



## ASIA **Poliisilaitoksen menettely virantäytössä**

### KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 19.10.2018 osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut poliisilaitoksen menettelyä komisarion ja rikoskomisarion määräaikaista virkasuhdetta koskevissa virkanimityksissä.

Kantelijan mukaan muun ohella:

- Komisarion virkaan nimitetty henkilö ei ollut täyttänyt viran muodollisia kelpoisuusvaatimuksia, koska hänellä ei nimityshetkellä ollut vaadittua poliisin ylempää ammattikorkeakoulututkintoa.
- Poliisipäällystöön kuuluvilla hakijoilla oli ollut mahdollisuus antaa lausuntoja nimitysmenettelyn aikana eikä tätä mahdollisuutta annettu muille hakijoille.
- Kantelijan hakuajana voimassa ollutta yleisjohtolisenssiä ei ollut huomioitu nimitysmenettelyssä, vaan valituksi tulleen henkilön todettiin olleen ainoa hakija, jolla tällainen lisenssi oli voimassa.
- Kantelijan esimieskokemusta ei ole huomioitu nimitysmuistiossa lainkaan.
- Virkanimitykset esitelleet ylikomisario A ja poliisilakimies B sekä näiden esimiehet rikosylikomisario C ja apulaispoliisipäällikkö D olivat esteellisiä toimimaan asiassa, koska C ja D olivat kantelijan vastapuolia kantelijan käynnistämässä rikosoikeudenkäynneissä.
- Nimityksistä ei ollut ilmoitettu kantelijalle virkamieslain edellyttämin tavoin.

### SELVITYS JA VASTINE

Poliisihallitukselta on hankittu lausunto ja selvitys. Poliisihallituksen toimittama aineisto on sisältänyt poliisipäällikkö E:n antaman poliisilaitoksen lausunnon ja poliisilakimies B:n sekä ylikomisario A:n selvitykset. Lausunnot ja selvitykset toimitetaan kantelijalle tämän ratkaisun liitteenä.

## RATKAISU

### 1 Virkanimitys ja sen perustelevminen

#### 1.1 Lähtökohtia

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 tehtävälleen sekä käytännössä osoitettu johtamistaito. Säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi voidaan edellyttää muita lisävalmiuksia, jotka auttavat virkatehtävien menestyksellistä hoitamista. Nämä mainitaan viran hakuilmoituksessa ja niiden täytyminen otetaan nimitysharkinnassa huomioon.

Valtion virkamieslain virkaan nimittämistä koskevan 6 §:n (1334/2014) 2 momentissa viitataan yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) sekä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) säädettyihin syrjäntäkieltoihin.

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 viranomaista muun muassa tasapuoliseen ja puolueettomaan kohteluun.

Nimityspäätöksen tekohetkellä oli voimassa valtiovarainministeriön ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista 29.11.2016 (VM/2118/00.00.00/2016). Ohje käsittelee nimittämistä virkaan toistaiseksi, mutta ohjetta on tarkoitus soveltuvin osin soveltaa myös määräaikaisiin nimityksiin.

Ohjeen mukaan valintahaastattelu on henkilöstön valinnan keskeinen työväline ja se kuuluu jokaiseen valintatilanteeseen. Haastattelun tarkoituksena on kerätä tietoa valintapäätöksen tueksi selvittämällä hakijoiden henkilökohtaisia ominaisuuksia ja tarkentamalla tietoa hakijoiden työkokemuksesta. Haastatteluun valitaan hakijat, joiden ominaisuudet, koulutus ja ansiot vastaavat parhaiten tehtävän menestyksellisen hoitamisen vaatimuksia. 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 saman tyyppiset 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 (esimerkiksi 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.

Nimityspäätös, muut virantäyttöpäätökset ja päätökset virkasuhteeseen ottamisesta ovat hallintolain mukaisia hallintopäätöksiä ja ne ovat lain 45 §:n nojalla perusteltava. Oikeus saada perusteltu päätös on hyvän hallinnon tae. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, ja mainittava sovellettavat säännökset. Perusteluja ei yleensä kirjoiteta nimittämiskirjaan tai määräyskirjaan, vaan ne sisältyvät nimitys- tai ottamispäätökseen. Päätöksen perustelut voivat ilmetä myös kirjallisesta esittelystä tai erillisestä esittelymuistiosta. (esimerkiksi Koskinen, Seppo ja Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet, Helsinki 2013, s. 129-130)

## 1.2 Arviointi

### Kantelijan yleisjohtolisenssin huomioiminen esittelymuistiosta

Poliisivirkoja koskevista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa (158/1996). Kyseisen asetuksen 16 §:n 1 momentin 15 kohdassa (105/2017) säädetään, että kelpoisuusvaatimuksena komisarion ja rikoskomisarion virkaan on joko a) poliisipäällystön tutkinto, poliisipäällystön virkatutkinto, poliisipäällystön tutkinnon A-osan suorittaminen, poliisin ylempi ammattikorkeakoulututkinto; b) poliisin perustutkinnon tai poliisimiehistön virkatutkinnon lisäksi suoritettu korkeakoulututkinto; taikka c) korkeakoulututkinto ja perehtyneisyys poliisitoimeen.

Komisarion virkaa täytettäessä viran menestyksellinen hoitaminen edellytti hakuilmoituksen mukaan lisäksi hyvää vuorovaikutus-, henkilöstöjohtamis- ja yhteistyökykyä sekä omaaloitteisuutta ja valmiuksia sidosryhmäyhteistyöhön. Tehtävän hoitamisessa katsottiin eduksi monipuolinen poliisin valvonta- ja hälytystoiminnan kenttäkokemus sekä kokemus esimiestehtävistä. Hakijalla tuli olla voimassa myös niin sanottu yleisjohtolisenssi. Hakuilmoituksessa todettiin lisäksi, että tehtävään valittu tulee toimimaan poliisilaitoksen päällystövastaavana mm. seuraavissa erityistoiminnoissa: ajoneuvoasiat, koirapoliisitoiminta, voimankäyttökoulutus. Näiden erityistoimintojen vahva tuntemus luettiin eduksi hakijalle.

Määräaikaisen (1.5.2018 – 31.12.2018) rikoskomisarion virkaa täytettäessä viran menestyksellinen hoitaminen edellytti hakuilmoituksen mukaan kokemusta rikostutkinnasta ja sen johtamiseen liittyvistä osaamisalueista sekä tutkinnanjohtamisesta, ennalta estävästä toiminnasta sekä rikosten esikäsitteystä. Poliisihallinnon esimieskokemus, yleisjohtajakokemus, yhteistyökyky, suunnittelu- ja vuorovaikutustaidot, pitkäjänteisyys ja joustavuus ovat työn luonteesta johtuen eduksi tehtävään valitulle.

Poliisihallituksen lausunnosta ja ylikomisario A:n antamasta selvityksestä ilmenee, että kantelijan hakuajana voimassa ollutta yleisjohtolisenssiä ei ollut huomioitu komisarion nimitysmenettelyssä, vaan valituksi tulleen henkilön todettiin virheellisesti olleen ainoa hakija, jolla tällainen lisenssi oli voimassa. Nimitysmuistiossa oli siten kantelussa todetun mukainen virhe.

Poliisilaitoksen ja ylikomisario A:n selvitysten mukaan yleisjohtolisenssin voimassaolo ei kuitenkaan ollut ratkaiseva tekijä valinnassa, koska se olisi voitu saattaa kaikkien hakijoiden osalta helposti voimaan tarpeen vaatiessa.

Nimitysmuistioihin ei ollut edellä kuvatuin tavoin lainkaan merkitty kantelijan voimassa ollutta yleisjohtolisenssiä. Komisarion viran hakuilmoituksessa oli todettu, että ”hakijalla tulisi olla voimassa oleva yleisjohtolisenssi”. Lisäksi nimitysmuistion ansiovertailussa on erikseen otsikon ”yleisjohtolisenssi” alla todettu, että vain valituksi tulleella hakijalla olisi ollut voimassa oleva nykyjärjestelmän mukainen yleisjohtolisenssi. Lisäksi nimitysmuistion perusteluissa lopullista valintaa kahden kärkihakijan välillä on perusteltu muun ohella sillä, että valituksi tullut henkilö oli ainoa, jolla oli voimassa oleva yleisjohtolisenssi.

Yhdyn Poliisihallituksen lausunnossaan esittämään näkemykseen, että kantelijan yleisjohtolisenssin voimassaolo olisi tullut tarkistaa ja kirjata huolellisesti nimitysmuistioon kantelijan ansioihin. Näin etenkin, kun kyseisellä seikalla on perusteltu nimitysharkinnan lopputulosta.

#### Kantelijan esimieskokemuksen huomioiminen esittelymuistiossa

Poliisipäällikkö E:n, ylikomisario A:n ja poliisilakimies B:n selvitysten mukaan kantelijan esimieskokemus poliisihallinnon alalta oli erittäin vähäistä ja käsitti vain kaksi vajaata kenttäjohtovuoroa. Kantelijan ilmoittama yksityissektorin esimieskokemus erosi selvitysten mukaan siinä määrin kyseisten virkojen täyttämisen edellytyksistä, että sitä ei ollut katsottu tarpeelliseksi ottaa mukaan vertailuun hänen osaltaan esimieskokemusta arvioitaessa.

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 kanteluviranomainen saa tiedon nimityksen perusteista ja voi arvioida sekä ottaa kantaa nimitysratkaisun lainmukaisuuteen ja ratkaisijan harkintavallan käyttöön. Hyvin tehty ja kirjattu hakijoiden ansioiden vertailu paitsi osaltaan varmistaa ratkaisun lainmukaisuutta ja antaa tietoa viranhakijoille, myös osaltaan varmistaa ratkaisijan oikeusturvaa päätöksentekijänä. Se myös vähentää tarvetta asian jälkikäteiseen tutkimiseen. Käsillä olevaan nimityspäätökseen ei ole päätöksen tekoajana ollut mahdollista hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin, jolloin sen hyvä perustelevuus on ollut korostuneen tärkeää.

Muistioista ei ilmene kantelijan hakemuksessaan ilmoittamaa esimieskokemusta. Kuten edellä on todettu, poliisipäällikkö E:n, ylikomisario A:n ja poliisilakimies B:n selvitysten mukaan kantelijan esimieskokemus poliisihallinnon alalta oli erittäin vähäistä ja käsitti vain kaksi vajaata kenttäjohtovuoroa. Kantelijan ilmoittama yksityissektorin esimieskokemus erosi selvitysten mukaan siinä määrin komisarion viran täyttämisen edellytyksistä, että sitä ei ollut katsottu tarpeelliseksi ottaa mukaan vertailuun hänen osaltaan esimieskokemusta arvioitaessa.

Poliisihallituksen lausunnossa todetaan, että poliisilaitos on voinut harkintavaltansa rajoissa painottaa hakijoiden esimieskokemusta täytettävän viran kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Poliisihallituksen mukaan on ollut perusteltua painottaa poliisihallinnosta kertynyttä esimieskokemusta. Yhdyn Poliisihallituksen näkemykseen, että kantelun perusteella näyttää siltä, että kantelijalle on jäänyt epäselväksi, miten hänen hakemuksessaan ilmoittamaa esimieskokemusta on nimitysharkinnassa arvioitu. Harkintaperusteet tulee avata nimitysmuistioon kaikkien hakijoiden osalta siten, että hakijoille ei jää epäselväksi, miten hänen ansioitaan on arvioitu suhteessa muihin hakijoihin.

Edellä kuvattujen hakuilmoitusten sekä nimitysmuistioiden perusteella on mielestäni selvää, että sekä voimassa oleva yleisjohtolisenssi, että hakijoiden esimieskokemus ovat olleet merkityksellisiä seikkoja virkoja täytettäessä. Molempien kantelussa tarkoitettujen virkojen hakuilmoituksissa oli viran menestykselliseksi hoitamiseksi edellytetty esimies- ja johtamistaitoa sekä johtamiskykyä.

Katson, että hallintolain 45 §:n perusteluvelvoite sekä valtiovarainministeriön edellä mainittu ohje huomioon ottaen kantelijaa koskeva ansiovertailu on nimitysmuistiossa ollut puutteellinen. Muistiosta ei ilmene, että kantelijalla on ollut komisarion viran hakuilmoituksessa edellytetty yleisjohtolisenssi voimassa eikä sitä, miten hänen hakemuksessa ilmoittamaa esimieskokemusta on arvioitu täytettävien virkojen kannalta ja verrattuna muihin hakijoihin.

#### Nimityspäätöksestä ilmoittaminen

Virkamieslain 6d §:n (298/2014) mukaan nimityspäätöksen tehneen viranomaisen on ilmoitettava viivytyksettä nimityksestä niille, jotka ovat virkaa tai virkasuhdetta hakeneet. Ilmoituksessa on mainittava täytettävänä ollut virka tai virkasuhde, päätöksen tehnyt viranomainen, nimityspäivä sekä virkaan tai virkasuhteeseen nimitetty. Kantelun mukaan tällaista ilmoitusta ei kantelijalle ollut tehty.

