

30.7.2020

EOAK/7091/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

Rekrytointimenettely

1 KANTELU

Kantelijapyysi tutkimaan X:n poliisilaitoksen rekrytointimenettelyä. Kantelijan mukaan X:n poliisilaitos käyttää tehtäviin valittavien henkilöiden rekrytoinnissa säännönmukaisesti sisäistä ilmoittautumismenettelyä, jossa tehtäviin ovat ilmoittautumiskelpoisia X:n poliisilaitoksen vakituisessa virassa olevat kelpoisuusehdot täyttävät poliisimiehet. Valittavat henkilöt siirtyvät tehtäviin omissa viroissaan. Tehtyjen valintamuistioiden ja päätösten mukaan muutoksenhaku ei ole virkamieslain 59 §:n perusteella mahdollista.

Kantelijan näkemyksen mukaan valintamenettely aiheuttaa epätervettä rakennetta henkilöstössä, etenkin esimiesvalinnoissa, koska tehtäviin ei välttämättä valita pätevintä hakijaa. Käytettävällä menettelyllä työyhteisöön ja yksikköön ei saada uutta osaamista ja persoonallisuutta eikä hakijoiksi saada sellaisia henkilöitä, joiden ammattitaito ja kokemus sopivat mahdollisimman hyvin haettavana olevan viran tehtävään. Säännönmukainen sisäisen haun menettely ei myöskään tue sitä, että mahdollisimman moni edellytykset täyttävä henkilö saisi tiedon haettavana olevasta virasta ja voisi sitä hakea eikä näin ollen hakijoiksi saada mahdollisimman monta tehtävän kannalta kyvykästä henkilöä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Poliisihallituksen lausunto ja X:n poliisilaitoksen selvitys (liitteenä). Poliisihallituksen selvityksestä käy ilmi seuraavaa.

Poliisiyksiköille annettu ohjeistus

Poliisihallitus on antanut poliisilaitoksille ja muille poliisiyksiköille rekrytointimenettelyjä ja sisäisen hakumenettelyn käyttämistä koskevaa ohjeistusta osana poliisin hallintorakenneuudistuksen (PORA III) valmistelua. Muussa yhteydessä Poliisihallitus ei ole laatinut poliisilaitoksille ja muille poliisiyksiköille erillistä ohjeistusta rekrytointimenettelystä eikä sisäisen hakumenettelyn käyttämisestä.

Lausunnossa viitataan poliisin hallinnosta annetun lain 15 j §:ään (293/2015), jonka nojalla poliisin miehistötason viroista vanhemman konstaapelin, vanhemman rikoskonstaapelin ja nuoremman konstaapelin virka voidaan täyttää haettavaksi julistamatta. Koska poliisihallinnon virkojen täyttöön liittyen ei ole annettu muita erityissäännöksiä, muilta osin poliisihallinnon rekrytointimenettelyissä noudatetaan valtionhallinnon rekrytointia koskevia säännöksiä ja ohjeistuksia.

Poliisihallitus on vuosien ajan toistuvasti korostanut edellä mainittua muun muassa poliisihallinnon henkilöstöhallinnon verkostotyöskentelyssä. Poliisiyksiköille on järjestetty rekrytointiin liittyvää koulutusta joko erillisinä kokonaisuuksina tai osana laajempia koulutuksia, joissa on käsitelty keskeisimpiä virkamieslain sisältöjä, virkaehtosopimuksia ja palvelussuhteen ehtoja.

Tehtävään määrääminen

Poliisihallitus totesi, että X:n poliisilaitoksen lausunnosta ei tarkemmalla tasolla käy ilmi, kuinka monessa vuonna 2019 tehdyssä tehtävämääräyksessä taustalla on ollut organisaatiomuutostilanne ja poikkeavatko niiden osalta annetut ohjeistukset tai toteutetut menettelyt muista tapauksista, joissa tehtävämääräystä on käytetty.

Poliisin hallinnosta annetun asetuksen 19 §:n (105/2017) nojalla poliisilaitos nimittää muut yksikkönsä virkamiehet kuin ne virkamiehet, joiden nimittämisestä säädetään erikseen. Poliisihallituksen hallintoyksikkö tarkastelee ja/tai tarkastaa poliisiyksiköiden tekemiä nimityksiä laadullisesti ja/tai määrällisesti vain poikkeuksellisesti. Vuoden 2020 alkupuolella Poliisihallituksen hallintoyksikkö kokosi erillisellä selvityksellä poliisiyksikössä kuluneena vuonna esiin tulleet erilaiset havainnot, huomiot ja kokemukset liittyen valituskiellon kumoutumiseen, valitusprosessiin, käytettävissä olevaan ohjeistukseen tai muihin valitusoikeuden voimassaoloon liittyviin seikkoihin. Samassa yhteydessä selvitettiin lukumäärätieto 1.1.2019 jälkeen poliisiyksikössä tehdyistä nimityspäätöksistä, joista on ollut valitusoikeus.

Poliisihallituksen tiedossa ei ole, että X:n poliisilaitoksen lausunnosta ilmenevää menettelyä toteutuisi muissa poliisiyksiköissä.

