

**ASIA****Virkanimitys****KANTELU**

Kanteli on oikeuskanslerille 12.8.2016 osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut suojelupoliisin menettelyä tarkastajan virkanimitystä koskevassa valmistelussa ja päätöksenteossa. Kantelijan mukaan hakijoiden ansioiden kuvaus ja vertailu sekä nimitysesityksen perustelut nimitysmuistiossa eivät olleet asianmukaisia eivätkä riittäviä. Lisäksi hän katsoo, että haastatteluun kutsuttujen hakijoiden pätevyysarvioinnissa ja ansiovertailussa on nojattu seikkoihin, joita ei ollut mainittu hakuilmoituksessa.

SELVITYS JA VASTINE

Sisäministeriöltä on hankittu lausunto ja selvitys 18.10.2016. Sisäministeriön toimittama aineisto on sisältänyt suojelupoliisin päällikön lausunnon ja osastopäällikön sekä kahden ylitarastajan selvitykset. Kanteli on antanut häneltä pyydetyn vastineen.

RATKAISU

Nimittämistä koskevista säädöksistä

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Valtion virkojen edellyttämistä yleisistä kelpoisuusvaatimuksista (kansalaisuus, ikä ja kielitaito) säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 3 luvussa. Eri-tyisistä kelpoisuusvaatimuksista on virka- tai nimikekohtaisia säännöksiä asianomaista virastoa koskevassa laissa tai viraston hallintoasetuksessa. Erityisiä kelpoisuusvaatimuksia ovat esimerkiksi vaadittava koulutus tai tutkinto, tehtävien edellyttämä kokemus tai perehtyneisyys viran tehtäväalaa sekä käytännössä osoitettu johtamistaito. Säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi voidaan edellyttää muita lisävalmiuksia, jotka auttavat virkatehtävien menestyksellistä hoitamista. Nämä mainitaan viran hakuilmoituksessa ja niiden täyttyminen otetaan nimitysharkinnassa huomioon.

Valtion virkamieslain virkaan nimittämistä koskevan 6 §:n (1334/2014) 2 momentissa viitataan yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon osalta yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) säädettyyn sekä tasa-arvon ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellon osalta naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) säädettyyn.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansallisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 7 §:n (1329/2014) 1 momentin mukaan syrjintä sukupuolen perusteella on kielletty.

Nimitysharkintaa ohjaavat lisäksi hallintolaki (434/2003) ja sen hyvän hallinnon oikeusperiaatteet. Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovellettavat säännökset. Hyvän hallinnon perusteet velvoittavat viranomasta muun muassa tasapuoliseen ja puolueettomaan kohteluun.

Nimityspäätöksen tekohetkellä oli voimassa valtiovarainministeriön ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista 26.1.2009 (VM 1/01/2009), jonka voimassaoloa oli jatkettu 1.1.2015 alkaen toistaiseksi (VM/2659/00.00.00/2014). Ohjeen mukaan haastatteluun valitaan hakijat, joiden ominaisuudet, koulutus ja ansiot vastaavat parhaiten tehtävän menestykselliseen hoitamiseen vaadittavia asioita. Ensimmäisenä karsitaan pois hakijat, jotka eivät täytä kelpoisuusvaatimuksia. Kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista haastatteluun valitaan ne, jotka parhaiten täyttävät asetetut edellytykset.

Ohjeen mukaan nimitysmuistiossa vertaillaan hakijoiden ansiot ansioituneimman hakijan osoittamiseksi. Vertailu tehdään yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella tarkastelemalla hakijoiden koulutusta, työ- ja muuta kokemusta sekä muita ansioita. Ohjeessa korostetaan, että 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.

Edelleen valtiovarainministeriön ohjeessa todetaan, että muistiossa tulee myös perustella, jos nimitettäväksi ehdotetaan hakijaa, johon nähden joku tai jotkut muista hakijoista ovat joiltakin muodollisilta ansioiltaan (esim. palvelusajan pituus) virkaan esitettävää edellä. Muistiossa olisi käsiteltävä esimerkiksi sitä, jos nimitettäväksi ehdotettavan tai joidenkin muiden hakijoiden virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisiä lisävalmiuksia tai henkilökohtaisia ominaisuuksia on tarpeen painottaa. Samoin olisi selostettava, mitkä henkilökohtaiset ominaisuudet ovat tarpeen tehtävien hoitamista ajatellen. Jos kysymys on virkatehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta keskeisistä ja tärkeistä lisävalmiuksista ja henkilökohtaisista ominaisuuksista, ne on sisällytettävä myös hakuilmoitukseen. Virkanimitysasian ratkaisu perustuu aina kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden pätevyyden ja ansioituneisuuden pohjalta tehtävään kokonaisarviointiin, johon kuuluu myös virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisten henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi.

