista. Muistion ei tule jättää sellaista vaikutelmaa, että siinä olisi ikään kuin keskitytty lähinnä perustelemaan nimitysesitystä sen sijaan, että ansiovertailuun mukaan otettujen osalta olisi tehty asiaankuuluvaa vertailua.

3.2.4

Oikeusasiamiehen valvontavalta nimitysharkinnassa

Oikeusasiamiehellä ei ole mahdollisuutta puuttua edellä kohdassa 3.2.3. kuvattuun nimitysasioihin liittyvään harkintavallan käyttöön, mikäli viranomainen on pysynyt harkintavaltansa rajoissa. Nimitysharkintaa ohjaavat yleiset harkintavallan rajoitusperiaatteet, joita kutsutaan myös hyvän hallinnon oikeusperiaatteiksi. Nämä periaatteet – objektiivisuus, suhteellisuus, tarkoitussidonnaisuus ja yhdenvertaisuus – on nykyisin kirjattu hallintolain 6 §:ään.

Oikeusasiamies voi arvioida suoritettuja ansiovertailuja lähinnä nimitysmuistioiden ja asiassa saatujen selvitysten perusteella siitä näkökulmasta, onko ansiovertailu tehty harkintavallan rajoissa. Sen sijaan oikeusasiamies ei voi tehdä ansiovertailua viranhakijoiden kesken uudelleen eikä varsinkaan ottaa kantaa siihen, kuka hakijoista olisi tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivin. Nimitysasiasiaa jälkikäteen kirjallisesti arvioitaessa oikeusasiamiehen käytössä ei nimittäin ole samanlainen kokemusperäinen tuntemus hakijoista kuin esimerkiksi niillä, jotka ovat suorittaneet hakijoiden haastatteluja ja tehneet tässä yhteydessä heistä nimitysasian ratkaisemisen kannalta merkityksellisiä havaintoja. Viranomaisella on oikeus harkita itse, mitä hakijoiden ominaisuuksia virantäytössä painotetaan. Näiden perusteiden tulee kuitenkin olla jälkikäteen objektiivisesti arvioituna hyväksyttäviä.

3.2.5

Länsi-Suomen alueyksikön päällikön virkanimitys

Tältä osin kantelija ei alkuperäisessä kantelukirjoituksessaan lähemmin yksilöinyt, miltä osin hän piti nimitystä epäasianmukaisena. Hän viittasi kirjoituksessaan lähinnä siihen, että kyseessä olisi ollut ennalta sovittu tai tehty nimitys. Lisäksi hän nosti esiin nimitetyksi tulleen hakijan koulutuksen ja vetosi omaan korkeampaan koulutukseensa. Viimeisimmässä lisäaineistossaan kantelija täsmensikanteluaan tältä osin esittämällä näkemyksensä, että hänen päällystökokemustaan oli vähätelty tarkoitushakuisesti nimitysmuistiossa.

Mainittua virkaa koskeneen hakuilmoituksen mukaan viran kelpoisuusehdoista oli säädetty tuolloin voimassa olleen poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 §:n 1 momentin 11 kohdassa. Säännöksen mukaan kelpoisuusvaatimuksena muilla päällystöön kuuluvilla poliisimiehillä oli poliisipäällystön tutkinto tai korkeakoulututkinto sekä perehtyneisyys tehtäväalueeseen.

Kyseistä virkaa koskevasta 28.2.2002 päivätystä nimitysmuistiosta ilmenee, että 17 hakijasta oli ensimmäisellä haastattelukierroksella ollut mukana kuusi hakijaa, joista kolme oli valittu toiselle haastattelukierrokselle. Ensimmäisen kierroksen jälkeen karsiutuneista hakijoista kahdella – kantelija mukaan lukien – oli ollut ylempi korkeakoulututkinto, kun taas toiselle haastattelukierrokselle valitut hakijat olivat suorittaneet poliisipäällystön virkatutkinnon. Valituksi sittemmin tullut henkilö oli ylioppilas ja suorittanut poliisipäällystön virkatutkinnon vuonna 1987, kun taas kantelija oli suorittanut sekä poliisipäällystön tutkinnon että valmistunut hallintotieteiden maisteriksi vuonna 2000. Toinen ylempien korkeakoulututkinnon suorittaneista ensimmäisen kierroksen jälkeen karsiutuneista hakijoista oli ollut koulutukseltaan oikeustieteen kandidaatti.

Tältä osin totean, että silloin kun viran hoito edellyttää tiettyä tutkintoa, jonkun hakijan perusvaatimusta ylempi koulutus ei automaattisesti tee häntä ansioituneemmaksi tehtävään, vaan asia jää nimittäjän harkintaan. Toisaalta totean kuitenkin, että vaadittavaa koulutusta ylempää koulutustaustaa ei ole syytä ainakaan täysin jättää huomiotta hakijoiden ansioita vertailtaessa. Näin ollen ainakin siinä tapauksessa, että jonkun arviointiin mukaan otetun hakijan saman alan soveltuva koulutustausta on ylivoimaisesti korkeampi kuin sellaisella hakijalla, jota ehdotetaan virkaan, nimitysmuistiossa olisi mielestäni asianmukaista tuoda esiin se, millä perusteella perusvaatimuksen ylittävällä koulutuksella ei ole nimi-

tysharkinnassa ratkaisevaa merkitystä viran tehtävät huomioon ottaen.

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella minulla ei kuitenkaan ole oikeudellisia edellytyksiä katsoa asiassa menetellyn virheellisesti pelkästään sen johdosta, että virkaan nimitetyn koulutustaso oli alhaisempi kuin kantelijan, koska hän kuitenkin oli täyttänyt säädetyt kelpoisuusvaatimukset. Saatan kuitenkin edellä hakijoiden koulutuksen arvioimisesta yleisellä tasolla esittämäni käsityksen suojelupoliisin tietoon.

Johtamis- tai esimieskokemuksen arvioinnin osalta nimitysmuistiossa oli todettu muun muassa, että kantelijan esimieskokemus kolmeen muuhun hakijaan nähden oli ollut vähäinen ja ajoittunut pääosin 1980-luvulle ja että 1988 jälkeen hän oli toiminut esimiestehtävissä lähinnä sijaisuuksia hoitaen. Kantelija toimitti tänne suojelupoliisille nimitysasian ratkaisemisen jälkeen lähettämänsä kirjelmän, jonka hän katsoi tukevan näkemystään esimieskokemuksensa vähättelystä. Tältä osin totean, että nimitysmuistiossa ei ollut lähemmin yksilöity sitä, mistä kantelijan esimieskokemus 1988 jälkeen oli muodostunut. Kantelijan kirjelmän perusteella ei mielestäni kuitenkaan ole tehtävissä sellaista johtopäätöstä, että muistiossa kantelijan esimieskokemus olisi ilmoitettu virheellisesti, vaan kyse oli ollut ennen muuta nimitysmuistion laatijan harkintaan perustuneesta arviosta. Asiassa ei ilmennyt aihetta epäillä harkintavallan väärinkäyttöä tässä suhteessa. Tähän nimityksiasiaan liittyneitä kielitaitokysymyksiä tarkastelen vielä erikseen jäljempänä kohdassa 3.2.8.

3.2.6

Etelä-Suomen alueyksikön päällikön virkanimitys

Tässä nimityksiasiassa kantelija toi esiin muun muassa sen, että hän ei ollut esittelymuistiossa päässyt edes haastateltavien nimilistalle siitäkään huolimatta, että hän oli hakijoista ainoa, jolla oli ollut kokemusta piiritoimiston päällikön vakinaisesta tehtävästä. Edelleen kantelija toi esiin sen, että haastateltuun kutsutuista oli vain kahdella – joista toinen sittemmin nimitettiin virkaan – ollut akateeminen tutkinto, ja sen, että valituksi tulleella ei ollut lainkaan alueorganisaation tuntemusta. Tämänkin nimitysasian osalta tarkastelen kielitaitokysymystä erikseen jäljempänä kohdassa 3.2.8.

