



Viran täyttämättä jättäminen ja tehtävään määrääminen

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 5.7.2022 osoittamassaan kantelussa arvostellut Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen menettelyä, koska määräaikainen komisarion virka oli 6.7.2020 päätetty jättää täyttämättä hakemusten vähäisen määrän vuoksi. Kantelija katsoo, ettei peruste viran täyttämättä jättämiselle ollut lainmukainen. Hän arvostelee myös sitä, että poliisilaitos oli ilmoittanut kanteluvaiheessa nimitysasiaan uuden vaatimuksen, jota ei ole mainittu hakukuulutuksessa eikä virkavalinnan valmistelussa asioita ole selvitetty riittävästi.

Lisäksi kantelija arvostelee sitä, että viran täyttämättä jättämisen jälkeen poliisilaitos kuitenkin määräsi erään virkaa hakeneen henkilön 1.9.2020–30.6.2021 talousrikosyksikön johtajaksi ja siten kiersi tehtävämääräyksellä virkaan vaadittuja kelpoisuusvaatimuksia. Lisäksi kantelija arvostelee sitä, että tehtävään määrääminen toteutettiin niin, että halukkaat eivät voineet ilmoittautua tehtävään eikä ilmoittautuneiden ansioita näin ollen voitu vertailla tasapuolisesti.

SELVITYS

Poliisihallitus on antanut 15.2.2023 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on ollut Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen lausunto sekä apulaispoliisipäällikkö A:n ja rikosylikomisario B:n selvitykset.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen pyysi Poliisihallitusta varaamaan myös Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen apulaispoliisipäällikkönä toimineelle C:lle tilaisuuden antaa selvityksensä. Poliisihallitus toimitti 20.7.2023 pyydetyn C:n selvityksen.

RATKAISU

Tapahtumatiedot

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen talousrikososaston johtaja on ollut siirtymässä 1.7.2020 alkaen toisiin tehtäviin. Hänen uuteen tehtävään on liittynyt koeaika. Tämän seurauksena talousrikosyksikön johtajan viransijaisuus julistettiin poliisilaitoksella haettavaksi määräaikaisena. Virkasuhteen hakuaika on ollut 2.-11.6.2020 ja virkasuhde oli tarkoitus täyttää 1.8. - 31.12.2020 väliseksi ajaksi. Hakijoita määräaikaiseen virkasuhteeseen oli kolme. Haastatteluun oli heistä kutsuttu kaksi, joista toinen oli kantelija.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen apulaispoliisipäällikkö A on tehnyt esikuntapäällikkö, rikoskomisario D:n esityksestä 6.7.2020 päätöksen jättää täyttämättä haettavana ollut määräaikaisen komisarion virkasuhde. Päätöksen perusteluissa on todettu, että hakemuksia sisäisessä haussa saapui odotettua vähemmän, vain kolme kappaletta. Perustelujen mukaan poliisilaitos on päättänyt jättää täyttämättä haettavana olleen komisarion määräaikaisen virkasuhteen hakemusten vähäisen määrän vuoksi.

Kantelija on 10.7.2020 Poliisihallitukselle osoittamassaan kantelussa arvostellut Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen päätöstä jättää täyttämättä haettavana ollut määräaikaisen komisarion virkasuhde.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen apulaispoliisipäällikkö A ja esikuntapäällikkö D ovat antaneet kantelun johdosta Poliisihallitukselle 20.7.2020 päivätyn selvityksen, jossa he ovat todenneet arvion hakijoiden ansioista olleen, ettei kumpikaan haastatelluista täyttänyt hakukuulutuksessa tehtävän menestyksellisen hoitamisen edellytykseksi asetettuja vaatimuksia aikaisemman kokemuksensa perusteella siinä määrin, että heidät olisi tullut nimittää virkasuhteeseen. Selvityksessä todetaan, että talousrikosyksikön päällikön tehtävää hoidetaan toistaiseksi normaalien sijaisjärjestelyjen perusteella.

Rikosylikomisario B on 18.8.2020 tehnyt Itä-Uudenmaan apulaispoliisipäällikölle esityksen, että määräaikaista talousrikosyksikön johtajan tehtävää määrätään 1.9.2020–30.6.2021 väliseksi ajaksi hoitamaan henkilö, joka oli aiemmassa määräaikaista rikoskomisarion viransijaisuutta koskeneessa haussa ollut toinen haastatelluista. Esityksessä todetaan, että kyseinen henkilö täyttää tehtävän kelpoisuusvaatimukset ja on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan soveltuva hoi-

tamaan nyt kysymyksessä olevaa määräaikaista tehtävää. Lisäksi B on esittänyt, että talousrikosyksikön virka laitetaan heti avoimeen ulkoiseen hakuun sen jälkeen, kun aiempi viranhaltija on eronnut virastaan.

Tehtävämääräykseen oli päädytty sen jälkeen, kun sektorinjohtaja oli käynyt talousrikosyksikön päällikön sijaisuutta hoitavan henkilön kanssa keskustelun 4.8.2020. Keskustelussa ilmenneiden seikkojen johdosta oli ryhdytty pohtimaan vaihtoehtoja talousrikosyksikön johtajan tehtävän sijaisuuteen. Esityksessä todetaan, että mikäli virkasuhde julistettaisiin ulkoiseen hakuun, henkilö saataisiin tehtävään aikaisintaan 1.11.2020 alkaen. Siten tilanteessa tarkoituksenmukaisinta oli järjestää talousrikososaston johtaja tehtävämääräyksellä.

Apulaispoliisipäällikkönä toiminut C on 20.8.2020 tehnyt esityksen mukaisen tehtävämääräyksen. Tehtävämääräys on annettu ajalle 1.9.2020 - 31.5.2021 tai niin kauan kuin viran vakituinen haltija saadaan valittua esityksessä ilmenevin perustein.

Poliisihallitus on 31.8.2020 antamassaan kanteluratkaisussa todennut, ettei saadun selvityksen perusteella ole aihetta epäillä, että Itä-Uudenmaan poliisilaitos olisi menetellyt kantelua koskeeneen viran täyttämättä jättämisen päätösharkinnassa siten, että se olisi ylittänyt harkintavaltansa. Poliisihallitus on kuitenkin korostanut, että hallintolain 45 §:n mukaisesti päätöksessä olisi tullut ilmoittaa kaikki ne seikat ja selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Poliisihallitus on todennut, että täyttämättä jättämistä koskevassa päätöksessä perustelut ovat jääneet jokseenkin avoimiksi ottaen huomioon myös sen, että hakijoista kaksi on kuitenkin kutsuttu haastatteluun.

Poliisihallitus on kanteluratkaisussaan todennut, että Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen päätöksen perusteluissa olisi ollut asianmukaista todeta myös valtiovarainministeriön ohjeessa ja laillisuusvalvontakäytännön lausutun mukaisesti ne arviointiin vaikuttaneet perusteet, miksi haastatteluun kutsutut hakijat eivät täyttäneet tehtävän vaatimuksia sen lisäksi, että siinä on yksinään mainittu vain hakemusten vähäinen määrä päätöksen perusteluksi. Tällä on Poliisihallituksen näkemyksen mukaan vaikutusta siihen, miltä tehty päätös näyttyy erityisesti objektiivisuusperiaatteen ja menettelyn läpinäkyvyyden näkökulmasta. Poliisihallitus on saattanut Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen tietoon näkemykset hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesta päätösten asianmukaisesta perusteluvelvollisuudesta.

Sovellettavat säännökset

Perustuslain 125 §:n mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Valtion virkamieslain 3 luvussa on säännökset viran ja määräaikaisen vir-

kasuhteen hakumenettelystä. 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.

Hallintolain edellä mainittua lainkohtaa koskevien esitöiden ([HE 72/2002 vp](#) s. 54) mukaan vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista objektiviteetti-periaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa.

Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Oikeus perusteltuun päätökseen kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan niihin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin, jotka edellytetään turvattavan lailla. Hallintolain esitöissä on tuotu esille, että asianosaisten oikeusturvan lisäksi perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta ([HE 72/2002 vp](#) s. 100).

Virkamiehen virka-asema ja tehtävät saattavat muuttua nimittämismenettelyä käyttämättä viran muuttamisen tai tehtävään määräämisen myötä. Valtiovarainministeriön virantäytössä noudatettavista periaatteista 30.5.2022 antaman ohjeen ([VN/16224/2022](#)) ja tätä aiemman näiltä osin vastaavan sisältöisessä ohjeessa todetaan, että tehtävään määräämisessä ei ole kyse nimityksestä virkaan tai virkasuhteeseen eikä siihen liittyen ole säännöksiä virkamieslaissa tai -asetuksessa lukuun ottamatta viittausta virkamieslain 57 §:ssä. Tapahtuma-aikana voimassa ollut ohje on ollut näiltä osin vastaavan sisältöinen VM/2643/00.00.00/2018.

VM:n ohjeessa on tuotu esille, että tehtävään määräämisessä on kyse työnantajan direktio-oikeuteen kuuluvasta töiden organisoinnista ja tehtävien järjestelystä. Tehtävään määräämismenettelyssä tulee noudattaa 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. Ohjeessa myös todetaan, että tehtävään määräämismenettelyä ei saa käyttää laissa säädetyn virantäyttömenettelyn sivuuttamiseksi eikä virkaan vaadittavia kelpoisuusvaatimuksia voi kiertää tehtävään määräyksellä.

Laillisuusvalvonnassa on katsottu, että jos virastossa käytetään tehtävään määräämismenettelyä, olisi asiasta perusteltua määrätä selkeästi työjärjestyksessä. Näin pystytään varmistamaan, että tehtävään määräämismenettelyn ja virkaan nimittämisen käyttöalat ovat selkeät ja ennalta tiedossa ([OKV/967/1/2017](#)).

Laillisuusvalvonnassa on todettu myös, 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 ([EOAK/7091/2019](#)).

Arviointi

Ennen 20.8.2020 annettua tehtävään määräystä talousrikosyksikön johtajan määräaikainen virkasuhde oli ollut haettavana 2.-11.6.2020. Virka oli 6.7.2020 päätetty jättää täyttämättä päätöksen perustelujen mukaan sen vuoksi, että hakemuksia sisäisessä haussa saapui odotettua vähemmän. Poliisihallitukselle tehtyyn kanteluun annetussa selvityksessä poliisilaitos ilmoitti 20.7.2020 viran täyttämättä jättämisen syyksi myös sen, ettei kumpikaan haastatelluista hakijoista täyttänyt hakukuulutuksessa tehtävän menestyksellisen hoitamisen edellytykseksi asetettuja vaatimuksia.

Viran täyttämättä jättämisen jälkeen poliisilaitoksella ilmeni seikkoja, joiden johdosta talousrikosyksikön johtajan tehtävää ei kyettykään hoitamaan normaaleilla sijaisjärjestelyillä kuten oli suunniteltu. Tällöin päädyttiin tehtävään määräämiseen. Tehtävämääräysmenettelyn yhteydessä kantelijalta ei tiedusteltu hänen halukkuuttaan tehtävään, mutta määräystä koskeneessa esityksessä oli arvioitu myös aiempaa määräaikaista virkaa hakeneiden soveltuvuutta, mukaan lukien kantelijan.

Poliisihallituksen tavoin huomioni on kiinnittynyt tehtävämääräyksen perusteluihin erityisesti tehtävään määrätyn henkilön kelpoisuuden osalta. Itä-Uudenmaan poliisilaitos oli 20.7.2020 Poliisihallitukselle tehtyyn kanteluun annetussa selvityksessä ilmoittanut syyksi viran täyttämättä jättämiselle sen, ettei kumpikaan haastatelluista henkilöistä täyttänyt talousrikosyksikön johtajan menestyksellisen hoitamisen edellytykseksi asetettuja vaatimuksia. Kuitenkin 20.8.2020 tehtävään on määrätty toinen näistä haastatelluista henkilöistä.

Virkaan vaadittavia kelpoisuusvaatimuksia ei voi kiertää tehtävään määräyksellä. Tähän lähtökohtaan nähden tehtävämääräyksen antaminen henkilölle, jonka ei juuri aiemmassa viranhaussa katsottu täyttäneen tehtävän menestykselliseen hoitamiseen edellytettäviä vaatimuksia, ei ole hyvän hallinnon edellyttämän objektiivisuusperiaatteen ja avoimuuden mukaista. Ne olisivat edellyttäneet, että tehtävämääräystä olisi perusteltu myös sen osalta, miten tehtävään on

voitu määrätä henkilö, jonka ei aikaisemmassa juuri päättyneessä viranhaussa katsottu täyttävän tehtävän vaatimuksia. Kun päätöksestä ja esityksestä tällaiset perustelut puuttuvat, menettely ei ole ollut hyvän hallinnon mukaista. Perustelujen puuttuminen on ollut asiassa omiaan heikentämään luottamusta menettelyn puolueettomuuteen.

Tehtävämääräystä koskevan päätöksen perusteluissa olisi ollut hallintolain mukaista todeta arviointiin vaikuttaneet perusteet, miksi toinen haastatteluun kutsutuista hakijoista voitiin määrätä tehtävään, vaikka tämä ei poliisilaitoksen mukaan ole tehtävämääräysmenettelyä edeltäneessä virantäyttömenettelyssä täyttänyt tehtävän edellytykseksi asetettuja vaatimuksia. Käsitelmäni on siis sama kuin Poliisihallituksen näkemys, johon myös tehtävämääräyksen tehnyt C on selvityksessään todennut yhtyvänsä. C:n lisäksi toimenpiteeni asiassa kohdistuu tehtävämääräyksen esityksen tehneeseen rikosylikomisario B:hen.

Siltä osin kuin kantelijan arvostelu on kohdistunut Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen 6.7.2020 tekemään päätökseen jättää määräaikainen virka täyttämättä, totean Poliisihallituksen ratkaisseen asiaa koskevan kantelun jo 30.8.2020. Asia ei tältä osin anna aihetta toimenpiteisiini.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Tehtävään määräystä koskeva päätös olisi tullut hallintolain mukaisesti perustella siltä osin, miksi henkilö voitiin määrätä tehtävään, vaikka tämä ei tehtävämääräysmenettelyä edeltäneessä virantäyttömenettelyssä täyttänyt tehtävän edellytykseksi asetettuja vaatimuksia.

Kiinnitän Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen apulaispoliisipäällikkönä toimineen C:n ja Itä-Uudenmaan rikosylikomisario B:n huomiota hyvän hallinnon mukaiseen perusteluvollisuuteen tehtävään määräämismenettelyssä.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Juho Lehtimäki