Edellä tarkoitettu ohje on sittemmin korvattu ohjeella 29.11.2016 (VM/2118/00.00.00/2016).

Arviointi

Nimityspäätöksen perustelujen tarkoituksena on selvittää, miksi tehtyyn ratkaisuun on päädytty. Nimitysasian valmistelussa ja esittelyssä kokonaisarviointiin ratkaisevasti vaikuttaneet seikat on esitettävä ja perusteltava asianmukaisesti. Perustelut muodostuvat hakijoiden ansioiden selostamisesta ja vertailemisesta sekä vertailun perusteella tehdystä arvioinnista ansioituneimmasta hakijasta. Perustelut tulee kirjata päätösasiakirjaan tai muistioon, jotta esimerkiksi kante-luviranomainen saa tiedon nimityksen perusteista ja voi arvioida sekä ottaa kantaa nimitys-ratkaisun lainmukaisuuteen ja ratkaisijan harkintavallan käyttöön. Hyvin tehty ja kirjattu haki-joiden ansioiden vertailu paitsi osaltaan varmistaa ratkaisun lainmukaisuutta ja antaa tietoa vi-ranhakijoille, myös osaltaan varmistaa ratkaisijan oikeusturvaa päätöksentekijänä. Se myös vä-hentää tarvetta asian jälkikäteiseen tutkimiseen. Käsillä olevaan nimityspäätökseen ei ole ollut mahdollista hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin, jolloin sen hyvä perus-telemineen on ollut korostuneen tärkeää. Mahdolliset suojelupoliisin tehtävistä johtuvat erityiset salaamistarpeet tulee toteuttaa julkisuuslain yleisö- ja asianosaisjulkisuutta koskevia säännök-siä soveltamalla.

Poliisivirkoja koskevista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään poliisin hallinnosta an-netussa asetuksessa (158/1996). Kyseisen asetuksen nimityspäätöksen tekoheikellä voimassa olleen 16 §:n 1 momentin 16 kohdassa (59/2014) säädettiin, että kelpoisuusvaatimuksena suo-jelupoliisin tarkastajan virkaan oli poliisipäällystön tutkinto, poliisipäällystön virkatutkinto tai poliisipäällystön tutkinnon A-osan suorittaminen taikka korkeakoulututkinto ja perehtyneisyys tehtäväalueeseen. Hakuilmoituksen mukaan

”Nimitettävältä edellytetään hyvää käytännössä osoitettua henkilöstö- ja toiminnallisen johtamisen taitoa, yhteistyökykyä ja kykyä nähdä oma toiminta osana isompaa kokonai-suutta. Tehtävässä edellytetään suojelupoliisin toimialan ja toimialaan liittyvän lainsää-dännön tuntemusta, yhteiskunnan toimintojen tuntemusta sekä kykyä vuorovaikutukselli-seen sidosryhmäyhteistyöhön. Hyvä kirjallinen ja suullinen esitystaito sekä kokemus po-liisin esimiestehtävistä tai muista operatiivisista esimiestehtävistä ovat myös tarvittavia ominaisuuksia tehtävässä onnistumiselle.”

Tämän lisäksi tehtävään vaadittiin hakuilmoituksen mukaan hyvää suomen kielen ja tyydyttä-vää ruotsin kielen taitoa. Ilmoituksessa todettiin myös, että hyvä englannin kielen suullinen ja kirjallinen taito katsotaan eduksi.

Tarkastajan virkaa haki 15 henkilöä. Valintaa koskevassa nimitysmuistiossa kuvataan yleisesti otsikon ”Valintaprosessi” alla tarkastajan tehtävät ja niiden asettamat vaatimukset hakijoille. Tämän jälkeen muistiossa kerrotaan haastatteluihin kutsutun kolme hakijaa ja selostetaan ly-hyesti haastateltujen koulutus ja työkokemus. Nimitysmuistiosta eivät ilmene muiden kuin haastateltujen viranhakijoiden nimet, saatikka näiden muiden hakijoiden ansioita. Hakijoilla ei siten ole ollut mahdollisuutta arvioida, millä tavoin kukin viran säädetyt kelpoisuusvaatimukset täyttänyt hakija täytti myös viranhakuilmoituksessa mainitut tarkemmat kriteerit.