Poliisilaitoksen hallintopäällikkö F on sähköpostitse 13.6.2019 antamassaan selvityksessä todennut, että kantelijalle oli ilmoitettu komisarion virkaan tehdystä valintapäätöksestä Valtiolle.fi-järjestelmän kautta kantelijan hakemuksessaan antamaan sähköpostiosoitteeseen. F:n selvityksen liitteenä on ollut kyseinen ilmoitus.

F:n selvityksen mukaan rikoskomisarion määräaikaisen viran valintapäätöksestä ilmoittamisesta hakijoille ei löydy merkintää Valtiolle.fi järjestelmästä tai muista poliisilaitoksen järjestelmistä. Ymmärrän tämän siten, että kyseisen viran valintapäätöksestä ei ollut tiedotettu hakijoille virkamieslain edellyttämällä tavalla.

#### Kantelijan muut väitteet

Kantelijan mukaan komisarion virkaan nimitetty henkilö ei olisi täyttänyt viran kelpoisuusvaatimuksia. Poliisihallitus on lausunnossaan katsonut, että valituksi tullut henkilö on täyttänyt edellä mainitut komisarion viran kelpoisuusvaatimukset suorittamansa korkeakoulututkinnon ja vuodesta 2001 alkaneen hyvän perehtyneisyyden poliisitoimeen perusteella.

Ylikomisario A on antamassaan selvityksessä todennut, että ”kukaan hakijoista ei pyrkinyt / saanut hakuajan päättymisen jälkeen antaa mitään ylimääräisiä lisälausuntoja”. A:n mukaan kantelija väite poliisipäällystön kuuluvien hakijoiden mahdollisuudesta antaa lausuntoja nimitysmenettelyn aikana lausuntoja on perusteeton. Tältä osin asiaan ei ole hankittavissa lisäselvitystä laillisuusvalvonnallisin keinoin.

Kantelijan mukaan kantelussa tarkoitettut virkanimitykset esitellyt ylikomisario A ja poliisilakimies B sekä näiden esimiehet rikosylikomisario C ja apulaispoliisipäällikkö D olivat esteellisiä toimimaan asiassa, koska C ja D olivat kantelijan vastapuolia rikosoikeudenkäynneissä.

Poliisihallituksen ja poliisipäällikkö E:n lausuntojen mukaan rikosasiassa kantelijan vastapuolina olleet apulaispoliisipäällikkö D ja rikosylikomisario C eivät ole olleet osallisina kantelussa tarkoitetuissa virantäyttömenettelyissä, koska he ovat ilmoittaneet olevansa esteellisiä käsittelemään asiaa. Ylikomisario A ja Poliisilakimies B ovat omissa selvityksissään katsoneet, että he eivät ole olleet esteellisiä toimimaan nimityspäätösten esittelijöinä. Selvityksistä ilmenee, että he ovat olleet tietoisia esimiestensä esteellisyydestä ja B on myös kertonut tulleen valituksi tehtävään sen vuoksi, ettei hän ole ollut esteellinen kuten esimiehensä. A ja B kiistävät kantelijan väitteet, että heidän esimiehensä olisivat vaikuttaneet heidän kykyynsä harkita asiaa puolueettomasti. A on katsonut esittelytehtävän kuuluneen hänen virkavelvollisuuksiinsa.

Lausunnoissa ja selvityksissä esitetyn perusteella arvioiden kyseiset kantelijan väitteet eivät anna aihetta toimenpiteisiin.

### 1.3 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Laillisuusvalvojan tehtävänä on ottaa kantaa siihen, onko virkamies käyttänyt harkintavaltaansa lain sallimissa rajoissa. Nimittäjällä on valtaa harkita muun ohella, 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 kantelussa väitetyin tavoin syrjinnästä.

Kiinnitän poliisilaitoksen huomiota siihen, mitä olen edellä todennut hakijoiden ansioiden huolellisesta kirjaamisesta ja arvioinnista nimitysmuistiossa sekä virkamieslain edellyttämään nimityksistä ilmoittamiseen virkaa hakeneille.

Kirjoitus ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Petri Rouhiainen

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

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