Puheena olevassa nimityksiasiassa laaditun 22.3.2004 päivätyn nimitysmuistion mukaan hakijoita virkaan oli ollut 15, joista jokainen oli täyttänyt viran kelpoisuusehdot. Kaikista hakijoista oli laadittu lyhyt kirjallinen alkuesittely. Hakemusten perusteella haastateltuun oli kutsuttu kuusi hakijaa, jotka oli nimitysmuistiossa esiteltä tarkemmin. Näistä kolme oli kutsuttu edelleen psykologiseen testiin. Lisäksi preventiivisen linjan johtaja oli antanut virantäyttöön kirjallisen lausuntonsa.

Hakijoista laaditun alkuraportin mukaan viisi hakijaa – kantelijan mukaan lukien – työskenteli suojelupoliisissa ylitarkastajan virkanimikkeellä. Nyt haettavana ollut virka oli niin ikään suojelupoliisin ylitarkastajan virka. Tarkempaan arviointiin muistiossa otetuista kuudesta hakijasta kolme oli suojelupoliisin ylitarkastajan virassa työskennelleitä. Kantelija ei ollut mukana näiden joukossa, eikä muistiosta erikseen ilmene, miksi kantelija ja toinen suojelupoliisin sisältä virkaa hakenut oli jätetty arvioinnin ulkopuolelle.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että silloin, kun hakijoita on runsaasti, vertailu voidaan nimitysmuistiossa rajata sellaisiin hakijoihin, joita pidetään varteenotettavimpina. Tällainen rajausta edellyttää kuitenkin alustavaa vertailua, jossa tarkastellaan pääpiirteittäin kaikkien virkaan kelpoisten hakijoiden ansioita (ks. Heikki Kulla: Virantäyttö, s. 170). Sen paremmin asiaa koskeva sääntely kuin valtiovarainministeriön suositukseen eivät nähdäkseni sinänsä anna perusteita päätyä sellaiseen tulkintaan, että nimitysmuistiossa tulisi erikseen ikään kuin käänteisesti perustella, miksi jotakuta ei oteta mukaan nimitysarviointiin.

Puheena olevassa virantäytössä hakijoita oli 15. Määrää ei voida pitää kovin suurena. Tältä kannalta arvioiden muistiossa olisi mielestäni ollut mahdollista alustavasti arvioida jopa kaikkien hakijoiden kokemusta ja ansioita sekä niiden merkitystä täytettävänä olleen viran kannalta ja vasta tämän jälkeen osoittaa kärkihakijoiden ryhmä. Toisaalta totean kuitenkin, että kaikista hakijoista laadittavalla nimitysmuistion liitteeksi otettavalla alkuraportilla on mahdollista vähentää tarvetta kaikkien hakijoiden esittelemiseen itse nimitysmuistiossa. Nyt puheena olevassa asiassa laadittu alkuraportti ei kuitenkaan sisältänyt edellä tarkoittamaani kaikkien hakijoiden aiemman kokemuksen arviointia haettavaan olleeseen virkaan nähden vaan se oli lähinnä luettelo hakijoista, heidän tutkinnoistaan ja nykyisistä viroistaan.

Katson edellä kohdissa 3.2.1–3.2.3 esitettyjen nimitysasioita koskevien oikeudellisten kriteerien perusteella, että puheena olevassa nimitysmuistiossa on sinänsä riittävän monipuolisesti ja tarkasti esitetty sekä otettu huomioon hakuilmoituksessa ilmoitettujen edellytysten täyttävien niiden hakijoiden ansiot, joiden kesken ansiovertailu oli suoritettu. Nimitysmuistio antaa myös mielestäni riittävän kuvan siitä, miksi nimitetty hakija virkaylennysperusteet, kelpoisuusvaatimukset ja virkaan kuuluvat tehtävät huomioon ottaen oli pätevin virkaan. Asiassa ei myöskään ole aihetta epäillä, että nimitysharkinnassa olisi esimerkiksi painotettu sellaisia valintaperusteisiin kuulumattomia seikkoja, jotka eivät vastaisi hakuilmoituksessa mainittuja virkaan nimitettävän sopivuuteen liittyviä tekijöitä. Totean kuitenkin yleisellä tasolla sopivuuden arviointiin liittyvien edellytysten olevan käsitelmäarvokkaita siinä määrin väljiä, että ne voivat mahdollistaa useita erilaisia tulkintavaihtoehtoja ja näkemyksiä.

Johtopäätökseni on siten, että asiassa ei ole ilmennyt perusteita katsoa nimitysharkinnassa tai nimitysmuistion laadinnassa menetellyn virheellisesti. Saatan kuitenkin edellä hakijoiden vertailemisesta nimitysmuistiossa esittämäni käsityksen suojelupoliisin tietoon. Mitä tulee ansiovertailuun valittujen hakijoiden koulutukseen, viittaan edellä kohdassa 3.1.5 toteamaani.

3.2.7

Etelä-Suomen alueyksikön päällikön määräaikaisen virkasuhteen täyttäminen

Kantelija epäili myös, että puheena olevan viran myöhempää viransijaisuutta ei ollut täytetty asianmukaisesti, kun hakuilmoitusta ei ollut hänen tietääkseen julkaistu vaan tehtävä oli täytetty määräajaksi suostumuksen perusteella.

Totean ensinnäkin, että määräaikaista virkasuhdetta koskevasta hakumenettelystä ei ole säännöksiä. Valtiovarainministeriö on kuitenkin edellä kohdassa 3.1.2 mainitussa suosituksessaan pitänyt suositeltavana, että hakumenettelyn koskiessa määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä yli vuodeksi noudatetaan samoja periaatteita kuin nimitettäessä virkaan. Puheena oleva sijaisuus oli koskenut aikaa 1.3.2005–31.1.2007 ollen siten yli vuoden.

Valtion virkamiesasetuksen 7a §:n 2 momentin mukaan ilmoitus viran haettavana tai avoimena olemisesta on julkaistava asianmukaisella tavalla. Etenkin vakinaisia virkoja täytettäessä voidaan mielestäni pitää perusteltuna sitä, että hakuilmoitus julkaistaan sisäisten ilmoituskanavien lisäksi myös julkisesti. Toisaalta julkaisemistapaa koskeva sääntely jättää kuitenkin sijaa viranomaisen harkinnalle siinä, miten laajalti ilmoituksen halutaan leviävän.

Saadun selvityksen mukaan suojelupoliisi oli käskylehdellään 3/2005 ja koko poliisihallinnon sisäisellä poliisifoorumilla ilmoittanut kyseisen virkasuhteen haettavaksi. Asiassa laaditun 18.2.2005 päivätyn nimitysmuistion mukaan hakijoita oli ollut vain yksi, ja hän oli ollut mukana kolmen kärkihakijan joukossa virkaa aiemmin vakinaisesti täytettäessä.

Saamani selvityksen ja asiaa koskevan sääntelyn perusteella katson, että asiassa ei tältä osin ollut menetelty lainvastaisesti eikä käytetty harkintavaltaa väärin.

3.2.8

Kielitaitovaatimuksista edellä kohdissa 3.2.5 ja 3.2.6 tarkoitetuissa virkanimityksissä

3.2.8.1

Oikeusohjeet

Laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (kielitaitolaki) tuli voimaan vuoden 2004 alussa. Kielitaitolain 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 4 momentti sisältää valtuutuksen asetuksen antamiseen muun muassa sellaisen poliisihenkilöstön kielitaitovaatimuksista, jolta ei edellytetä korkeakoulututkintoa. Kielitaitolain voimaantuloon liittyen poliisien kielitaitoa koskevia säännöksiä täsmennettiin 1.5.2004 voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksella poliisin hallinnosta annetun asetuksen muuttamisesta, jolla poliisin hallinnosta annettuun asetukseen lisättiin 1.5.2004 lukien uusi 16 a §. Siinä säädetään poliisihallinnon kielitaitovaatimuksista.

Edellä todettujen säännösten voimaantuloajankohdista seuraa, että Länsi-Suomen alueyksikön päällikön viran kielitaitovaatimuksia tulee arvioida valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain mukaisesti (vanha kielitaitolaki), kun taas Etelä-Suomen alueyksikön päällikön viran kielitaitovaatimusten arviointi tapahtuu uuden kielitaitolain mukaisesti.

Puheena olevissa viroissa kelpoisuusvaatimuksena oli ollut poliisipäällystön tutkinto tai korkeakoulututkinto. Vanhan kielitaitolain 1 §:n mukaan pääsemiseksi sellaiseen valtion virkaan, johon vaaditaan yliopistossa tai korkeakoulussa suoritettu loppututkinto, vaadittiin virka-alueen enemmistön kielen täydellinen hallinta ja kaksikielisellä virka-alueella tai, jos virka-alueeseen kuului kaksi- tai erikielisiä kuntia, maan toisen kielen suullista ja kirjallista taitoa. Lain 1 §:n 3 momentin mukaan asetuksella voitiin säätää viroista, joihin vaadittiin täydellinen taito hallita sekä suomea että ruotsia.

Muissa kuin sellaisissa poliisiviroissa, jotka edellyttivät kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa, vaadittavaa kielitaitoa koskevat vaatimukset sisältyivät jo vanhaan, vuoden 2004 alusta kumoutuneen valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain täytäntöönpanosta annetun asetuksen 1 §:ään. Virkaan nimitettävältä vaadittiin virka-alueen asukkaiden enemmistön kielen hyvää suullista ja kirjallista taitoa sekä yksikielisessä viranomaisessa toisen kielen ymmärtämistä ja kaksikielisessä viranomaisessa viranomaisen toisen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Sisäasiainministeriö ja lääninhallitukset olivat asetuksen 7 §:n 1 momentin perusteella voineet ratkaista, minkälaista kielitaitoa oli vaadittava poliisilaitoksen alipäällystään ja miehistään kuuluvalta poliisimiehiltä.

Uuden kielitaitolain 6 §:n 1 momentin 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. Saman pykälän 3 momentin mukaan muulle kuin 1 momentissa tarkoitettulle henkilöstölle asetettavista suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Nykyisin poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 a §:n 1 momentissa viitataan kieli-taitolain 6 §:ään niiden virkojen osalta, joissa säädettynä kelpoisuusvaatimuksena on korkeakoulututkinto. Muiden virkojen osalta kelpoisuusvaatimuksena on kaksi-

kielisessä viranomaisessa viranomaisen virka-alueen väestön enemmistön kielen hyvä suullinen ja kirjallinen taito sekä toisen kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito.

Valtion virkamiesasetuksen 7 a §:n 2 momentin mukaan ilmoituksessa viran haettavana tai avoimena olemisesta on mainittava, onko virka perustettu tiettyyn yksikköön vai onko se viraston yhteinen, virkaan valittavan tehtävät, haku- tai ilmoittautumisajankohdan päättymispäivä ja se viranomaisen, jolle hakemus tai ilmoittautuminen on osoitettava. Edellä kohdassa 3.2.2 mainitun valtiovarainministeriön suosituksen mukaan edellä todettujen lisäksi ilmoituksessa olisi suositeltavaa mainita myös esimerkiksi säädetyt kelpoisuusvaatimukset ja muut tehtävän hoidon asettamat edellytykset.