Muistiosta ei myöskään ilmene, oliko joillakin viran säädetyt kelpoisuusvaatimukset täyttä-neellä hakijalla sellaisia muita viran ja siihen kuuluvien tehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta merkityksellisiä ansioita, jotka olisi tullut ottaa ansiovertailussa huomioon. Haastatte-luun kutsuttujen ansioita ei ole vertailtu lainkaan muiden hakijoiden ansioihin ja haastateltujen keskinäinenkin vertailu on tehty varsin yleisesti ja suppeasti. Edellä mainitussa valtiovarainmi-nisteriön ohjeessa todetaan nimenomaisesti, että kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista haastatteluun valitaan ne, jotka parhaiten täyttävät asetetut edellytykset. Muistiossa tulee siten

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

perustella tämä valinta, jotta hakijoilla olisi aito mahdollisuus arvioida perusteluja omalta kohdaltaan. Kanteluasiassa hankituissa suojelupoliisin selvityksissä on hieman tarkemmin taustoitettu niin sanottujen kärkihakijoiden määräytymisen perusteita ja kantelijan ansioita, nimitysmuistiosta ne eivät riittävän selvästi ilmene.

Totean hallintolain 45 §:n perusteluvelvoite sekä valtiovarainministeriön edellä mainittu ohje huomioon ottaen, että nimitysmuistiota voidaan pitää puutteellisena hakijoiden ja heidän ansiovertailunsa osalta. Muistiosta ei ilmene, ketkä virkaa ovat hakeneet, saati kaikkien hakijoiden ansioiden alustavaakaan vertailua. Muistiosta ei siten ilmene, millä perusteella kolme kelpoisuusvaatimukset täyttävää viranhakijaa ovat valikoituneet muista kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista niin sanotuiksi kärkihakijoiksi. Vain haastatteluun kutsuttujen hakijoiden välillä on tehty ansiovertailu ja sekin varsin suppeasti. Niillä, joita ei kutsuttu haastatteluun, ei näin ollen ole ollut mahdollisuutta tutustua valintapäätöksen perusteluihin omalta osaltaan.

Muistion kohdassa vertailun päätelmä todetaan muun ohella, että

”Haettavana oleva tehtävä edellyttää syvällistä suojelupoliisin tiedonhankinta-, tarkkailu- ja tutkintatehtävien tuntemusta ja niihin liittyvää toiminnallisen sekä henkilöstöjohtamisen taitoa. Aluetoimiston tehtäviin sisältyy myös ennalta estävään turvallisuustyöhön liittyviä tehtäviä.”

Valitun henkilön katsottiin omaavan parhaat edellytykset tehtävien hoitamiselle ottaen muun ohella huomioon hänen pitkäaikainen kokemuksensa suojelupoliisin tehtävistä ja päällystötehtävissä tarvittavan ammattitaidon ja osaamisen hankkiminen määräaikaissa tehtävissä muissa yksiköissä. Tarkastajan virkaan valitsemisessa painottui siten ilmeisesti hakuilmoituksessa mainittu suojelupoliisin toimialan ja toimialaan liittyvän lainsäädännön tuntemus. Hakuilmoituksen mukaan hakijoilta odotettiin kuitenkin muun ohella myös hyvää käytännössä osoitettua henkilöstö- ja toiminnallisen johtamisen taitoa ja kokemusta poliisin esimiestehtävistä. Esi-merkkinä voidaan todeta, että hakijoista ainakin kantelijalla oli hänen asiassa antamansa vastineen perusteella tällaista kokemusta, joka ei muistiossa tullut arvioituksi ja vertailluksi.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Laillisuusvalvojan tehtävänä on ottaa kantaa siihen, onko virkamies käyttänyt harkintavaltaansa lain sallimissa rajoissa. Nimittäjällä on harkintavaltaa muun ohella sen suhteen, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan. Tämä koskee myös esimerkiksi hakijoiden koulutuksen, työkokemuksen sekä viran tehtäviin perehtyneisyyden keskinäistä painotusta hakijoita vertailtaessa. Oikeuskansleri voi arvioida suoritettuja ansiovertailuja lähinnä nimitysmuistioiden ja asiassa saatujen selvitysten perusteella siitä näkökulmasta, onko ansiovertailu tehty harkintavallan rajoissa. Sen sijaan oikeuskansleri ei voi tehdä ansiovertailua viranhakijoiden kesken uudelleen, eikä varsinkaan ottaa kantaa siihen, kuka hakijoista olisi tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivin tai kuka hakijoista olisi tullut nimittää virkaan.

Nimityspäätöstä tehtäessä kysymys on kokonaisarviointista. Kantelussa tarkoitettussa asiassa ei käytettävissä olleista asiakirjoista ole ilmennyt sellaista, että minulla olisi perusteita katsoa harkintavaltaa virkaa täytettäessä käytetyn tavalla, joka ei ole oikeudellisesti hyväksyttävää. Käytettävissäni olevan asiakirjaselvityksen perusteella ei ole myöskään havaittavissa viitteitä siitä, että kysymys olisi ollut syrjinnästä.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Kiinnitän suojelupoliisin huomiota siihen, mitä olen edellä todennut hakijoiden ansioiden kirjaamisesta nimitysmuistioon sekä nimityspäätöksen perusteleminen.

Kirjoitus ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Petri Rouhiainen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi