

7.10.2011

Dnro 3686/4/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Eero Kallio

HENKILÖKIERRON KESTO OLISI TULLUT ILMOITTA

1

KANTELU

A kertoo kantelussaan julkisuudessa esiin tulleista tiedoista, jotka koskivat hänen isänsä, Suojelupoliisin terrorismin torjunnan päällikön B:n kohtelua ja henkilökiertoon määräämistä. B oli määrätty maaliskuussa 2007 vastoin tahtoaan kenttäyksikön päällikön tehtäviin 1.5.2007 alkaen. Määräystä perusteltiin henkilökierrolla.

A:n käsityksen mukaan menettelyssä ei noudatettu sisäasiainministeriön 30.11.2006 henkilökierrosta antamia ohjeita. B ei ole pyynnöstään huolimatta saanut tietoonsa päätöksen perusteita eikä päätöstä, johon hän olisi voinut hakea muutosta.

Asiassa on esitetty julkisuudessa vahvoja epäilyjä siitä, että B:n eräs haastattelulausunto olisi ollut perimmäinen syy hänen siirtämiseensä toisiin tehtäviin.

2

SELVITYS

Poliisihallitus on toimittanut tänne Suojelupoliisin 3.12.2010 antaman selvityksen ja antanut oman 2.2.2011 päivätyn lausuntonsa.

Lausunto ja selvitys oheistetaan A:lle tiedoksi.

B on 23.2.2011 kutsuttuna perehtynyt eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa asiakirja-aineistoon ja antanut sen jälkeen valtakirjan kantelun käsittelyä varten. B kertoi asiakirjoihin tutustumisen jälkeen, että Suojelupoliisissa oli kantelutapahtumien aikaan käytössä yhteistoimintalain mukainen menettely. Asiakirjoista ei B:n käsityksen mukaan käy ilmi, että siirtoa koskeva, lain edellyttämä keskustelu olisi käyty hänen kanssaan. B:n tiedossa ei ollut, että muidenkaan kanssa olisi käyty tällaista keskustelua. B:n mukaan valtion virkamieslaki ei oikeuta pysyvään siirtomenettelyyn.

Lisäksi käytettävissäni on ollut sisäasiainministeriön ratkaisu 8.9.2011 (SMDno/2010/2185) B:n kanteluasiassa.

3

RATKAISU

3.1

Tutkinnan rajaus

B:n tehtävankiertoon siirtämisen aikaan Suojelupoliisin päällikkönä toiminut C on kuollut 4.12.2008 eli huomattavasti ennen tämän kantelun saapumista. En katso aiheelliseksi tutkia C:n menettelyä. Tämän vuoksi en ryhdy arvioimaan kantelussa esiin tuodun haastattelun eikä myöskään C:n ja B:n välisen keskustelun vaikutusta henkilökiertopäätökseen.

Koska henkilökiertomääräyksen mukainen tilanne on jatkunut kuitenkin myös Suojelupoliisin nykyisen johdon aikana, tutkin kantelun muilta osin.

3.2

B:n määrääminen henkilökiertoon

Suojelupoliisin henkilökiertomenettely käynnistyi ensimmäisen kerran vuoden 1994 alusta. Siinä noudatettavat menettelytavat määriteltiin myöhemmin, sillä Suojelupoliisin johdon tehtäväkierron periaatteet hyväksyttiin johtoryhmässä 5.6.2003. Yhteistyökomitea käsitteli asiaa 21.5.2003. Henkilökierrossa noudatettavat periaatteet tulivat uudelleen ajankohtaisiksi vuonna 2007. Suojelupoliisin yhteistyökomitea käsitteli päätösluonnosta uusiksi periaatteiksi 16.2.2007 ja 8.3.2007 pitämässään kokouksissa. Tämän jälkeen Suojelupoliisin päällikkö poliisineuvos C antoi 13.3.2007 päätöksen henkilökierron toteuttamisessa noudatettavista periaatteista.

Suojelupoliisin päällikön 13.3.2007 henkilökierron toteuttamisessa noudatettavista periaatteista tekemän päätöksen mukaan henkilökierron tulee olla organisaatiossa jatkuvaa prosessia. Ollakseen tehokasta henkilökierron keston tulisi olla vähintään kuusi kuukautta ja enintään viisi vuotta tehtävästä riippuen. Henkilökierto koskee pääsääntöisesti henkilöitä, jotka ovat olleet samoissa tai samanlaisissa tehtävissä yli viisi vuotta. Tehtäviä vaihtavien henkilöiden palvelussuhteen ehdot eivät heikkene. Henkilökierron toteutuksessa otetaan huomioon henkilöiden omat toiveet, jotka kartoitetaan tuloskeskustelujen yhteydessä. Päätökset tehtävien vaihdosta tehdään ensisijaisesti asianosaisten suostumukseen perustuen ja henkilöiden kanssa neuvotellen. Uusiin tehtäviin siirtyvien kanssa käydään tuloskeskustelu viipymättä.

Suojelupoliisin selvityksen mukaan tieto päällystön henkilökierrosta on ollut olemassa Suojelupoliisin päällystöllä ja myös B:llä jo vuodesta 2003 alkaen. Mediassa syyskuussa 2010 esiin tuotu vuonna 2005 käyty puhelinkeskustelu ei Suojelupoliisin selvityksessä esitetyn käsityksen mukaan liity Suojelupoliisin aloittamaan henkilökiertomenettelyyn. Puhelinkeskustelu tapahtui noin kaksi vuotta ennen B:n henkilökiertoon määräämistä.

Suojelupoliisin päällikkö poliisineuvos C antoi 22.3.2007 päätöksen Suojelupoliisin päällystön sisäisestä henkilökierrosta. Hän määräsi tuolla päätöksellään osastopäällikkö B:n ja viisi muuta henkilöä toisiin tehtäviin. Heistä B ja toinen henkilö määrättiin ilman omaa suostumustaan sisäisen henkilökierron tehtäviin. Päätöksessä ei ilmoitettu kenenkään henkilökierron pituutta.

Suojelupoliisin selvityksessä todetaan, että Suojelupoliisin päällikön 13.3.2007 henkilökierron toteuttamisessa noudatettavista periaatteista tekemän päätöksen 4 kohdassa määrättiin myös linjajohtajien henkilökierrosta. Heihin kuului myös apulaispäällikkö D. Apulaispäälliköiden henkilökierron toteuttaminen lykkääntyi. Se toteutui kuitenkin vuoden 2009 alusta alkaen.

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, että Suojelupoliisissa ajalla 1994–2006 toteutetut henkilökiertopäätökset ovat koskeneet yhteensä 86 virkamiestä ja ajalla 2007–2010 toteutetut päätökset yhteensä 19 virkamiestä.

B kertoi itse 25.4.2007 poliisijohtaja E:lle osoittamassaan kirjeessä, että B:n silloinen esimies Suojelupoliisin apulaispäällikkö D oli ensimmäisen kerran ehdottanut B:lle henkilökiertoa kenttävalvontayksikköön 28.12.2006 käydyin tuloskeskustelun yhteydessä. B oli kuitenkin torjunut ehdotuksen.

Tässä yhteydessä totean, että B:tä on näin kuultu ennen henkilökiertopäätöstä, joka tehtiin noin kolmen kuukauden kuluttua kyseisestä tuloskeskustelusta.

Valtiovarainministeriön 26.1.2009 virantäytössä noudatettavista periaatteista antaman ohjeen 2.3.6-kohdan mukaan (VM 1/01/2009) tehtävään määrääminen on virkamieslain mukaiseen työnantajan direktio-oikeuteen kuuluva asia, jota rajoittavat vain virkamiehen virkanimike ja kyseistä virkaa koskevat säännökset. Valtion virkamieslain 58 § huomioon ottaen tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Poliisihallitus katsoo lausunnossaan, että B:n henkilökiertoon määrääminen on tapahtunut valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin nojalla hallintolain 6 §:n mukaisia hallinnon oikeusperiaatteita noudattaen, mutta ilman henkilön suostumusta. Toteutettu menettely, jolle ei ole asetettu määräaika, ei poliisihallituksen mukaan kuitenkaan täytä hyvän henkilöstöpolitiikan kaikkia vaatimuksia.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on tutkinut Suojelupoliisin henkilökiertomenettelyn jo aikaisemmin osastopäällikkö B:n kantelun johdosta. Poliisiosasto katsoi 18.9.2007 B:lle antamassaan vastauksessa, että Suojelupoliisin päällikkö ei ollut menetellyt lainvastaisesti määrätessään osastopäällikkö B:n henkilökiertoon ilman hänen omaa suostumustaan. Perusteita sille, että B olisi asetettu muista virkamiehistä poikkeavaan asemaan, ei poliisiosaston mukaan ollut tuolloin tullut ilmi.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto totesi tuossa 18.9.2007 B:lle antamassaan vastauksessa kuitenkin, että hyvän henkilöstöpolitiikan näkökulmasta on ongelmallista, että virkamiehiä määrätään henkilökiertoon vastoin heidän omaa suostumustaan. Poliisiosasto piti todennäköisenä, että tällainen menettely on omiaan haittaamaan henkilökierron tavoitteiden toteutumista. Sisäasiainministeriön poliisiosasto totesi tuossa vastauksessaan myös, että henkilökierron periaatteisiin kuuluu määräaikaisuus, joten päätöksessä olisi tullut määrätä myös henkilökierron kesto.

Omalta osaltani totean, että valtion virkamieslaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä henkilö- tai virkakierrosta. Valtion virkamieslain 20 §:ssä todetaan seuraavaa:

Virkamies voidaan määrääjäksi siirtää työskentelemään toisessa virastossa ja muu virkamies kuin 12 luvussa tarkoitettu tuomari myös muun työnantajan kuin valtion palveluksessa, jos siirto parantaa virkamiehen edellytyksiä virkatehtävien suorittamiseen tai edistää virkamiehen palvelussuhteen jatkumista tai virkamiehen työllistymistä ja jos vastaanottava työnantaja ja virkamies ovat antaneet siirtoon suostumuksensa. Virkamies on tämän määräajan virkasuhteessa siihen virastoon, josta hänet siirretään.

Sisäministeriön 30.11.2006 antamassa henkilökiertoa ja sen tehostamista koskevassa kirjeessä (SM-2006–2789/Ty-21) määritellään henkilökierto vapaaehtoisuuteen perustuvaksi ja virkamiehen suostumusta edellyttäväksi määräaikaiseksi työskentelyksi toisessa työyhteisössä. Ohjeen mukaan henkilökierron pituus on käytännössä vaihdellut 6–12 kuukauden välillä. Myös valtion työmarkkinalaitoksen henkilökierto-oppaassa korostetaan henkilökierron vapaaehtoisuutta ja määräaikaisuutta.

B:n henkilökiertoon määräämisessä ei ole toteutunut sen enempää määräaikaisuus kuin vapaaehtoisuuskaan. Vaikka B:n määräämisessä henkilökiertoon ei ole menetetty lainvastaisesti – kuten viimeksi sisäasiainministeriön ratkaisussa 8.9.2011 (SMDno/2010/2185) todetaan – menettelyä voidaan arvostella hyvän henkilöstöpolitiikan ja hyvän hallinnon näkökulmasta. B:n odotettiin ilmeisesti

toimivan henkilökierron mukaisessa tehtävässä viiden vuoden ajan. Aika on poikkeuksellisen pitkä. Käsitykseni mukaan olisi ollut hyvän hallintotavan mukaista ilmoittaa jo henkilökiertoon määrittämisen yhteydessä täsmällisesti aika, jonka henkilökierto kestää. Näin pitkän ajanjakson ollessa kyseessä pidän tärkeänä, että henkilökierron toteutumista arvioidaan myös kierron aikana käytävissä tulostekusteluissa.

Totean vielä, että henkilökierrolle määritelty viiden vuoden aika on B:n kohdalla päättymässä. Suojelupoliisin nykyisen johdon tulee jo tästä syystä ryhtyä toimenpiteisiin B:n henkilökiertoasiassa. Viittaan myös edellä todettuun henkilökierron vapaaehtoisuudesta, määräaikaisuudesta ja seurannasta.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Suojelupoliisin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Suojelupoliisin päällikölle ja Poliisihallitukselle. Pyydän Suojelupoliisin päällikköä ilmoittamaan 31.12.2011 mennessä, onko tämä päätökseni johtanut toimenpiteisiin.