3.2.8.2

Arvioinnin yleisiä lähtökohtia

Kantelijan mukaan kummassakin alueyksikön päällikön virkanimitysasiassa hakijoilta edellytetyt kielitaitovaatimukset (hyvä ruotsin ja englannin kielen taito) olivat olleet lainvastaisia, ja kielitaitovaatimuksia oli käytetty vain epämieluisien hakijoiden karsimiseksi. Hakuilmoituksissa oli kielitaidon osalta todettu, että *virkaan liittyvien tehtävien menestyksellinen hoitaminen edellyttää muun muassa kansainvälisten asioiden hyvää tuntemusta sekä riittävää kielitaitoa (hyvä ruotsin ja englannin kielen taito on välttämätön, muu kielitaito luetaan eduksi)*. Virkojen kelpoisuusehtojen osalta oli viitattu poliisin hallinnosta annetun asetuksen 16 §:n 1 momentin 11 kohtaan.

Totean ensinnäkin, että hakuilmoitus tulee kirjoittaa sellaiseen muotoon, että kelpoisuusvaatimuksia koskeva oikea asiointi ilmenee myös siitä. Jos esimerkiksi kielitaitovaatimuksista ei ole erikseen säädetty, hakuilmoitusta ei saa muotoilla niin, että siitä jää vaikutelma, että jokin kielitaitoa koskeva ehdoton vaatimus kuitenkin olisi voimassa. Puheena olevien ilmoitusten mukaan tehtävien menestyksellinen hoitaminen edellytti riittävää kielitaitoa. Tätä oli täsmennetty toteamalla, että hyvä ruotsin ja englannin kielen taito on välttämätön.

Oikeuskansleri on 29.12.1999 antamassaan päätöksessä dnro 434/1/99, johon kantelijakin vastineessaan viittasi, todennut, että ilmaisua "edellytetään" tulisi käyttää lähinnä silloin, kun kyse on säädetyistä eli sitovista kelpoisuusehdoista. Toisaalta kyseisen ilmaisun käyttäminen voimielestäni kuitenkin olla mahdollista, jos asiayhteys ei aiheuta erehtymisen vaaraa säädettyjen ja muiden tehtävän hoidon asettamien kriteerien kesken.

Sinänsä ei mielestäni ole täysin poissuljettua se, että vaikkei tiettyä kielitaitovaatimusta olisikaan säädetty kelpoisuusvaatimukseksi, ilmoituksessa kuitenkin mainitaan jokin vieras kieli. Tällaisen seikan mainitseminen voi jopa olla tehtäväkuvauksen ohella tarkoituksenmukainen tapa ohjata virasta tai virkasuhteesta kiinnostuneita joko sitä hakemaan tai olemaan hakematta. Tämä on kuitenkin nähdäkseni mahdollista vain sillä edellytyksellä, että kyseisen vieraan kielen taidon katsotaan tosiasiallisesti edesauttavan virkaan kuuluvien tehtävien hoitamista ja että hakuilmoituksesta käy selkeästi ilmi, että kyse ei ole säädetyistä kelpoisuusvaatimuksesta vaan vain työnantajan näkemyksestä siitä, mikä kielitaito on tehtävän hoidon kannalta tarpeellinen. Muutoin on vaarana se, että harhaanjohtavalla ilmoituksella tosiasiallisesti perusteetta rajataan potentiaalisten hakijoiden piiriä.

Edellä todetun vuoksi ja kun valtion virkojen ja virkasuhteiden osalta ei pääsäännön mukaan ole käytettävissä säännönmukaisia muutoksenhakukeinoja, on hakijoiden ennakkollisen oikeusturvan kannalta erittäin tärkeää, että jo hakuilmoitusten muotoilun huolellisuuteen kiinnitetään asiaankuuluvaa huomiota.

3.2.8.3

Kannanotto

Kielitaitovaatimuksista hakuilmoituksissa

Ruotsin kielen osalta oli ollut olemassa laissa säädetyt kelpoisuusvaatimukset, joihin puheena olevissa hakuilmoituksissa ei kuitenkaan ollut minkäänlaista viittausta. Toisaalta niissä oli viitattu poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa määriteltyihin kelpoisuusvaatimuksiin. Kyse on nyt siitä, antoivatko hakuilmoitukset harhaanjohtavan kuvan virkaan liittyneistä muodollisista kelpoisuusvaatimuksista. Siihen, oliko hakuilmoituksen kielitaitoa koskenut muotoilu tosiasiallisesti rajannut muutoin kelpoisten hakijoiden piiriä, ei ole mahdollista ottaa enemmälti kantaa.

Ilmoituksesta tulisi mielestäni ensiksi ilmetä kielitaitovaatimusten oikea ja täsmällinen asiointi, mikä lisäksi viranomaisen voi hakuilmoituksessa informoida hakijoita käytännön kielitaitoa koskevista odotuksista esimerkiksi siten, että virkaan kuuluu tehtävien hoitamista myös tosiasiallisesti molemmilla kotimaisilla ja myös vierailta kielillä.

Tästä näkökulmasta ilmoitusten perusteella jää jossain määrin epäselväksi, mihin siinä mainittu vaatimus hyvästä ruotsin kielen taidosta oli perustunut, toisin sanoen oliko taustalla ollut jokin normi tai normin pohjalta annettu toimivaltaisen viranomaisen määräys vai viranomaisen oma käsitys asiasta. Totean myös, että edellä kohdassa 3.2.8.1 esitetyn lainsäädännön perusteella kelpoisuusvaatimukseksi ei sinänsä ole asetettu toisen kotimaisen kielen (tässä tapauksessa ruotsi) hyvää taitoa.

Toisaalta kielitaitoa koskeva vaatimus oli sisällytetty ilmoituksissa kohtaan, jossa oli lueteltu ominaisuuksia, joita tehtävien menestyksellinen hoitaminen edellytti. Tästä asiayhteydestä oli ollut mielestäni sinänsä pääteltävissä, että hyvän ruotsin ja englannin kielen taidon vaatimus oli ennen muuta työnantajan käsitys siitä, millaista todellista kielitaitoa tehtävät edellyttävät. Näin oli siksi, että esimerkiksi kielitaitoon rinnastettu suomalaisen yhteiskunnan tuntemus ei ole sekään laissa säädetty kelpoisuusvaatimus.

Edellä todettuun liittyen ilmoituksia voidaan kuitenkin pitää jossain määrin epäselvinä senkin vuoksi, että ruotsi ja englanti oli niissä rinnastettu toisiinsa ikään kuin ne olisivat olleet toisiinsa nähden oikeudellisesti täysin vertailukelpoisessa asemassa. Tietyntasoinen kotimaisten kielten vähimmäistaito on aina normeihin perustuva sitova kelpoisuusvaatimus, kun taas viittaus vieraiden kielten taitoon on lähtökohtaisesti vain työnantajan näkemys siitä, minkälainen vieraan kielen taito edesauttaa virkaan kuuluvien tehtävien hoitamista. Jos ilmoituksissa olisi ollut erikseen viittaus yhtäältä ruotsin kieltä koskeviin muodollisiin kelpoisuusvaatimuksiin ja toisaalta työnantajan käsitykseen tarpeellisesta kielitaidosta, ilmoitusten perustella ei nähdäkseni tällöin olisi jäänyt epäselvyyttä kielitaitoa koskevista vaatimuksista.

Johtopäätökseni on siten, että edellä kohdassa 3.2.8.1 ja 3.2.8.2 esitettyjen kriteereiden ja hyvän hallinnon näkökulmasta molemmat hakuilmoitukset olivat muotoilunsa puolesta jossain määrin kriittikille alttiita, joskaan eivät lainvastaisia. Saatan käsitykseni suojelupoliisin tietoon.

Kielitaidon arvioimisesta nimitysmuistioissa

Asiaa on vielä syytä erikseen arvioida siitä näkökulmasta, mikä merkitys hakuilmoituksissa asetetulle kielitaidolle oli annettu lopullisessa nimitysharkinnassa. Edellä kohdassa 3.2.6 tarkoitettussa nimitysasiassa laaditun nimitysmuistion mukaan kullakin haastatellulla voitiin katsoa olleen alueyksikön päällikön tehtävissä tarvittava kielitaito. Huomioni on kiinnittynyt muistiossa olevaan mainintaan siitä,

että kielitaitoa ei kuitenkaan ollut testattu. Kysymyksenalaisiksi jääkin, miksi jotakin ja tietyn tasoista kielitaitoa oli pidetty välttämättömänä, jos sitä ei kuitenkaan ollut käytännössä millään tavoin testattu. Muistiossa ei myöskään enemmälti yksilöity, millainen esimerkiksi englannin kielen taito arvioitavina olleilla henkilöillä oli ollut heidän mahdollisesti esittämiensä todistusten perusteella.

Hyvän kielitaidon merkitys jää siten puheena olevassa nimitysmuistiossa lähinnä maininnan asteelle, vaikka sitä oli korostettu hakuilmoituksessa. Tämän vuoksi asiaa ei ole jälkikäteen mahdollista arvioida enemmälti nimitysmuistion perusteella. Myöskään saamassani selvityksessä tai ministeriönlausunnossa ei asiaan ollut enemmälti otettu kantaa.

Edellä kohdassa 3.2.5 tarkoitetussa nimitysasiassa laaditussa muistiossa kielitaidon arvioiminen jää niin ikään verraten ohueksi. Lopullisessa vertailussa olleiden hakijoiden osalta siinä oli todettu, että heillä voitiin katsoa olleen virkaa ajatellen riittävä käytännössä osoitettu kielitaito. Tämän lisäksi oli todettu hakijoiden äidinkieli ja se, että kielitodistukset olivat hakemusten liitteenä.

Toisaalta minulla ei ole aihetta epäillä, että kielitaidon korostamisella hakuilmoituksissa olisi pyritty hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesti joidenkin hakijoiden suosimiseen tai rajaamiseen haun ulkopuolelle. Nimitysmuistioista myös ilmenee, että kielitaito ei ollut valinnassa ainoa ratkaiseva tekijä, vaan merkityksellistä oli ollut myös johtamistaito, perehtyneisyys toimialan tehtäviin sekä yhteiskunnallisten asioiden, suomalaisen yhteiskunnan ja kansainvälisten asioiden tuntemus. Lopullinen valinta oli nähdäkseni siten ollut eri valintakriteerien summa.

Johtopäätökseni on, ettei asiassa ole ilmennyt aihetta epäillä harkintavallan väärinkäyttöä itse nimitysharkinnassa myöskään tässä suhteessa. Vaikka nimitysmuistioiden tarkkuudessa olisi ollut jossakin määrin toivomisen varaa, kyseessä on nyt ollut pikemminkin muistion laatimiseen kuin itse valinnan lopputulokseen asiallisesti vaikuttanut seikka. Kiinnitän kuitenkin suojelupoliisin huomiota siihen, mitä olen edellä kielitaidon arvioimisesta nimitysmuistioissa todennut.

4 YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.2.5 (koulutuksen arvioiminen nimitysmuistiossa), 3.2.6 (hakijoiden vertaileminen nimitysmuistiossa) ja 3.2.8.3 (kielitaitovaatimusten ilmoittaminen hakuilmoituksissa ja kielitaidon arvioiminen nimitysmuistiossa) esittämäni käsitykset suojelupoliisin tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni suojelupoliisille. Samalla lähetän päätöksen tiedoksi sisäasiainministeriön poliisiosastolle.