Poliisihallitus toteaa, että tehtävään määräämisestä ei ole säännöksiä valtion virkamieslaissa (750/1994) tai -asetuksessa (971/1994). Valtiovarainministeriö on ohjeistanut tehtävään määräämistä ohjeessa virantäytössä noudatettavista periaatteista.

Poliisihallituksen mukaan X:n poliisilaitoksen menettelyt eivät ole olleet voimassa olevan valtiovarainministeriön ohjeen mukaisia erityisesti ohjeeseen vuonna 2019 tehtyjen lisäysten osalta. Muilta osin X:n poliisilaitos on pyrkinyt soveltuvien osin noudattamaan virantäyttömenettelyn periaatteita. Koska X:n poliisilaitos ei kuitenkaan ole tarvittavalla tavalla määritellyt tehtävämääräysmenettelyä osaksi viraston eri tehtäviin hakeutumisen menettelyjä, eivätkä menettelyt kaikilta osin muutoinkaan vastaa voimassa olevaa valtiovarainministeriön ohjetta, toteutetut menettelyt ovat hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumisen osalta alttiina arvostelulle.

Poliisihallituksen mukaan vuoden 2020 aikana on tavoitteena määritellä viraston eri tehtäviin hakeutumisen sisäiset menettelytavat Poliisihallituksessa. Samassa yhteydessä pyritään määrittelemään aina määrääjäksi täytettävät tehtävät Poliisihallituksen ja mahdollisesti myös muiden poliisiyksiköiden osalta.

3 RATKAISU

3.1 Tehtävien täyttömenettely X:n poliisilaitoksessa

X:n poliisilaitoksen mukaan sen oikeusyksikkö tarkasti kaikki vuonna 2019 tehdyt 117 nimityspäätöstä. Tarkastuksen perusteella sisäisellä hakumenettelyllä täytettiin 32 vakituista virkaa. Mainittu määrä ei sisällä vanhemman konstaapelin ja vanhemman rikoskonstaapelin virkoja, joiden nimittämismenettelyssä voidaan poiketa valtion virkamieslain asiaa koskevista säännöksistä.

Poliisilaitoksen mukaan sisäisessä haku/ilmoittautumismenettelyssä on tosiasiallisesti käytetty tehtävämääräystä eli pääsääntöisesti on todettu, että tehtävään valittu henkilö siirtyy uuteen tehtävään entisessä/omassa virassaan. Sisäistä ilmoittautumismenettelyä on noudatettu yksittäisten virkojen osalta ja poliisilaitoksen poliisipalvelut -linjan sektori- ja yksikkörakennetta koskevassa organisaatiomuutoksessa, jossa tuli avoimeksi uusia tehtäviä. Useissa tapauksissa on ollut kyse myös viran organisatorisen aseman muuttamisesta ja/tai viran muuttumisesta olennaisesti toiseksi.

Poliisilaitoksen mukaan sen olisi pääsääntöisesti tullut menetellä siten, että kutakin tehtävää varten olisi ollut olemassa avoin virka ja se olisi ollut julkisessa hakumenettelyssä valtion virkamieslaissa säädetyn mukaisesti. Poliisilaitoksen mukaan sen noudattamalla menettelyllä on voinut syntyä tilanne, jossa on muodostunut tosiasiallinen este saattaa tehty nimitysratkaisu hallinto-oikeuden arvioitavaksi.

Poliisilaitoksen mukaan sen tiedostamisessa, milloin kyseeseen olisi tullut viran täyttäminen avoimen hakumenettelyn kautta ja milloin taas olisi voitu käyttää tehtävämääräystä, on ollut horjuvuutta. Poliisilaitos kertoi muuttaneensa käytäntöään siten, että julkisessa hakumenettelyssä ilmoitetaan haettavaksi avoin virka tai määräaikainen virkasuhde. Tehtävämääräystä käytetään vain toimenkuvan osittaisessa muuttamisessa.

3.2 Asian arviointi

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan 2 momentin mukaan lailla.

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 3 luvussa on säännökset viran ja määräaikaisen virkasuhteen hakumenettelystä. Lain 6 a §:n mukaan virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Ilmoitus haettavaksi julistamisesta on julkaistava valtakunnallisesti, jollei tässä laissa toisin säädetä. Lain 6 b §:ssä on säännökset siitä, missä tilanteessa virka voidaan täyttää haettavaksi julistamatta.

Tehtävään määrittämisestä ei ole säännöksiä valtion virkamieslaissa eikä valtion virkamiesasetuksessa. Valtiovarainministeriön 30.4.2019 antamassa ohjeessa virantäytössä noudatettavista periaatteista (VM/2643/00.00.00/2018) todetaan, että tehtävään määrittämisessä ei ole kyse nimityksestä virkaan tai virkasuhteeseen eikä siihen liittyen ole säännöksiä virkamieslaissa tai -asetuksessa lukuun ottamatta viittausta virkamieslain 57 §:ssä.

Ohjeen mukaan tehtävään määrittämisessä on kyse työnantajan direktio-oikeuteen kuuluvasta, normaalista töiden organisoinnista ja tehtävien järjestelystä. Tehtävään määrittämisestä rajoittavat vain virkamiehen virkanimike ja kyseistä virkaa koskevat säännökset sekä käytännössä virkamiehen osaaminen. Virkamiehen tehtäviä ei voida tehtävämääräyksellä muuttaa kuitenkaan siten, että kyseessä olisi asiallisesti viran olennainen muuttaminen.

Virkaan vaadittavia kelpoisuusvaatimuksia ei voi ohjeen mukaan kiertää tehtävään määräyksellä. On myös syytä kiinnittää huomiota siihen, että menettelyssä noudatetaan avoimuutta, hyvää hallintoa ja soveltuvin osin virantäyttömenettelyn periaatteita. Tämä voi toteutua ainakin siten, että tehtävään halukkaat virkamiehet voivat ilmoittautua asianomaisiin tehtäviin ja ilmoittautuneiden ansioita vertaillaan tasapuolisesti ja objektiivisesti.

Edelleen ohjeen mukaan on suositeltavaa määritellä työjärjestyksessä selkeästi, missä tilanteissa tehtävään määräämismenettelyä voidaan käyttää, mikä menettelyn sisältö on sekä tehtävämääräyksen saaneen toimivalta. Koska tehtävään määräyksellä ei ole tarkoitus muuttaa virkaa, käytännössä suositellaan menettelyä, jossa tehtävään määräys on ajallisesti rajoitettu ja määräykseen sisältyy myös tieto siitä, miten se peruutetaan. Tehtävämääräystä ei tulisi antaa ilman erityistä syytä yli viideksi vuodeksi. Viraston sisäinen tehtävistä ilmoittaminen ja niihin annettavat tehtävämääräykset voivat käytännössä olla osa viraston eri tehtäviin hakeutumisen menettelyjä. Käytännössä virkamiehen oma virka ja tehtävät sekä niihin liittyvä osaaminen ovat kuitenkin niitä seikkoja, jotka rajaavat, kenelle tehtävämääräys annetaan.

Oikeuskirjallisuudessa tehtävään määräämisessä on todettu olevan kyse normaalista töiden ja tehtävien järjestelystä, joka kuuluu työnantajan työnjohto-oikeuden alaan. Mikäli järjestely otetaan käyttöön virastossa, siitä määrätään yleensä työjärjestyksessä. (Koskinen-Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, 2016, s. 59).

Laillisuusvalvonnassa (OKV/967/1/2017) on katsottu, että jos virastossa käytetään tehtävään määräämismenettelyä, olisi asiasta perusteltua määrätä selkeästi työjärjestyksessä. Työjärjestyksessä tulisi olla määräykset menettelyn sisällöstä sekä tilanteista, joissa menettelyä käytetään. Näin pystytään varmistamaan, että tehtävään määräämismenettelyn ja virkaan nimittämisen käyttöalat ovat selkeät ja ennalta tiedossa.

Totean, että laissa sääntelemätöntä mutta sinänsä tietyissä tilanteissa ja tietyin reunaehdoin sallittua tehtävään määräämismenettelyä ei saa käyttää laissa säädetyn virantäyttömenettelyn sivuuttamiseksi. Viranomaisen tulee noudattaa lakia ja käyttää harkintavaltaansa vain siihen, mihin se on lain mukaan tarkoitettu.

Poliisilaitoksen mukaan sen olisi pääsääntöisesti tullut menetellä siten, että kutakin tehtävää varten olisi ollut olemassa avoin virka, joka olisi ollut julkisessa hakumenettelyssä valtion virkamieslaissa säädetyn mukaisesti. Edelleen poliisilaitos on katsonut, että sen noudattama menettely on voinut muodostaa tosiasiallisen esteen saattaa tehty nimitysratkaisu hallinto-oikeuden arvioitavaksi.

Poliisihallitus puolestaan on lausunnossaan katsonut, että poliisilaitoksen menettelyt ovat kriittikille alttiit hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumisen näkökulmasta, koska poliisilaitos ei ole tarvittavalla tavalla määritellyt tehtävämääräysmenettelyä osaksi viraston eri tehtäviin hakeutumisen menettelyjä, eivätkä menettelyt kaikilta osin muutoinkaan vastaa voimassa olevaa valtiovarainministeriön ohjetta.

Katson, että X:n poliisilaitos ei ole tehtäviä täyttäessään kaikilta osin toiminut valtion virkamieslain säännösten, hyvän hallinnon ja valtiovarainministeriön antaman virantäytössä noudatettavia periaatteita koskevan ohjeen mukaisesti.

Moitearviossani olen ottanut huomioon, että poliisilaitos on ilmoittanut muuttaneensa käytäntöön siten, että julkisessa hakumenettelyssä ilmoitetaan haettavaksi avoin virka tai määräaikainen virkasuhde ja tehtävämääräystä käytetään vain toimenkuvan osittaisessa muuttamisessa.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen X:n poliisilaitoksen menettelyn virheellisyydestä sen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni X:n poliisilaitokselle. Lähetän lisäksi jäljennöksen päätöksestäni Poliisihallitukselle.